

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 205/2010

Sitzung vom 21. September 2010

1384. Anfrage (Submissionsverordnung BVK / Studie Prof. Martin Jansen)

Die Kantonsräte Peter Reinhard, Kloten, und Arnold Suter, Kilchberg, sowie Kantonsrätin Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, haben am 5. Juli 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Der Kanton verfügt über eine Submissionsverordnung. Die Submissionsverordnung wird in der Mandatsvergabe der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich offenbar nicht angewendet. Die Finanzdirektion hat für die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich eine Organisationsverfügung erlassen. Weiter verfügt die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich über ein Anlagereglement und eine Zuständigkeitsregelung. Prof. Martin Jansen empfiehlt im Interview im Tagesanzeiger vom 23. Juni 2010 indirekt, dass Aufträge der BVK öffentlich ausgeschrieben werden. Dies machen auch andere Pensionskassen.

Weiter sagt Prof. Martin Jansen am Ende des Interviews: «Die BKV hat viel grössere Probleme als jetzt diesen mutmasslichen Korruptionsfall». Die Firma Ecofin von Prof. Jansen publiziert auf ihrer Website eine Studie mit dem Titel: «Die Berufliche Vorsorge in der Schweiz, Probleme Visionen Lösungen». Darin findet sich folgender Hinweis: «Diese Studie wurde vom Chef der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürichs, lic. iur. Rolf Huber, angeregt und von der BVK finanziell unterstützt. Die vertretenen Ansichten können von jenen der BVK abweichen.» In der Studie werden unter den Punkten 5.4. und 5.5. auch Ausführungen zur Anlagestrategie gemacht und diese negativ bewertet.

Wir bitten den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Untersteht die BVK des Kantons Zürich nicht der Submissionsverordnung?
2. Falls nicht, was sind dafür die stichhaltigen Gründe und falls ja, wie erklärt der Regierungsrat das Nichteinhalten der Submissionsverordnung?
3. Stellen die oben erwähnten Regelungen genügend gesetzliche Grundlagen dar angesichts der Wichtigkeit und der Tragweite der zu regelnden Anlagetätigkeit der BVK?

4. Aus welchen Gründen hat die BVK auch ausserhalb der allfälligen Geltung der Submissionsverordnung darauf verzichtet, die Aufträge öffentlich auszuschreiben?
5. Warum finanzierte die BVK die Studie von Prof. Jansen / Ecofin und erteilte die BVK einen Auftrag dafür?
6. Wenn ja, wie lautete dieser Auftrag und was waren die Kosten für diese Studie?
7. Zu welchem Datenmaterial der BVK hatte Prof. Jansen / Ecofin Zugang?
8. Wurde Prof. Jansen / Ecofin über die Anlagestrategie der BVK vollumfänglich informiert?
9. Der Satz «die vertretenen Ansichten können von jenen der BVK abweichen» legt die Vermutung nahe, dass mit den Aussagen über die NORMA-Kasse in der Studie die BVK gemeint ist. Was ist dazu bekannt?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peter Reinhard, Kloten, Arnold Suter, Kilchberg, und Esther Hildebrand, Illnau-Effretikon, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

Das schweizerische Submissionsrecht stützt sich auf das Übereinkommen vom 15. April 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (WTO-Übereinkommen, GPA, SR 0.632.231.442) und das Binnenmarktgesetz vom 6. Oktober 1995 (BGBM, SR 943.02).

Da die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Beschaffungswesens in der kantonalen Kompetenz liegt, haben die Kantone zum Zweck der Umsetzung des GPA und des BGBM die Interkantonale Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB) vom 15. März 2001 abgeschlossen. Der Kanton Zürich ist dieser Vereinbarung mit dem entsprechenden Gesetz vom 15. September 2003 (LS 720.1), beigetreten und hat dieses integral übernommen. In der Submissionsverordnung vom 23. Juli 2003 (LS 720.11) hat er das entsprechende Ausführungsrecht erlassen. Dieses enthält Bestimmungen über Anbietende, Verfahren, Ausschreibung, Angebote, Zuschlag und Überwachung.

Ob die BVK der Submissionsverordnung untersteht, beantwortet sich nach Massgabe der IVöB. Gemäss dessen Art. 8 unterstehen die Kantone, Gemeinden sowie Einrichtungen des öffentlichen Rechts auf kantonomer

und kommunaler Ebene der IVöB, mit Ausnahme ihrer kommerziellen oder industriellen Tätigkeiten. Damit untersteht die BVK als unselbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts grundsätzlich dem öffentlichen Beschaffungsrecht. Dies gilt namentlich bei Ausgaben für Anlagen für den Selbstgebrauch wie Gebäuden für die eigene Verwaltung und Büroeinrichtungen (Bedarfsverwaltung). Als Beispiel kann die Beschaffung von EDV-Programmen erwähnt werden, bei der die Vergabe nach den Verfahrensregeln der Submissionsverordnung zu erfolgen hat.

Ausgenommen von der Anwendung der subventionsrechtlichen Bestimmungen sind die Einrichtungen des öffentlichen Rechts und damit auch die BVK hinsichtlich ihrer «kommerziellen und industriellen Tätigkeiten».

Diese Ausnahmebestimmung trifft auf die BVK insbesondere in jenem Bereich zu, in dem sie ihre Anlagetätigkeit ausübt, d. h. das bei ihr einbezahlte Vorsorgekapital in Wertschriften, Fonds, Festgelder, Liegenschaften usw. auf dem Markt anlegt. Die BVK ist verpflichtet, ihr Kapital für die Versicherten sicher und gewinnbringend anzulegen, und steht dabei in Konkurrenz zu privatrechtlichen Pensionskassen und anderen institutionellen Anlegern. Mit der Anlagetätigkeit übt sie eine rein wirtschaftliche bzw. kommerzielle Tätigkeit aus, womit sie in diesem Bereich gemäss Art. 8 IVöB nicht dem Submissionsrecht unterstellt ist.

Die Nichtanwendbarkeit des Submissionsrechts bedeutet indessen nicht, dass die BVK hinsichtlich ihrer Anlagetätigkeit völlig frei wäre. Wie nachfolgend ausführlich dargelegt wird, sind – ausgehend von den Bestimmungen im Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorgen (BVG, SR 831.40) bis hin zu den Regelungen zur Mandatsvergabe im Anlagereglement der BVK – verschiedenste Bestimmungen anwendbar. Bei allen Mandatsvergaben erfolgen die Auswahlverfahren nach dem Prinzip der Konkurrenz mit dem Ziel, die am besten geeigneten Anbieter zu finden.

Zu Frage 3:

Die Grundlagen über die Vermögensverwaltung von Vorsorgeeinrichtungen befinden sich in Art. 71 BVG; danach müssen insbesondere «Sicherheit und genügender Ertrag der Anlagen, eine angemessene Verteilung der Risiken sowie die Deckung des voraussehbaren Bedarfes an flüssigen Mitteln gewährleistet sein». Diese Bestimmung wird sodann in 4. Kapitel («Finanzierung»), 3. Abschnitt («Anlage des Vermögens») in der Verordnung vom 18. April 1994 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2, SR 831.441.1) näher ausgeführt.

Die Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 22. Mai 1996 (LS 177.21) verweisen denn auch in § 72 («Anlage der Kapitalien») auf diese Bestimmungen.

Gestützt auf den genannten § 72 der Statuten hat die Finanzdirektion ein Anlagereglement für die BVK erlassen (heute: Anlagereglement vom 8. Februar 2010). Dieses Anlagereglement ordnet im Sinne von verbindlichen Richtlinien die Ziele, Mittel und Verfahren der Bewirtschaftung der Vermögensanlagen der BVK.

Die Zuständigkeitsregelungen innerhalb der BVK ist in der Organisationsverfügung der Finanzdirektion vom 8. Juli 2010 festgelegt: Gemäss Ziff. 4 lit. b ist das Investment Committee (IC) für den Abschluss oder Kündigung von Verträgen mit externen Vermögensverwaltern zuständig. Detaillierte Regelungen zur Vergabe externer Mandate und zur Kündigung bestehender Mandate sind zudem in Ziff. 3 der Richtlinien für die Mandatsvergabe der BVK (Bereich Asset Management) (Anhang 2 zum Anlagereglement) vorhanden.

Was die Anforderungen anbelangt, die Personen erfüllen müssen, die mit der Anlage und Verwaltung von Vorsorgevermögen betraut sind, hat der Bundesrat gestützt auf Art. 53a BVG in der BVV 2, im 4. Kapitel («Finanzierung»), Abschnitt 2b («Loyalität in der Vermögensverwaltung») Regelungen betreffend Interessenkonflikte und Vermögensvorrechte, Offenlegung und Anforderungen an Vermögensverwalter aufgestellt. Im Anlagereglement 2010 wird dazu unter Ziff. 5.10. («Organisation der Vermögensbewirtschaftung») ergänzend ausgeführt, dass die Auswahl der externen Vermögensverwalter «mit aller Sorgfalt und nachvollziehbar» zu erfolgen hat. Die Erwägungen des Auswahlverfahrens sind zu protokollieren. Die Portfoliomanager haben das ihnen zugewiesene Vermögen im Rahmen spezifizierter Aufträge zu bewirtschaften.

Mithin ist zusammenfassend festzuhalten, dass im Bereich der Anlage-tätigkeit der BVK ein spezifisches und detailliertes, vom Bund vorgezeichnetes Regelwerk vorhanden ist, das darauf ausgerichtet ist, das einbezahlte Vorsorgekapital unter den oben genannten Grundsätzen anzulegen und zu verwalten.

Zu Frage 4:

Bei der Anlage-tätigkeit ist den Besonderheiten des jeweiligen Anlagebereichs Rechnung zu tragen. Zu unterscheiden ist zwischen den Mandatsvergaben im Bereich der Vermögensverwaltung (Asset Management) und im Bereich der Immobilienanlagen (Real Estate Management).

Oberstes Organ für die Anlagestrategie ist der Regierungsrat. Er genehmigt die vom Anlageausschuss der Verwaltungskommission beratene langfristige Strategische Asset Allokation (SAA). Die Finanzdirektion

erlässt die Ausführungsrichtlinien zuhanden der BVK. Diese ist für die Umsetzung der operativen Anlagestrategie und der vom IC gefällten taktischen Anlageentscheide zuständig.

Die Vergabe der Mandate im Asset Management erfolgt ausschliesslich durch das IC. Bei der Vergabe wird grosses Gewicht auf fachliche Kompetenz, Erfahrung, Integrität, Transparenz und kompetitive Gebühren gelegt. In Analogie zu einer Submission und entsprechend den Richtlinien für die Mandatsvergabe der BVK werden rund ein Dutzend Produkthanbieter, welche die Anforderungen betreffend Kompetenz und Kapazität erfüllen, eingeladen, Offerten zu stellen. Aus den eingegangenen Offerten werden die zwei bis drei besten Anbieter ausgewählt, deren Angebot eingehender geprüft wird. Den Zuschlag erhält derjenige Anbieter, der den gestellten Anforderungen am genauesten entspricht, wobei der Preis ein Hauptkriterium darstellt.

Mandate müssen je nach Marktsituation innert nützlicher Frist vergeben werden können. Bei einer formellen Unterstellung des Vermögensverwaltungsgeschäfts unter das Submissionsrecht könnte nicht rasch genug auf Gelegenheiten am Markt reagiert werden. Die BVK wäre über längere Zeit an Berater gebunden und könnte auch bei ungenügenden Leistungen nicht ohne Weiteres einen Wechsel vornehmen. Zudem wären – wie im letzten Jahr erfolgreich praktiziert – Kostensenkungen im Rahmen eines längerfristigen Mandates kurzfristig nicht durchsetzbar.

Im Bereich des Real Estate Managements (REM) liegt die Zuständigkeit für Entscheide zu Käufen und Verkäufen gemäss § 58 Abs. 1 lit a des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) beim Regierungsrat. Obwohl die Kapitalanlagen der BVK in Immobilien (kommerzielle Tätigkeit der BVK) formell nicht dem Submissionsrecht unterstehen, erfolgen auch hier die Vergaben für Investitionen in Analogie zum Verfahren bei Submissionen.

In sinngemässer Anwendung der Bestimmungen der IVöB ist es auch beim REM das Ziel, den wirksamen Wettbewerb unter den Anbietenden zu fördern, die Gleichbehandlung der Anbietenden zu gewährleisten und die Transparenz der Vergabeverfahren sicherzustellen. Neben den fachlichen Kriterien kommt der wirtschaftlichen und organisatorischen Leistungsfähigkeit der Anbietenden besondere Bedeutung zu. Die Praxis zeigt zudem, dass nach Eingang der Offerten eine Preis- und Leistungsoptimierung erzielt werden kann. Der Vergabeprozess wird protokolliert.

Zu Fragen 5 und 6:

Die BVK erteilte Prof. Jansen einen Auftrag, da sie folgende Fragen beantwortet haben wollte:

- Quantifizierung der Risiken bei Anwendung des versicherungstechnischen Zinssatzes von 4% im Vergleich zu einem versicherungstechnischen Zinssatz von 3%? (Ausfallwahrscheinlichkeit einer Jahresrente alle x Jahre bei 4% bzw. alle y Jahre bei 3%.)
- Beurteilung Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Reduktion des versicherungstechnischen Zinssatzes? Wie viel an Sicherheit gewinnt man durch eine Senkung des versicherungstechnischen Zinssatzes? Steht das in einem vertretbaren Verhältnis zu den Kosten?

In derselben Zeit kontaktierte die Ecofin Investment Consulting AG die BVK mit der Anfrage betreffend Finanzierung einer Studie zum Thema «Risiko, Umverteilung und ökonomische Effizienz in der beruflichen Vorsorge: Zusammenhänge und Implikation aus gesamtwirtschaftlicher Sicht». Die Auftragserteilung erfolgte im Mai 2007 nach verschiedenen Konzeptsitzungen. Am 30. Juli 2007 wurde die Disposition der Studie – einschliesslich die erwähnten Fragen der BVK – an einer Sitzung mit der BVK bereinigt und genehmigt.

Mit der Studie sollte dargestellt werden, wie im Rahmen der beruflichen Vorsorge Anreizstrukturen bezüglich der Übernahme von Risiken durch Erwerbstätige, Rentnerinnen und Rentner wirken und welche Implikationen hinsichtlich Risikobereitschaft, Anlagestrukturen, Produktivität und gesamtwirtschaftlichem Wachstum mit solchen Anreizstrukturen verbunden sind. Die Studie sollte dazu beitragen, die Diskussion in diesem Umfeld in der Schweiz, aber auch innerhalb der BVK, zu versachlichen. Die BVK hat einen Anteil der Kosten der Studie von Fr. 42'500 übernommen.

Zu Frage 7:

Die Ecofin Investment Consulting AG hatte aus einer Asset- und Liability-Studie, die sie für die BVK im Dezember 2004 erstellt hatte, Rohwerte aus dem Jahr 2003 zur Verfügung. Es wurden keine weiteren Unterlagen abgegeben.

Zu Frage 8:

Die strategische Asset Allokation der BVK wird auf der Homepage der BVK jährlich veröffentlicht. Die Öffentlichkeit und damit auch Prof. Jansen sowie die Firma Ecofin Investment Consulting AG war daher entsprechend orientiert.

Zu Frage 9:

Die Studie zu einer Modellkasse «Norma» befasst sich nicht mit der Frage, wie sich eine reale Vorsorgeeinrichtung in einem schwierigen Marktumfeld, und dazu in einer Unterdeckung, zu verhalten hat. Es handelt sich namentlich nicht um eine Studie zur Lage der BVK. Die Studie analysiert vielmehr die Ideen und Vorstellungen, welche der Gesetzgeber bei der Erarbeitung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 hatte. Gestützt darauf entwickelt sie das Modell einer Vorsorgeeinrichtung, welche – neu geschaffen – diesen Vorstellungen vollumfänglich Rechnung trägt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi