

Sitzung vom 1. Februar 2012

116. Dringliche Anfrage (Mandatsvergabe an die amerikanische Investmentbank J.P. Morgan resp. J.P. Morgan [Suisse] SA zur Verwahrung der BVK-Wertschriften)

Die Kantonsräte Gregor Rutz, Künsnacht, und Hans Frei, Regensdorf, haben am 9. Januar 2012 folgende dringliche Anfrage eingereicht:

Bezüglich der Mandatsvergabe an die amerikanische Investmentbank J.P. Morgan resp. J.P. Morgan (Suisse) SA zur Verwahrung der BVK-Wertschriften bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

Anlagestrategie: Verantwortlichkeiten und Rolle der Regierung

1. Wer ist für die Festlegung der Anlagestrategie der BVK zuständig? Welche Rolle kommt der Finanzdirektion zu? Welche Rolle hat der Regierungsrat? Zu welchem Zeitpunkt wurde der Regierungsrat darüber informiert, dass das angesprochene Mandat künftig an eine amerikanische Bank vergeben werden soll?
2. Teilt der Regierungsrat die Einschätzung, dass mit Blick auf die derzeitige Situation der BVK alle unnötigen Risiken zu vermeiden sind und grösstmögliche Sicherheit geschaffen werden muss?
3. Welche Gesellschaften sind im Zusammenhang mit der Verwaltung der BVK-Guthaben mit Vermögensverwaltungsmandaten beauftragt?

Mandat zur Verwahrung der BVK-Wertschriften

4. Welcher Kriterienkatalog gelangte beim Entscheid, wo die BVK-Wertschriften in Verwahrung gegeben werden, zur Anwendung?
5. Mit welcher Gesellschaft hat die BVK ein Verwahrungsmandat abgeschlossen? Für wie lange wurde das Verwahrungsmandat abgeschlossen? Wie sehen die Kündigungsfristen für dieses Mandat aus? Ist eine Kündigung an allfällige Bedingungen geknüpft?
6. Ist sichergestellt, dass im Streit- oder Konkursfall Schweizer Recht zur Anwendung gelangt? Ist die Anwendung amerikanischen Rechts im Vertrag ausgeschlossen? Ist sichergestellt, dass nur der FINMA unterstellte Gesellschaften der J.P. Morgan (JPM) involviert sind? Ist sichergestellt, dass im Fall eines Konkurses oder einer Insolvenz der JPM oder allfälliger Drittverwahrungsstellen die Effekten der BVK aus der Konkursmasse abgesondert werden können?

7. Wie lautet die Gerichtsstandsklausel im Vertragswerk?
8. Wie lange dauert die Besitzübertragung vom Custodian zum Eigentümer maximal unter Berücksichtigung verschiedener Szenarien wie Konkurs oder Streitfall, und welche maximale Übertragungsdauer ist für eine Pensionskasse wie die BVK tragbar?
9. Wo findet, soweit relevant, die physische Aufbewahrung der Wertschriften statt?
10. Wurde die Wertpapierleihe im Vertragswerk ausgeschlossen?
11. Wer hat bis anhin die Wertschriftenbuchhaltung der BVK besorgt? Ist nach deren Übertragung an JPM das Vier-Augen-Prinzip weiterhin gewährleistet und durch wen?
12. Waltet die ZKB in Zukunft im Rahmen ihres Mandats als Vertragspartner von JPM (und nicht der BVK)?
13. Kann JPM bei der Erfüllung des Mandats auf weitere Sub-Custodians, allenfalls auch ausländische Institute, zurückgreifen?
14. Wie ist rechtlich und politisch sichergestellt und ausgeschlossen, dass die Vereinigten Staaten von Amerika nicht Hand auf die von der BVK bei JPM (und allfälligen Drittverwahrungsstellen) hinterlegten Wertschriften legen können?

Direkte Auswirkungen der Mandatsvergabe

15. Wie hoch sind die Kommissionen und Gebühren, welche der ZKB durch die Verlagerung des BVK-Wertschriftendepots an JPM entgehen?
16. Hat sich der Regierungsrat Gedanken gemacht über den möglichen Vertrauensverlust der Zürcher Steuerzahler in die BVK durch diese Mandatsvergabe? Ist der vorliegende Entscheid geeignet, das Verständnis für den derzeitigen Sanierungsprozess zu erhöhen?
17. Hat sich der Regierungsrat Gedanken über mögliche politische Szenarien gemacht im Zusammenhang mit dem Druck, den die USA auf den Finanzplatz Schweiz ausüben?
18. Wie wird der Reputationsschaden für den Bankenplatz Schweiz eingeschätzt, wenn die grössten Schweizer Pensionskassen ihre Wertschriften durch eine ausländische Institution verwahren lassen?

Amerikanische Investmentbank J. P. Morgan resp. J. P. Morgan (Suisse) SA

19. Welche Eigenkapitalausstattung hat J. P. Morgan? Gelten für amerikanische Banken auch die hohen Mindestkapitalvorschriften, die für Schweizer Banken vorgesehen sind?
20. Trifft es zu, dass das Global Custody Business der J. P. Morgan in der Geschäftseinheit J. P. Morgan Worldwide Securities Services angesiedelt ist? Trifft es zu, dass J. P. Morgan Worldwide Securities Services eine Division der J. P. Morgan Chase Bank, N.A., ist?

21. Wem rapportiert die für das Global Custody-Geschäft in der Schweiz zuständige Einheit der J.P. Morgan? In welcher rechtlichen Relation steht die J.P. Morgan (Suisse) SA zur amerikanischen J.P. Morgan?
22. Kann der Regierungsrat ausschliessen, dass Cash-Guthaben bei einer der weltweiten Geschäftseinheiten der J.P. Morgan geführt werden?
23. Wie erklärt der Regierungsrat die Tatsache, dass die standeseigene Zürcher Kantonalbank aus Furcht vor möglichen Reputationsrisiken und Klagedrohungen der amerikanischen Regierung vollständig auf amerikanische Kunden und die entsprechenden Einkommen verzichten muss, im gleichen Atemzug aber die BVK ihre Vermögenswerte ausgerechnet einer amerikanisch beherrschten Bank anvertraut?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringliche Anfrage Gregor Rutz, Künsnacht, und Hans Frei, Regensdorf, wird wie folgt beantwortet:

Fragen zur Anlagestrategie: Verantwortlichkeiten und Rolle der Regierung

Zu Frage 1:

Gemäss Anlagereglement der BVK vom 1. Februar 2010 (AR 2010; www.bvk.ch/files/anlagereglement_2010.pdf), Ziff. 1, Zuständigkeiten, obliegt es dem Regierungsrat, auf Antrag der Finanzdirektion die Anlagestrategie zu bewilligen. Gemäss Ziff. 5.3 des Anlagereglements bestimmt die Finanzdirektion auf Antrag der BVK die Depotbank(en). Die Finanzdirektorin war über den Vergabeprozess stets informiert; der Regierungsrat war nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen.

Zu Frage 2:

Unnötige Risiken sind grundsätzlich immer zu vermeiden, und zwar nicht nur in der derzeitigen Situation. Ebenso ist der Sicherheit der Anlagen Rechnung zu tragen. Die Sicherheit der BVK-Anlagen wurde im Rahmen der breiten Global Custody-Ausschreibung (vgl. Beantwortung der Frage 4) entsprechend stark gewichtet.

Zu Frage 3:

Die von der BVK mit der Verwaltung des Vermögens beauftragten Gesellschaften sind im Geschäftsbericht 2010 der BVK unter 6.1 auf Seite 24 detailliert aufgeführt.

Fragen zum Mandat zur Verwahrung der BVK-Wertschriften

Die Ausschreibungsunterlagen, die eingegangenen Offerten der einzelnen Anbietenden und die abgeschlossenen Verträge, die als Grundlage für die Auftragserteilung dienen, unterstehen bei einer offenen, unter Wettbewerbsbedingungen durchgeführten Ausschreibung den branchenüblichen Vertraulichkeitsklauseln. Fragen, die auf einen konkreten vertraglichen Sachverhalt abzielen, können nur unter Berücksichtigung dieser Klauseln beantwortet werden.

Zu Frage 4:

Der Selektionsprozess beruhte auf drei Selektionsstufen, wobei nach jeder Selektionsstufe die Liste von ursprünglich 14 angefragten Anbietenden weiter verkürzt wurde. Pro Selektionsstufe wurden verschiedene Kriterien angewendet. Der Detaillierungsgrad der Offertanfragen und -auswertungen wurde nach jeder Selektionsstufe weiter erhöht. Die bei allen drei Selektionsstufen verwendeten Beurteilungskriterien bezogen sich dabei auf die Qualität der zu erbringenden Dienstleistung, die Sicherheit der Anlagen der BVK, die Erfahrung des Anbietenden und die Kosten, wobei sowohl direkte wie indirekte Kosten berücksichtigt wurden. Konkret wurden folgende Kriterien angewendet:

Phase	Anbieter	Beurteilungskriterien
1	14	<ul style="list-style-type: none">– Firma, Erfahrung, Bonität– Bankdomizil Schweiz– Sicherheit der Anlagen– Dienstleistung, Flexibilität, Qualität Reporting– Abdeckung der Anlagegefässe der BVK– Erfahrung in der Umsetzung komplexer Migrationsprojekte von Schweizer Pensionskassen– Preis (direkte Kosten)
2	6	<ul style="list-style-type: none">– Qualität der Dienstleistung– Asset Segregation unter Sicherheits- und Risikoaspekten– Erfahrung mit vergleichbaren Kunden– Strategische Ausrichtung Geschäftsfeld Global Custody– Preis (direkte und indirekte Kosten)
3	3	<ul style="list-style-type: none">– Langfristige Stabilität des Partners, Verwahrungssicherheit– Vertragliche Sicherheits- und Haftungsklauseln– Umsetzung BVK-spezifischer Anforderungen– Ergebnisse Schwachstellenanalyse (pro Anbieter)– Ergebnisse «Feldbegehung» bei Anbieter und Kunden des Anbieters– Flexibilität gegenüber Anforderungen der BVK– Preis (direkte und indirekte Kosten)

Zu Frage 5:

Das Verwahrungsmandat (Global Custody) wurde mit J.P. Morgan (Suisse) SA abgeschlossen. Die Kündigungsfristen und Kündigungsklauseln sind branchenüblich und an keine besonderen Bedingungen geknüpft. Zudem entsprechen die erwähnten Vertragsklauseln den gemäss Art. 48h Abs. 2 der Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2, SR 831.441.1) einzuhaltenden Richtlinien.

Zu Frage 6:

Die BVK hat den Global-Custody-Vertrag nach Schweizer Recht abgeschlossen. Bei der Organisation des Global-Custody-Geschäftes hat sich die Vertragspartei der BVK an die FINMA-Richtlinien zu halten. Dies gilt nach Massgabe der FINMA-Regulation auch bezüglich den unterstellten Gesellschaften. Der von der BVK gewählte administrative Prozess zur Registrierung der Anlagen der BVK erfolgt nach spezifischen Richtlinien bezüglich «Asset Segregation» und ermöglicht daher der BVK auch im Konkurs- oder Insolvenzfall einer Lagerstelle Zugriffsmöglichkeiten auf die eigenen Anlagen, die über das heute branchenübliche Mass hinausgehen.

Zu Frage 7:

Alle Streitigkeiten aus oder im Zusammenhang mit dem Global-Custody-Vertrag unterstehen ausschliesslich der Gerichtsbarkeit von Schweizer Gerichten.

Zu Frage 8:

Die BVK bleibt Eigentümerin der Wertpapiere, wie dies bei einer Global-Custody-Lösung branchenüblich ist. Auch bei einer sorgfältigen Selektion und laufender Überwachung kann der Konkurs einer zentralen Gegenpartei nie vollends ausgeschlossen werden. Daher hat die BVK im Rahmen des Selektionsverfahrens diesbezüglich besondere Vorkehrungen getroffen. Im Falle eines Konkurses des Custodians würde die BVK die Wertpapiere nicht selber übernehmen, sondern einen neuen Custodian bestimmen und die entsprechende Übertragung der Wertpapiere veranlassen. Auf der Grundlage der dabei von der BVK gewählten Struktur (vgl. Beantwortung der Frage 6) bezüglich Asset Segregation geht die BVK davon aus, dass eine Übertragung der Wertpapiere zumindest innerhalb der branchenüblichen Fristen vollzogen werden kann.

Zu Fragen 9 und 13:

Wertpapiere werden je nach Domizilland nicht mehr physisch verwahrt, sondern oft als «Bucheffekten» registriert. Es ist branchenüblich, dass der Global Custodian die Wertpapiere dabei über ein globales

Subcustodian-Netz verwahrt. So liegen die Schweizer Wertpapieranlagen der BVK bei der Zürcher Kantonalbank (ZKB). Mit Ausnahme der besonderen Vorkehrungen bezüglich «Asset Segregation» entspricht der Subcustodian-Set-up der normalen Strukturierungsform, wie dies auch Schweizer Grossbanken vornehmen würden.

Zu Frage 10:

Gemäss Ziff. 5.6 des Anlagereglements der BVK ist die Wertpapierleihe erlaubt. Die BVK hält sich bei der Ausgestaltung der Wertpapierleihe an die Verordnung der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht über die kollektiven Kapitalanlagen (KKV-FINMA, SR 951.312), insbesondere an Art. 7 und Art. 8. Aus Risiko- und Ertragsüberlegungen betreibt die BVK auf den bei J.P. Morgan als Direktanlagen gehaltenen Custody-Positionen zurzeit keine Wertpapierleihe.

Zu Frage 11:

Bis Ende 2011 war die Complementa Investment Controlling AG für die Wertschriftenbuchhaltung der BVK verantwortlich. Das Sicherstellen des Vier-Augen-Prinzips (Trennung von Erfassung und Kontrolle) ist eine Grundanforderung an beinahe jeden Arbeitsprozess in der Wertpapierverarbeitung. Wie bis anhin werden die Finanzkontrolle und die externe Revisionsstelle der BVK die Ordnungsmässigkeit der Buchführung überprüfen. Aufgrund des auf den 1. Januar 2012 vorgenommenen Wechsels in der Buchführung werden die Revisionsorgane zudem im Verlauf von 2012 je nach Bedarf entsprechende Zwischenrevisionen vornehmen.

Zu Frage 12:

Da die ZKB im Rahmen des Mandates als Subcustodian für J.P. Morgan (JPM) waltet, ist davon auszugehen, dass die Regelung der Zusammenarbeit zwischen der ZKB und JPM auf einer entsprechenden vertraglichen Grundlage steht.

Zu Frage 14:

Wie bereits erwähnt wurde der Global-Custody-Vertrag mit einer Schweizer Bank und nach Schweizer Recht abgeschlossen. Die Vertragspartei der BVK hat dabei die entsprechenden FINMA-Normen und -Vorschriften einzuhalten. Ein Zugriff der Vereinigten Staaten von Amerika auf die BVK-Anlagen, wie in der Frage erwähnt, kann durch die Vertragspartei der BVK rechtmässig nur dann erfolgen, wenn dieser Zugriff auf der Grundlage der massgeblichen schweizerischen Gesetzen durch die zuständige Aufsichtsbehörde, d. h. die FINMA, autorisiert wurde. Die Rechtslage für die Vertragspartei der BVK ist gegenüber der FINMA und damit gegenüber dem Zugriff eines ausländischen Staates materiell identisch mit derjenigen einer anderen Schweizer Bank, die nicht durch einen ausländischen Aktionär beherrscht wird.

Fragen zu den direkten Auswirkungen der Mandatsvergabe

Zu Frage 15:

Die BVK hat weder Kenntnis über die Konditionen, bzw. die Kommissions- oder Gebührensätze, die dem Subcustody-Vertrag zwischen der ZKB und JPM zugrunde liegen, noch war sie in die Ausgestaltung dieser Konditionen einbezogen. Daher können die entgangenen Kommissionen und Gebühren der ZKB nicht beziffert werden.

Zu Frage 16:

Der Selektionsprozess erfolgte nach den in der Beantwortung der Frage 4 dargelegten Auswahlkriterien. Dabei stand die Interessenwahrung der Versicherten der BVK sowie die der angeschlossenen Arbeitgeber im Vordergrund. Andere Interessen als diejenigen der Versicherten und der angeschlossenen Arbeitgeber – und damit indirekt der Steuerzahlenden – wurden nicht berücksichtigt. Der Einkauf von Dienstleistungen unter strikten Wettbewerbsbedingungen ist grundsätzlich geeignet, das Vertrauen und Verständnis der Zürcher Steuerzahlenden für den Sanierungsprozess zu vergrössern.

Zu Frage 17:

Der Regierungsrat ist sich der Wichtigkeit des Finanzplatzes Schweiz und des Finanzplatzes Zürich im Besonderen bewusst. Gerade deshalb ist es wichtig, Ausschreibungen nach dem Wettbewerbsprinzip vorzunehmen, bei denen alleine aufgrund der definierten Kriterien (vgl. Beantwortung der Frage 4) über die Auftragsvergabe entschieden wird.

Zu Frage 18:

Der Bankenplatz Schweiz zeichnet sich durch eine hohe Wettbewerbsfähigkeit und eine hohe Innovationskraft aus. Dies sind die Grundvoraussetzungen für einen – gerade aus Zürcher Sicht – langfristig prosperierenden Finanzplatz. Dabei erachtet es der Regierungsrat als Grundvoraussetzung, dass alle am Wettbewerb Teilnehmenden gleich behandelt werden. Eine auf der Grundlage von klaren, betriebswirtschaftlichen Kriterien vorgenommene Auftragsvergabe durch eine kantonale Pensionskasse kann dabei den Ruf des Bankenplatzes Schweiz nur fördern. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass bereits bisher die ausländischen Wertpapiere bei einer Bank mit amerikanischem Mutterhaus und die schweizerischen Wertpapiere bei der ZKB verwahrt worden sind.

*Fragen zur amerikanischen Investmentbank J. P. Morgan
bzw. J. P. Morgan (Suisse) SA*

Zu Frage 19:

Die Vertragspartei der BVK unterliegt wie alle anderen Schweizer Banken auch den Kapitalanforderungen der FINMA. Die Vertragspartei der BVK verfügte am 31. Dezember 2010 über eine «Tier 1 Capital-Ratio» von 27% und übertrifft damit die hohen Mindestkapitalforderungen für Schweizer Banken bereits heute deutlich. Die Muttergesellschaft J.P. Morgan Chase verfügte am Quartalsabschluss vom 31. Dezember 2011 über ein «Basel Tier 1 Common Capital» von 123 Mrd. USD oder 10,0% und ein erwartetes «Basel III Tier 1 Common Ratio» von 7,9%. Die Muttergesellschaft verfügte zudem am 13. Januar 2012 über die folgenden Ratings für die normale Schuldnerkategorie «senior unsecured»:

- Moody's: Aa3
- S&P: A
- Fitch AA-

Zu Frage 20:

Gemäss Homepage von JPM (http://www.jpmorgan.com/cm/Content-Server?cid=1114735358205&pagename=jpmorgan/ts/TS_Content/WssHome&c=TS_Content) ist das Global-Custody-Geschäft innerhalb des Konzernverbundes in der Sparte Worldwide Securities Services angesiedelt. Wie verschiedentlich erwähnt operiert die Vertragspartei der BVK als Schweizer Bank mit entsprechenden lokalen (FINMA) regulatorischen und aufsichtsrechtlichen Pflichten innerhalb des Konzernverbundes.

Zu Frage 21:

Als Bank unter FINMA-Aufsicht verfügt die Vertragspartei der BVK über einen Verwaltungsrat und eine Geschäftsleitung. Die entsprechende Verteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Verwaltungsrat und Geschäftsleitung und die damit zusammenhängenden Reportingpflichten sind Bestandteil der FINMA-Regulierung und werden von der internen und externen Banken-Revision geprüft. Die Aktien der Vertragspartei der BVK werden vollumfänglich von der JPM-Gruppe gehalten.

Zu Frage 22:

Die BVK verfolgt unter Berücksichtigung der Vorschriften der BVV 2 eine Überwachung der Gegenparteirisiken. Dies umfasst auch eine Überwachung der Cash-Guthaben der BVK bei verschiedenen Banken, so auch der Cash-Guthaben bei der Depotbank JPM (Suisse) SA.

Gemäss der geltenden FINMA-Regulierung hat dabei eine Schweizer Bank bei der Anlage entsprechende Klumpenrisikenvorschriften zu beachten, die bei ausländisch beherrschten Banken auch gegenüber dem Mutterhaus gelten.

Zu Frage 23:

Der Regierungsrat kann und will die geschäftspolitischen Entscheide der ZKB und die zukünftige Ausrichtung des USA-Geschäftes der ZKB nicht kommentieren oder beurteilen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi