

KORRUPTIONSFALL

BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich

Politische Aufarbeitung

Bericht der Parlamentarischen
Untersuchungskommission
an den Kantonsrat Zürich

Zürich, 11. September 2012

Sehr geehrter Kantonsratspräsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission gemäss Ihrem Beschluss vom 13. September 2010 über unsere Abklärungen um die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich.

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Markus Bischoff

Die Sekretärin:

Madeleine Speerli

Zusammenfassung des Berichts

1. Die Parlamentarische Untersuchungskommission (PUK BVK) erhielt vom Kantonsrat den Auftrag, die Geschehnisse bei der BVK Personalvorsorge Kanton Zürich im Zusammenhang mit den Korruptionsvorwürfen gegen deren ehemaligen Leiter Asset Management politisch aufzuarbeiten. Nach 36 Sitzungstagen und zwei zweitägigen Klausuren, umfangreichstem Aktenstudium und über 1000 Seiten protokollierter Befragungen von Zeugen und Auskunftspersonen sowie der Beratung zweier Expertengutachten kommt die PUK BVK zu folgendem Schluss:
2. Die BVK wies erhebliche Mängel in der Organisation und Struktur auf. Sie war ein historisch aus der Verwaltung gewachsenes Gebilde. Dabei wurde verpasst, die BVK den sich ab 2000 ändernden gesetzlichen Strukturen und Bedingungen für Pensionskassen anzupassen. Dies führte zu einem Rückstand der Strukturen von fünf bis zehn Jahren gegenüber anderen vergleichbaren Pensionskassen. Der Rückstand hatte zur Folge, dass sich eine grosse Machtfülle beim Leiter Asset Management ergab. Dieser zeichnete wesentlich nicht nur für die Erarbeitung der Anlagestrategie, sondern auch für deren Umsetzung verantwortlich. Zudem war das Asset Management personell weit unterdotiert. Organisatorische Änderungen Richtung einer breiteren Abstützung der Anlageentscheide und eines verstärkten Einbezugs der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter wurden erst ab 2007 zaghaft eingeführt.

Die Mandatsvergabe im Bereich Asset Management erfolgte in zahlreichen Fällen freihändig und ohne Ausschreibungsverfahren. Es wurden grosse Mandate an neugegründete Firmen vergeben. Einige Eigentümer dieser Firmen entschädigten die Mandatsvergabe mit erheblichen Zahlungen an den Leiter Asset Management.

Der Einstieg in die Alternativen Anlagen erfolgte sowohl betreffend Zeitpunkt als auch Umfang wie bei anderen vergleichbaren Pensionskassen. Jedoch geschah er bei der BVK ohne vertiefte Abklärungen der damit verbundenen Risiken, und ohne dass sich die zuständigen Stellen das erforderliche Fachwissen genügend angeeignet hätten.

Obwohl seit 2002 eine erhebliche Unterdeckung bestand, wurde keine Asset- und Liability-Studie¹ in Auftrag gegeben. Solche Studien sind seit 2000 Standard in der Pensionskassenwelt und gelten als Voraussetzung für die Erarbeitung einer Anlagestrategie. Trotz eingeschränkter Risikofähigkeit wurde seit 2002 bewusst ein im Verhältnis dazu zu grosses Risiko gefahren. Damit wurde versucht, den Deckungsgrad zu erhöhen. Die seit 2002 fälligen Sanierungsmassnahmen wurden erst ab 2010 im Anschluss an die erst 2009 in Auftrag gegebene ALM-Studie in Angriff genommen.

Begünstigt wurden diese Versäumnisse dadurch, dass von keiner Seite, obwohl viele Akteure mit Kontroll- und Überwachungsaufgaben betraut waren, Widerstand gegen diese Entwicklung geleistet wurde. In diesem Räderwerk stemmte sich keines der Zahnräder gegen den Lauf der Dinge. Nur so und im Zusammenwirken mit den vielen einzelnen Versäumnissen kam es schliesslich zur Situation, welche die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission erforderlich machte.

3. Die Hauptverantwortung für die angeführten Mängel trägt der Regierungsrat als oberstes Organ der BVK. Diese Rolle bei der zweitgrössten öffentlich-rechtlichen Pensionskasse der Schweiz füllte er nicht aus. So befasste er sich nur mit wenigen Themen der BVK. Wichtige, nicht delegierbare Kompetenzen wurden an die Finanzdirektion ausgelagert. Dadurch wurde er von wesentlichen Informationen abgeschnitten und konnte auch keine entscheidenden Weichen stellen. Trotz Kenntnis der Unterdeckung seit 2002 hat der Regierungsrat es damals unterlassen, Sanierungsmassnahmen in die Wege zu leiten. Ohne vertiefte Grundlagen wurden zu riskante Anlagestrategien beschlossen. Der Regierungsrat kann sich nicht dadurch entlasten, dass ihm solches von Dritten, an welche Kompetenzen delegiert worden waren, nicht mitgeteilt worden sei. Als oberstes Organ hat er selber für eine zweckmässige Organisation und die richtige Auswahl der Mandatsträger zu sorgen. Der Regierungsrat hat seine ausschliessliche Haupt-

¹ Asset- und Liability-Studien (ALM-Studien) dienen dazu, die Aktiv- und Passivseite der Bilanz unter Berücksichtigung der Risiken und Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen. Die Finanzierungsseite und Verpflichtungsentwicklung sind aufeinander abzustimmen (Fachwörterbuch für die berufliche Vorsorge, 2010, Seite 26).

verantwortung stets verteidigt. Obwohl ihm klar sein musste, dass sich die 2003 beschlossene Verselbstständigung der BVK nicht so schnell wie gewünscht verwirklichen lassen würde, hat er sich stets gegen die Abgabe der Verantwortung an ein paritätisches Organ gesträubt.

4. Die Finanzdirektoren waren für das Funktionieren der BVK und für die Umsetzung der Anlagestrategie zuständig. Obwohl seit 2000 immer wieder die mangelnde personelle Ausstattung des Asset Managements moniert worden war und dabei auch die Frage der Machtfülle seines Leiters aufgeworfen wurde, verpassten sie es, dieses personell aufzustocken. Ein Blick in die Pensionskassenlandschaft hätte genügt, um zu sehen, dass die personellen Ressourcen der BVK und insbesondere auch jene des Asset Managements äusserst dünn waren. Man war im Gegenteil stolz darauf, möglichst kostengünstig zu arbeiten. Erhebliche Erschütterungen der Pensionskassenlandschaft wie die Berichte der PUK Bern oder PUK Basel-Stadt wurden seitens der Finanzdirektoren gar nicht zur Kenntnis genommen. Der Bericht der Staatsanwaltschaft III des Kantons Zürich aus dem Jahre 2006, worin auf fragwürdige Anlagen hingewiesen wurde, löste zwar Betriebsamkeit, aber keine strukturellen Änderungen aus. Erst im Anschluss an eine Studie der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften wurden ab 2008 personelle Veränderungen im Asset Management angeordnet und im Anlageausschuss externe Berater beigezogen. Weitere Veränderungen in Richtung Ausweitung der Verantwortung für Anlageentscheide erfolgten erst, nachdem zwei neue Arbeitnehmervertreter im Anlageausschuss erheblich Druck ausgeübt hatten.

Die Finanzdirektoren setzten bei der Führung der BVK nicht die richtigen Schwerpunkte. Sie unterliessen es, die Mandatsvergabe nach verbindlichen Kriterien zu regeln und stimmten der Vergabe an neugegründete Firmen zu. Ebenso hinterfragten sie die Qualifikation des ehemaligen Chef BVK nicht, obwohl dieser nach der Integration der Vermögensverwaltung in die BVK im Jahr 2004 und der Liegenschaftenverwaltung im Jahre 2007 nun ein weit umfangreicheres Aufgabengebiet zu verantworten hatte und die BVK auch organisatorisch zu einer richtigen Pensionskasse wurde.

5. Der ehemalige Geschäftsführer der BVK und ab 2004 Vorgesetzter des Leiters Asset Management setzte sich zwar mit vollen Kräften für die BVK ein. Er fühlte sich aber zusehend mit den immer grösser werdenden Managementaufgaben überfordert. Dies wurde von seinen Vorgesetzten nicht erkannt. Seine Führungsschwäche behinderte die organisatorische und strukturelle Neuausrichtung der BVK. Der neue Geschäftsführer der BVK hat seit seinem Amtsantritt im Jahr 2009 für wesentliche und tiefgreifende Veränderungen gesorgt.
6. Der ehemalige Leiter Asset Management konnte in diesen Strukturen seinen enormen Freiraum ausnützen und unbehelligt während Jahren von verschiedenen Geschäftspartnern der BVK erhebliche geldwerte Vorteile entgegennehmen. Die PUK BVK musste zur Kenntnis nehmen, dass konkrete Hinweise auf sein Tun fehlten. Ebenso blieb aufgrund mangelnder interner sozialer Kontrolle das enge persönliche Beziehungsnetz mit seinen Geschäftspartnern unerkannt.
7. Die Verwaltungskommission und der Anlageausschuss besaßen nur ein Anhörungsrecht. Das Mitreden ohne Kompetenz wirkte auf die Mitglieder demotivierend. Der Regierungsrat als Wahlbehörde unterliess es, die Gremien mit kritischen Fachleuten zu besetzen und diese weiterzubilden zu lassen. Erst im Jahre 2007, mit dem Eintritt von zwei neuen Arbeitnehmervertretern, kam eine Dynamik in diese Gremien. Dies sorgte vorerst für eine Abwehrhaltung und erst allmählich konnte deren Kritik konstruktiv aufgenommen werden.
8. Die Finanzkontrolle und der Experte für berufliche Vorsorge übten ihre Aufgaben mit Zurückhaltung, teilweise unvollständig und ohne Biss aus. Beiden war gemeinsam, dass sie die Finanzdirektion und nicht den Regierungsrat als oberstes Organ und damit als Ansprechpartner betrachteten.
9. Das damalige Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen² überwachte die BVK erst seit 1998. Dieser Aufgabe ist es, obwohl es als Amt eine Direktion kontrollieren musste, im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben nachgekommen.

² Heute BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (Abkürzung heute wie früher: BVS)

-
10. Der Investment Controller war sowohl vom Zeit- als auch vom Honorarumfang her der wichtigste Berater der BVK und der Finanzdirektoren. Er hat diesen Auftrag unter seinem eng begrenzten Controllingverständnis ausgeführt. Dieses Verständnis stimmte nicht mit dem Leistungsauftrag und den Erwartungen der zu beratenden Finanzdirektoren überein. Auch dieser Umstand führte dazu, dass wichtige Informationen nicht an die zuständigen Organe gelangten.
 11. Die Finanzkommission als Aufsichtskommission des Kantonsrates hat sich in den Jahren 2000 bis 2007 intensiv mit der BVK auseinandergesetzt. Die Kritik einzelner Mitglieder stiess auf Widerstand. Dies lag einerseits daran, dass deren Kritik teilweise mit unbewiesenen persönlichen Verdächtigungen und taktisch ungeschickt vorgebracht wurde, andererseits aber auch daran, dass sie als parteipolitisch gefärbt abgetan wurde, obwohl dies nicht zutraf. Die Einsetzung einer Subkommission war zwar richtig, doch konnte diese mit der eingeschlagenen Arbeitsweise keine Transparenz schaffen. Eine Kommission, welche nur die Direktbetroffenen befragt und keine Fachleute bezieht, muss angesichts der komplexen Materie zwangsläufig an der Oberfläche bleiben.
 12. Die Frage der Haftung lässt die PUK BVK angesichts der Komplexität, und weil es sich um juristisches Neuland handelt, offen. Vertiefte Abklärungen sind hierzu notwendig. Dies wird Aufgabe des neuen Stiftungsrates sein. Eine Grobschätzung ergibt ein mögliches Schadenpotenzial von einigen Hundert Millionen bis anderthalb Milliarden Franken. Sollte der adäquate Kausalzusammenhang zwischen dem möglichen Schaden und den Pflichtverletzungen bewiesen werden, würden dafür in erster Linie die Regierungsräte persönlich aber auch der Kanton als Träger der BVK sowie allenfalls weitere Organe haften. Aufgrund des kantonalen Haftungsgesetzes hätte der Kanton die auf die einzelnen Regierungsräte treffenden Haftungssummen zu übernehmen.
 13. Seit 2009 sind in der BVK erhebliche strukturelle Änderungen erfolgt. Zudem wurden Sanierungsmassnahmen verabschiedet. Im Hinblick auf die von Bundesrechts wegen vorzunehmende Verselbstständigung werden zwangsläufig die Organe der BVK neu strukturiert. Die Empfehlungen der

PUK BVK beschränken sich nebst der Vollendung der bereits eingeleiteten Massnahmen im Wesentlichen darauf, Strategieerarbeitung, Umsetzung und Überwachung der Vermögensanlage klar zu trennen. Ebenso ist grundsätzlich zu fragen, ob die gesamten Vermögensanlagen mit eigenen Kräften selber oder ausser Haus verwaltet werden sollen. Dem Regierungsrat wird empfohlen, Nebenbeschäftigungen des höheren Kaderns besser zu regeln, langfristige Mandate generell periodisch auszuschreiben und den Kantonsrat von sich aus, bei ausserordentlichen Vorkommnissen, zu orientieren. Dem Kantonsrat wird empfohlen, den Wissenstransfer der Kommissionen bei Legislaturwechseln sicherzustellen. Ebenso soll durch geeignete Massnahmen erreicht werden, dass bei der Aufsichtstätigkeit mehrerer Kommissionen über dieselben Amtsstellen die Schnittstellen definiert sind. Der neu zu wählende Stiftungsrat der BVK hat die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen gegenüber den einzelnen Regierungsräten, anderen Involvierten und dem Kanton näher zu prüfen. Der Kantonsratspräsident hat verjährungsunterbrechende Handlungen in die Wege zu leiten.

Übersicht

I	Parlamentarische Untersuchungskommission BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich.....	1
1	Auftrag der Parlamentarischen Untersuchungskommission.....	1
2	Arbeitsweise	3
3	Kosten	23
II	Ereignisse rund um die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich	24
1	Strafverfahren gegen Daniel Gloor und Mitbeschuldigte	24
2	Administrativuntersuchung der Finanzdirektion	32
3	Pensionskassenlandschaft im relevanten Zeitraum.....	36
III	Organe, Gremien und Aufsicht der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich	41
1	Rechtliche Grundlagen der Organisation der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich.....	41
2	Organisationsgeschichte der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich	45
3	Organe der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich und ihre Beurteilung.....	46
4	Gremien der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich und ihre Beurteilung.....	108
5	Daniel Gloor.....	122
6	Investment Controller	134
7	Aufsicht über die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich und ihre Beurteilung.....	146
8	Experte für berufliche Vorsorge	159
9	Gesamtwürdigung der PUK BVK zu den Organen, Gremien und der Aufsicht der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich	163
IV	Haftungsfragen	169
1	Schadensbild	169
2	Juristische Verantwortlichkeit	174

V	Vorschläge für die Zukunft	183
1	Zusammenfassung der bisherigen Änderungen in der BVK Personalvorsorge Kanton Zürich	183
2	Empfehlungen der PUK BVK.....	186
VI	Anhänge	189
1	Zusammenfassung des Gutachtens der PPCmetrics.....	189
2	Zusammenfassung des Gutachtens von Felix Schmid	193
3	Kantonsrätliche Vorstösse zur BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich.....	198
4	Abkürzungsverzeichnis.....	201
VII	Inhaltsverzeichnis	202

I Parlamentarische Untersuchungskommission BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich

1 Auftrag der Parlamentarischen Untersuchungs- kommission

1.1 Gesetzliche Grundlagen

Bedürfen Vorkommnisse von grosser Tragweite im Zuständigkeitsbereich der Oberaufsicht des Kantonsrates der besonderen Klärung, kann zur Ermittlung der Sachverhalte und zur Beschaffung weiterer Beurteilungsgrundlagen eine Untersuchungskommission eingesetzt werden³.

1.2 Einsetzung der Parlamentarischen Untersuchungskommission BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich

1.2.1 Erste Diskussionen zur Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission

Struktur und Anlagestrategie der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich (in der Folge: BVK) waren immer wieder Gegenstand von Diskussionen im Kantonsrat und in der Finanzkommission. Um die Unklarheiten und Fragen zu klären, setzte die Finanzkommission am 10. März 2005 eine Subkommission ein (siehe III.7.1.5). Unstimmigkeiten über die Arbeit der Subkommission führten dazu, dass die SVP-Mitglieder in der Finanzkommission im Auftrag ihrer Fraktion einen Antrag auf Einsetzung einer parlamentarischen Untersuchungskommission (in der Folge: PUK) stellten, der mit sieben zu vier Stimmen abgelehnt wurde⁴.

1.2.2 Antrag der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungs- kommission vom 9. September 2010

Am 4. Juni 2010 orientierte die Oberstaatsanwaltschaft des Kantons Zürich über die Strafuntersuchung gegen ein Kadermitglied der BVK wegen Korruptionsvorwürfen. Gleichentags nahm die Finanzdirektorin Ursula Gut zur Verhaftung des BVK-Kadermitglieds Stellung und kündigte eine Administrativuntersuchung an.

Angesichts der grossen politischen Bedeutung dieser Vorkommnisse setzten die Finanzkommission am 8. Juli 2010 und die Geschäftsprüfungskommission am 13. Juli 2010 eine gemeinsame Subkommission für vertiefte Abklärungen ein. Diese kam zum Schluss, eine

³ § 34f Abs. 1 Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981 (KRG; LS 171.1)

⁴ Sitzung Finanzkommission vom 16. März 2006

PUK könne unabhängig und ohne Einschränkungen sowie mit eigenen Ressourcen den Sachverhalt untersuchen. Die Finanzkommission und die Geschäftsprüfungskommission kamen nach Würdigung der gesamten Umstände zum selben Schluss. Nach Anhörung des Regierungsrates beantragten die beiden Aufsichtskommissionen deshalb dem Kantonsrat die Einsetzung einer PUK⁵.

1.2.3 Auftrag der PUK BVK

Der Kantonsrat folgte diesem Antrag mit 162 zu 0 Stimmen und setzte eine PUK mit folgendem Auftrag ein⁶:

- „I. Es wird gestützt auf § 34f des Kantonsratsgesetzes eine Parlamentarische Untersuchungskommission mit elf Mitgliedern eingesetzt.
- II. Gegenstand der Parlamentarischen Untersuchung bilden die Vorkommnisse bei der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich.

Die Untersuchungskommission hat insbesondere zu untersuchen,

- ob es in der BVK bzw. innerhalb der Finanzdirektion sowie bei der externen Kontrolle organisatorische oder strukturelle Versäumnisse gab, welche das Begehen von Verfehlungen begünstigten;
- ob innerhalb der BVK bzw. der Finanzdirektion sowie bei der externen Kontrolle Aufsichtspflichten vernachlässigt wurden.

Aufgrund des Untersuchungsergebnisses hat die Untersuchungskommission organisatorische und strukturelle Verbesserungsvorschläge aufzuzeigen, wie solche Vorkommnisse durch die Aufsichts- und Oberaufsichtsbehörden frühzeitig erkannt und verhindert werden können und wie das reibungslose Funktionieren der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich sichergestellt werden kann.

- III. Die Untersuchungskommission erstattet dem Kantonsrat Bericht über das Ergebnis ihrer Untersuchungen, insbesondere über allfällige festgestellte Verantwortlichkeiten und institutionelle Mängel. Sie unterbreitet gegebenenfalls Vorschläge organisatorischer und rechtlicher Art.
- IV. Das Sekretariat der Untersuchungskommission wird von den Parlamentsdiensten geführt.
- V. Die Geschäftsleitung genehmigt auf der Basis einer Kostenschätzung die für die Arbeit der Untersuchungskommission anfallenden Kosten (personelle und organisatorische Massnahmen) und ergänzt entsprechend das Budget des Regierungsrates.
- VI. Die Interfraktionelle Konferenz wird beauftragt, die Wahl der Mitglieder und des Präsidiums der Untersuchungskommission vorzubereiten.

⁵ KR Nr. 253/2010

⁶ Sitzung Kantonsrat vom 13. September 2010, Seiten 11990ff.

VII. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VIII. Mitteilung an den Regierungsrat.“

2 Arbeitsweise

2.1 Mitglieder

Am 20. September 2010 wählte der Kantonsrat folgende Mitglieder in die PUK BVK⁷:

Martin Arnold (SVP, Oberrieden)

Beat Badertscher (FDP, Zürich)

Nicole Barandun-Gross (CVP, Zürich)

Markus Bischoff (AL, Zürich)

Hans Peter Häring (EDU, Wettswil a. A.)

Thomas Maier (GLP, Dübendorf)

Martin Naef (SP, Zürich)

Hans-Peter Portmann (FDP, Thalwil)

Walter Schoch (EVP, Bauma)

Jorge Serra (SP, Winterthur)

Bruno Walliser (SVP, Volketswil)

2.1.1 Präsident und Vizepräsident

Als Präsidenten der PUK BVK wählte der Kantonsrat Markus Bischoff⁸. An ihrer zweiten Sitzung wählte die PUK BVK Bruno Walliser zu ihrem Vizepräsidenten⁹.

2.1.2 Mutationen der Mitglieder

Anlässlich der ersten Sitzung legten die PUK-Mitglieder allfällige Verbindungen zur BVK und Kontakte zu Personen offen, die in die Strafuntersuchung involviert waren¹⁰. Unter anderem wies Martin Arnold darauf hin, dass er eine solche Person kennen würde. Die PUK BVK kam zum Schluss, dass nach dem damaligen Kenntnisstand bei keinem Mitglied Befangenheit vorlag. Im Zuge der ersten Informationsbeschaffung und nach ersten Gesprächen mit den Strafverfolgungsbehörden ergab sich jedoch, dass – obwohl sachlich und juristisch unbegründet – gegenüber Martin Arnold aufgrund der offengelegten Bekanntschaft der An-

⁷ Sitzung Kantonsrat vom 20. September 2010, Seiten 12102f.

⁸ Sitzung Kantonsrat vom 20. September 2010, Seiten 12103ff.

⁹ Sitzung PUK BVK vom 2. November 2010, Seite 13

¹⁰ Sitzung PUK BVK vom 8. Oktober 2010, Seite 10

schein von Befangenheit konstruiert werden könnte. Um eine allfällige Beeinträchtigung der laufenden Untersuchung der PUK BVK zu vermeiden, entschloss sich Martin Arnold, per Ende November 2010 aus der PUK BVK zurückzutreten, was der Kantonsrat genehmigte¹¹. Als seinen Nachfolger in der PUK BVK wählte der Kantonsrat Orlando Wyss (SVP, Dübendorf)¹².

Im Rahmen der Erneuerungswahl der Mitglieder des Kantonsrates vom 3. April 2011 wurde das bisherige PUK-Mitglied Nicole Barandun-Gross nicht wiedergewählt. Sie schied deshalb auf das Ende der Legislatur aus dem Kantonsrat und der PUK BVK aus. Als ihre Nachfolgerin in der PUK BVK wählte der Kantonsrat Silvia Steiner (CVP, Zürich)¹³.

Am 23. Oktober 2011 wurden die PUK-Mitglieder Thomas Maier und Martin Naef in den Nationalrat gewählt. Thomas Maier ersuchte den Kantonsrat um Rücktritt aus der PUK BVK per 17. November 2011, was genehmigt wurde¹⁴. Als seine Nachfolgerin wählte der Kantonsrat Rahel Walti (GLP, Thalwil)¹⁵.

Martin Naef trat Ende Amtsjahr 2011/2012 aus dem Kantonsrat und der PUK BVK aus. Als seinen Nachfolger in die PUK BVK wählte der Kantonsrat am 4. Juni 2012 Rolf Steiner (SP, Dietikon)¹⁶.

Die neu gewählten Mitglieder der PUK BVK hatten jeweils eine Unbedenklichkeitserklärung bezüglich der Beschuldigten in der BVK-Strafuntersuchung abzugeben, die auch an den Leitenden Oberstaatsanwalt zur Kenntnisnahme weitergeleitet wurde.

2.2 Organisation

2.2.1 Geschäftsreglement vom 2. November 2010

Die PUK BVK verabschiedete ein Geschäftsreglement, in welchem insbesondere ihr Auftrag, die Organisation der Arbeit, das Amtsgeheimnis sowie die Information der Öffentlichkeit geregelt wurden¹⁷.

2.2.2 Sekretariat

Das Sekretariat der PUK BVK wurde von den Parlamentsdiensten geführt, wobei Madeleine Speerli, Sekretärin der Geschäftsprüfungskommission, als Sekretärin der PUK BVK eingesetzt wurde¹⁸. Zu ihrem Stellvertreter wurde Emanuel Brügger ernannt, der jedoch nur bei

¹¹ Sitzung Kantonsrat vom 22. November 2010, Seiten 12744f.

¹² Sitzung Kantonsrat vom 13. Dezember 2010, Seiten 12953f.

¹³ Sitzung Kantonsrat vom 9. Mai 2011, Seite 38

¹⁴ Sitzung Kantonsrat vom 7. November 2011, Seite 1640

¹⁵ Sitzung Kantonsrat vom 21. November 2011, Seite 1716

¹⁶ Sitzung Kantonsrat vom 4. Juni 2012

¹⁷ Sitzung PUK BVK vom 2. November 2011

¹⁸ Beschluss Kantonsrat vom 13. September 2010, Ziffer IV

einem Ausfall der PUK-Sekretärin zum Einsatz kommen sollte. Als Entlastung wurde ihr eine Protokollführerin sowohl für die Geschäftsprüfungskommission als auch für die PUK BVK im Umfang von 60 Stellenprozenten per 1. Oktober 2010 zugeordnet. Zudem wurde per 1. Januar 2011 für die PUK BVK Rechtsanwältin Katrin Meyer, wissenschaftliche Mitarbeiterin, im Umfang von 60 Stellenprozenten, beschränkt auf zwei Jahre, eingestellt. Vom 1. September 2011 bis 31. März 2012 wurde ihr Pensum auf 80 Stellenprozente erhöht. Die Sekretärin der PUK BVK arbeitete durchschnittlich 40 Prozent für die PUK BVK.

Im Nachhinein muss festgestellt werden, dass diese Lösung nicht zu befriedigen vermochte. Zum einen waren die personellen Ressourcen angesichts des Untersuchungsumfangs und der Komplexität der Fragestellungen knapp bemessen. Zum anderen konnte die gleichzeitige Funktion als PUK- und GPK-Sekretärin nur durch zahlreiche Überstunden erfüllt werden, was in Anbetracht der zweijährigen Untersuchungsdauer an die Grenze des Zumutbaren stiess. Die PUK BVK kommt zum Schluss, dass zwei Teilzeitmitarbeitende, die nur der PUK BVK zur Verfügung gestanden hätten, eine zweckmässige Lösung gewesen wären.

Dem PUK-Sekretariat wurden zwei miteinander verbundene Räume - ein Büro für die wissenschaftliche Mitarbeiterin sowie ein kleines Sitzungszimmer - im Kaspar-Escher-Haus zur Verfügung gestellt. Mit Blick auf die Vertraulichkeit der Akten hatten zu diesen Räumlichkeiten lediglich die PUK-Mitglieder, die PUK-Sekretärin sowie die wissenschaftliche Mitarbeiterin, der stellvertretende PUK-Sekretär und der Chef der Parlamentsdienste Zugang. Weiteren Personen war der Zugang verwehrt.

2.3 Verfahrensrechte und Verfahrensgrundsätze

2.3.1 Gesetzliche Grundlagen

Zu Auftrag, Einsetzung und Verfahren einer PUK finden sich im KRG insgesamt acht Bestimmungen¹⁹. Im Detail äussert sich das Gesetz zu verschiedenen Verfahrensfragen nicht. Im Rahmen der Untersuchung der PUK I (Affäre Raphael Huber) vom Juli 1995 bis Juli 1997 wurden die Bestimmungen des KRG in einzelnen Arbeitspapieren ausgelegt und konkretisiert. Zwar hatten in der Zwischenzeit die Bestimmungen des KRG zur PUK nicht geändert, doch wurden insbesondere das kantonale Verwaltungsverfahren und die kantonale Behördenorganisation an die neuen Prozessgesetze und Verfahrensbestimmungen des Bundes angepasst. Es war deshalb angezeigt, die bestehenden Arbeitspapiere entsprechend anzupassen und in Richtlinien zusammenzufassen²⁰.

Für die Ermittlung des Sachverhaltes und die Beweiserhebung gelten die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes sinngemäss, soweit das KRG nichts anderes be-

¹⁹ §§ 34f bis 34n KRG

²⁰ Richtlinien zum Verfahren der PUK BVK vom 1. März 2011

stimmt²¹. Das VRG verweist hinsichtlich der Beweiserhebung wiederum auf die Bestimmungen der Schweizerischen Zivilprozessordnung, die sinngemäss anzuwenden sind²².

Um den Verfahrensmassnahmen der PUK das nötige Gewicht zu verleihen, wird zudem Art. 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches betreffend den Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen als anwendbar erklärt²³. Demzufolge kann eine Person, die einer Verfügung der PUK BVK nicht Folge leistet, mit Busse bestraft werden.

2.3.2 Ermittlung des Sachverhaltes und Beweiserhebung

Die Würdigung des Sachverhaltes und die Schlussfolgerungen durch die PUK BVK erfolgen nach freiem Ermessen. Bei der Ermittlung des Sachverhaltes und der Beweiserhebung orientiert sich die PUK BVK grundsätzlich an den Regeln der entsprechenden Verfahrensgesetze. Die Beweislast für allfällige Amtspflichtverletzungen und Nachlässigkeiten liegt bei der PUK BVK. Diese hat im Rahmen des Beweisverfahrens abzuklären, ob solche Pflichtverletzungen nachgewiesen werden können. Kann dieser Beweis nicht erbracht werden, hat die PUK BVK das zu akzeptieren. Eine Belastung der Betroffenen fällt ausser Betracht. Die PUK BVK führt jedoch eine parlamentarische, nicht eine gerichtliche Untersuchung durch. Ihre Mitglieder sind nicht Richter, sondern Parlamentarier. Die PUK BVK hat das Recht, die erhobenen Beweise frei zu würdigen. Diesbezüglich steht ihr – wie auch dem Richter – ein breiter Raum des Ermessens zu²⁴.

2.3.3 Akteneinsichtsrecht der PUK BVK

Die PUK BVK kann die Herausgabe sämtlicher Akten der Verwaltung, des Regierungsrates, der Justizverwaltung, der öffentlichen Anstalten und der Finanzkontrolle verlangen. Weiter darf sie von Privatpersonen, soweit diese der Zeugenpflicht unterstehen, die Herausgabe von Akten verlangen²⁵.

2.3.4 Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugeneinvernahmen

Die PUK BVK kann Zeugen einvernehmen, Auskunftspersonen befragen, von Amtsstellen, Behördenmitgliedern, Personen aus der Verwaltung und Privatpersonen, soweit sie der Zeugenpflicht unterstehen, mündliche oder schriftliche Auskünfte einholen sowie Sachverständige beiziehen²⁶.

²¹ Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2); § 34g Abs. 2 KRG

²² Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272); § 60 VRG

²³ Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311); § 34g Abs. 2 KRG

²⁴ Bericht PUK I, Seiten 15f.

²⁵ § 34h lit. f KRG i.V. § 34h lit. b KRG

²⁶ § 34h Abs. 1 KRG

2.3.4.1 Amtsgeheimnis

Die Mitglieder des Regierungsrates und die Personen aus der Verwaltung sind generell vom Amtsgeheimnis entbunden²⁷. Gleiches hat aus Sicht der PUK BVK für ehemalige Regierungsmitglieder und ehemalige Mitarbeitende zu gelten, da ihnen die Informationen, die dem Amtsgeheimnis unterliegen, während ihrer Amtszeit oder während ihrer Anstellungsdauer anvertraut worden sind. Auch die Mitglieder der Organe der BVK sind gegenüber der PUK BVK nicht vom Amtsgeheimnis zu entbinden. Diese sind Teil der kantonalen Verwaltung²⁸.

Hingegen hatte die Finanzdirektorin Personen, die in einem Auftrags- oder Mandatsverhältnis für die Finanzdirektion oder die BVK tätig waren, vor der Einvernahme durch die PUK BVK vom Amts- oder Anwaltsgeheimnis zu entbinden. Ebenso hatte der Kantonsratspräsident amtierende und ehemalige Mitglieder des Kantonsrates vor der Einvernahme vom Amts- und Sitzungsgeheimnis zu entbinden.

2.3.4.2 Einvernahme von Zeugen

Die Einvernahme von Zeugen richtet sich nach den Bestimmungen der ZPO²⁹. Die Zeugen sind verpflichtet, bei der Beweiserhebung mitzuwirken und wahrheitsgemäss auszusagen³⁰. Aktenherausgabe und Aussagen von Regierungsräten und Mitgliedern der Verwaltung können nicht mit dem Hinweis auf das Amtsgeheimnis verweigert werden. Zudem sind die Personen aus der Verwaltung verpflichtet, der PUK BVK über Wahrnehmungen bezüglich des Untersuchungsgegenstandes, die sie in Ausübung ihres Dienstes gemacht haben und die ihre dienstlichen Obliegenheiten betreffen, wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie allfällige Akten zu nennen, die den Gegenstand der Untersuchung betreffen³¹.

2.3.4.3 Befragung von Auskunftspersonen

Personen, gegen die sich die Untersuchung ganz oder vorwiegend richtet, dürfen nur als Auskunftspersonen befragt werden³². Die PUK BVK musste demnach nach Abschluss der Informationsbeschaffungsphase und vor der Befragung entscheiden, ob eine zu befragende Person als Zeuge oder als Auskunftsperson zu befragen sei.

Die Befragung von Auskunftspersonen ist weder im KRG noch durch Verweise auf das VRG und die ZPO zwingend geregelt. Weder das VRG noch die ZPO kennen den Rechtsbegriff

²⁷ § 34i KRG

²⁸ Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung, Anhang 2 (VOG RR; LS 172.11)

²⁹ § 34g Abs. 2 KRG i.V. § 60 VRG

³⁰ Art. 160ff. ZPO

³¹ § 34k KRG

³² § 34g Abs. 3 KRG

der Auskunftsperson. Es rechtfertigt sich, die Verfahrensregeln der Zeugeneinvernahme analog anzuwenden. Ausgenommen davon sind die Regeln zur Wahrheitspflicht und zu den Zeugnisverweigerungsrechten.

Die Auskunftsperson kann zudem ohne Angabe von Gründen die Aussage verweigern. Falls sie jedoch aussagt, werden ihre Aussagen als Beweismittel verwendet. Die Auskunftsperson ist zu Beginn der Befragung auf diese Folge hinzuweisen.

Anders verhält es sich bei Auskunftspersonen aus der Verwaltung. Diese sind gehalten, die Interessen des Kantons zu wahren. Sie haben der PUK BVK Wahrnehmungen bezüglich des Untersuchungsgegenstandes, die sie in Ausübung ihres Dienstes gemacht haben und die ihre dienstlichen Obliegenheiten betreffen, wahrheitsgemäss Auskunft zu erteilen sowie allfällige Akten zu nennen, die den Gegenstand der Untersuchung betreffen³³. Die Auskunftsperson darf hingegen schweigen, wenn sie sich selbst belasten würde oder über ausserdienstliche Belange Auskunft gibt. Im Falle der Falschaussage können die Dienstpflichten verletzt sein, was die PUK BVK der zuständigen Stelle anzuzeigen hätte. Die Auskunftsperson muss deshalb vor der Befragung auf mögliche personalrechtliche Folgen einer falschen Aussage hingewiesen werden.

Für die Befragung von Mitgliedern des Regierungsrates vor der PUK BVK gelten diese Bestimmungen sinngemäss³⁴.

2.3.4.4 Befragung der Sachverständigen

Die Sachverständigen wurden gemäss den einschlägigen Regelungen der ZPO befragt³⁵.

2.3.4.5 Protokollierung der Befragungen und Einvernahmen

Die Aussagen der Zeugen sowie der Auskunftspersonen wurden jeweils auf einen Tonträger aufgenommen und im Anschluss an die Einvernahme protokolliert. Die einvernommenen Personen konnten die Ausfertigung ihrer Aussagen im PUK-Sekretariat einsehen und gegebenenfalls Korrekturen anbringen. Danach hatten sie das Protokoll zu unterzeichnen.

2.3.4.6 Entschädigung von Zeugen und Auskunftspersonen

Für die Entschädigung von Zeugen und Auskunftspersonen findet die Entschädigungsverordnung der obersten Gerichte sinngemäss Anwendung³⁶.

2.3.5 Beteiligung von Betroffenen am Verfahren

Für Betroffene im Verfahren der PUK gelten besondere Regeln³⁷: Sind Mitglieder des Regierungsrates, Personen aus der Verwaltung und Dritte durch die Untersuchung in ihren

³³ § 34k KRG

³⁴ § 34m Abs. 3 KRG

³⁵ Art. 184 ZPO

³⁶ Entschädigungsverordnung der obersten Gerichte (LS 211.12)

Interessen unmittelbar betroffen, haben diese das Recht, den Befragungen von Personen beizuwohnen und Ergänzungsfragen zu stellen, an Augenscheinen teilzunehmen sowie in die herausgegebenen Akten, Gutachten und Einvernahmeprotokolle der PUK BVK Einsicht zu nehmen.

Die PUK BVK sah eine „unmittelbare Betroffenheit in ihren Interessen“ nur dann als gegeben, wenn die Person durch das Ergebnis der Untersuchung befürchten muss, ihr Verhalten werde im Untersuchungsbericht negativ gewürdigt. Für die Ermittlung der Betroffenheit ist somit von den faktischen Wirkungen eines Untersuchungsberichtes auszugehen. Es sind keine allzu hohen Anforderungen an die unmittelbare Betroffenheit zu stellen. Nach Abschluss der Informationsbeschaffungsphase wurde den Personen, welche die PUK BVK als betroffen erachtet, dies schriftlich mitgeteilt.

Auch wenn eine unmittelbare Betroffenheit anzunehmen ist, kann die PUK BVK die Anwesenheit von Betroffenen verweigern, wenn dies die „Interessen der laufenden Untersuchung“ gebieten und sich die Untersuchung nicht ausdrücklich gegen diese Personen richtet³⁸. Wird die Anwesenheit oder die Akteneinsicht verweigert, so kann auf die betreffenden Beweismittel nur dann abgestellt werden, wenn deren wesentlicher Inhalt den betroffenen Personen eröffnet und ihnen Gelegenheit geboten wurde, Stellung zu nehmen und Gegenbeweismittel zu bezeichnen.

Vor der Veröffentlichung des Schlussberichts ist denjenigen Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, eine Frist zu setzen, innert derer sie sich zu den Vorwürfen schriftlich äussern können.

2.3.6 Beteiligung des Regierungsrates am Verfahren

Die PUK BVK informierte den Regierungsrat mittels Orientierungskopien über schriftliche Aufforderungen zur Aktenherausgabe und mittels Anzeigen über Vorladungen zu Befragungen und Einvernahmen sowie über die Durchführung von Augenscheinen. Die Einvernahme- und die Befragungsprotokolle wurden dem Regierungsrat zudem zur Einsichtnahme zugestellt. Der Regierungsrat hatte den Staatsschreiber gegenüber der PUK BVK mit der Wahrung sämtlicher dem Regierungsrat zukommenden Rechte bevollmächtigt.

Der Regierungsrat hat das Recht, sich vor der PUK BVK und in einem Bericht zuhanden des Kantonsrates zu den Schlussergebnissen der Untersuchung zu äussern³⁹.

³⁷ § 34I KRG

³⁸ § 34I Abs. 2 KRG

³⁹ § 34m Abs. 2 KRG

2.3.7 Anordnungen und Entscheide der PUK BVK

Gegen Anordnungen des Kantonsrates und seiner Organe ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht unzulässig⁴⁰. Gemäss Regierungsrat gilt dieser Ausschluss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde auch für Untersuchungshandlungen einer PUK⁴¹. Zur Begründung führt der Regierungsrat aus: „Obwohl es bei diesen Akten im Wesentlichen um Einzelpersonen geht, sollte im Fall einer Rechtsstreitigkeit der Weiterzug an ein Gericht gleichwohl grundsätzlich ausgeschlossen sein. Denn die Allgemeinheit hat daran in der Regel ein grosses Interesse und der Kantonsrat entscheidet in breiter Abwägung der Interessen. Gerade deswegen hat der Gesetzgeber diese Akte dem Kantonsrat zugewiesen. Dadurch zeichnen sie sich als solche mit vorwiegend politischem Charakter aus. Dem Verwaltungsgericht soll nicht zugemutet werden, darüber entscheiden zu müssen.“ Nicht zu prüfen hatte die PUK BVK, ob dieser Ausschluss auch für die Anfechtung formeller Anordnungen gilt (beispielsweise Sanktionen wegen unberechtigter Zeugnisverweigerung). Ein diesbezüglicher genereller Ausschluss eines kantonalen Rechtsmittels für den Betroffenen ist schwer vorstellbar.

2.4 Vorgehen

2.4.1 Sitzungsrhythmus

In der Informationsbeschaffungsphase, die von Anfang Oktober 2010 bis Ende Mai 2011 dauerte, führte die PUK BVK insgesamt zwölf Sitzungen durch⁴². In der Sachverhaltsermittlungs- und Beweiserhebungsphase, die von Anfang Juni 2011 bis Anfang Dezember 2011 dauerte, waren es insgesamt 20 Sitzungen. In der Auswertungsphase von Anfang Dezember 2011 bis Ende Januar 2012 wurden eine Sitzung sowie eine zweitägige Klausur durchgeführt. Nach Vorliegen eines ersten Entwurfs Mitte April 2012 benötigten die Beratung und Bereinigung des Schlussberichts bis zur Verabschiedung zuhanden des Kantonsrates eine weitere zweitägige Klausur und drei Sitzungen⁴³.

Das Sekretariat traf sich in der gesamten Zeit wöchentlich mit dem Präsidenten, um die Sitzungen vorzubereiten und die laufenden Geschäfte zu behandeln.

2.4.2 Koordination mit dem Strafverfahren

Am 16. November 2010 orientierte die Oberstaatsanwaltschaft eine Delegation der PUK BVK über das Strafverfahren, das von der Staatsanwaltschaft III des Kantons Zürich, Wirtschaftsdelikte, geführt wurde. Dabei wurde vereinbart, dass die PUK BVK Einsicht in die Strafakten nehmen und – soweit relevant – beiziehen könne. Diese Akteneinsicht fand

⁴⁰ § 42 lit. b VRG

⁴¹ Vorlage 4600

⁴² Die einzelnen Sitzungen dauerten bis zu acht Stunden.

⁴³ Sitzung PUK BVK vom 11. September 2012

Anfang Dezember 2010 statt. Insgesamt wurden rund 20 Bundesordner sowie eine grosse Zahl weiterer Akten auf elektronischem Datenträger aus dem Strafverfahren beigezogen. In der Folge fanden eine weitere Besprechung einer Delegation der PUK BVK mit der Staatsanwaltschaft III sowie mehrere telefonische Unterredungen des Präsidenten der PUK BVK mit den verfahrensführenden Staatsanwälten statt.

2.4.3 Weiterer Aktenbeizug

Neben den Akten aus dem Strafverfahren zog die PUK BVK Akten von folgenden Verwaltungseinheiten und Behörden bei: BVK, BVS, Direktion der Justiz und des Innern, Finanzdirektion, Finanzkontrolle, Gebäudeversicherung, Finanzkommission und Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates, PUK I (Affäre Raphael Huber), Obergericht des Kantons Zürich sowie PriceWaterhouseCoopers (in der Folge: PwC). Insgesamt umfassten diese Akten rund 40 Bundesordner sowie mehrere elektronische Datenträger.

2.4.4 Erste Einvernahmen

Im Rahmen der Informationsbeschaffung fanden zwischen Mitte Dezember 2010 und Anfang März 2011 erste Einvernahmen und Befragungen von folgenden Personen statt (in chronologischer Reihenfolge):

- Regierungsrätin Ursula Gut als Auskunftsperson
- Georg Müller, Beauftragter in der Administrativuntersuchung, als Zeuge
- Thomas Schönbächler, Chef BVK, als Auskunftsperson
- Stefan Kühn, BDO AG (in der Folge: BDO), Beauftragter in der Administrativuntersuchung, als Zeuge
- Bruno Purtschert, BDO, Beauftragter in der Administrativuntersuchung, als Zeuge
- Werner Schiesser, BDO, Beauftragter in der Administrativuntersuchung, als Zeuge
- Roland Furger, Balmer-Etienne AG (in der Folge: balmeretienne), Beauftragter in der Administrativuntersuchung, als Zeuge
- alt Regierungsrat Christian Huber als Auskunftsperson

2.4.5 Eingrenzung des Untersuchungsfeldes und Einsetzung von Subkommissionen

Die PUK BVK beschränkte den Untersuchungszeitraum auf die Zeit von 1995 bis 2010⁴⁴. Zudem wurde beschlossen, dass folgende Organe und Aufsichtsbehörden im Fokus der Untersuchung stehen: Regierungsrat, Finanzdirektion, Organe der BVK (Geschäftsleitung [in der Folge: GL BVK], Investment Committee [in der Folge: ICO], Verwaltungskommission

⁴⁴ Sitzung PUK BVK vom 15. März 2011

und Anlageausschuss), Finanzkontrolle inkl. PwC, Investment Controller der BVK, BVS sowie parlamentarische Aufsichtsorgane.

Mit den weiteren Untersuchungen wurden drei Subkommissionen der PUK BVK beauftragt, wobei sie jeweils an den Sitzungen der PUK BVK über den Untersuchungsstand zu berichten hatten.

2.4.5.1 Subkommission I

Die Subkommission I hatte insbesondere die Fragen zu Funktion und Aufsicht der im Fokus stehenden Organe und Aufsichtsbehörden zu klären. Dabei interessierten die Rechtsgrundlagen, die zugewiesenen Aufgaben und der Vergleich mit der tatsächlich gelebten Funktionsweise und Praxis. Die Mitglieder der Subkommission I waren Beat Badertscher, Hans Peter Häring, Martin Naef (Vorsitz) sowie Bruno Walliser. Das Sekretariat führte die PUK-Sekretärin.

2.4.5.2 Subkommission II

Die Subkommission II befasste sich mit konkreten Ereignissen, die unter Umständen mit der Korruptionsaffäre in Verbindung stehen könnten. Dabei hatte die Subkommission abzuklären, welche Umstände das Ereignis auslösten, wie die zuständigen Organe darauf reagierten und ob diese Reaktion aus damaliger Sicht als genügend zu betrachten war oder andere Schlüsse hätten gezogen werden müssen. Die Subkommission II setzte sich aus folgenden Mitgliedern zusammen: Nicole Barandun-Gross (Vorsitz), Markus Bischoff, Thomas Maier und Orlando Wyss. Nach ihrem Ausscheiden Anfang Mai 2011 wurde Nicole Barandun-Gross durch Silvia Steiner ersetzt und Orlando Wyss übernahm den Vorsitz. Das Sekretariat wurde von der wissenschaftlichen Mitarbeiterin der PUK BVK geführt.

2.4.5.3 Subkommission III

Die Subkommission III befasste sich mit Fragen zu den Bereichen „Anlagetätigkeit“, „Landschaft und Standards der Pensionskassen im Untersuchungszeitraum“ sowie „entstandener Schaden“, bereitete einen entsprechenden Gutachtensauftrag vor und schlug der PUK BVK mögliche Gutachter vor. Mitglieder waren: Hans-Peter Portmann (Vorsitz), Walter Schoch und Jorge Serra. Das Sekretariat wurde von der wissenschaftlichen Mitarbeiterin der PUK BVK geführt.

2.4.6 Bezeichnung der Zeugen und Auskunftspersonen

Die PUK BVK beschloss auf Antrag der drei Subkommissionen, in der Sachverhaltsermittlungs- und Beweiserhebungsphase folgende Personen als Zeugen einzuvernehmen oder als Auskunftspersonen zu befragen (in chronologischer Reihenfolge)⁴⁵:

⁴⁵ Sitzung PUK BVK vom 31. Mai 2011

-
- Theo Toggweiler, alt Kantonsrat und ehemaliges Mitglied der Finanzkommission, als Zeuge
 - Ernst Züst, alt Kantonsrat und ehemaliges Mitglied der Finanzkommission, als Zeuge
 - Natalie Vieli, alt Kantonsrätin und ehemaliges Mitglied der Finanzkommission, als Zeugin
 - Christoph Burckhardt, Rechtsanwalt, als Auskunftsperson
 - Franziska Riederer, ehemalige Mitarbeiterin der Vermögensverwaltung der BVK, als Auskunftsperson
 - Stefan Feldmann, Kantonsrat, ehemaliges Mitglied der Finanzkommission und ehemaliger Präsident der Subkommission BVK, als Auskunftsperson
 - Werner Bosshard, alt Kantonsrat und ehemaliger Präsident der Finanzkommission, als Auskunftsperson
 - Rudolf Meier, Chef Finanzverwaltung der Finanzdirektion, als Zeuge
 - Heinrich Hummel, ehemaliger stellvertretender Generalsekretär der Finanzdirektion, als Zeuge
 - Beat Lanter, ehemaliger stellvertretender Generalsekretär der Finanzdirektion, als Zeuge
 - Beat Husi, Staatsschreiber, als Zeuge
 - Hans Schibli, Generalsekretär der Finanzdirektion, als Zeuge
 - Ruth Strickler, Assistentin der Finanzdirektorin, als Zeugin
 - Erich Peter, Chef BVS, als Zeuge
 - Horst Bienert, Professor an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (in der Folge: ZHAW), als Zeuge
 - Alex Hinder, Finanzexperte, als Zeuge
 - Andreas Werren, Jurist, als Auskunftsperson
 - Reiner Steck, Wirtschaftsprüfer, als Zeuge
 - Andreas Ochsenbein, stellvertretender Leiter der Staatsanwaltschaft III, als Zeuge
 - Robert Braun, Staatsanwalt der Staatsanwaltschaft III, als Zeuge
 - alt Regierungsrat Markus Notter als Auskunftsperson
 - Markus Schneider, Mitglied der Verwaltungskommission und des Anlageausschusses der BVK (Arbeitnehmer-Vertreter), als Zeuge

- Marco Ruggli, ehemaliges Mitglied der Verwaltungskommission und des Anlageausschusses der BVK (Arbeitnehmer-Vertreter), als Zeuge
- Arialdo Pulcini, Mitglied des Investment Committees, der Verwaltungskommission und des Anlageausschusses der BVK (Arbeitnehmer-Vertreter), als Zeuge
- Erwin Amsler, ehemaliger stellvertretender Chef BVK, als Zeuge
- Lukas Briner, Mitglied der Verwaltungskommission und des Anlageausschusses der BVK (Arbeitgeber-Vertreter), als Zeuge
- Peter Binz, PwC, als Zeuge
- Claudio Notter, PwC, als Zeuge
- Martin Billeter, Chef Finanzkontrolle, als Auskunftsperson
- Hans Peter Zimmermann, ehemaliger Chef Finanzkontrolle, als Auskunftsperson
- Daniel Gloor, ehemaliger Chef Asset Management der BVK, als Auskunftsperson
- Thomas Liebi, ehemaliger Mitarbeiter Asset Management der BVK, als Zeuge
- Thomas Schönbächler, Chef BVK, als Auskunftsperson
- Benjamin Brandenberger, Complementa Investment Controlling AG (in der Folge: Complementa), als Auskunftsperson
- Michael Brandenberger, Complementa, als Auskunftsperson
- Adrian Gautschi, Complementa, als Zeuge
- Rolf Huber, ehemaliger Chef BVK, als Auskunftsperson
- alt Regierungsrat Eric Honegger als Auskunftsperson
- alt Regierungsrat Christian Huber als Auskunftsperson
- alt Regierungsrat Hans Hollenstein als Auskunftsperson
- Regierungsrätin Ursula Gut als Auskunftsperson
- Daniel Wirz, Experte für berufliche Vorsorge der BVK, als Auskunftsperson
- Ernst Kleiner, ehemaliger Leiter Finanzkontrolle, als Auskunftsperson

Zudem wurden mit folgenden Auskunftspersonen Konfrontationseinvernahmen durchgeführt:

- Regierungsrätin Ursula Gut und Adrian Gautschi
- Adrian Gautschi und Rolf Huber
- alt Regierungsrat Hans Hollenstein und Adrian Gautschi

- Benjamin Brandenberger und Rolf Huber

2.4.7 Bezeichnung der Betroffenen

Aufgrund des damaligen Wissensstandes bezeichnete die PUK BVK am 21. Juni 2011 folgende Personen als durch die Untersuchung in ihren Interessen unmittelbar betroffen⁴⁶:

- alt Regierungsrat Eric Honegger
- alt Regierungsrat Christian Huber
- alt Regierungsrat Hans Hollenstein
- alt Regierungsrat Markus Notter
- Regierungsrätin Ursula Gut
- Thomas Schönbächler, Chef BVK
- Rolf Huber, ehemaliger Chef BVK
- Martin Billeter, Chef Finanzkontrolle
- Hanspeter Zimmermann, ehemaliger Chef Finanzkontrolle
- Complementa, Investment Controller der BVK
- alt Kantonsrat Werner Bosshard, ehemaliger Präsident der Finanzkommission
- Kantonsrat Stefan Feldmann, ehemaliger Präsident der Subkommission BVK der Finanzkommission
- Daniel Gloor, ehemaliger Chef Asset Management der BVK

Den unmittelbar betroffenen Personen sowie dem Regierungsrat wurde dieser Beschluss mitgeteilt und sie wurden über ihre Rechte im Verfahren der PUK BVK informiert. Gleichzeitig wurde ihnen eine Liste der geplanten Befragungen und Einvernahmen mit Datum und Sitzungsort zugestellt.

Die PUK BVK machte im Übrigen von der Möglichkeit der Einschränkung der Verfahrensrechte der Betroffenen Gebrauch, indem sie den besonders betroffenen Personen die Anwesenheit an den Befragungen der Staatsanwälte Andreas Ochsenbein und Robert Braun sowie die Einsicht in die Strafuntersuchungsakten der Staatsanwaltschaft III, in das Gutachten der PPCmetrics AG (in der Folge: Gutachten PPCmetrics) und in die Berichte der beigezogenen Reviewer vorläufig verweigerte (siehe I.2.4.8.1 und I.2.4.8.2)⁴⁷.

⁴⁶ Sitzung PUK BVK vom 21. Juni 2011

⁴⁷ § 34I Abs. 2 KRG; Sitzung PUK BVK vom 20. September 2011

2.4.8 Einbezug von Sachverständigen

2.4.8.1 Gutachten der PPCmetrics AG vom 14. Dezember 2011

Die PUK BVK ermächtigte die Subkommission III unter Beizug des PUK-Präsidenten zur Erteilung eines Gutachterauftrages an die PPCmetrics AG (in der Folge: PPCmetrics)⁴⁸. Nach verschiedenen Besprechungen mit der PPCmetrics wurde der Gutachtervertrag abgeschlossen⁴⁹. Das Gutachten hatte insbesondere folgende Fragestellungen zu beantworten:

- Pensionskassenumfeld Wie ist die Organisation der BVK in Bezug auf die Vermögensanlagen (Anlageorganisation) seit 1995 im Vergleich zu anderen Schweizer Pensionskassen, insbesondere grossen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen zu beurteilen?

Welche Standards gab es in der Schweiz in Bezug auf die Vermögensanlage von Pensionskassengeldern in den letzten zehn Jahren? Wie wurden diese Standards bei Schweizer Pensionskassen, insbesondere grossen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen angewandt bzw. eingehalten? Wie wurden diese Standards bei der BVK angewandt bzw. eingehalten?
- Anlagestrategie Wie hat sich die BVK in den letzten zehn Jahren anlagestrategisch verhalten (Strategieprozess, Anlagestrategien sowie deren Veränderungen im Zeitablauf)?

Wie ist die Anlagestrategie der BVK in den letzten zehn Jahren im Vergleich zu anderen Schweizer Pensionskassen, insbesondere grossen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen rückblickend zu beurteilen?
- Strategieumsetzung Wie hat sich die BVK in den letzten zehn Jahren anlagetaktisch verhalten (Prozess zur Festlegung der Anlagetaktik, Bedeutung taktischer Entscheide, involvierte Stellen)?

Wie hat die BVK ihre strategischen und taktischen Entscheide während der letzten zehn Jahre umgesetzt (unter anderem Mandatsstruktur, Anlagestil, Anlagevehikel)?

Wie ist die Umsetzung der Vermögensanlagen bei der BVK im Vergleich zu anderen Schweizer Pensionskassen, insbesondere grossen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen zu beurteilen?
- Alternative Anlagen Wie hat sich die BVK im jeweils zeitlich aktuellen Anlageumfeld in Bezug auf Alternative Anlagen (Hedge Funds, Commodities, strukturierte Produkte) verhalten?

⁴⁸ Sitzung PUK BVK vom 31. Mai 2011

⁴⁹ Vertrag zum Gutachten für die PUK BVK vom 15. Juni 2011

Wie sind die Anlagetätigkeit der BVK in Bezug auf Alternative Anlagen und die damit erzielten Performances während der letzten zehn Jahre im Vergleich zu anderen Schweizer Pensionskassen, insbesondere grossen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen zu beurteilen?

Es wurde weiter vereinbart, dass der Auftrag von Andreas Reichlin und Dominique Ammann persönlich auszuführen war, wobei weitere qualifizierte Mitarbeitende beigezogen werden konnten. In der Folge arbeitete Oliver Kunkel am Gutachten mit. Die Gutachter hatten im PUK-Sekretariat Zugang zu sämtlichen Akten der PUK BVK.

Die Gutachter informierten den PUK-Präsidenten rund alle drei Wochen über den Fortschritt der Arbeit. Zudem stellte sich Andreas Reichlin der gesamten PUK BVK vor und orientierte über erste Erkenntnisse⁵⁰. Sie präsentierten der Subkommission III in Anwesenheit des PUK-Präsidenten den ersten Entwurf des Gutachtens vom 16. August 2011⁵¹. Danach wurde es aufgrund der Hinweise und Bemerkungen der Sitzungsteilnehmenden überarbeitet und der Subkommission III eine ergänzte Fassung präsentiert⁵². Das bereinigte Gutachten wurde schliesslich den PUK-Mitgliedern zugestellt. Die einzelnen Exemplare des Gutachtens waren nummeriert und sämtliche Empfängerinnen und Empfänger hatten mit ihrer Unterschrift zu bestätigen, dass sie das Gutachten unter Hinweis auf die Vertraulichkeit erhalten hatten und dass daraus keine Kopien erstellt werden durften. Danach befragte die PUK BVK die drei Gutachter als Sachverständige zum Gutachten⁵³. Am 14. Dezember 2011 wurde das bereinigte Gutachten der PUK BVK abgeliefert.

2.4.8.2 Beizug von Reviewern

Wie von der Subkommission III beantragt, zog die PUK BVK folgende Reviewer bei, welche im Rahmen eines Hearings ihre Meinung als Sachverständige zum Gutachten der PPCmetrics, insbesondere zu den Schlussfolgerungen, darlegten⁵⁴:

- Jürg Brechbühl, Allea AG, ehemaliger Vizedirektor und seit 1. Juli 2012 Direktor des Bundesamtes für Sozialversicherungen
- Thorsten Hens, Professor of Financial Economics an der Universität Zürich
- Martin Janssen, ECOFIN Investment Consulting AG (in der Folge; ECOFIN), Professor of Finance an der Universität Zürich

Vorgängig hatten die Reviewer der PUK BVK eine kurze schriftliche Zusammenfassung ihrer Beurteilung abzugeben.

⁵⁰ Sitzung PUK BVK vom 12. Juli 2011

⁵¹ Sitzung PUK-Subkommission III vom 18. August 2011

⁵² Sitzung PUK-Subkommission III vom 1. September 2011

⁵³ § 34h lit. e KRG; Sitzung PUK BVK vom 20. September 2011

⁵⁴ Sitzung PUK BVK vom 4. Oktober 2011

2.4.8.3 Gutachten von Rechtsanwalt Felix Schmid

Im Verlaufe der Sachverhaltsermittlung und der Beweiserhebung zeigte sich immer deutlicher, dass die Fragen rund um eine allfällige Haftung der Behörden des Kantons einer vertieften Abklärung bedurften, weshalb die PUK BVK dem auf BVG-Fragen spezialisierten Rechtsanwalt Felix Schmid, St. Gallen, folgenden Gutachterauftrag erteilte⁵⁵:

„Der Auftrag beinhaltet die Prüfung der im Folgenden genannten Dokumente unter dem Aspekt einer Haftung des Kantons Zürich, des Regierungsrates des Kantons Zürich, der Finanzkontrolle des Kantons Zürich sowie des Kantonsrates Zürich respektive der Mitglieder der vorgenannten Behörden gemäss Art. 52 BVG. Der Auftragnehmer sichtet diese Dokumente im Hinblick auf mögliche Sachverhalte (insbesondere Unterlassungen betreffend Anlageorganisation der BVK und deren Vermögensverwaltung, fehlerhafte Anlagestrategie, mangelnde Überwachung der Mandatsvergabe, Reposgeschäfte betreffend BT & T), welche eine unverjährte Pflichtverletzung gemäss vorgenannter Bestimmung darstellen könnten, und legt schriftlich dar, ob eine Weiterverfolgung eines möglicherweise festgestellten Haftungstatbestandes (Schaden, Kausalzusammenhang) im Hinblick auf die Geltendmachung von Schadenersatzforderungen sinnvoll oder nicht begründet ist.“

Im November 2011 fanden anschliessend zwei Vorbesprechungen zwischen dem PUK-Präsidenten, dem PUK-Vizepräsidenten und Rechtsanwalt Felix Schmid statt zur Zwischenberichterstattung über den Fortschritt der Arbeit und über erste Erkenntnisse des Gutachters.

Am 16. Dezember 2011 stellte der Gutachter der PUK BVK eine erste Fassung des Gutachtens zu. Danach gab er dazu gegenüber der PUK BVK ergänzende Erläuterungen ab⁵⁶. Aufgrund der Fragen und Bemerkungen der PUK BVK überarbeitete er das Gutachten und stellte der PUK BVK die bereinigte Fassung vom 29. Februar 2012 zu. Nach Kenntnisnahme und Beratung des Gutachtens beauftragte die PUK BVK den Gutachter mit einer Überarbeitung in zwei Nebenpunkten⁵⁷. Am 15. März 2012 lag das definitive Gutachten vor. Auch die Exemplare dieses Gutachtens waren nummeriert und der Empfang des als geheim deklarierten Gutachtens musste schriftlich bestätigt werden.

2.4.8.4 Würdigung der Gutachten

Die PUK BVK ist sich bewusst, dass die Pensionskassenberatung ein enges Marktsegment ist. Die PPCmetrics steht in einem Konkurrenzverhältnis zur Complementa. Dasselbe gilt für die ECOFIN, an welcher der Reviewer Martin Janssen massgebend beteiligt ist. Diese Konkurrenzsituation muss angesichts der Kleinräumigkeit der Schweiz und der Begrenztheit

⁵⁵ Sitzung PUK BVK vom 25. Oktober 2011

⁵⁶ Sitzung PUK BVK vom 10. Januar 2012

⁵⁷ Sitzung PUK BVK vom 13. März 2012

des Marktes in Kauf genommen werden. Zudem ist das Gutachten PPCmetrics durch zwei weitere Reviewer gegengelesen worden. Alle drei Reviewer waren sich des Weiteren einig, dass das Gutachten PPCmetrics angesichts des darin dargestellten Sachverhaltes in seiner Beurteilung eher zurückhaltend ausfalle. Aufgrund dieser einheitlichen Beurteilung der Reviewer sowie der eigenen Einschätzung erachtet die PUK BVK das Gutachten PPCmetrics im Wesentlichen als vollständig, nachvollziehbar und in sich stimmig. Sie konnte sich deshalb für die Erarbeitung ihres Berichtes auf dieses Gutachten abstützen.

Aufgrund des anspruchsvollen Auftrages an Rechtsanwalt Felix Schmid sowie des damit betretenen juristischen Neulandes muss die PUK BVK bezüglich des Gutachtens zur Haftungsfrage gewisse darin beantwortete Fragen offenlassen, schliesst sich jedoch im Wesentlichen den darin gestellten Überlegungen an.

2.4.9 Strafverfahren der Staatsanwaltschaft I

2.4.9.1 Das erste Verfahren

Aufgrund einer Berichterstattung im Tages-Anzeiger vom 8. November 2011 zur BVK musste die PUK BVK davon ausgehen, dass dem zuständigen Journalisten das geheime Gutachten der PPCmetrics vorgelegen hatte. Am gleichen Tag verurteilte die PUK BVK die Vorgehensweise des Tages-Anzeigers in einer Medienmitteilung, weil mit der Berichterstattung ihre ungehinderte Arbeit im Interesse des Kantons und der Allgemeinheit behindert wurde. Wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses gemäss Art. 320 StGB und wegen Veröffentlichung amtlich geheimer Verhandlungen gemäss Art. 293 StGB reichte sie Strafanzeige bei der Oberstaatsanwaltschaft ein und informierte, dass nachfolgende Personen im Besitze des Gutachtens waren oder Zugang zum PUK-Sekretariat und damit zum Gutachten hatten:

- sämtliche Mitglieder der PUK BVK
- die PUK-Sekretärin und die wissenschaftliche Mitarbeiterin der PUK BVK
- die zuständigen Mitarbeitenden der PPCmetrics
- die beigezogenen Reviewer
- der beauftragte Gutachter Felix Schmid
- der Chef der Parlamentsdienste sowie der stellvertretende PUK-Sekretär.

Am 21. November 2011 überwies die Oberstaatsanwaltschaft die Akten der Staatsanwaltschaft I des Kantons Zürich zur weiteren Untersuchung. Diese trat das Verfahren bezüglich Art. 293 StGB aufgrund seines Übertretungscharakters an das Stadtrichteramt Zürich ab. In der Folge wurden alle Personen, welche Zugang zum Gutachten hatten, von der Staatsanwaltschaft I vorgeladen, um als Auskunftspersonen befragt zu werden. Zudem wurden kriminaltechnische Methoden zur Ermittlung von Fingerabdrücken eingesetzt, welche je-

doch, wie die Befragungen, in der Ermittlung der Täterschaft erfolglos blieben. Weil keine zweckmässigen Ermittlungs- und Untersuchungsansätze mehr bestanden, wurde das Verfahren mit Verfügung vom 7. Mai 2012 sistiert. Aus der Presse erfuhr die PUK BVK, dass das Stadtrichteramt Zürich eine Einstellungsverfügung erlassen hatte. Es kommt darin zum Schluss, der Tatbestand der Veröffentlichung amtlich geheimer Verhandlungen sei nicht erfüllt. Zum einen wurde das öffentliche Informationsinteresse höher als das Geheimhaltungsinteresse der PUK BVK gewertet und zum anderen wurde davon ausgegangen, dass die geheimen Informationen im Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung aufgrund vorhergegangener Presseberichte gar nicht mehr geheim gewesen seien. Die PUK BVK findet diesen Entscheid in seiner materiellen Begründung äusserst unbefriedigend. Die aktuelle Gesetzeslage sieht jedoch weder die PUK BVK noch die (Ober-)Staatsanwaltschaft als Vertreterin der öffentlichen Interessen zu einer Beschwerde legitimiert, was verfassungsrechtlich eine problematische Situation darstellt. Die Gesetzeslage sollte entsprechend angepasst werden (siehe V.2.4.1).

2.4.9.2 Das zweite Verfahren

Am 28. August 2012 zitierte der Tages-Anzeiger aus dem Berichtsentwurf der PUK BVK, welcher aufgrund des PUK-Beschlusses vom 25. Juni 2012 den Betroffenen, dem Regierungsrat sowie dreizehn weiteren Personen zur Stellungnahme zugeschickt worden war (siehe I.2.4.13). Der Berichtsentwurf wurde gegenüber den Empfängern ausdrücklich als geheim qualifiziert. Zudem wurde für den Fall der widerrechtlichen Weitergabe oder Veröffentlichung der darin enthaltenen Informationen ausdrücklich auf die Straftatbestände der Verletzung des Amtsgeheimnisses, der Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen sowie des Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen aufmerksam gemacht. Aufgrund der offensichtlich widerrechtlich erfolgten Weitergabe der Informationen hat die PUK BVK erneut Strafanzeige erstattet, welche sie aufgrund weiterer Berichtserstattungen des Tages-Anzeigers sowie der Weltwoche in der Folge noch ergänzte.

2.4.10 Einvernahmen der Zeugen sowie Befragungen der Auskunftspersonen

Für die Sachverhaltsermittlung und die Beweiserhebung wurden die Einvernahmen der Zeugen sowie die Befragungen der Auskunftspersonen zwischen Ende August 2011 und Januar 2012 durchgeführt. Die Fragen, die den Einzuvernehmenden und Befragten gestellt werden sollten, wurden jeweils durch das PUK-Sekretariat und den PUK-Präsidenten vorbereitet und vor der Befragung oder Einvernahme den PUK-Mitgliedern im PUK-Extranet zugänglich gemacht. Die Befragungen und Einvernahmen wurden durch den PUK-Präsidenten geführt. Zu Beginn wurden die Einzuvernehmenden und Befragten auf ihre Rechte und Pflichten hingewiesen. Die PUK-Mitglieder sowie die PUK-Sekretärin und die wissenschaftliche Mitarbeiterin der PUK erhielten jeweils nach Abschluss eines Themen-

komplexes Gelegenheit, Ergänzungsfragen zu stellen. An einzelnen Einvernahmen und Befragungen nahmen zum Teil besonders betroffene Personen teil (siehe I.2.4.7). Dabei hatten sie ebenfalls Gelegenheit, Ergänzungsfragen zu stellen.

2.4.11 Akteneinsicht der besonders betroffenen Personen

Nach Abschluss der Sachverhaltsermittlung und der Beweiserhebung beschloss die PUK BVK, sämtliche Untersuchungsakten ab sofort zu öffnen und den besonders betroffenen Personen Gelegenheit zur Einsichtnahme im PUK-Sekretariat sowie zur schriftlichen Stellungnahme und zur schriftlichen Bezeichnung von Gegenbeweismitteln zu bieten⁵⁸. Für die schriftliche Stellungnahme und die Bezeichnung von Gegenbeweismitteln wurde ihnen Frist gesetzt. Innert Frist nahmen die Complementa, Regierungsrätin Ursula Gut sowie alt Regierungsrat Hans Hollenstein Stellung.

Nach Vorliegen des Gutachtens von Rechtsanwalt Felix Schmid wurde dieses ebenfalls geöffnet und den betroffenen Personen wurden wiederum dieselben Rechte wie beim Gutachten der PPCmetrics eingeräumt. Innert Frist nahmen alt Regierungsrat Christian Huber, die Complementa, alt Regierungsrat Hans Hollenstein sowie Regierungsrätin Ursula Gut Stellung zum Gutachten. Der Regierungsrat sowie Daniel Gloor verzichteten ausdrücklich auf eine Stellungnahme.

Soweit erforderlich, wurde bei der Diskussion des ersten Berichtsentwurfes auf die eingegangenen Stellungnahmen eingegangen.

2.4.12 Erster Entwurf des Schlussberichtes der PUK BVK

Anlässlich einer zweitägigen Klausur vom 24. und 25. Januar 2012 im Tagungszentrum Schloss Freudenfels in Eschenz (Thurgau) beriet die PUK BVK ihre Feststellungen und Schlussfolgerungen aus der durchgeführten Untersuchung und fasste die Stichworte für den Inhalt ihres Schlussberichtes zusammen. In den folgenden zweieinhalb Monaten war es Aufgabe des PUK-Präsidenten und der Mitarbeiterinnen der PUK BVK, einen ersten Entwurf zu erarbeiten, wobei die Hauptarbeit durch den PUK-Präsidenten und die wissenschaftliche Mitarbeiterin der PUK BVK geleistet wurde. Mitte April 2012 wurde der Entwurf den PUK-Mitgliedern zugestellt. An der zweiten Klausur vom 24. und 25. April 2012 im Hotel Feldbach in Steckborn (Thurgau) beriet die PUK BVK den Entwurf und beschloss Änderungen und Ergänzungen. Danach wurde der Entwurf vom PUK-Präsidenten und der wissenschaftlichen Mitarbeiterin der PUK BVK entsprechend überarbeitet, bevor er von der PUK BVK ein weiteres Mal beraten und vorläufig genehmigt wurde⁵⁹.

⁵⁸ Beschluss PUK BVK vom 8. Dezember 2011

⁵⁹ Tagessitzung PUK BVK vom 12. Juni 2012

2.4.13 Stellungnahmen

Nach Abschluss der Ermittlungen und vor der Berichterstattung an den Kantonsrat ist dem Regierungsrat sowie den Personen, denen gegenüber Vorwürfe erhoben werden, Gelegenheit zu geben, sich dazu vor der Untersuchungskommission zu äussern⁶⁰. Der von der PUK BVK vorläufig genehmigte Bericht wurde in diesem Sinn dem Regierungsrat und den Betroffenen (siehe I.2.4.7) zur schriftlichen Stellungnahme zugestellt. Ebenso erhielten Adrian Gautschi und Daniel Wirz den gesamten Bericht zur Stellungnahme. Folgende Personen erhielten nur einen sie betreffenden Auszug zur Gewährung des rechtlichen Gehörs: Thomas Leupin, Alfred Castelberg, Walter Meier, Robert Straub, Christoph Burckhardt, Credit Suisse AG, Alex Hinder, Christian Walter, Arialdo Pulcini, Ernst Züst und Erich Peter⁶¹.

Es gingen von folgenden Personen Stellungnahmen ein: Robert Straub, Thomas Schönbächler, Credit Suisse AG, Martin Billeter, Stefan Feldmann, Adrian Gautschi, Complementary, alt Regierungsrat Christian Huber, Rolf Huber, Werner Bosshard, alt Regierungsrat Markus Notter, alt Regierungsrat Hans Hollenstein, Regierungsrätin Ursula Gut, Daniel Wirz, Walter Meier, Ernst Züst, Thomas Leupin sowie Erich Peter. Auch der Regierungsrat übergab der PUK BVK fristgerecht seine Stellungnahme. Alt Regierungsrat Eric Honegger sowie Daniel Gloor verzichteten ausdrücklich auf eine Stellungnahme.

Die PUK BVK hat die aus ihrer Sicht begründeten und objektivierbaren Kritikpunkte in ihrem weiteren Vorgehen berücksichtigt und in den Schlussbericht übernommen. Sie musste bei der Sichtung der Stellungnahmen jedoch auch feststellen, dass diese, mit einigen Ausnahmen, sehr von Schuld- und Verantwortungszuweisungen an die übrigen Betroffenen geprägt waren.

2.4.14 Schlussbericht der PUK BVK

Nach der Überarbeitung des Berichts aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen führte die PUK BVK die Schlussabstimmung durch⁶². Der Schlussbericht der PUK BVK wurde in der Folge mit elf zu null Stimmen zuhanden des Kantonsrates genehmigt. Ob der Regierungsrat von seinem Recht, sich gegenüber dem Kantonsrat in einem Bericht zu den Schlussergebnissen zu äussern, Gebrauch machen würde, war der PUK BVK im Zeitpunkt der Schlussabstimmung nicht bekannt.

⁶⁰ §§ 34I Abs. 3 und 34m Abs. 2 KRG

⁶¹ Beschluss PUK BVK vom 25. Juni 2012 sowie Präsidialverfügung vom 17. August 2012

⁶² Sitzung PUK BVK vom 11. September 2012

3 Kosten

3.1 Kostenschätzung

Nachdem die PUK BVK vom Kantonsrat am 13. September 2010 eingesetzt worden war, wurde ihr auf der Grundlage einer Kostenschätzung ein Betrag in der Höhe von CHF 591'000 zur Verfügung gestellt.

Für das Jahr 2012 wurden im Budget weitere CHF 289'000 bewilligt. Das Gesamtbudget der PUK BVK betrug demnach CHF 880'000.

3.2 Kosten bis September 2012

Im Zeitpunkt der Schlussabstimmung vom 11. September 2012 über den Bericht der PUK BVK beliefen sich die Kosten auf CHF 705'453.10.

Voraussichtlich fallen noch Kosten von rund CHF 35'000 bis zum Abschluss der PUK BVK an. Insgesamt sind somit Kosten von rund CHF 740'000 entstanden.

II Ereignisse rund um die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich

1 Strafverfahren gegen Daniel Gloor und Mitbeschuldigte

1.1 Einleitung des Strafverfahrens gegen Daniel Gloor

Am frühen Morgen des 26. Mai 2010 wurde Daniel Gloor an seinem Wohnort in Uster verhaftet. Gleiches widerfuhr kurz darauf diversen Geschäftspartnern der BVK. Nebst Hausdurchsuchungen bei den Verhafteten wurden auch die Räumlichkeiten der BVK sowie der Complementa und weiterer in enger Geschäftsbeziehung zur BVK stehender Personen durchsucht. Das unter dem Namen „Pecunia“ geführte Verfahren kam durch zwei bei der Staatsanwaltschaft III eingereichte Strafanzeigen ins Rollen.

Eine erste Anzeige war im Frühling 2009 anonym eingegangen. Sie trug einen Poststempel aus Wien. Darin wurde erklärt, dass Daniel Gloor einen höheren Betrag von Rumen Hranov entgegengenommen und im Gegenzug für die Zeichnung von Aktien von dessen Firma HMB BioVentures AG durch die BVK gesorgt haben soll. Ähnliche Hinweise über pekuniäre Zuwendungen von Rumen Hranov an Daniel Gloor waren der Staatsanwaltschaft schon in früheren Jahren zugegangen, jedoch waren sie für die Eröffnung eines Strafverfahrens zu vage gewesen.

Eine weitere Anzeige wurde Ende November 2009 von der Finanzdirektion des Kantons Zürich eingereicht, nachdem Regierungsrätin Ursula Gut am 20. November 2009 eine Meldung des Kantonalen Steueramtes erhalten hatte. Ein dort angestellter Steuerrevisor hatte bei der Revision der Argus Finanz AG (in der Folge: Argus), einer externen Vermögensverwalterin der BVK, festgestellt, dass die Gesellschaft die Kosten für eine gemeinsame Golfreise mit Daniel Gloor übernommen und diesem ein privates Darlehen über einen Betrag von CHF 130'000 eingeräumt hatte. Kurz darauf nahm Regierungsrätin Ursula Gut Kontakt mit dem Leitenden Oberstaatsanwalt Andreas Brunner auf, woraufhin weitere Abklärungen erfolgten.

Vorangetrieben auch durch das rasche Handeln von Regierungsrätin Ursula Gut wurden unter der Federführung von Staatsanwalt Robert Braun Vorermittlungen für ein Strafverfahren grösseren Umfangs eingeleitet, welches seinen Abschluss teilweise mit der Anklageerhebung vom 30. September 2011 gegen Daniel Gloor und fünf weitere Personen an das Bezirksgericht Zürich fand⁶³. Die Termine für die Hauptverhandlungen waren auf den 11. bis 13. Juli 2012 und den 12./13. September 2012 festgesetzt. In einem zusätzlich sepa-

⁶³ Die Verfahrenseröffnung erfolgte formell mit Beschluss der Anklagekammer des Obergerichts des Kantons Zürich vom 16. März 2010.

rat geführten Verfahren gegen einen der Mitbeschuldigten aus dem Hauptverfahren erging am 29. März 2012 eine Anklage im abgekürzten Verfahren ebenfalls an das Bezirksgericht Zürich⁶⁴. Der entsprechende Gerichtstermin fand am 4. Juli 2012 statt. Mit dabei ergangenen Urteil verpflichtete sich der Verurteilte, der BVK den Betrag von CHF 3,95 Millionen zu leisten. Zudem wurde er zu einer teilbedingten Freiheitsstrafe von 20 Monaten verurteilt. Ein weiterer Verfahrenskomplex (siehe II.1.3) hat bei der Staatsanwaltschaft III noch keinen Abschluss gefunden.

1.2 Resultate der bereits abgeschlossenen Untersuchungen

1.2.1 Korruptionsvorwürfe gegen Daniel Gloor und Mitbeschuldigte

Die am 30. September 2011 gegen Daniel Gloor erhobene Anklage an das Bezirksgericht Zürich wirft dem ehemaligen Leiter Asset Management der BVK mehrfaches Sichbestechen-lassen, mehrfache ungetreue Amtsführung, gewerbsmässige Geldwäscherei sowie Verletzung des Amtsgeheimnisses vor⁶⁵. Bei den übrigen Beschuldigten Walter Meier, Rumen Hranov, Adrian Lehmann, Alfred Castelberg und Thomas Leupin lautet die Anklage auf Bestechen (Rumen Hranov) beziehungsweise mehrfaches Bestechen (übrige) sowie bei Alfred Castelberg zusätzlich auf mehrfache Anstiftung zu ungetreuer Amtsführung.

Bis zum Druck des Berichtes lag noch kein rechtskräftiger Entscheid vor, weshalb auch für die PUK BVK die verfassungsrechtlich garantierte Unschuldsvermutung für alle sechs Beschuldigten gilt⁶⁶.

Gegenüber der PUK BVK erklärte Daniel Gloor, die PUK BVK könne sich in objektiver Hinsicht auf die Ereignisse abstützen, wie sie in der Anklage umschrieben seien⁶⁷. Vor Gericht zeigte er sich in den Hauptpunkten geständig. Übergebene Geldsummen und zeitliche Angaben sowie subjektive Motive und rechtliche Würdigungen wurden teilweise von ihm und den übrigen Beschuldigten bestritten beziehungsweise in anderem Umfang angegeben. Dass Zahlungen erfolgt sind, wird jedoch von keinem von ihnen ernsthaft in Abrede gestellt.

Die Staatsanwaltschaft forderte für Daniel Gloor eine Freiheitsstrafe von sechs Jahren, eine Geldstrafe von 120 Tagessätzen zu CHF 80 (entsprechend CHF 9'600) sowie die Leistung einer Ersatzforderung an den Staat von CHF 1'140'000. Die Anträge für die übrigen Mitbeschuldigten lagen zwischen bedingten Freiheitsstrafen von 14 (Rumen Hranov) respektive 18 (Walter Meier) Monaten und einer teilbedingten Freiheitsstrafe von drei Jahren für Ad-

⁶⁴ Anklage im abgekürzten Verfahren gemäss Art. 360ff. Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0)

⁶⁵ Anklage der STA III an das Bezirksgericht Zürich vom 30. September 2011

⁶⁶ Art. 32 Abs. 1 Bundesverfassung (BV; SR 101)

⁶⁷ Befragung Daniel Gloor, Frage 5

rian Lehmann. Zudem forderte die Staatsanwaltschaft von Adrian Lehmann und seiner Firma eine Ersatzforderung von CHF 3'377'000. Die Verteidiger forderten weit tiefere Strafen beziehungsweise Freisprüche.

1.2.1.1 Mehrfaches Sich-bestechen-lassen durch Walter Meier und ungetreue Amtsführung

Gemäss Anklage soll Daniel Gloor ungefähr ab 1997 bis im Herbst 2001 bei mehreren Gelegenheiten anlässlich von gemeinsamen Mittagessen in teuren Speiselokalen von Walter Meier, dem damaligen Kopf hinter der BT & T-Gruppe, jeweils fünfstelligen Beträge im Gesamtumfang von etwa CHF 220'000 entgegengenommen haben⁶⁸. Die BVK hatte sich bereits 1995 als Investorin der ersten Stunde an der BT & T-Gruppe beteiligt und ihr Engagement stetig ausgebaut. Im Zuge dieser engen Geschäftsbeziehung entwickelte sich zwischen Walter Meier und Daniel Gloor eine Freundschaft. Walter Meier war auch Götti des jüngeren Sohnes von Daniel Gloor.

Nach dem Niedergang des Aktienkurses der BT & T während der Börsenbaisse nach der Jahrtausendwende stellte sich die BVK mit weiteren Beteiligungen zur Stützung des Kurses zur Verfügung. Nachdem die BT & T Asset Management (in der Folge: BAM), welche von Walter Meier beherrscht und präsiert wurde, im Frühjahr 2001 in die Überschuldung geraten war, beteiligte sich die BVK an deren Sanierung. Dies mit vorerst von der Finanzdirektion bewilligten nachrangigen Aktionärsdarlehen von CHF 20 Millionen und später mit Repurchase-Geschäften (Rückkaufvereinbarungen) im Umfang von CHF 43,5 Millionen, welche gemäss der Staatsanwaltschaft mit einem derart hohen Verlustrisiko verbunden waren, dass sie in diesem Punkt den Tatbestand der ungetreuen Amtsführung als erfüllt erachtet. Daniel Gloor sieht in seinen diesbezüglichen Entscheiden keine Sorgfalts- oder Treuepflichtverletzung, bestritt aber auch in der Schlusseilvernahme nicht, dass vor allem gegen Ende der Geschäftsbeziehung zwischen der BT & T und der BVK seine Objektivität aufgrund der Zahlungen von Walter Meier beeinträchtigt gewesen sei⁶⁹. Anlässlich der Hauptverhandlung am Bezirksgericht Zürich bezeichnete er die Chancen der Sanierungsmassnahmen bezüglich der BT & T/BAM als „fifty/fifty“⁷⁰.

Ungeachtet allfälliger strafrechtlicher Relevanz dieser Aussage schliesst die PUK BVK daraus, dass der ehemalige Leiter Asset Management der BVK bereits vor mehr als zehn Jahren geldwerte Leistungen von Mandatsträgern der BVK entgegennahm, und ihn solche Zuwendungen in seinen Entscheiden für die BVK nicht unbeeinflusst gelassen haben. Ein

⁶⁸ Bei der BT & T-Gruppe handelt es sich um ein von Walter Meier aufgebautes Konstrukt von Gesellschaften, welche insbesondere die Beteiligung an Unternehmen der Informations-, Telekommunikationstechnologie- und Gesundheitsbranche zum Zweck hatten.

⁶⁹ Schlusseilvernahme Daniel Gloor durch die STA III vom 11. Juli 2011, Frage 31

⁷⁰ Aussage Daniel Gloor anlässlich der Hauptverhandlung am BG Zürich vom 11. bis 13. Juli 2012

Bild, welches durch die Anklage und die Untersuchungen der PUK BVK bis kurz vor seiner Verhaftung weitergezeichnet wird.

1.2.1.2 Sich-bestechen-lassen durch Rumen Hranov

Rumen Hranov, an dessen HBM BioVentures AG (in der Folge: HBM) die BVK sich im Sommer 2001 mit einer Beteiligung von CHF 40,4 Millionen verpflichtet hatte, soll Daniel Gloor an einem Abend im Januar/Februar 2002 bei der Kunsteisbahn Küssnacht ein Couvert mit einem Inhalt von CHF 200'000 überreicht haben.

1.2.1.3 Mehrfaches Sich-bestechen-lassen durch Adrian Lehmann

Von seinem langjährigen Freund aus dem Militär, Adrian Lehmann, mit welchem Daniel Gloor das gemeinsame Golfspiel pflegte und über welchen die BVK ihre Devisengeschäfte abwickelte, soll er rückwirkend per 1. Mai 2004 mit 7% an den Bruttobeträgen beteiligt worden sein, welche Adrian Lehmann mit seiner Lehmann Partners Vermögensverwaltung AG (in der Folge: LPV) im Rahmen der Geschäftstätigkeit mit der BVK erwirtschaftete. So soll für Daniel Gloor zwischen Ende Januar 2005 und dem 3. Mai 2010 eine Summe von CHF 863'000 zusammengekommen sein, welche ihm bei diversen Gelegenheiten, meistens auf dem Parkplatz im Anschluss an gemeinsame Mittag- oder Abendessen, tranchenweise übergeben worden sein soll.

1.2.1.4 Mehrfaches Sich-bestechen-lassen durch Alfred Castelberg und mehrfache ungetreue Amtsführung

Auch von Alfred Castelberg, Gründer, Geschäftsführer, Verwaltungsratspräsident und Mehrheitsaktionär der Argus und Götti von Daniel Gloors älterem Sohn, sollen geldwerte Zuwendungen geflossen sein. Zwischen 2005 und dem 14. Dezember 2009 soll im Zusammenhang mit der Mandatsträgerschaft der Argus bei der BVK ein Betrag von mindestens CHF 180'000, tranchiert in kleinere vier- und fünfstellige Beträge und verpackt in Briefumschläge, von Alfred Castelberg auf Daniel Gloor übergegangen sein. Des Weiteren soll Daniel Gloor von der Argus am 14. Juli 2005 ein zu 4% verzinstes Darlehen über CHF 130'000 gewährt worden sein, um den zweiten Miteigentumsanteil seiner Ferienliegenschaft „Les Jeannets“ in Le Val (Frankreich) von seinem ehemaligen Mitarbeiter bei der Vermögensverwaltung erwerben zu können. Auch soll Alfred Castelberg Daniel Gloor im Jahr 2007 zu einer Golfreise nach Dubai eingeladen haben, wobei die Kosten für den Flug in der Business-Class und die Unterbringung im Al Qasr, Jumeirah Beach, von Alfred Castelberg übernommen, beziehungsweise als Geschäftsaufwand in der Buchhaltung der Argus verbucht worden sein sollen.

In einem Verzicht auf der BVK zustehenden Retrozessionen zugunsten der Argus sieht die Staatsanwaltschaft zudem den Tatbestand der ungetreuen Amtsführung erfüllt. Die ent-

sprechende Verzichtserklärung liess Daniel Gloor von seiner damaligen Assistentin, der Halbschwester von Alfred Castelberg, zweitunterzeichnen.

1.2.1.5 Mehrfaches Sich-bestechen-lassen durch Thomas Leupin sowie Verletzung des Amtsgeheimnisses

Im Zusammenhang mit dem Controller-Mandat der Complementa lernte Daniel Gloor schliesslich spätestens im Jahr 2005 Thomas Leupin kennen, welcher bei der Complementa das interne Kompetenzzentrum „Alternative Anlagen“ betreute. Dieser sowie Alexander Dimai kündeten ihre Arbeitsverhältnisse mit der Complementa per 30. April 2006 und hatten bereits am 17. März 2006 die DL Investment Partners AG (in der Folge: DLIP) gegründet. Diese durfte bereits ab dem 20. März 2006 Aufträge für die BVK ausführen, die in den Bereichen Alternative Anlagen (v.a. Commodities und Hedge Funds) und Currency Management stetig weiter ausgebaut wurden. Im Frühling 2008 verbrachte die gesamte Familie Gloor auf Einladung von Thomas Leupin Ferien auf Mallorca, wobei die Hotelrechnung von über CHF 10'000 auf Veranlassung von Thomas Leupin von der DLIP beglichen wurde. Des Weiteren soll Thomas Leupin Daniel Gloor anlässlich von Jahresabschlussessen um die Weihnachtszeit herum jeweils mit Gutscheinen im Wert von CHF 2'000 bis CHF 3'000 für das Fachgeschäft „Golfers Paradise“ beschenkt haben. Daniel Gloor soll ihm aber spätestens nach der zweiten Übergabe zu verstehen gegeben haben, dass er keine Gutscheine mehr haben wolle. Auch ein Konto mit einem Betrag von mindestens CHF 120'000 soll für Daniel Gloor für die Zeit nach seinem Ausscheiden aus dem Staatsdienst von der DLIP geöffnet worden sein. Die Beschuldigten sind sich jedoch über den Zweck dieses Kontos, dessen Stand per 10. Februar 2010 auf CHF 300'000 angewachsen war, uneinig⁷¹.

Im Hinblick auf die geplante Aufnahme der Geschäftstätigkeit der DLIP unterstützte Daniel Gloor Thomas Leupin frühzeitig, indem er diesem Anfang Januar 2006 eine vertrauliche Offerte sowie einen Beratungsvertrag zwischen der BVK und einem weiteren Mandatsträger als Vorlage zukommen liess, was ihm zusätzlich eine Anklage wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses einbrachte.

Weitere mutmassliche Amtsgeheimnisverletzungen, welche aber nicht in die Anklageschrift aufgenommen wurden (siehe III.5.5.1. und III.5.5.2), liegen der PUK BVK vor.

1.2.1.6 Weitere Bestechungshandlungen

Die Anklage führt zwischen 2008 und 2010 drei weitere Reisen zu näheren und fernerer Golfplätzen auf, welche Daniel Gloor zusammen mit Alfred Castelberg, Adrian Lehmann und Thomas Leupin unternommen hat, und deren Kosten von Daniel Gloor für Flug, Logis

⁷¹ Gemäss Thomas Leupin hätte mit dem Geld eine gemeinnützige Stiftung ins Leben gerufen werden sollen. Schlusseilvernahme Thomas Leupin durch die STA III vom 1. Juli 2011, Frage 40

und dem teilweise extra eingeflogenen Golfprofi von den drei genannten Herren übernommen worden waren.

1.2.1.7 Gewerbsmässige Geldwäscherei

Indem Daniel Gloor schliesslich die mutmasslichen Bestechungsgelder auf verschiedene Konten überwies, sie in den Umbau seines Ferienhauses in Frankreich und für seinen Lebensstil mit regelmässigen Ferien in Peru, dem Heimatland seiner Ehefrau, verbrauchte, hat er gemäss Anklage die Auffindung und Einziehung der Vermögenswerte vereitelt und sich der gewerbsmässigen Geldwäscherei schuldig gemacht.

1.2.2 Vorwürfe gegen Thomas Leupin im Speziellen

Bei einem zusätzlich separat geführten Verfahren betreffend Thomas Leupin geht es um die Vereinnahmung von Retrozessionen durch diesen beziehungsweise die DLIP, welche jedoch der BVK zugestanden hätten.

So soll Thomas Leupin entgegen der expliziten Regelung bezüglich Retrozessionen im Mandatsvertrag mit der BVK während der Vertragsdauer ab dem dritten Quartal 2006 als auf deren Investments in verschiedene Fonds bezahlte Gebühren Retrozessionen im Gesamtumfang von CHF 2'992'305 entgegengenommen und entgegen seinen vertraglichen und gesetzlichen Verpflichtungen für sich behalten haben. Den Erhalt dieser Gelder soll er gegenüber der BVK nicht offengelegt und sie so in der irrigen Annahme bestärkt haben, dass gar keine Gelder geflossen seien, was eine Rückforderung der Gelder durch die BVK verunmöglicht haben soll. Dadurch soll der BVK bei den jeweiligen Investments im genannten Betrag ein ihr zustehender Mehrbetrag des Investments entgangen sein. Ebenso soll sie im prozentualen Umfang der von Thomas Leupin vereinnahmten Retrozessionen in vermeidbarer Weise zu hohe Gebühren bezahlt haben, wodurch der BVK ein entsprechender Schaden entstanden sein soll. Thomas Leupin und der Kanton Zürich als Geschädigter haben sich auf einen Gesamtbetrag von CHF 3'950'000 (inklusive Zins) geeinigt.

Die Staatsanwaltschaft III hat wegen diesem Verhalten am 29. März 2012 Anklage im abgekürzten Verfahren gegen Thomas Leupin an das Bezirksgericht Zürich erhoben. Die Anklage lautet auf mehrfache ungetreue Geschäftsbesorgung. Das Verfahren fand mit Urteil des Bezirksgerichts Zürich vom 4. Juli 2012 seinen Abschluss (siehe II.1.1).

Die Staatsanwaltschaft konnte nicht belegen, dass Daniel Gloor über das Gebaren seines Geschäftspartners informiert gewesen wäre⁷².

⁷² Befragung Robert Braun, Fragen 4f.; Aktennotiz zur Besprechung der PUK mit der STA III vom 25. Mai 2011; Telefonnotizen zu den Besprechungen des PUK-Präsidenten mit der STA III vom 11. Mai 2011, 23. September 2011 und 22. Dezember 2011

1.3 Vorwürfe gegen die Credit Suisse und Alfred Castelberg

Ein weiterer, von der Staatsanwaltschaft III separat untersuchter Komplex, bei welchem sie Daniel Gloor bis anhin ebenfalls kein Wissen zurechnen konnte, dreht sich um Kursschnitte, welche Alfred Castelberg sowohl während seiner Tätigkeit bei der Credit Suisse als auch bei der BT & T – auch dort unter Mitwirkung der Credit Suisse – zum Nachteil der BVK verübt haben soll.

Alfred Castelberg hatte bis 2001 in leitender Stellung bei der Credit Suisse gearbeitet. Während seiner dortigen Tätigkeit wurden Transaktionen in Bezug auf das indexierte Aktienportfolio der BVK und des Reservefonds der Gebäudeversicherung des Kantons Zürich (in der Folge: GVZ) ausschliesslich über das Credit Suisse Private Banking abgewickelt, wobei Alfred Castelberg hierbei als „Kontaktperson“ für die BVK bezeichnet wurde. Die Aufträge für die Aktientransaktionen erfolgten jeweils von Daniel Gloor. Ende 2002, als Alfred Castelberg bereits von der BAM aus über die Credit Suisse für die BVK handelte, wurden für die BVK im Rahmen eines Kommissionsgeschäftes Aktien der Credit Suisse zu einem Kurs von CHF 28.34 pro Aktie verkauft. Nach Abzug der üblichen Gebühren wurde dem Kanton Zürich aus dieser Transaktion ein Erlös von insgesamt über CHF 110 Millionen gutgeschrieben. Gemäss Hinweis auf der entsprechenden Abrechnung habe es sich dabei um ein „Netto“-Geschäft gehandelt⁷³. Die Staatsanwaltschaft konnte mittlerweile jedoch durch die bei der Credit Suisse erhältlich gemachten Unterlagen eruieren, dass aus den Verkäufen der Credit-Suisse-Aktien ein durchschnittlicher Verkaufskurs von CHF 29.4609 resultierte und damit ein über CHF 4 Millionen höherer Gesamterlös für den Kanton Zürich resultiert hätte. Diese Differenz wurde dann nach Abzug einer zugunsten der Credit Suisse anfallenden „10% Risk Premium“ unter dem Titel Handelsgewinn je hälftig zwischen der Credit Suisse und der BT & T aufgeteilt, wobei die Hälfte des Anteils der BT & T wiederum Alfred Castelberg zugekommen sein soll. Durch dieses Vorgehen entgingen der BVK aus diesem Geschäft somit ca. 3,8% des Erlöses aus dem Aktienverkauf.

Credit Suisse intern wurde das Audit Departement auf diese Transaktion aufmerksam und führte dazu am 4. April 2003 unter anderem Folgendes aus: „The current arrangement (...) bears considerable reputational and regulatory risk, if it became public, that such a large commission and retrocession were taken from a public body, and there is no plausible explanation that the effective prices executed at the exchange do not correspond with the average price allocated to the client (Kursschnitt)⁷⁴“.

⁷³ Bei einem Nettogeschäft sind die Kommissionen bereits eingerechnet und nicht ersichtlich. Damit wird Transparenz verhindert.

⁷⁴ Übersetzung: Die momentane Vereinbarung beinhaltet zu bedenkende regulatorische und den Ruf betreffende Risiken, wenn publik würde, dass solch hohe Kommissionen und Retrozessionen von einer öffentlichen Körperschaft genommen werden und dass es dabei keine plausible Erklä-

Die Credit Suisse beschreibt in diesem Dokument eindeutig eine erkannte Verletzung des Grundsatzes der „Best Execution“. Im Rahmen einer nachgehenden Besprechung wurden Oswald Grübel und Moez Jamal über diese Vorgänge informiert⁷⁵. Das Audit Departement empfahl, den Vertrag mit der BT & T umgehend zu kündigen und den zuständigen Regierungsrat zu informieren⁷⁶. Alfred Castelberg war dieser Kündigung jedoch schon zuvorgekommen und hatte die Verträge mit der BT & T selbst gekündigt, da er sich kurz nach der genannten Transaktion mit der Argus selbstständig gemacht hatte. Eine Information der Credit Suisse an den Regierungsrat über das sorgfalts- und treuepflichtwidrige Vorgehen von Alfred Castelberg erfolgte nicht. Daniel Gloor will bei der Staatsanwaltschaft das erste Mal von diesen Machenschaften gehört haben. Nach Ansicht der Staatsanwaltschaft hätte es die Credit Suisse bereits im Jahr 2002/2003 in der Hand gehabt, die Machenschaften von Alfred Castelberg aufzudecken zu lassen. Dies hätte selbstverständlich auch die Chancen vergrößert, dass das Verhalten von Daniel Gloor aufgefallen wäre. Die Frage bleibt im Raum, weshalb die Credit Suisse dies nicht getan hat⁷⁷.

Die Staatsanwaltschaft untersucht diesen Vorfall in einem separaten Verfahren, worin auch ehemalige und aktuelle Mitarbeiter der Credit Suisse verwickelt sind. Es seien auch bei vielen anderen Transaktionen Kursschnitte gemacht worden. Alfred Castelberg habe bei der Credit Suisse einfach jeweils den Kurs vorgegeben, der dann abgerechnet worden sei⁷⁸.

Mit Vereinbarung vom 6./7. September 2012 hat sich die Credit Suisse ohne Anerkennung einer Rechtspflicht bereit erklärt, dem Kanton Zürich zuhanden der BVK und der Gebäudeversicherung des Kantons Zürich den Betrag von CHF 18'898'830 zu bezahlen. Diese sind selbst für die interne Aufteilung dieses Betrages zuständig⁷⁹.

Daniel Gloor will von all dem nichts gewusst haben und bis zum heutigen Tag konnte ihm hierzu auch kein Mitwissen angerechnet werden. Erwähnenswert sind in diesem Kontext

zung dafür gibt, dass der an der Börse gehandelte Preis nicht mit dem für den Klienten durchschnittlich festgesetzten Preis übereinstimmt.

⁷⁵ Einvernahme eines Credit-Suisse-Mitarbeiters durch die STA III vom 28. Januar 2011, Fragen 230ff. Oswald Grübel war 2002 CEO der Credit Suisse Financial Services (CSFS) und ab 2003 CEO der gesamten Credit-Suisse-Gruppe. Moez Jamal war 2002 und 2003 Mitglied des Executive Board der CSFS und Leiter „Finance and Products“.

⁷⁶ („should be ceased immediately“) und („should request sign-off by the responsible Member of the Executive of the Kanton Zürich“)

⁷⁷ Einvernahme Daniel Gloor durch die STA III vom 15. Dezember 2010, Fragen 71ff. und 128ff.

⁷⁸ Befragung Robert Braun, Fragen 4f.; Aktennotiz zur Besprechung der PUK-BVK-Delegation mit der STA III vom 25. Mai 2011; Telefonnotizen zu den Besprechungen des PUK-Präsidenten mit der STA III vom 11. Mai 2011, 23. September 2011 und 22. Dezember 2011

⁷⁹ Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich, vertreten durch die Finanzdirektion (handelnd für die BVK) sowie der Gebäudeversicherung Kanton Zürich und der Credit Suisse AG von 6./7. September 2012

die Aussagen der handelnden Staatsanwälte, wonach ihnen immer wieder auffalle, dass die Asset Manager der Pensionskassen generell über viel Geld verfügten mit einem im Vergleich dazu nicht immer gleich grossen Knowhow, einer dahinter stehenden schwerfälligen Verwaltung mit teilweise paritätischen Organen und generell wenig Stellenprozenten. Irgendein „Schlauer“ stelle da eine Weiche und den meisten Involvierten sei gar nicht klar, dass sie durch ein einziges Telefon oder eine einzige Unterschrift ganze Kaskaden von Geschäften in Gang setzen würden. Wenn sich die Leute bewusst wären, welche Absichten ihre Geschäftspartner teilweise hätten, müsste es anders kommen, aber es fehle schlicht das Bewusstsein für das Gegenüber. Zudem ist es gemäss der Staatsanwaltschaft erschreckend, welche Angst bei den involvierten Organen vorherrsche, um zu sagen, dass sie komplizierte geschäftliche Transaktionen nicht verstanden hätten. Niemand wolle sein Unwissen bloss legen, dies ermögliche anderen, sich ungerechtfertigt zu bereichern⁸⁰. Diese Befürchtungen und Eindrücke kann die PUK BVK nach ihrer Untersuchung voll und ganz teilen.

2 Administrativuntersuchung der Finanzdirektion

2.1 Auftrag

Die kantonale Gesetzgebung im Bereich Administrativuntersuchung ist eher dürftig, insbesondere was die generelle Zweckumschreibung eines solchen Instruments betrifft⁸¹. Auf Bundesebene wird eine Administrativuntersuchung definiert als ein „spezielles Verfahren der Kontrolle [...] mit dem abgeklärt wird, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert“⁸². Dies scheint auch für den Kanton Zürich eine dienliche Umschreibung der von Regierungsrätin Ursula Gut im Spätsommer/Herbst 2010 eingeleiteten Administrativuntersuchung zu sein. In deren Rahmen erteilte sie insgesamt vier Aufträge, welche von Georg Müller, der BDO und balmeretienne ausgeführt wurden.

2.2 Bericht von Georg Müller

Mit Vertrag vom 16./21. September 2010 wurde Georg Müller beauftragt, die bestehende Organisation der BVK und deren Kontrollorgane auf Schwachstellen, insbesondere im Bereich Vermögensanlagen, hin zu prüfen sowie Verbesserungen der Organisation vorzu-

⁸⁰ Aktennotiz zur Besprechung der PUK-BVK-Delegation mit der STA III vom 25. Mai 2011, Seiten 3f.

⁸¹ Die Möglichkeit einer Administrativuntersuchung wird alleine in § 29 Abs. 1 Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz; LS 177.10) sowie in § 135 Abs. 3 der entsprechenden Vollzugsverordnung (LS 177.111) und in §§ 14f. Ordnung über die Nutzung von Internet und E-Mail vom 17. September 2003 (LS 177.115) erwähnt.

⁸² Art. 27a Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1)

schlagen, um die Risiken im Bereich Vermögensanlagen zu reduzieren. Der Auftrag wurde vorerst auf den Bereich des Asset Managements beschränkt.

In seiner zusammenfassenden Darstellung am Ende des Berichts kommt Georg Müller zum Schluss, dass sich aufgrund laufender Verbesserungen der BVK in den letzten 20 Jahren, insbesondere durch Verbesserungen von Strukturen und Regelungen sowie der Verstärkung der personellen Ressourcen, keine Sofortmassnahmen aufdrängen würden⁸³. Insbesondere wurden keine Mängel festgestellt, welche dringend behoben werden müssten, um ein deliktisches Verhalten von Mitarbeitenden zu verhindern oder zu erschweren. Dennoch sieht Georg Müller weiterhin Möglichkeiten der Verbesserung der Governance, welche er gleichzeitig jedoch dadurch begrenzt sieht, dass die BVK eine Verwaltungseinheit des Kantons ist und von politischen Organen geführt und beaufsichtigt werden müsse. Eine Verbesserung erblickt Georg Müller in der Überführung der BVK in eine privatrechtliche Stiftung – also der Verselbstständigung – insbesondere bezüglich der operationellen Autonomie und Abnahme des politischen Drucks. Durch die alleinige operationelle Verantwortung sowie die Verantwortung für den Anlageprozess des obersten Organs werde die Professionalität gefördert, indem fachlich kompetente Personen beigezogen und gewisse operationelle Führungsaufgaben ausgelagert würden. Auch die Rolle der Aufsichts- und Kontrollorgane werde verstärkt. Deren Aufgabe werde sich nicht mehr darauf beschränken, die Einhaltung der Gesetzesbestimmungen zu prüfen und die üblichen Berichte und Unterlagen abzuliefern.

2.3 Bericht der BDO

Die BDO erhielt am 23. August 2010 von der Finanzdirektion den Auftrag, namentlich genannte Geschäftsbeziehungen der BVK sowie die bestehende Organisation und Kontrollstruktur auf Risiken und Schwachstellen, insbesondere im Bereich der Vermögensanlagen hin zu überprüfen und Vorschläge zur Verbesserung der Strukturen und Abläufe zu machen, um die Risiken im Bereich der Vermögensanlagen zu reduzieren. Zudem hatte sie zu beurteilen, ob es zusätzliche Regelungen zur Steuerung und Kontrolle der Vermögensanlagen braucht.

Die BDO machte einige Vorschläge formeller Natur, wie die widerspruchsfreie Anpassung von Reglementen und Verordnungen, insbesondere betreffend die Loyalität der Mitarbeitenden sowie die professionellere Protokollierung im ICO und der GL BVK⁸⁴. Daneben empfiehlt sie jedoch auch, die Loyalitätsvorschriften materiell von Grund auf neu zu regeln, da diese nicht mehr allen gesetzlichen Regeln entsprechen würden und der Kreis der betroffenen Personen zu eng gefasst sei. Eine weitere Empfehlung betraf die Klärung beziehungsweise überhaupt die Regelung von Vertragsanpassungen, welche durch die gleiche

⁸³ Bericht Georg Müller vom 20. Dezember 2010 (in der Folge: Bericht Müller)

⁸⁴ Bericht BDO vom 20. Dezember 2010 (in der Folge: Bericht BDO)

Instand zu genehmigen seien, die auch für die Genehmigung des Grundvertrages zuständig war. Bezüglich des Internen Kontrollsystems (in der Folge: IKS) sei der laufende Prozess der Einführung weiterzuführen. Es seien dabei klare Schwergewichte zu setzen. So sei beispielsweise der Bereich Vermögensverwaltung derzeit noch zu wenig detailliert erfasst. Auch im Bereich Real Estate Management sei der Prozess voranzutreiben. All diese Massnahmen seien aber nicht umzusetzen und ein funktionierendes IKS könne nicht betrieben werden, wenn die BVK in diesen Bereichen keine personelle Verstärkung erfahre. Einen angemessenen Personalbestand im Asset Management legte die BDO bei fünf bis sechs Mitarbeitenden fest. Schliesslich regte die BDO ein Überdenken der Eignung der Finanzkontrolle zur Prüfung der BVK an, da mit der heutigen Delegation der Prüfung der Anlagen von der Finanzkontrolle an die PwC Lücken bei der internen Kontrolle im Bereich der Anlagen bestünden. Im Bereiche der geprüften Geschäftsbeziehungen wurde die fehlende Mitwirkung des Investment Controllers bei der Auswahl der Vermögensverwalter bemängelt sowie die oftmals unvollständige Vertragsdokumentation, welche nicht alleine durch die Hausdurchsuchung der Staatsanwaltschaft bei der BVK bedingt war. Zudem sollten die Mandate im Bereich des Asset Managements periodisch im Hinblick auf ihre Kostenstruktur und risikogewichtete Performance überprüft werden. Dies könne sowohl durch einen unabhängigen Dritten als auch – falls das entsprechende Fachwissen vorhanden sei – durch einen Mitarbeiter der BVK geschehen. Die gemachten Feststellungen seien dann im Vergabegremium zu diskutieren und allenfalls Massnahmen daraus abzuleiten. Bei kleinen, neu gegründeten Firmen als Mandatsträger oder bei stark von einzelnen Personen abhängigen Vermögensverwaltern sollte der Überwachung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Anlässlich der Befragung durch die PUK BVK zeigte sich Bruno Purtschert, Mitverfasser des Berichtes, über die Organisation der BVK erstaunt. Er habe die Geschichte nicht gekannt. Es bestehe ein grosser Nachholbedarf in organisatorischer Hinsicht. Man müsse die Reglemente anpassen, das IKS vervollständigen, die Protokollierung regeln und die Kompetenzen überdenken⁸⁵.

2.4 Bericht der balmeretienne

Die balmeretienne fasste von Regierungsrätin Ursula Gut den Auftrag, vier Geschäftsbeziehungen der BVK zu untersuchen, darunter die Complementa sowie die DLIP.

In ihrem Bericht vom 20. Dezember 2010 betitelte die balmeretienne die Vergabe an Letztere als „nicht nachvollziehbar“, handle es sich doch bei der DLIP um eine im Frühjahr 2006 neu gegründete Gesellschaft, welche zumindest zu Beginn nebst der BVK keine anderen Kunden aufweisen konnte⁸⁶. Auch die vordergründig unkritische Haltung der Complementa

⁸⁵ Befragung Berichterstatter der BDO, Frage 24

⁸⁶ Bericht balmeretienne vom 20. Dezember 2010 (in der Folge: Bericht balmeretienne)

bezüglich des Mandatsverhältnisses ihrer beiden ehemaligen Mitarbeiter wurde kritisiert und generell die Aufgabekumulation des Controllers mit Aufgaben in der Beratung und im operativen Bereich in Verbindung mit dem Controlling hinterfragt. Auch wurde ein Fragezeichen hinter das von der BVK lange Jahre bezahlte Honorar an die Complementa gesetzt. Bei zwei der vier überprüften Mandate wurden Verletzungen des Anlagereglements festgestellt. Generell erkannte die balmeretienne das Fehlen eines Prozesses für die Vergabe von externen Mandaten und schrieb der BVK eine schwerfällige und beratergetriebene Organisation zu.

2.5 Bericht zur Analyse des Real Estate Management

Im Rahmen der Administrativuntersuchung der Finanzdirektion hatte sich abgezeichnet, dass für den Bereich Real Estate Management der BVK ebenfalls eine Beurteilung der Abläufe und Prozesse angezeigt ist. Am 9. Dezember 2010 beauftragte Regierungsrätin Ursula Gut daher die BDO sowie Georg Müller, zusätzlich zu ihren anderen Aufträgen, mit einer Beurteilung der Prozesse bezüglich Erwerb, Veräusserung, Betreuung und Unterhalt von Liegenschaften.

Die Empfehlungen liefen auf eine raschestmögliche Verabschiedung der Immobilienstrategie durch den Regierungsrat sowie auch im Bereich des Real Estate Managements ein Vortreiben des Aufbaus des IKS und eine Aufstockung der personellen Ressourcen hinaus. Ebenso wurde die aktuelle Kompetenzregelung als unzweckmässig betrachtet. Generell versprach man sich auch in diesem Bereich Besserung durch eine Verselbstständigung der BVK⁸⁷. Abschliessend zur einleitenden Zusammenfassung stellen die Berichtersteller fest, dass aufgrund der Abklärungen und Analysen kein unmittelbarer Handlungsbedarf im Sinne von Sofortmassnahmen bestehe.

Aufgrund dieser Erkenntnisse und im Sinne einer Prioritätensetzung hat die PUK BVK den Bereich des Real Estate Managements nicht in ihr engeres Untersuchungsfeld aufgenommen, was sie auch mit dem Auftrag des Kantonsrates an die PUK BVK als vereinbar sieht.

2.6 Würdigung durch die PUK BVK

Sämtliche Berichtersteller hatten bei ihrer Vorgehensweise der Befragung von Personen aus den betroffenen Verwaltungseinheiten und der Regierung grosse Beachtung geschenkt, die ihnen von den entsprechenden Stellen zugestellten Akten studiert und ihre Erkenntnisse darauf basiert. Diese Vorgehensweise ist grundsätzlich nicht zu beanstanden. Allenfalls hätte eine vergleichende Befragung bei Personen, welche Einblick in andere grössere Pensionskassen haben, eine zusätzliche Sichtweise angeregt.

Im Sinne des eingangs (siehe II.2.1) umschriebenen Zweckes einer Administrativuntersuchung haben die vier Berichte diesem sicherlich Genüge getan. Sie dienten als Entschei-

⁸⁷ Bericht BDO in Zusammenarbeit mit Georg Müller vom 28. März 2011

dungsgrundlage für die Regierung, ob ein Einschreiten von Amtes wegen im öffentlichen Interesse geboten sei und welche konkreten Anordnungen zu treffen seien. Die Einleitung einer solchen Administrativuntersuchung durch Regierungsrätin Ursula Gut war eine richtige Entscheidung. Bei der Aufteilung der Aufträge in vier Berichte mit unterschiedlichem Schwerpunkt ist indes der für die BVK wichtige Gesamtblick aus dem Fokus geraten.

Gänzlich untangiert von der Administrativuntersuchung blieben die Bereiche der Finanzdirektion selbst, des Regierungsrates und der Finanzkontrolle. Es liegt zwar ein Stück weit in der Natur der Sache, dass der Auftraggeber einer Administrativuntersuchung diese auf den ihm untergeordneten Bereich fokussiert. Die Gesetzeslage schränkt dies jedoch keineswegs so ein.

Die Auswahl der Beauftragten, besonders jene von Georg Müller, war zudem nicht unproblematisch. Zwar ist Georg Müller ein Verwaltungsspezialist, nicht aber ein Spezialist im Bereich der Beruflichen Vorsorge. So wurde von ihm beispielsweise die von den Gutachtern der PPCmetrics als wesentlicher Kritikpunkt vorgebrachte Stimmberechtigung des Leiters Asset Management im ICO nicht erkannt, wodurch ein Korruptionspotenzial weiterhin bestehen blieb. Auch wurden die fachfremde Zusammensetzung und die fehlende Mitbestimmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter darin nicht bemängelt. Bei den übrigen Berichterstattern handelt es sich vorwiegend um Revisionsgesellschaften, was zwangsläufig zu einer eingeschränkten Sichtweise führt.

Die sich mit den Erkenntnissen der PUK BVK am weitestgehend deckende Feststellung der Administrativuntersuchung findet sich in den Hoffnungen von Georg Müller, welche er bezüglich der Verselbstständigung hegt, nämlich dass die Professionalität des Führungsorgans durch den Beizug von Fachpersonen erhöht und eine weiter gehende Kontrolle durch die Aufsichts- und Kontrollorgane erfolgen würden. Diese Hoffnung birgt indirekt die Feststellung der damaligen Abwesenheit dieser Qualitäten bei einer BVK, die – und darauf wird die PUK BVK noch des Öfteren zu sprechen kommen – etwas abseits in der Pensionskassenlandschaft stand und nie wirklich in diese Welt eingetaucht war.

3 Pensionskassenlandschaft im relevanten Zeitraum

3.1 Gesetzliche Grundlagen und ihre wesentlichen Änderungen

Seit dem 1. Januar 1926 führt der Kanton Zürich eine Versicherungskasse für das Staatspersonal und die Behördenmitglieder. Auf den 1. Januar 1985 trat das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge in Kraft⁸⁸. Damit wurde die berufliche Vorsorge in der Schweiz für alle Arbeitnehmenden eingeführt. Das BVG ist auch

⁸⁸ Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG; SR 831.10)

für öffentlich-rechtliche Kassen verbindlich, welche als gewichtigste Ausnahme im Gegensatz zu privatrechtlichen Kassen ihre Organe nicht paritätisch (das heisst hälftig Arbeitnehmende und Arbeitgebende) zu besetzen haben. Es ist jedoch ein paritätisch besetztes Organ zu installieren, welches ein Anhörungsrecht besitzt⁸⁹.

Seit 1995 wurden vor allem auf dem Verordnungsweg die Aufgaben und Pflichten der Organe genauer geregelt. Im Bereich der Führungsaufgaben der Vermögensanlagen wurden die Bestimmungen in zwei Schritten konkretisiert. Auf den 1. Juli 1996 wurde neu Art. 49a der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge erlassen⁹⁰. Die Vermögensanlagen waren so nachvollziehbar zu gestalten, dass das oberste Organ seine Führungsaufgabe wahrnehmen konnte. Auf den 1. Juli 2000 wurde schliesslich eine neue Bestimmung betreffend die Sicherheit und Risikoverteilung in Kraft gesetzt⁹¹. Im Gutachten PPCmetrics werden diese Änderungen als Grundlage für die Einführung von ALM-Studien erachtet. Gleichzeitig wurden die Vorschriften betreffend Kollektivanlagen geändert. Damit wurde die Grundlage für den Einsatz von Rohstoffanlagen (Commodities) und Hedge Funds geliefert⁹².

Weil nach der Börsenbaisse von 2001 viele Pensionskassen in Unterdeckung gefallen waren, wurden per 1. Januar 2005 nebst der 1. BVG-Revision die Bestimmungen über die Unterdeckung neu eingeführt und die Loyalitätsvorschriften in der BVV 2 verschärft⁹³.

Auf den 1. Januar 2009 traten erneut verschärfte Bestimmungen der BVV 2 in Kraft. Die Führungsverantwortung der obersten Organe wurde gestärkt⁹⁴. Neu trat das Vorsichtsprinzip in den Vordergrund. Weiter wurden der Anlagekatalog und die Anlagelimiten um die spezielle Kategorie Alternative Anlagen erweitert⁹⁵. Auf den 1. Januar 2011 wurden sodann die unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten Organes der Vorsorgeeinrichtung neu ausführlich festgeschrieben⁹⁶. Damit wurde aber kein neues Recht gesetzt, sondern nur das kodifiziert, was bis anhin bereits Geltung hatte⁹⁷.

⁸⁹ Art. 51 Abs. 5 BVG

⁹⁰ Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (BVV 2; SR 831.441.1)

⁹¹ Art. 50 BVV 2

⁹² Gutachten PPCmetrics, Seite 158

⁹³ Art. 48f-h und Art. 65c-e BVG

⁹⁴ Art. 50 Abs. 2 BVV 2

⁹⁵ Art. 54f. BVV 2

⁹⁶ Art. 51a BVG

⁹⁷ Gutachten Schmid, Rz 102

Der Kanton Zürich führt die Versicherungskasse als unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt, welche in die kantonale Verwaltung mit eigener Rechnung eingegliedert ist⁹⁸. Als wesentliche kantonale gesetzgeberische Änderungen erfolgten per 1. Januar 1994 die Revision des Gesetzes über die Versicherungskasse für das Staatspersonal durch den Kantonsrat sowie am 22. Mai 1996 der Erlass neuer Statuten für die Versicherungskasse für das Staatspersonal durch den Regierungsrat, welche vom Kantonsrat genehmigt wurden⁹⁹.

3.2 Richtlinien der Pensionskassenbranche

Die Pensionskassenbranche gab sich selber interne Verhaltensrichtlinien. Sie gründete zu diesem Zweck die Stiftung „Verhaltenskodex in der beruflichen Vorsorge“. Diese verabschiedete am 23. Oktober 1996 einen Verhaltenskodex (Verhaltenskodex 1996), welcher unter anderem Regelungen über die Eigengeschäfte von Mitarbeitenden der Pensionskassen beinhaltete. Am 4. Mai 2000 wurde eine überarbeitete Fassung dieses Verhaltenskodex erlassen. Unter anderem war dabei Parallel Running nicht verboten¹⁰⁰. An der Ausarbeitung dieser Fassung war Daniel Gloor beteiligt.

Im November 2008 erliess der Schweizerische Pensionskassenverband (ASIP) eine Charta mit verschärften Loyalitätsvorschriften, welche im November 2011 noch einmal überarbeitet wurde. Dieser Verhaltenskodex war für angeschlossene Pensionskassen verbindlich. Die BVK ist Mitglied der ASIP, somit sind ihre Regeln auch für sie verbindlich. Darüber hinaus gelten die Loyalitätsvorschriften der Finanzdirektion.

3.3 Parlamentarische Untersuchungskommissionen Basel-Stadt und Bern

Die finanziellen Verwerfungen infolge der Börsenbaisse 2001 führten auch bei öffentlich-rechtlichen Kassen anderer Kantone zu politischen Turbulenzen.

3.3.1 Parlamentarische Untersuchungskommission Basel-Stadt

Am 4. Juni 2003 setzte der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt seine Finanzkommission als Parlamentarische Untersuchungskommission ein (in der Folge: PUK Basel-Stadt). Diese hatte die Anlagepolitik der Pensionskasse des Basler Staatspersonals sowie weitere Vermögensverwaltungsmandate der Finanzverwaltung zu prüfen. Der Bericht der PUK Basel-Stadt wurde am 20. Dezember 2004 erstattet. Die Kommission kam darin zum Schluss, die Vermögensverwaltung erfülle auch infolge ungenügender personeller Ressourcen die Ansprüche an eine professionelle und zeitgemässe Verwaltung nicht. Eine klare Trennung von

⁹⁸ § 2 Gesetz über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 6. Juni 1993 (Gesetz Versicherungskasse; LS 177.201)

⁹⁹ Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 22. Mai 1996 (Statuten Versicherungskasse; LS 177.21)

¹⁰⁰ Als Parallel Running wird das gleichzeitig mit dem Kundengeschäft ausgeübte Eigengeschäft des Mitarbeiters bezeichnet; Art. 48 Abs. 2 und 3 BVV 2.

Festlegung, Umsetzung und Überwachung der Anlagestrategie habe gefehlt. Die Organe der PKBS müssten sich den Vorwurf gefallen lassen, ihre Führungsverantwortung zu wenig wahrgenommen zu haben¹⁰¹.

3.3.2 Parlamentarische Untersuchungskommission Bern

Am 22. November 2004 beschloss der Grosse Rat des Kantons Bern die Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission (in der Folge: PUK Bern). Diese hatte die Vorkommnisse und Entwicklungen bei der Bernischen Lehrerversichertenkasse (BLVK) zu klären und zu bewerten. Der Bericht der PUK Bern wurde am 18. August 2005 erstattet. Die PUK Bern kam darin zum Schluss, die Unterdeckung rühre daher, dass 1999 gemessen an der Risikofähigkeit eine zu risikoreiche Anlagestrategie gewählt worden sei¹⁰².

3.4 Massnahmen gegen die Korruption

Am 17. Juli 1997 verabschiedete die PUK I des Kantonsrates des Kantons Zürich ihren Schlussbericht. Darin wurden Massnahmen gegen die Korruption gefordert und ein entsprechendes Postulat eingereicht¹⁰³. Der Regierungsrat beauftragte am 13. August 1997 die Justizdirektion, eine Arbeitsgruppe „Korruption“ einzusetzen, welche am 23. Dezember 1998 ihren Schlussbericht vorlegte¹⁰⁴. Der Regierungsrat wiederum erstattete nach Anhörung der Direktion am 25. Juli 2001 den Bericht über korruptionsgefährdete Bereiche in der Verwaltung¹⁰⁵. Dabei stützte er sich im Wesentlichen auf den Schlussbericht der Arbeitsgruppe. Gefordert wurde eine Verordnung über die Sicherheitsprüfung bei Neuanstellungen, eine Regelung für die Annahme von Geschenken, Bestimmungen zur Nebenbeschäftigung und Weiterbildungsangebote für die Verwaltung zwecks Sensibilisierung des Themas Korruption. Von der geforderten Verordnung über die Personensicherheitsprüfung sah der Regierungsrat ab. Das Postulat wurde am 3. Dezember 2001 vom Kantonsrat als erledigt abgeschlossen. Eine Subkommission der Geschäftsprüfungskommission stattete im Jahre 2002 besonders sensiblen Bereichen einen Besuch ab. Die Vermögensverwaltung und die BVK waren von diesen Besuchen nicht betroffen. Hernach liefen die Anstrengungen, welche infolge des Berichtes der PUK I getätigt worden waren, im Jahre 2002 in aller Stille aus.

¹⁰¹ Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission zur Aufklärung der Vorkommnisse bei der Pensionskasse des Basler Staatspersonals sowie bei weiteren von der Finanzverwaltung verwalteten Fonds, Seiten 6f.; Seiten 188f.

¹⁰² Bericht der Parlamentarischen Untersuchungskommission zwecks Klärung und Bewertung der Vorkommnisse und Entwicklungen bei der Bernischen Lehrerpensionskasse an den Grossen Rat, Seite 7; Seite 311

¹⁰³ KR Nr. 384/1997 Anfrage Kurt Sintzel

¹⁰⁴ RRB Nr. 1742/1997

¹⁰⁵ RRB Nr. 1131/2001

3.5 Ausgewählte Vorfälle bei anderen Pensionskassen

Aufsehen erregte im Herbst 2006 die Verhaftung des damaligen Portfoliomanagers der Siemens Pensionskasse. Ihm wurde vorgeworfen, seit 2000 illegale Zahlungen von Mandatsträgern erhalten zu haben. Die Deliktssumme soll sich auf ca. CHF 400'000 belaufen haben. Das Strafverfahren wurde im Jahre 2008 mittels Strafbefehl erledigt¹⁰⁶.

Zu reden gab im Jahr 2007 auch die Gemini-Sammelstiftung. Zwei Gründern, welche als Doyens der Pensionskassenlandschaft galten, wurde vorgeworfen, sie hätten Überschusszahlungen auf eine von ihnen beherrschte Gesellschaft gelenkt. Das Bundesamt für Sozialversicherungen gab dazu ein Gutachten in Auftrag. Die beiden Gründer verpflichteten sich, CHF 6,4 Millionen ohne Anerkennung einer Rechtspflicht der Gemini-Sammelstiftung im Herbst 2010 zurückzuerstatten.

¹⁰⁶ <http://www.vorsorgeforum.ch/bvg-aktuell/category/rechtsfalle?currentPage=6> (Meldung vom 2. Oktober 2008)

III Organe, Gremien und Aufsicht der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich

1 Rechtliche Grundlagen der Organisation der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich

1.1 Gesetz und Statuten

Grundlage der Organisation der BVK bilden das BVG und die dazugehörenden Verordnungen. Seine Bestimmungen über die Organisation der Vorsorgeeinrichtung, insbesondere jene der Aufgaben des obersten Organs, sind seit Inkrafttreten des Gesetzes im Laufe der Zeit immer mehr konkretisiert worden (siehe II.3.1)¹⁰⁷.

Kantonal regelt das Gesetz über die Versicherungskasse für das Staatspersonal in wenigen Gesetzesartikeln nur das Nötigste. Über die Organisation wird einzig erwähnt, der Regierungsrat erlasse Statuten, welche vom Kantonsrat zu genehmigen seien¹⁰⁸. Diese Statuten sind umfassender als das erwähnte Gesetz. Darin werden bestimmte Aufgaben dem Regierungsrat, der Finanzdirektion und der Versicherungskasse zugewiesen. Alle wesentlichen Kompetenzen, insbesondere auch jene für den Erlass der Vollziehungsbestimmungen, fallen dabei dem Regierungsrat zu. Die Kompetenzen der Finanzdirektion beschränken sich auf eher untergeordnete operationelle Entscheide wie beispielsweise Festsetzung der Invalidität oder Prozessführung. Die Versicherungskasse ist für die Versicherungsleistungen zuständig¹⁰⁹. Organisatorisch ist die BVK der Finanzdirektion unterstellt¹¹⁰.

Effektiv zeigte sich der Regierungsrat für die Anlagestrategie, die Bewilligung von Stellen, die Statutenänderung und für Anfragen aus dem Kantonsrat zuständig. Die Finanzdirektion genehmigte die Jahresrechnungen und den Geschäftsbericht. Erst im Jahre 2011 wurde der Bericht der Kontrollstelle der BVK, der Finanzkontrolle des Kantons Zürich, samt der Jahresrechnung für das Jahr 2010 dem Regierungsrat zur Genehmigung vorgelegt¹¹¹. Die Kontrollstelle nahm dabei erstmals den Standpunkt ein, nicht die Finanzdirektion, sondern der Gesamtregierungsrat als oberstes Organ sei Adressat und Genehmigungsbehörde¹¹². Die Finanzdirektion erliess des Weiteren Anlage- und Organisationsreglemente für die BVK und es oblag ihr die Einführung des IKS.

¹⁰⁷ Art. 49 BVG; Gutachten Schmid, Rz 97ff.

¹⁰⁸ § 5 Gesetz Versicherungskasse

¹⁰⁹ § 79 Statuten Versicherungskasse

¹¹⁰ Anhänge 1 und 2 VOG RR

¹¹¹ Geschäftsbericht BVK 2010, Seiten 41f.

¹¹² Befragung Martin Billeter, Fragen 10ff.

Am 11. Oktober 1999 überwies der Kantonsrat eine Motion zur Verselbstständigung der Versicherungskasse an den Regierungsrat¹¹³. Dieser setzte ein Projektteam ein, in welchem unter anderem alle Fraktionen des Kantonsrats, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter sowie die betroffenen Ämter vertreten waren. Dieses Projektteam erarbeitete die Gesetzesvorlage, welche der Regierungsrat als seinen Antrag an den Kantonsrat verabschiedete¹¹⁴. Das Gesetz wurde am 10. Februar 2003 vom Kantonsrat mit 116:0 Stimmen genehmigt¹¹⁵. In wenigen Artikeln ist darin geregelt, dass eine privatrechtliche Stiftung zu errichten und das bisherige Vermögen der BVK in jene zu überführen sei, sobald der Deckungsgrad 100% betrage. Der Erlass einer Stiftungsurkunde sowie das Organisatorische des Übergangs wurden dem Regierungsrat überlassen¹¹⁶. Weil der Deckungsgrad bald unter 100% fiel, und von vielen Seiten eine Schwankungsreserve von zusätzlichen 10% verlangt wurde, setzte der Regierungsrat das Verselbstständigungsgesetz erst auf den 1. Mai 2007 in Kraft¹¹⁷. Am 30. Mai 2007 wurde die Stiftungsurkunde errichtet, welche am 5. November 2007 vom Kantonsrat mit 119:49 Stimmen bei zwei Enthaltungen genehmigt wurde¹¹⁸. Weil der Deckungsgrad ab 2008 deutlich unter 100% fiel, konnte die Verselbstständigung bis heute nicht durchgeführt werden.

Auf den 1. Januar 2014 werden die Änderungen des BVG betreffend öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen in Kraft treten. Auf dieses Datum hin muss die BVK deshalb kraft Bundesrecht entweder in eine privatrechtliche Stiftung oder in eine Körperschaft öffentlichen Rechts überführt werden¹¹⁹.

1.2 Vorschriften betreffend Eigengeschäfte von Mitarbeitenden

Bereits früh erliess die Finanzdirektion im Jahre 1995 Loyalitätsvorschriften betreffend Eigengeschäfte von Mitarbeitenden der Vermögensverwaltung. Gemäss Gutachten PPCmetrics war die Vermögensverwaltung damit der Zeit voraus und im Vergleich zu anderen Pensionskassen sehr fortschrittlich¹²⁰. Die Ausarbeitung des ersten Reglements wurde vom damaligen Finanzdirektor alt Regierungsrat Eric Honegger bei der Schweizerischen Treuhand- und Revisionsgesellschaft (STG) in Auftrag gegeben.

Die STG hatte in einem ersten Entwurf das Parallel Running durch Mitarbeitende verbieten wollen. Sie hielt in einem Schreiben an Daniel Gloor, welcher als Direktbetroffener zu den

¹¹³ KR Nr. 243/1999 Motion Hans-Peter Portmann

¹¹⁴ Vorlage 3974

¹¹⁵ Sitzung Kantonsrat vom 10. Februar 2003, Seite 15598

¹¹⁶ Gesetz über die Verselbstständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 10. Februar 2003 (LS 177.201.1)

¹¹⁷ KR Nr. 132/2007 Dringliche Anfrage Werner Bosshard, Katharina Weibel, Hansueli Züllig

¹¹⁸ Sitzung Kantonsrat vom 14. November 2007, Seite 1378

¹¹⁹ BBl 2010, Seiten 8979ff.

¹²⁰ Gutachten PPCmetrics, Seite 32

Entwürfen des vor allem ihn betreffenden Reglements Stellung nehmen konnte, Folgendes fest:

„Vor- und Parallelgeschäfte

Solche Geschäfte sind grundsätzlich verpönt. Mit solchen Geschäften könnten sich die Mitarbeiter aufgrund ihres Wissensstandes und Einflussmöglichkeiten Vorteile verschaffen, die nicht gerechtfertigt sind (nicht unähnlich der Insidergeschäfte)¹²¹.

Daniel Gloor setzte sich hingegen in der Antwort mit einem ebenfalls betroffenen Mitarbeiter für die Streichung dieses Verbotes ein:

„Der Mitarbeiter hat die Aufgabe, sich ein möglichst gutes Bild über die Erfolgsfaktoren einzelner Gesellschaften zu verschaffen, das ihm bei der Titelselektion zur Wahl potenzieller Marktoutperformer verhelfen soll. Als Anreiz, seine Aufgabe überdurchschnittlich zu machen, wird ihm die Möglichkeit eingeräumt, sein erworbenes Wissen zur Erzielung eines privaten Kapitalgewinns einzusetzen, der unter Inkaufnahme entsprechender Risiken und keinesfalls zum Nachteil der Institution erzielt werden muss. Diesen eventuellen Vorteil (es besteht auch ein Verlustrisiko) erachten wir keineswegs – wie Sie es ausdrücken – als nicht gerechtfertigt“¹²².

Das von alt Regierungsrat Eric Honegger am 29. Juni 1995 genehmigte Reglement sah dann auch kein Verbot des Parallel Running vor. Die Kontrolle der Einhaltung des Reglements wurde der damaligen RevisuissePriceWaterhouse übertragen. Sie basierte auf der Eigenklärung der Mitarbeitenden. In den Jahren 2000 bis 2003 erfolgten keine Kontrollen der Eigengeschäfte, was in der Finanzkommission von alt Kantonsrat Ernst Züst moniert und daraufhin nachgeholt wurde¹²³.

Auf den 16. Juni 2004 wurde nach der Eingliederung der Vermögensverwaltung in die BVK ein neues Reglement erlassen¹²⁴. Dieses beinhaltete keine wesentlichen Änderungen. Die jeweilige Prüfung durch die PwC ergab keine Verstösse im Zeitraum bis 2009. Die Prüfung beruhte auf den Eigenangaben der Mitarbeitenden. Daniel Gloor hatte nicht alle Konten offengelegt. Die BDO bemängelte in diesem Zusammenhang, dass seitens der Finanzkontrolle, welche die Einhaltung der seit dem 1. Januar 2005 in Kraft stehenden Loyalitätsvorschriften zu prüfen hatte, von den betroffenen Mitarbeitenden der BVK keine Erklärung über die Entgegennahme von Vermögensvorteilen verlangt worden sei. Die BDO empfahl, dies zu ergänzen und den Kreis der Personen, welche Loyalitätserklärungen zu unterzeich-

¹²¹ Fax der STG vom 21. April 1995

¹²² Schreiben Finanzverwaltung des Kantons Zürich an die STG vom 24. April 1995, signiert Daniel Gloor et al.

¹²³ Sitzung Finanzkommission vom 6. Mai 2004

¹²⁴ Reglement der Finanzdirektion über die private Anlagetätigkeit der Mitarbeiter der Vermögensverwaltung der BVK

nen haben, zu erweitern¹²⁵. Das Gutachten PPCmetrics sah darin einen formellen Lapsus ohne grosse Konsequenzen, weil das entsprechende Reglement weit über das hinausgehe, was bei den meisten Pensionskassen üblich sei¹²⁶. Die PUK BVK hat dem nichts hinzuzufügen.

Das Parallel Running wurde erst per 1. August 2011 ausdrücklich gesetzlich verboten¹²⁷. Die Verhaltenskodizes 2. Säule 1996 und 2000 sahen noch kein solches Verbot vor, ebenso wenig das Anlagereglement 2006 der BVK¹²⁸.

1.3 Wesentliche Statutenänderungen mit Auswirkungen auf den Deckungsgrad

Verschiedene Massnahmen haben in den Jahren 1995 bis 2002 den Finanzhaushalt und insbesondere den Deckungsgrad der BVK massgeblich beeinflusst. Diese Massnahmen gründeten in dem guten Geschäftsgang der BVK infolge des Börsenbooms¹²⁹.

Im Jahr 1995 wurden erstmals Teuerungszulagen nicht wie bis anhin vom Kanton, sondern aus den Mitteln der BVK finanziert. Bis 2000 erfolgten weitere Mittel der BVK zur Verbesserung der Teuerungszulagen, sodass unter diesem Titel CHF 1,174 Milliarden verwendet wurden.

1998 genehmigte der Kantonsrat § 65a der Statuten der Versicherungskasse, welcher die Gewährung von Beitragssenkungen beziehungsweise Beitragsferien vorsah. Damit übernahm die BVK Arbeitnehmerbeiträge von CHF 270 Millionen und solche des Arbeitgebers von CHF 404 Millionen. Ebenso wurden in zwei Schritten die Sparguthaben der versicherten Personen erhöht. Insgesamt wurden dafür zwischen 1998 und 2001 Mittel der BVK im Umfang von CHF 1,079 Milliarden verwendet. Die Übernahme der Beiträge erfolgte damals formell korrekt und entsprach auch dem Trend der Zeit, erwies sich jedoch im Nachhinein für die Kasse als nicht nachhaltig.

Mit der auf den 1. Januar 2000 in Kraft getretenen Statutenrevision wurde auch ein Wechsel vom Leistungs- zum Beitragsprimat vollzogen. Die dadurch notwendige Erhöhung der individuellen Sparguthaben im Umfang von CHF 793 Millionen erfolgte zulasten der BVK und somit deren Deckungsgrades.

Auf den 1. Januar 2002 wurden die Umwandlungssätze gesenkt. Zur Abfederung der daraus folgenden tieferen Renten wurden die Sparguthaben aus den Mitteln der BVK im Umfang von CHF 579 Millionen erhöht.

¹²⁵ Bericht BDO, Seiten 26f.

¹²⁶ Gutachten PPCmetrics, Seite 32

¹²⁷ Art. 48j BVV 2

¹²⁸ Anlagereglement der BVK vom 1. Februar 2006, Ziffer 5.13

¹²⁹ Vorlage 4851, Seiten 29ff.

Gemäss Berechnungen des Regierungsrates sind in den Jahren 1995 bis 2002 somit insgesamt CHF 3,625 Milliarden aus den Mitteln der BVK verwendet worden. Soweit hierfür Statutenänderungen nötig waren, genehmigte der Kantonsrat diese jeweils ohne oder nur mit wenigen Gegenstimmen. Ebenso erklärten sich die Personalverbände mit den Beitragssenkungen und Beitragsferien einverstanden.

2 Organisationsgeschichte der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich

2.1 Allgemeines

Bis ins Jahr 2004 war die BVK räumlich und organisatorisch dreigeteilt. In der eigentlichen BVK erfolgte die Verwaltung der Versicherten (Renten, Bezug Beiträge), in der Vermögensverwaltung der Finanzdirektion jene der Anlagen und in der Liegenschaftenverwaltung der Finanzdirektion jene der Liegenschaften. Einzig die Jahresrechnung der BVK fasste alle Teilbereiche rein rechnerisch zusammen. Rolf Huber bemängelte zu dieser Organisationsstruktur, sie hätten manchmal aus der Zeitung erfahren, wenn die BVK ein prominentes Gebäude geplant habe¹³⁰. Bereits auf den 1. Oktober 2002 hatte die BVK von der Liegenschaftenverwaltung die Sachbearbeitung des Hypothekengeschäftes übernommen und auf den 1. Januar 2004 erfolgte die Zusammenlegung der Vermögensverwaltung durch Beschluss des Regierungsrates.

Im Zuge der Neuorganisation der Vermögensverwaltung wurde ein Amt für Tresorerie bei der Finanzdirektion gegründet und die Kapitalbewirtschaftung per 1. Januar 2004 als Abteilung Vermögensverwaltung in die BVK eingegliedert. Die bisherige Vermögensverwaltung für die GVZ fiel mit deren Ausgliederung weg¹³¹. Auf den 1. Januar 2007 wurde die gesamte Verwaltung der Liegenschaften in die BVK als Abteilung Real Estate Management eingegliedert. Diese beiden Eingliederungen hatten zur Folge, dass die entsprechenden Abteilungen in den Jahren 2004 und 2007 in das Gebäude der BVK an der Stampfenbachstrasse 63 in Zürich 6 umziehen mussten. Erst seit 2007 waren somit die Bewirtschaftung der Vermögensseite (Geldanlagen und Liegenschaften) sowie jene der Versichertenseite organisatorisch und physisch unter einem Dach vereint. Der Geschäftsführer Rolf Huber sagte deshalb: „Bis etwa 2007 war die BVK keine richtige Pensionskasse“¹³².

Der Geschäftsführer und die Abteilungsleiter bildeten intern die GL BVK. Per 1. Juli 2007 erfolgte die Gründung des ICO, welches vorerst aus den Mitgliedern der Geschäftsleitung bestand und fallweise externe Experten beiziehen konnte. Das ICO hatte im Wesentlichen die Aufgabe, sich um die taktischen Anlageentscheide zu kümmern. Die GL BVK tagte wö-

¹³⁰ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Frage 125

¹³¹ RRB Nr. 1117/2003

¹³² Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Frage 123

chentlich, das ICO quartalsweise¹³³. Ab 2008 wurden Christian Walter als Risiko- und Alex Hinder als Finanzexperte als ständige Berater beigezogen. Seit dem Jahr 2010 nehmen Lucius Dürr als Arbeitgeber- und Arialdo Pulcini als Arbeitnehmervertreter mit Stimmrecht an den Sitzungen des ICO teil. Ebenfalls im Jahr 2010 wurde den externen Finanz- und Risikoexperten ständiger Einsitz gewährt und nicht mehr alle Abteilungsleiter, sondern nur noch jene des Asset und des Real Estate Managements sind seither Mitglieder des ICO¹³⁴. Eine weitere Änderung hat das ICO im Jahr 2012 erfahren, sodass nun je zwei Arbeitnehmer sowie Arbeitgebervertreter mit Stimmrecht Einsitz haben. Lediglich der Chef BVK hat daneben noch eine weitere Stimme, die übrigen Mitglieder der BVK sind nur noch mit beratender Stimme anwesend.

Als beratendes paritätisches Organ amtet die Verwaltungskommission, welche aus je acht Arbeitnehmer- und acht Arbeitgebervertretern zusammengesetzt ist. Je drei Vertreter jeder Seite bilden zudem den Anlageausschuss. Den Vorsitz führt der jeweilige Finanzdirektor. Sowohl Verwaltungskommission als auch Anlageausschuss haben nur beratende Funktion für die Organe der Versicherungskasse¹³⁵. Die Verwaltungskommission nimmt vor allem zur Jahresrechnung und zur Änderung der Statuten Stellung. Der Anlageausschuss berät die Finanzdirektion bezüglich der Festlegung der Anlagestrategie.

Als Geschäftsführer amtete seit 1996 Rolf Huber. Aus gesundheitlichen Gründen bat er 2008 um seine Entlassung. Seit dem 1. Mai 2009 ist Thomas Schönbächler Chef der BVK.

3 Organe der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich und ihre Beurteilung

3.1 Regierungsrat

3.1.1 Aufgaben

Aufgrund der gesetzlichen und statutarischen Vorgaben kommt dem Regierungsrat die Stellung des obersten Organs der Versicherungskasse zu¹³⁶. Die Aufgabe des obersten Organs einer Pensionskasse „ist unternehmerischer Natur und durchaus mit der Stellung eines Verwaltungsrates einer Aktiengesellschaft zu vergleichen. Die Beschlussfassung über die strategische Ausrichtung der Vorsorgeeinrichtung, die Leistungsausgestaltung, die Anlagestrategie, der Erlass der Reglemente wie auch die wesentlichen Punkte der Leistungsabwicklung liegen bei ihm. Somit kommt dem Führungsorgan die generelle und primäre Kompetenz in allen Belangen der Vorsorgeeinrichtung zu. Eine Delegation dieser Kompe-

¹³³ Organisationsverfügung Finanzdirektion vom 13. Juli 2007

¹³⁴ Organisationsverfügung Finanzdirektion vom 4. Februar 2010

¹³⁵ § 73 Statuten Versicherungskasse

¹³⁶ §§ 2 und 32 OG RR; §§ 72ff. Statuten Versicherungskasse; Gutachten Schmid, Rz 63ff.

tenzen ist nicht zulässig, jedoch können Ausschüsse oder Kommissionen die Vorbereitung eines Geschäftes übernehmen oder im Rahmen festgelegter Kompetenzen Geschäfte abwickeln“¹³⁷. Das oberste Organ hat sich nicht um das Tagesgeschäft zu kümmern, es muss jedoch sichergestellt sein, dass die mit deren Erledigung betrauten Instanzen entsprechend den vom obersten Organ erlassenen Richtlinien handeln und darüber eine ausreichende Kontrolle besteht. Werden zum Beispiel Anlageentscheide an eine Anlagekommission übertragen, bleibt letztlich das Führungsorgan verantwortlich, selbst wenn diese Ausschüsse eine Entscheidungskompetenz haben¹³⁸. Das oberste Organ ist unter anderem für die Festlegung der Organisation, die Beschlussfassung über den Aufbau, die Entwicklung und den langfristigen Erhalt der Vorsorgeeinrichtung, für den Erlass von Reglementen, Genehmigung der Jahresrechnung, Festlegung der Ziele und Grundsätze der Vermögensverwaltung sowie die periodische Überprüfung der mittel- und langfristigen Übereinstimmung zwischen der Anlage des Vermögens und den Verpflichtungen der Vorsorgeeinrichtung zuständig¹³⁹.

Die Kompetenzen für die Verantwortung der Vermögensanlage werden in hohem Mass dem obersten Organ zugeteilt. Diese wurden in mehreren Schritten (1996, 2000, 2005, 2009) auf dem Gesetzes- und Verordnungsweg konkretisiert, eine eigentliche Änderung der Pflichten und Aufgaben oder deren Verschiebung fand dabei jedoch nicht statt¹⁴⁰. Das oberste Führungsorgan erfüllt demgemäss seine gesetzliche Verpflichtung nur, wenn es die Ziele und Prinzipien der Vermögensanlage (genügende Liquidität, angemessene Rendite, Eingehen verantwortbarer Risiken) in Beachtung der spezifischen Bedürfnisse und der Rahmenbedingungen konkretisiert, die Verteilung der Verantwortlichkeiten und Aufgaben im Zusammenhang mit der Vermögensanlage und deren Überwachung vornimmt und schriftlich festhält, welche Massnahmen in den erwähnten Bereichen zu treffen sind¹⁴¹.

¹³⁷ Stauffer, Berufliche Vorsorge, 2005, N 1372

¹³⁸ Stauffer, a.a.O., N 1372f.; Gutachten Schmid, Rz 110ff.

¹³⁹ Art. 51a BVG; Gutachten Schmid, Rz 98ff.: Nicht delegierbar sind: Festlegung der Organisation, Beschlussfassung über die Unterschriftenregelung, Festlegung der Anlagestrategie, Ausgestaltung des Rechnungswesens, Abstimmung von Vermögensanlage und Geschäftspolitik, Vernehmlassung der Orientierung der Versicherten, Verkehr mit der Aufsichtsbehörde, Beschlussfassung über den Aufbau, die Entwicklung und den langfristigen Erhalt der Vorsorgeeinrichtung, Erlass der Reglemente, Festsetzung des Beitrags- und Leistungssystems, Ernennung der Kontrollstelle und des Experten, Verabschiedung von Jahresbericht und Jahresrechnung, Durchführung von Teilliquidationen, Ergreifen von Massnahmen bei Deckungslücken und Information der Aufsichtsbehörde, Wahl der Deckung der Risiken

¹⁴⁰ Gutachten Schmid, Rz 105

¹⁴¹ Vetter-Schreiber, Kommentar Berufliche Vorsorge, 2005, Seite 395; Vetter-Schreiber, Kommentar Berufliche Vorsorge, 2009, Seite 362

Die Aufgaben des obersten Organs einer öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung divergieren nicht von jenen einer privatrechtlichen Stiftung¹⁴². Die BVK ist nach der Publica die zweitgrösste öffentlich-rechtliche Pensionskasse der Schweiz und von den privaten Kassen erreichen nur wenige diese Grösse. Das Vermögen der BVK beträgt rund CHF 20 Milliarden¹⁴³. Dies bedingt eine besonders hohe Verantwortung und ein hohes Mass an Professionalität.

3.1.2 Aufgabenerfüllung

Die PUK BVK anerkennt, dass die gesetzliche Messlatte hinsichtlich der Anforderungen an das oberste Organ, also an den Regierungsrat, hoch ist. Ein Regierungsrat wird von den Stimmberechtigten in sein Amt, für welches er sich in Kenntnis des gesamten Aufgabenbereiches bewirbt, gewählt. Es ist primär ein politisches Amt mit einer Vielzahl verschiedenster Aufgaben. Anders als ein Stiftungsrat einer Pensionskasse, welcher sich nur für die Führung der Pensionskasse an Sitzungen trifft, ist die BVK eine von vielen Aufgaben des Regierungsrates. Gerade als politisches Gremium muss er sich aber der Bedeutung seiner Aufgaben und der Grenzen seiner eigenen Kapazitäten bewusst sein. Er hat dementsprechend organisatorische Entscheidungen zu treffen und Fachwissen beizuziehen, um entweder seine gesetzlichen Aufgaben wahrnehmen zu können oder er hat dafür zu sorgen, dass diese – soweit zulässig – auf andere Entscheidungsträger verteilt werden.

Diese oberste Führungsaufgabe hat der Regierungsrat nicht wahrgenommen. Er ist in seinem Denken und Handeln ausserhalb der BVG-Welt geblieben. Das zeigt sich anhand folgender ausgewählter Beispiele:

3.1.2.1 Sitzungsrhythmus und Themen

Der Regierungsrat hatte für die BVK keinen festen Sitzungsrhythmus bestimmt. Diskutiert wurden bei Bedarf Statutenänderungen und Stellenplan, bis 2006 das jährliche Anlagekonzept (ab jenem Zeitpunkt wurde eine mehrjährige Anlagestrategie eingeführt, was zwangsläufig zu weniger Diskussionen führte) und vor allem die Vorstösse aus dem Kantonsrat. Zur Einführung Alternativer Anlagen wurden Fachleute und der damalige Geschäftsführer der BVK beigezogen¹⁴⁴. Wie bei den übrigen Geschäften des Regierungsrates wurde nur ein Beschlussprotokoll geführt. Weder die – nicht vorhandene – Sitzungsplanung noch die Protokollierung genügen den Anforderungen an ein oberstes Führungsorgan¹⁴⁵.

¹⁴² Stauffer, a.a.O., N 1372; Gutachten Schmid, Rz 96ff.

¹⁴³ Sammeleinrichtung Publica, Pensionskasse des Bundes

¹⁴⁴ Befragung Hans Hollenstein, Fragen 23ff.; Sitzung Regierungsrat vom 17. Mai 2006, worin die Anlagen in Commodities vorgestellt wurden. Anwesend waren die Complementa und Rolf Huber.

¹⁴⁵ Gutachten Schmid, Rz 106f.

3.1.2.2 Selbstverständnis als oberstes Organ

Bemerkenswert und nicht ganz einheitlich sind die Aussagen des Regierungsrates bezüglich seiner eigenen Wahrnehmung als oberstes Organ der BVK. Im Rahmen einer kantonsrätlichen Anfrage vertrat er einmal die Auffassung, er habe nur die Oberaufsicht über die BVK¹⁴⁶. Interessant auch die Aussage von alt Regierungsrat Eric Honegger auf die Frage, ob sich der Regierungsrat seiner Pflicht als oberstes Organ bewusst gewesen sei: „Ich glaube nicht, dass das einmal thematisiert worden ist. Vielleicht im innersten Herzen war sich jedes Mitglied dessen bewusst, dass es jeder so gelebt hat – das ist schwer zu sagen“¹⁴⁷.

In diesem Sinne sind auch die Worte von Staatsschreiber Beat Husi gegenüber der PUK BVK zu verstehen, wonach man dem Regierungsrat zuweilen wieder habe sagen müssen, dass er das oberste Führungsorgan der BVK sei. Dies habe alt Regierungsrat Markus Notter mit besonderer Vorliebe getan. Zwar sei es wohl nicht so gewesen, dass dem Regierungsrat seine Position nicht bewusst gewesen sei, aber manchmal gebe es Dinge, die man ihm (dem Regierungsrat) wieder einmal bewusst machen müsse¹⁴⁸.

3.1.2.3 Eigene personelle Ressourcen

Obwohl der Regierungsrat als oberstes Organ der BVK rund CHF 20 Milliarden zu verwalten hatte, besass er keine eigenen personellen Ressourcen, um sich einen Gesamtüberblick zu verschaffen. Es liegt in der Natur der Sache, dass dem Regierungsrat die fachliche Kompetenz bezüglich des BVG aufgrund seines beruflichen Hintergrundes fehlte. Die wesentlichen Fachinformationen für die Führung einer derart grossen Pensionskasse wurden dem Regierungsrat nicht direkt präsentiert. Beinahe alle wichtigen Informationen erfolgten durch die antragstellende Direktion oder sie gelangten gar nicht bis zum Regierungsrat. An die Finanzdirektion delegierte der Regierungsrat unzulässigerweise wichtige Entscheide.

Der Regierungsrat verteidigte stets seine Rolle in der BVK und weigerte sich, Verantwortung an paritätische Organe abzutreten, obwohl er sich bewusst war, dass die Organisationsform nicht genügend war¹⁴⁹. Von den Verantwortlichen wurde immer wieder betont, man habe keine Änderung der Strukturen und keinen Schritt Richtung paritätische Verwaltung gemacht, weil bald mit der Verselbstständigung gerechnet worden sei¹⁵⁰. Die PUK BVK kann diesem Argument wenig abgewinnen. Es baut zu sehr auf das vom Börsenboom der Neunzigerjahre genährte Prinzip Hoffnung, bei welchem parallel mit der Erholung der Aktienmärkte mit einer Erholung des Deckungsgrades gerechnet wurde, welche sich nicht auf die reale Situation abstützte. So betrug bei Verabschiedung des Verselbstständigungs-

¹⁴⁶ KR Nr. 13/2005 Anfrage John Appenzeller

¹⁴⁷ Befragung Eric Honegger, Frage 22

¹⁴⁸ Befragung Beat Husi, Fragen 44f.

¹⁴⁹ Zuletzt KR Nr. 213/2010 Motion Jorge Serra, Esther Guyer und Peter Reinhard

¹⁵⁰ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Fragen 164f.; Befragung Hans Hollenstein, Fragen 69ff.; Befragung Christian Huber vom 15. November, Frage 82

gesetzes Ende 2003 der Deckungsgrad der BVK 90,8%, nachdem er ein Jahr zuvor noch 88,1% betragen hatte. Erst Ende 2006 erreichte dieser Deckungsgrad 101,4%. Seither sank er wieder¹⁵¹. Der Deckungsgrad war somit stets weit von der vom Regierungsrat beschlossenen Marke von 110% entfernt. Es hätte deshalb dem Regierungsrat bewusst sein müssen, dass die Verselbstständigung in den nächsten Jahren nicht erfolgen würde. Deshalb hätten auch ohne Verselbstständigung Massnahmen Richtung paritätische Verwaltung an die Hand genommen werden müssen. Das wäre umso naheliegender gewesen, als die Pensionskasse der Stadt Zürich weit vor ihrer Verselbstständigung im Jahre 2003 bereits 1991 eine paritätische Anlagekommission mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen eingeführt hatte.

3.1.2.4 Kompetenzdelegation an die Finanzdirektion

An die Finanzdirektion waren erhebliche Entscheidungsbefugnisse (beispielsweise die Genehmigung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes sowie der Erlass des Anlagereglements) delegiert worden. Diese generelle Delegation von zentralen Aufgaben ist nach Ansicht der PUK BVK nicht gesetzes- und statutenkonform. Die Genehmigung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichts hätte – wie die Finanzkontrolle heute zu Recht festhält (siehe III.3.3.4) – stets Aufgabe des Regierungsrates und nicht der Finanzdirektion sein müssen¹⁵².

Ebenso ist gemäss Statuten der Regierungsrat und nicht die Finanzdirektion für den Erlass von Vollziehungsbestimmungen, worunter auch das Anlagereglement fällt, zuständig. Die Statuten weisen zudem darauf hin, dass die Anlagen der Kapitalien nach den Vorschriften des BVG und der BVV 2 zu erfolgen haben¹⁵³. Das BVG weist diese Aufgaben dem obersten Organ zu. Dazu gehört nicht nur der Erlass der Anlagestrategie, sondern auch des entsprechenden Anlagereglements¹⁵⁴. Es hat dafür auch die organisatorischen Massnahmen zu ergreifen. Damit kann nur der Regierungsrat gemeint sein. Offenbar war diese bundesrechtliche Vorgabe nie ein Thema innerhalb der Finanzdirektion und des Regierungsrates. Die Anlagereglemente bis zum Jahre 2006 wurden stets von der Finanzdirektion unter Hinweis auf § 72 der Statuten und § 82 der Verordnung über die Finanzverwaltung vom 10. März 1982 erlassen¹⁵⁵. Das Anlagereglement 2010 nahm nur auf § 72 der Statuten Be-

¹⁵¹ http://www.bvk.ch/deu/performance--deckungsgrad_65185.shtml

¹⁵² Befragung Jürg Brechbühl/Thorsten Hens/Martin Janssen, Frage 32

¹⁵³ §§ 72 und 79 Statuten Versicherungskasse

¹⁵⁴ Art. 71 BVG i.V. Art. 49a BVV 2; Mentha, Handkommentar zum BVG und FZG, 2010, N 47ff. zu Art. 71

¹⁵⁵ § 82 Verordnung über die Finanzverwaltung (VFV), in Kraft bis 1. April 2008, lautete wie folgt: Marginalie: „Tresorerie. Die Finanzverwaltung sorgt für die stete Zahlungsbereitschaft des Staats und nimmt die sichere und zinsgünstige Anlage der Gelder des Finanzvermögens und der Sondervermögen vor. Sie erlässt zuhanden der Vermögensverwaltung Richtlinien“. Diese Be-

zug und wies nicht auf die neuen Bestimmungen des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung als gesetzliche Grundlage hin. Gemäss Gutachten Schmid konnte diese Zuständigkeit, die nach Statuten und BVG dem obersten Organ zukommt, nicht mittels anders lautendem kantonalen Recht an die Finanzdirektion delegiert werden¹⁵⁶.

Die PUK BVK hat die Frage der Kompetenz zum Erlass des Anlagereglements nicht abschliessend zu klären. Nicht nachvollziehbar für die PUK BVK ist jedoch der Umstand, dass die Zuweisung der Aufgaben nie Gegenstand einer Diskussion in den betroffenen Organen war und nie die Frage aufgeworfen wurde, ob die kantonale Zuständigkeitsordnung mit den bundesrechtlichen Vorgaben des BVG im Einklang stünden. Auch seitens des BVS wurde diese Aufgabenteilung nie beanstandet.

3.1.2.5 Unterdeckung der Jahre 2002 bis 2006

Ende des Jahres 2002 betrug der Deckungsgrad 88,1%, Ende 2003 90,8%, Ende 2004 91,4% und Ende 2005 91,7%. Zwischenzeitlich war er noch tiefer gefallen, bewegte sich in diesem Zeitraum aber um die kritische Grenze von 90%.

Beträgt der Deckungsgrad nicht mehr als 90%, ist der Regierungsrat gemäss Statuten gehalten, Sanierungsmassnahmen zu ergreifen¹⁵⁷.

Der Experte für berufliche Vorsorge, Daniel Wirz, wies in der versicherungstechnischen Bilanz 2002 auf den Umstand hin, dass der Regierungsrat gemäss Statuten für Massnahmen zuständig sei. Er erwähnte Einsparungsmöglichkeiten, welche alleine die Unterdeckung aber nicht aufheben würden und meinte, einzig die Erholung der Finanzmärkte könne die Unterdeckung beheben¹⁵⁸. In der versicherungstechnischen Bilanz 2004 schrieb der Experte, bei dem langsamen Tempo der Erholung der Finanzmärkte daure es mehr als drei Jahre für die Beseitigung der Unterdeckung und ohne Sanierungsmassnahmen könne sie nur behoben werden, wenn auf dem Vermögen ein überdurchschnittlicher Ertrag erzielt würde¹⁵⁹. Die versicherungstechnischen Bilanzen wurden vom Experten der Finanzdirektion und der BVK zugestellt. Gegenüber der PUK BVK erklärte er, er sei bezüglich Sanierungsmassnahmen nie vom Regierungsrat angefragt worden¹⁶⁰.

Wegen dieser Unterdeckung fand allerdings im April 2003 eine Besprechung bei der BVK statt, an welcher Daniel Gloor, Rolf Huber, Adrian Gautschi (Complementa) und Daniel Wirz teilnahmen. Dabei wurde über Massnahmen bezüglich des Absinkens des Deckungs-

stimmung mit quasi gleichem Wortlaut wurde in § 60 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG; LS 611) übernommen.

¹⁵⁶ Gutachten Schmid, Rz 66

¹⁵⁷ § 70 Abs. 2 i.V.m. § 79 lit. k Statuten Versicherungskasse

¹⁵⁸ Versicherungstechnische Bilanz 2002, Seiten 7f.

¹⁵⁹ Versicherungstechnische Bilanz 2004, Seiten 7f.

¹⁶⁰ Befragung Daniel Wirz, Fragen 50; 75

grades der BVK auf unter 90% Ende 2002 gesprochen. Als „Massnahmen gegen eine weitere Erosion“ wurden das Absenken der Verzinsung auf den neu vom BVG vorgegebenen Mindestzinssatz und die Senkung der Aktienquote von 40% auf 25% besprochen, was in der Folge so umgesetzt wurde. Eigentliche Sanierungsmassnahmen durch die Erhebung von Beiträgen von den Versicherten und Arbeitgebern wurden zwar besprochen, aber als politisch nicht opportun angesehen: „Für solche Sanierungsbeiträge müsste eine statistische Grundlage geschaffen werden. Die Verwirklichungschancen sind auf dem Hintergrund der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Arbeitgeber verschwindend klein. Diese Möglichkeit scheidet aus“¹⁶¹.

Die Complementa gelangte im Audit Bericht 2002 zu folgender Schlussfolgerung: „[...] sollte aufgrund des unter 90% gesunkenen Deckungsgrades ein Sanierungskonzept mit dem PK Experten bis 30.06.2003 erarbeitet werden, um die Sollrendite temporär nach Möglichkeiten um mindestens 1% senken zu können, damit eine weniger risikoreiche Anlagestrategie sinnvollerweise umgesetzt werden kann“¹⁶².

Auf den 1. Januar 2005 traten die Bestimmungen des BVG betreffend Unterdeckung in Kraft. Demnach hat die Vorsorgeeinrichtung auch bei einer zeitlich begrenzten Unterdeckung Massnahmen zu ergreifen, um diese innert angemessener Frist zu beheben.

Nach Ansicht der PUK BVK wäre es angesichts der langen Dauer, während der sich der Deckungsgrad um den kritischen Wert von 90% bewegte, Aufgabe des Regierungsrates gewesen, Sanierungsmassnahmen in die Wege zu leiten. Die tatsächlich eingeleiteten Massnahmen fallen nicht unter die gesetzlichen Sanierungsmassnahmen. Die Senkung der Aktienquote ist ein anlagestrategischer Entscheid. Sanierungsmassnahmen erfolgten auch dann nicht, als nach Inkrafttreten der Änderungen des BVG am 1. Januar 2005 auch von Bundesrechts wegen eine Verpflichtung zur Behebung der Unterdeckung bestand. Der Hinweis auf die damalige schwierige Finanzlage, welche ihren Ausdruck für den Staatshaushalt im Sanierungsprogramm San04 fand, vermag den Regierungsrat nicht zu entlasten. Sanierungsmassnahmen für die BVK wurden seitens des Regierungsrates auch nicht ansatzweise diskutiert. Nach Ansicht der PUK BVK hätte die Notwendigkeit von Sanierungsmassnahmen zumindest vom Regierungsrat öffentlich kommuniziert werden müssen.

3.1.2.6 Unterdeckung ab 2008

Ende des Jahres 2006 betrug der Deckungsgrad 101,4% und Ende 2007 100,7%. Im Laufe des Jahres 2008 sank er weit unter 90% und belief sich per Ende 2008 auf 81,0%. Seither hat er nie mehr 90% erreicht. Es besteht somit gemäss Statuten und von Gesetzes wegen Sanierungsbedarf. Grundlage für die Sanierungsmassnahmen war die ALM-Studie der c-

¹⁶¹ Schreiben BVK an Sitzungsteilnehmer vom 15. April 2003 mit Kopie an Christian Huber

¹⁶² Investment Audit 2002, Seiten 11

alm AG (in der Folge: c-alm) vom 14. Mai 2010. Diese Studie wurde ein Jahr zuvor vom Regierungsrat in Auftrag gegeben. In der Anlageausschusssitzung vom 19. Mai 2008 wurde der Antrag der zwei Arbeitnehmervertreter auf sofortige Erarbeitung einer ALM-Studie abgelehnt und eine solche auf Ende 2008 beschlossen. Eine Arbeitsgruppe „ALM-Analyse 2009 BVK“, in welcher Mitglieder der Verwaltungskommission Einsitz hatten, begleitete die Studie, welche empfahl, Sanierungsmassnahmen zu ergreifen. Darauf basierend setzte sich der Regierungsrat mit der Sanierung auseinander und verabschiedete am 9. November 2011 zuhanden des Kantonsrates das Sanierungspaket, welches dieser am 2. April 2012 genehmigte¹⁶³.

Die PUK BVK erachtet den Zeitraum von über drei Jahren von der Feststellung der erheblichen Unterdeckung bis zum Erlass des Antrages an den Kantonsrat als sehr lang. Angesichts des hohen Zeitbedarfs bei öffentlichen Vorsorgeeinrichtungen, dem Wechsel in der Geschäftsführung der BVK und der komplexen und umfangreichen Sanierungsmassnahmen ist ein solcher Zeitraum jedoch erklärbar.

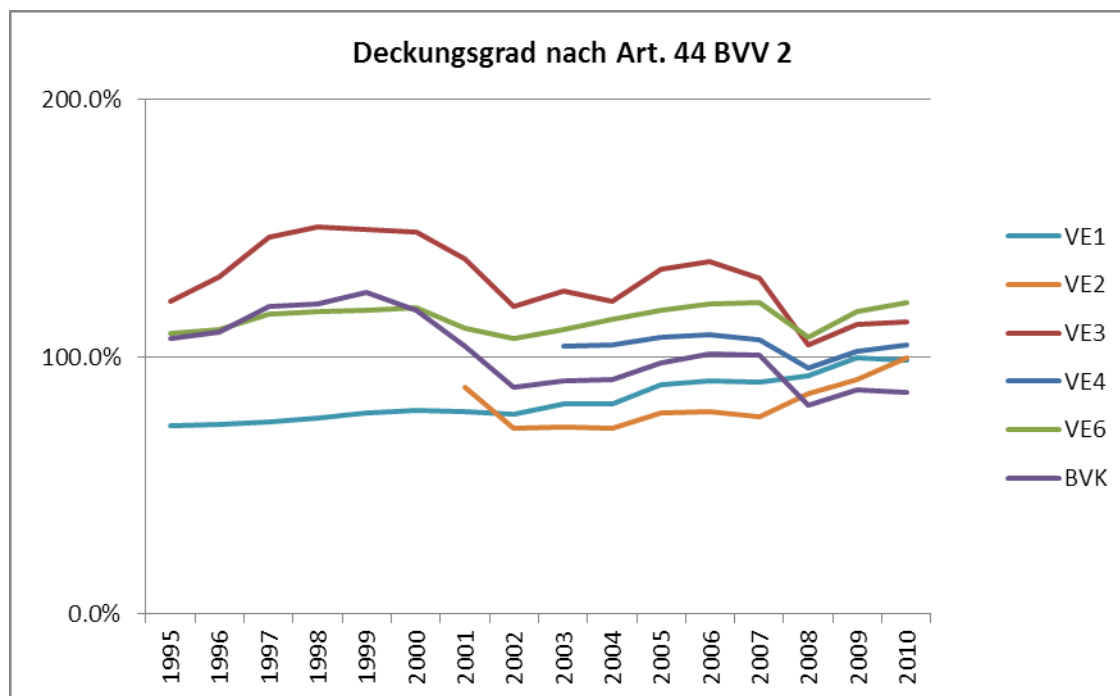
3.1.2.7 Entwicklung des Deckungsgrades im Vergleich mit der Peer Group

Im Zeitablauf hat sich der Deckungsgrad der BVK im Vergleich zur Peer Group signifikant verschlechtert¹⁶⁴. Einschränkend ist anzumerken, dass die Basis für die Berechnung des Deckungsgrades verschieden sein kann: Die angewandten technischen Zinssätze der Versicherungseinrichtungen der Vergleichsgruppe liegen zwischen 3,25% und 4%. Erst mit der Einführung von Swiss GAAP FER 26 im Januar 2004 sind die Vorsorgeeinrichtungen verpflichtet, die Anlagen zu Marktwerten zu bilanzieren¹⁶⁵.

¹⁶³ Sitzung Kantonsrat vom 2. April 2012

¹⁶⁴ Das Gutachten PPCmetrics vergleicht die BVK mit sechs öffentlich-rechtlichen Vergleichseinrichtungen, wobei die Angaben zum Deckungsgrad nur von fünf davon vorliegen. Die gesamte Peer Group umfasst: Aargauische Pensionskasse, Pensionskasse Basel-Stadt; Pensionskasse des Bundes Publica, Versicherungskasse für das Staatspersonal des Kantons St. Gallen, die Pensionskasse Stadt Zürich sowie die Vermögensverwaltung der SUVA. Gutachten PPCmetrics, Seite 11

¹⁶⁵ Gutachten PPCmetrics, Seite 74



3.1.2.8 Staatsgarantie

Seitens des Regierungsrates und auch des ehemaligen Chefs BVK, Rolf Huber, bestanden unklare und sich mit der Zeit ändernde Ansichten über das Ausmass und die Funktion der Staatsgarantie.

Diese Frage ist einerseits wichtig für die Risikofähigkeit der BVK im Falle der Unterdeckung, andererseits aber auch entscheidend für den Staatshaushalt, denn der Kanton hätte bei einer Staatsgarantie für die Unterdeckung geradezustehen. In der Verselbstständigungsverlage vom 15. Mai 2002 erklärte der Regierungsrat, „die Verpflichtungen der Versicherungskasse sind staatliche Verpflichtungen. Damit besteht faktisch eine Form von Staatsgarantie für Leistungen der Versicherungskasse, ohne dass eine solche je ausdrücklich erklärt worden wäre“. Weil die Versicherungskasse aber mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln dafür sorgen müsse, dass sie und nicht der Steuerzahler ihren Verpflichtungen nachkomme, müsse eine solche indirekte Staatsgarantie nicht im neuen Gesetz festgeschrieben werden¹⁶⁶.

Der damalige Geschäftsführer Rolf Huber erklärte anlässlich einer Sitzung des Anlageausschusses am 4. April 2003, die Unterdeckung der BVK sei kein Problem, denn es handle sich um eine öffentliche Kasse, welche mit ihrem Fortbestand rechnen (Perennität) und deshalb längere Zeit eine Unterdeckung aufweisen könne. Rolf Huber verneinte auch explizit, dass bei einem Deckungsgrad von unter 90% Auffangmassnahmen zu ergreifen seien¹⁶⁷. Gegen diese Stellungnahme wurden von niemandem, auch nicht vom anwesenden Finanzdirektor, alt Regierungsrat Christian Huber, Einwände erhoben.

¹⁶⁶ Vorlage 3974

¹⁶⁷ Sitzung Anlageausschuss vom 4. April 2003, Seiten 8ff.; Befragung Lukas Briner, Frage 71

Im Geschäftsbericht der BVK 2002 wurde ebenfalls darauf hingewiesen, dass die BVK vom Grundsatz der Bilanzierung geschlossener Kassen abweichen könne. Die BVK habe seit ihrer Gründung im Jahre 1926 nur von 1996 bis 2001 eine volle Deckung gehabt. Für die Ver selbstständigung bedürfe es eines vollen Deckungsgrades, ansonsten der Kanton eine Nachdeckung zu leisten habe oder eine Garantie im Ausmass der Unterdeckung abgeben müsse¹⁶⁸.

Im Jahre 2007, nachdem auf den 1. Januar 2005 die Änderungen betreffend Unterdeckung im BVG eingeführt worden waren, antwortete der Regierungsrat vorerst auf eine Anfrage aus dem Kantonsrat, es bestehe eine Sanierungspflicht bei Unterdeckung auch ohne Ver selbstständigung. Die Staatsgarantie bedeute nicht, dass die Sanierung durch den Staat alleine zu tragen sei. Sie sei durch Arbeitgeber und Versicherte gemeinsam zu beheben¹⁶⁹. Rund drei Monate später antwortete der Regierungsrat in demselben Sinne, hielt nun aber fest, die Staatsgarantie sei ohne Bedeutung, weil die Sanierung vom Staat und den Versicherten zu tragen sei¹⁷⁰.

Die PUK BVK bemängelt, dass sich der Regierungsrat nicht bereits bei der ersten Unterdeckung im Jahre 2002 klare und eindeutige Gedanken über die Tragweite der Staatsgarantie gemacht, sondern diese lediglich bei Bedarf argumentativ und uneinheitlich beigezogen hat.

3.1.2.9 Strategieprozess

Die Anlagestrategie muss auf die Leistungsziele (Beiträge und Leistungen) sowie die Risikofähigkeit und Risikobereitschaft der Pensionskasse, der Destinatäre und der Beitragszahlenden zugeschnitten sein. Sie hat die Sollrendite aufzuzeigen, welche erbracht werden muss, damit der Deckungsgrad gehalten werden kann. Die Zielrendite hingegen ist jene Rendite, welche die Pensionskasse mit ihrer Anlagepolitik erreichen will. Wichtig für jede Anlagestrategie ist die Beurteilung der Risikofähigkeit. Mit der finanziellen Risikofähigkeit wird die Fähigkeit umschrieben, Vermögensschwankungen mit bestehenden Vermögensreserven aufzufangen. Je grösser die Wertschwankungsreserven sind, umso grösser ist die Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtung¹⁷¹.

Bis zum Jahre 2007 beschloss der Regierungsrat jährlich auf Antrag der Finanzdirektion ein Anlagekonzept. Erst ab 2007 wurde eine mehrjährige Anlagestrategie, die sogenannte Strategische Asset Allokation (in der Folge: SAA) verabschiedet. Innerhalb des Regierungsrates haben die Beschlüsse zur Anlagestrategie keine grossen Diskussionen ausgelöst.

¹⁶⁸ Geschäftsbericht BVK 2002, Seite 44

¹⁶⁹ KR Nr. 132/2007 Dringliche Anfrage Werner Bosshard, Katharina Weibel, Hansueli Züllig

¹⁷⁰ KR Nr. 222/2007 Anfrage Jorge Serra

¹⁷¹ Gutachten PPCmetrics, Seiten 49f; Fachwörterbuch für die berufliche Vorsorge, 2010, Seiten 169f.

Fachleute wurden nur bei der Einführung von Commodities beigezogen. Die Anträge von Daniel Gloor bei der Finanzdirektion wurden quasi tel quel in den Regierungsrat eingebracht¹⁷². Eine Second Opinion wurde nie eingeholt.

Der Antrag an den Regierungsrat erfolgte durch die Finanzdirektion. Das Anlagekonzept wurde bis 2006 vom Leiter Vermögensverwaltung respektive Asset Management, Daniel Gloor, in Zusammenarbeit mit der Complementa und dem Experten für berufliche Vorsorge erstellt. Der Anlageausschuss nahm dazu lediglich mit beratender Stimme Stellung. Ab 2007 zeichneten die GL BVK und ab 2009 das ICO dafür verantwortlich. Die zentrale Rolle in der Erarbeitung der Anlagestrategie fiel dennoch Daniel Gloor als Leiter Vermögensverwaltung respektive Leiter Asset Management zu. Er verfasste nicht nur jeweils die Anträge an die Finanzdirektion, in seiner Funktion war er auch für die Umsetzung der Strategie verantwortlich. Die Übertragung der Antragsstellung von ihm auf die GL BVK und das ICO schwächte seinen Einfluss dabei keinesfalls. Er hatte in beiden Gremien Sitz und Stimmrecht. Diese Doppelfunktion von Daniel Gloor war gemäss Gutachten PPCmetrics aufgrund der durch die Sorgfaltspflicht vorzunehmenden Trennung von Strategie und Umsetzung heikel und seit 2000 unüblich¹⁷³. Die drei Reviewer erachteten diese mangelnde Trennung als absolut falsch und sogar seit 15 Jahren als nicht mehr angebracht¹⁷⁴. Offenbar war diese Machtballung, welche im Gegensatz zur gesetzlichen Regelung stand, weder im Regierungsrat noch in der Finanzdirektion bis 2008 eine Diskussion wert und wurde auch von der Complementa nie bemängelt.

Anlagekonzepte 1995 bis 2002

In der Phase der hohen Aktienrenditen ist der Deckungsgrad von 103,7% per Ende 1994 auf 125,3% per Ende 1999 angestiegen. Die Berichterstattung des Controllers fiel parallel dazu stetig positiver aus, nachdem zu den Konzepten 1995 und 1996 noch auf die knappe Reservesituation und allfällige Risikoreduktionen bei der Umsetzung hingewiesen worden waren¹⁷⁵. In der gesamten Periode zwischen 1995 und 2002 enthielt das Portfolio der BVK Sachwerte von durchschnittlich etwa 40%. Im Zuge der Börsenkorrektur nach den Terroranschlägen von 9/11 und dem Platzen der Technologie-Blase sank der Deckungsgrad erheblich und die BVK geriet erstmals seit 1995 Ende 2002 mit 88,1% in die Unterdeckung. Auch die beschlossenen Statutenänderungen dieser Jahre haben zu der Senkung des Deckungsgrades beigetragen (siehe III.1.3).

¹⁷² Befragung Beat Husi, Fragen 11ff.; Befragung Christian Huber vom 8. Februar 2011, Fragen 113ff.

¹⁷³ Gutachten PPCmetrics, Seite 17; Revision der Art. 49a und 50 BVV 2

¹⁷⁴ Befragung Jürg Brechbühl/Thorsten Hens/Martin Janssen, Fragen 58ff.

¹⁷⁵ Investment Audit 1995, Seite 2; Investment Audit 1996, Seite 1

Anlagekonzept 2003

Im Jahre 2001 konnten noch erhebliche Wertschwankungsreserven aufgelöst werden, was 2002 nicht mehr möglich war. In der Finanzkommission des Kantonsrates wurde 2001 eingehend über die Entwicklung des Deckungsgrades und die Anlagestrategie diskutiert. Alt Regierungsrat Christian Huber erklärte, es habe sich 2001 um das schlechteste Börsenjahr für die BVK gehandelt. Ein Strategiewechsel werde vorläufig nicht ins Auge gefasst. Er verwies auf den missglückten Wechsel der Vorsorgestiftung der Bank Sarasin, welche dadurch zahlungsunfähig geworden sei und meinte: „Bisher hatten wir ein goldenes Händchen dabei, rechtzeitig aus den Investitionen auszusteigen“. Daniel Gloor plädierte dafür, Mut zu haben und die gewählte Strategie „konsequent durchzuziehen“, denn die Kasse habe „ein gewaltiges Wachstumspotential“¹⁷⁶.

Das Anlagekonzept 2003, welches am 23. April 2003 vom Regierungsrat verabschiedet wurde, sah dennoch eine erhebliche Reduktion der Aktienquote um 7,4% auf 25,2% vor. Gegenüber dem Stand von Ende 2001 wurde der Aktienbestand gar von 42% auf 25% heruntergefahren und die so freigewordenen Gelder in die Liquidität verschoben. Bemerkenswert ist, dass in dem vom Regierungsrat verabschiedeten Anlagekonzept nichts von Sanierungsmassnahmen erwähnt wurde, obwohl der Deckungsgrad Ende 2002 die Marke von 90% nicht erreicht hatte.

Die erhebliche Reduktion des Aktienanteils und die damit einhergehende Erhöhung von nicht betriebsnotwendiger Liquidität im Anlagekonzept 2003 erwiesen sich im Nachhinein als Fehler, weil dadurch die BVK nur ungenügend an der nachfolgenden Erholung der Börse partizipieren konnte.

Anlagekonzepte 2004 bis 2006

Diese Anlagekonzepte enthalten keine Aussagen zur Risikofähigkeit der BVK. Ebenso wird auch nicht auf die im September 2003 von der BVK in Auftrag gegebene ALM-Studie der ECOFIN Bezug genommen. Diese Studie wurde im Dezember 2004 bei der BVK abgeliefert. Sie kam zum Schluss, gemessen am Risikopotenzial der Finanzmärkte müsse die BVK eine zu aggressive Anlagestrategie fahren, um sich einzig über Anlageerträge zu sanieren. Die Studie riet zu raschen Sanierungsmassnahmen: „Ohne flankierende Sanierungsmassnahmen besteht eine grosse Gefahr der Verschlechterung der finanziellen Lage. Selbst bei einem stabilisierenden Deckungsgrad kann das Defizit weiter ansteigen. Der Entscheid über die Anlagestrategie ist unbedingt simultan mit Entscheidungen über das Treffen von Sanierungsmassnahmen zu fällen“¹⁷⁷. Diese Studie fand nur eine geringe Beachtung. Rolf Huber, der sie in Auftrag gegeben hatte, erachtete sie als veraltet, weil Ende 2004 der Deckungsgrad wieder höher gewesen (90,9%) und es aufwärts gegangen sei. So sei die Studie quasi

¹⁷⁶ Sitzung Finanzkommission vom 1. November 2001

¹⁷⁷ ALM-Studie ECOFIN, Seite 36

von der Realität überrollt und schlicht nicht mehr aktuell gewesen. Über einem Deckungsgrad von 90% sehe er keinen Sanierungsbedarf¹⁷⁸. Der Experte für berufliche Vorsorge und die Complementa hatten ebenfalls Kenntnis von dieser Studie. Im Anlageausschuss wurde sie hingegen nie traktandiert. Nennenswerte Diskussionen oder Handlungen der Kenntnis-träger erfolgten nicht. Auch hat die Studie nie den Weg zu alt Regierungsrat Christian Huber gefunden. Dieser meinte jedoch: „Es wäre mir allerdings angesichts meines gesamten Aufgabenportfolios als Finanzdirektor auch nicht möglich gewesen, eine solche Studie vertieft zu studieren. Hätten sich Strukturänderungen aufgedrängt, so hätte ich erwartet, dass mich entweder die Complementa AG, die PriceWaterhouseCoopers oder die Finanzkontrolle darauf aufmerksam gemacht hätten“¹⁷⁹.

Im Anlagekonzept 2005 wurden erstmals Private-Equity-Anlagen und in demjenigen von 2006 erstmals die Kategorien Commodities und Currency Management als Alternative Anlagen aufgeführt¹⁸⁰.

Strategische Asset Allocation 2007-2011

Die SAA 2007-2011 beinhaltete erstmals die Aufnahme von Hedge Funds als Alternative Anlagekategorie. Die Einführung einer Quote von 11% für Alternative Anlagen erfolgte nicht zu Lasten anderer Sachwerte (zum Beispiel Reduktion Aktienquote), sodass die Sachwerte von 53% auf 61% stiegen¹⁸¹. Dieser neuen Anlagekategorie wurde im Anlageausschuss unter dem Vorsitz von alt Regierungsrat Hans Hollenstein einstimmig zugestimmt. Vom Gesamtregierungsrat wurde diese SAA am 9. Mai 2007 verabschiedet. Am 12. November 2007 kritisierten die beiden neuen Arbeitnehmervertreter Arialdo Pulcini und Markus Schneider in deren ersten Sitzung im Anlageausschuss die SAA 2007-2011 angesichts der hohen Aktienquote von 44% als zu aggressiv¹⁸².

Auch dieser Strategiewechsel erwies sich im Nachhinein als Fehler, weil es im Jahre 2008 zu erheblichen Verwerfungen an der Börse kam und die Anlagen in Hedge Funds sich als eklatante Fehlanlagen entpuppten.

Strategische Asset Allocation 2008-2012

Aufgrund der erheblichen Börsenturbulenzen musste die SAA 2007-2011 kurze Zeit darauf überarbeitet werden. Markus Schneider und Arialdo Pulcini verlangten in der Sitzung des Anlageausschusses vorerst die Ausarbeitung einer ALM-Studie, bevor eine Änderung der Anlagestrategie erfolge. Der Anlageausschuss hiess gegen die Stimmen der Arbeitnehmervertreter die Empfehlung an die Finanzdirektion über die neue SAA 2008-2012 mit Stich-

¹⁷⁸ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Fragen 187f.

¹⁷⁹ Befragung Christian Huber durch die PPCmetrics

¹⁸⁰ Gutachten PPCmetrics, Seiten 83ff.

¹⁸¹ Gutachten PPCmetrics, Seite 80

¹⁸² Gutachten PPCmetrics, Seiten 63f.

entscheid von Regierungsrätin Ursula Gut gut (siehe III.4.3.6). Ebenfalls mit ihrem Stichtscheid wurde empfohlen, eine ALM-Studie erst Ende 2008 und nicht sofort in Auftrag zu geben. Der Regierungsrat verabschiedete die SAA 2008-2012 in Kenntnis des Stimmenverhältnisses der Empfehlung im Anlageausschuss ohne grössere Diskussion.

3.1.2.10 Würdigung des Strategieprozesses durch die PUK BVK

Fehlende ALM-Studien

ALM-Studien haben sich nach und nach in der Pensionskassenwelt durchgesetzt. Mehrfach wurde erwähnt, ALM-Studien seien seit dem Jahr 2000 üblich gewesen¹⁸³. Die BLVK, welche von der PUK Bern untersucht wurde, hatte bereits 1998 und 2001 solche Studien für die Erarbeitung der Anlagestrategie durchführen lassen¹⁸⁴. Die PUK Basel-Stadt schrieb bereits 2004 als eine ihrer wesentlichen Schlüsse: "Es ist für die PUK unverständlich, dass die Notwendigkeit respektive Nützlichkeit eines Asset und Liability Managements (ALM) bei den Befragungen von einigen Verantwortungsträgern immer noch explizit in Abrede gestellt wird"¹⁸⁵.

Solches hat auch hier zu gelten. ALM-Studien wären bereits 2000 Standard gewesen und hätten für die Beurteilung einer Anlagestrategie dazugehört. Der Regierungsrat ist offenbar erst im Jahre 2008 über solche ALM-Studien orientiert worden. Das kann ihn als oberstes Organ nicht entlasten. Er hat dafür zu sorgen und sich so zu organisieren, dass er über die nötigen Grundlagen für die Erarbeitung der Anlagestrategie verfügt.

Der rechtzeitige Einsatz von ALM-Studien hätte auch frühzeitig zu erkennen gegeben, dass gemessen zur Risikofähigkeit ein zu hohes Risiko eingegangen wurde. Dieses zu hohe Risiko war den Involvierten bekannt. Rolf Huber erachtete es als selbstverständlich, dass eine Kasse, welche einen ungenügenden Deckungsgrad aufweise und sich aus eigener Kraft hinaufarbeiten wolle, ein Risiko fahren müsse, das mehr oder weniger grösser sei, als es der Risikofähigkeit entspreche. Sanierungsmassnahmen bezeichnete er als politisch inopportun¹⁸⁶. Lukas Briner als Mitglied des Anlageausschusses beschrieb die Anlagestrategie als „sehr sportlich“¹⁸⁷. Die mangelnde Risikofähigkeit war insbesondere auch dem Regierungsrat bekannt und zudem augenfällig, denn von 2002 bis 2006 bestand eine zeitweise massive Unterdeckung, was naturgemäss die Risikofähigkeit einschränkt¹⁸⁸.

¹⁸³ Befragung Daniel Wirz, Frage 64; Gutachten PPCmetrics, Seite 158; Befragung Jürg Brechbühl/Thorsten Hens/Martin Janssen, Seite 11

¹⁸⁴ Bericht PUK Bern, Seite 170

¹⁸⁵ Bericht PUK Basel-Stadt, Seite 51

¹⁸⁶ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Fragen 196ff.

¹⁸⁷ Befragung Lukas Briner, Frage 70

¹⁸⁸ Befragung Hans Hollenstein, Frage 79; KR Nr. 104/2006 Anfrage Jorge Serra

Angesichts der unzureichenden strukturellen Risikofähigkeit wäre es bereits ab 2003 notwendig gewesen, sich zwingend mit dieser vertieft auseinanderzusetzen. Dazu hätte es eben des Einsatzes von ALM-Studien bedurft¹⁸⁹.

Strategiewechsel

Die Strategiewechsel 2003 und 2007 erwiesen sich im Nachhinein als falsch. Das Gutachten PPCmetrics meint dazu, diese Wechsel seien rückblickend in den damaligen Zeitpunkten begründbar gewesen. Zentraler sei jedoch der Umstand, dass diese ohne Erarbeitung ausreichender Entscheidungsgrundlagen, das heisst ohne Erarbeitung einer ALM-Studie, verabschiedet worden seien. Die Senkung der Aktienquote im Jahre 2003 sei auch von der ECOFIN-Studie als richtig beurteilt worden¹⁹⁰. Nicht diskutiert wurde hingegen, wie sich die Anlagestrategie mit geringerem erwartetem Ertrag auf die langfristige Finanzierung der BVK auswirkt. Der Reviewer Thorsten Hens erachtete das Anheben der Zielrendite 2002 ohne Einleitung von Sanierungsmassnahmen gar als Anlagefehler, wie er im Lehrbuch stehe¹⁹¹. Damit widerspricht er dem Gutachten PPCmetrics nicht. Denn auch dieses ist der Ansicht, bereits 2003 hätte die Frage der langfristigen Finanzierung beachtet werden müssen¹⁹².

Für die Gutachter der PPCmetrics markiert spätestens das Jahr 2003 ganz klar denjenigen Zeitpunkt, wo es unter klaren Warnsignalen unterlassen wurde, eine klare und langfristige Anlagestrategie zu überdenken. Ende dieses Jahres war nicht nur der Deckungsgrad mit 88,1% unter die Marke von 90% gefallen, sondern ab Ende 2004 lag auch die ECOFIN-Studie vor, welche in der Tat eine Aktienquote von 25%, jedoch im Zusammenhang mit Sanierungsmassnahmen empfahl.

Anstelle der Verfolgung einer konsequenten Strategie schwankte indes das Portfolio der BVK in der Periode von 2003 bis 2006 zwischen einem Sachwertanteil von 25% bis 40%, im groben Durchschnitt wurde dabei ein Anteil von gut 30% erreicht. Nach dem Jahr 2006 stieg die Quote sogar eher Richtung eines Sachwertanteils von gut 40%, ohne dass dabei jedoch eine klar abgestützte Entscheidungsbasis oder ein systematisches Konzept erkennbar gewesen wäre. Für das eingegangene Risiko ist die BVK nicht mit entsprechend hoher Rendite entschädigt worden.

Die nachfolgende Tabelle illustriert, wie sich mit einer konsequenten Umsetzung einer Anlagestrategie mit einem Aktienanteil von 25% oder 40% über den Zeitraum 2003 bis 2010 ein deutlich besseres Resultat ergeben hätte. Vereinfacht berechnet hätte dies einen Be-

¹⁸⁹ Gutachten PPCmetrics, Seiten 78f.

¹⁹⁰ Gutachten PPCmetrics, Seite 80

¹⁹¹ Schreiben Thorsten Hens vom 25. September 2011, Seite 3; Befragung Jürg Brechbühl/Thorsten Hens/Martin Janssen, Frage 8

¹⁹² Gutachten PCCmetrics, Seite 80

trag in der Grössenordnung zwischen CHF 470 Millionen und CHF 1,25 Milliarden ergeben¹⁹³.

Jahr	Gesamtvermögen BVK (Jahresanfang) CHF Mio.	Benchmark BVK		Pictet BVG 25 Index		Pictet BVG 40 Index	
		Rendite in %	Ertrag in CHF Mio.	Rendite in %	Ertrag in CHF Mio.	Rendite in %	Ertrag in CHF Mio.
2003	15'675.2	6.92%	1'084.7	7.81%	1'223.5	10.66%	1'670.3
2004	16'950.0	3.90%	661.1	4.88%	827.4	5.29%	896.0
2005	17'514.2	12.05%	2'110.5	10.41%	1'823.6	14.52%	2'543.8
2006	19'482.5	6.89%	1'342.3	4.07%	793.1	6.36%	1'239.0
2007	21'050.3	2.31%	486.3	0.94%	198.1	1.46%	306.8
2008	21'451.4	-18.07%	-3'876.3	-9.88%	-2'119.2	-17.28%	-3'706.6
2009	18'139.3	12.92%	2'343.6	11.74%	2'130.0	15.07%	2'733.8
2010	19'967.3	2.60%	519.1	1.31%	261.5	1.18%	236.1
Summe			4'671.3		5'138.2		5'919.3
Differenz zu Benchmark BVK			0.0		466.9		1'248.0

Mangelhafter Strategieprozess

Die jährlichen Anlagekonzepte bis ins Jahr 2006 waren hauptsächlich von der Marktentwicklung geprägt. Sie entsprachen eher einem jährlichen Anlagebudget und nicht einer auf die langfristige Finanzierung ausgerichteten Anlagestrategie. Dies änderte sich erst mit der SAA 2007-2011. Die PUK BVK ist der Ansicht, dass bereits früher eine längerfristige Strategie hätte festgelegt werden müssen, denn Kapitalanlagen von Pensionskassen erfordern zwangsläufig einen längerfristigen Planungshorizont¹⁹⁴. In der nachfolgenden Tabelle ist diese bis ins Jahr 2006 praktizierte Übernahme der Marktentwicklung aus dem Vorjahr in anschaulicher Weise an den zufällig wirkenden Dezimalstellen bei den einzelnen Anlagekategorien zu erkennen, welche erst mit der proaktiven Strategieplanung im Jahr 2007 verschwanden¹⁹⁵.

¹⁹³ Gutachten PPCmetrics, Seite 81; Zusammensetzung der Pictet Indices: Gutachten PPCmetrics, Seite 69

¹⁹⁴ Befragung Jürg Brechbühl/Thorsten Hens/Martin Janssen, Seite 25

¹⁹⁵ Gutachten PPCmetrics, Seite 52

	Deckungsgrad nach Art. 44 BVV2 (Jahresbeginn)	Wertschwankungsreserve (min.)	Sollrendite	Erw. Rendite Anlagestrategie	Geldmarktanlagen	Obligationen CHF	Obligationen FW	Hypotheken	Aktien Schweiz	Aktien Welt	Immobilien Schweiz	Immobilien Ausland	Wandelanleihen	Commodities	Private Equity	Hedge Funds	Sachwerte (Art. 53 Abs. 1 lit. c, d, e BVV 2)	Summe
1995	103.7%	9.0%	5.0%	6.4%	1.4%	33.2%	11.7%	9.4%	19.5%	12.6%	11.5%		0.7%				44%	100%
1996	107.3%	10.0%	5.0%	6.8%	1.0%	29.3%	15.2%	8.8%	19.2%	14.1%	11.5%		0.9%	0.1%			45%	100%
1997	109.7%	11.0%	5.0%	7.8%	6.9%	17.0%	17.6%	6.6%	22.0%	16.5%	10.6%		2.5%	0.3%			49%	100%
1998	119.5%	16.0%	5.0%	8.2%	6.9%	17.0%	17.6%	6.6%	21.8%	16.8%	10.7%		2.4%	0.2%			50%	100%
1999	120.6%	18.4%	5.0%	5.6%	5.2%	14.0%	19.3%	5.9%	21.3%	18.8%	11.0%		4.1%	0.4%			52%	100%
2000	125.3%	21.0%	5.0%	5.8%	7.9%	10.9%	13.0%	5.3%	20.3%	25.7%	11.3%		4.8%	0.8%			58%	100%
2001	118.2%	21.0%	5.0%	6.0%	8.3%	10.8%	10.3%	5.6%	21.0%	25.3%	12.0%		5.1%	1.6%			60%	100%
2002	104.2%	22.0%	5.0%	5.2%	9.9%	9.7%	12.6%	6.8%	17.8%	22.0%	14.3%		5.8%	1.1%			55%	100%
2003	88.1%	16.0%	4.5%	4.4%	19.6%	10.0%	13.1%	7.8%	11.9%	12.4%	18.9%		5.4%	0.9%			44%	100%
2004	90.9%	15.0%	3.7%	4.3%	24.3%	7.5%	12.4%	6.6%	12.1%	11.9%	18.9%		5.6%	0.7%			44%	100%
2005	91.4%	14.0%	3.8%	4.7%	22.6%	5.5%	13.3%	6.2%	12.2%	13.5%	19.1%	0.2%	5.9%	1.5%			47%	100%
2006	97.7%	13.0%	4.0%	4.7%	15.5%	8.2%	12.9%	4.8%	12.7%	17.3%	18.3%	1.0%	5.6%	2.0%	1.7%		53%	100%
2007	101.4%	14.3%	3.8%	5.9%	9.0%	11.0%	9.0%	4.0%	13.0%	17.0%	17.0%	3.0%	6.0%	4.0%	4.0%	3.0%	61%	100%
2008	100.7%	13.8%	4.6%	6.1%	12.0%	11.0%	8.0%	4.0%	12.0%	17.0%	16.0%	4.0%	5.0%	4.0%	4.0%	3.0%	60%	100%
2009	81.0%	13.8%	3.6%	5.8%	12.0%	11.0%	8.0%	4.0%	12.0%	17.0%	16.0%	4.0%	5.0%	4.0%	4.0%	3.0%	60%	100%
2010	87.3%	12.6%	3.6%	5.0%	12.0%	11.0%	8.0%	4.0%	12.0%	17.0%	16.0%	4.0%	5.0%	4.0%	4.0%	3.0%	60%	100%

3.1.3 Fehlender Informationsfluss von unten

Wichtige Dokumente und Ereignisse sind dem Regierungsrat nicht zur Kenntnis gebracht worden. Die ECOFIN Studie beispielsweise, welche vom Chef BVK in Auftrag gegeben worden war und in welcher Sanierungsmassnahmen verlangt wurden, fand nicht den Weg zum Finanzdirektor¹⁹⁶.

Der Bericht der Staatsanwaltschaft III des Kantons Zürich vom 10. Mai 2006 gemäss § 41 aStPO an alt Regierungsrat Markus Notter betreffend Hinweise auf unrichtige Anlagen bei der Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich wurde zwar von alt Regierungsrat Markus Notter und alt Regierungsrat Hans Hollenstein sowie dessen Nachfolgerin Regierungsrätin Ursula Gut besprochen. Keiner von ihnen empfand es jedoch für notwendig, diesen Bericht dem Gesamregierungsrat vorzulegen (siehe III.3.2.8.7).

Auch die Berichte der PUK Basel-Stadt und PUK Bern, welche von erheblicher Relevanz für die Bewertung der Organisation und des Geschäftsgebarens der BVK gewesen wären, fanden nicht den Weg zu alt Regierungsrat Christian Huber. Dieser meinte zum Bericht der PUK Basel-Stadt, an den er sich nicht zu erinnern vermag, er könne als Zürcher Regierungsrat nicht gut Parallelen zu Basel ziehen¹⁹⁷.

¹⁹⁶ Befragung Christian Huber durch die PPCmetrics

¹⁹⁷ Befragung Christian Huber vom 15. November 2011, Frage 106

Wenn der Regierungsrat seine Aufgabe als oberstes Organ einer Kasse mit mehr als CHF 20 Milliarden Vermögen ernst genommen hätte, wäre es seine Pflicht gewesen, sicherzustellen, dass ihm solche wichtigen Ereignisse zur Kenntnis gebracht werden, damit er allfällige Schlüsse daraus hätte ziehen können.

3.1.4 Investitionen in Alternative Anlagen

3.1.4.1 Grundsätzliches

Die Vorsorgeeinrichtung hat ihr Vermögen so zu verwalten, dass Sicherheit und genügender Ertrag der Anlagen, eine angemessene Verteilung der Risiken sowie die Deckung des voraussehbaren Bedarfs an flüssigen Mitteln gewährleistet sind. Die anteilmässige Verteilung auf einzelne Anlagekategorien ist in der BVV 2 geregelt. Diese Anlagevorschriften sind mehrfach, zuletzt Anfang 2009, geändert worden. Der Einsatz von Alternativen Anlagen wurde mehr und mehr in begrenztem Rahmen zugelassen¹⁹⁸.

Als Alternative Anlagen gelten Private Equity (Aktien von nicht börsenkotierten Unternehmen), Commodities (Anlagen, deren Preisschwankungen primär von Rohstoffpreisen abhängen), Currency Management (Währungsanlagen) und Hedge Funds („Das Ziel von Hedge Funds liegt in der aktiven Nutzung von Handelsgelegenheiten aller Art, um möglichst unabhängig vom Marktumfeld eine positive absolute Rendite zu erzielen. Typisch ist der Einsatz von Absicherungsinstrumenten und Fremdkapital“)¹⁹⁹.

„Bei den Alternativen Anlagen handelt es sich mehrheitlich um komplexe, wenig transparente, zum Teil illiquide teure und überwachungsintensive Anlageformen. Aus diesem Grund fordert der Gesetzgeber, dass die verantwortlichen Organe Chancen und Risiken vorgängig analysieren und kennen“²⁰⁰. Dies verlangt eine besondere Anforderung an die Sorgfaltspflicht einer Vorsorgeeinrichtung²⁰¹. Das Gutachten PPCmetrics ist der Auffassung, jeder Investor solle nur in das investieren, was er auch verstehe. Dem Einsatz in Alternative Anlagen sollte eine umfassende Schulung vorausgehen. Die Entscheidungsfindung müsse vom zuständigen Organ möglichst einstimmig oder zumindest von einer breit abgestützten Mehrheit getroffen werden²⁰². Dem kann sich die PUK BVK ohne weiteren Kommentar anschliessen.

¹⁹⁸ Art. 71 BVG; Art. 49-60 BVV 2

¹⁹⁹ Fachwörterbuch für die berufliche Vorsorge, 2010, Seite 92

²⁰⁰ Gutachten PPCmetrics, Seite 82

²⁰¹ Mitteilungen über die berufliche Vorsorge, Nr. 108 (27. Oktober 2008), Seite 14, zitiert im Gutachten PPCmetrics Seite 82

²⁰² Gutachten PPCmetrics, Seite 82

3.1.4.2 Private Equity

Die BVK investierte seit 1995 in Private-Equity-Anlagen. Ab 2004 wurden die Anlageentscheide aufgrund der verlustreichen Erfahrungen in der Vergangenheit mit Hilfe eines externen Fachberaters gefällt.

3.1.4.3 Commodities

Auf Empfehlung der Complementa besprach der Anlageausschuss in den Jahren 2005 und 2006 den Einsatz von Commodities. Der Controller stellte die Anlagekategorie im Anlageausschuss vor. Dieser empfahl dem Regierungsrat einstimmig eine Quote von 4% für Commodities festzusetzen. Rolf Huber und die Complementa präsentierten diese Anlageform am 17. Mai 2006 dem Regierungsrat persönlich an dessen ordentlicher Sitzung. Der Beizug externer Fachleute ist bei Regierungsratssitzungen selten. Diese Präsentation ist den Teilnehmern unter dem Stichwort „Schweineböuche“ in Erinnerung geblieben²⁰³. Der Regierungsrat beschloss schliesslich an dieser Sitzung das Anlagekonzept mit der beantragten Quote. Im Jahr 2006 wurde die DLIP zur Umsetzung dieser Anlagekategorie beigezogen. Zwei Jahre später kritisierte im Anlageausschuss Markus Schneider die Umsetzung dieser Anlagekategorie als äusserst intransparent²⁰⁴.

3.1.4.4 Hedge Funds

Auffallend ist, dass vor allem seitens Daniel Gloor in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts eine vehemente Ablehnung gegen Hedge Funds bestand. Er bezeichnete 2001 die Hedge Funds als „hochspekulativ“²⁰⁵. 2004 erklärte er im Anlageausschuss, die BVK verfüge im Gegensatz zur Pensionskasse der Stadt Zürich nicht über die Organisationsstruktur, um einen solchen Anlageentscheid fällen zu können. Die Hedge Funds seien teuer und es gäbe in der Schweiz kaum einen Manager, welcher diese verstehe²⁰⁶. Die negative Haltung Daniel Gloors drückte sich auch in den Entscheiden des Regierungsrates zu den Anlagekonzepten 2003 bis 2005 aus, welche alle von Daniel Gloor vorbereitet wurden. Darin hielt der Regierungsrat noch 2005 an seiner unverändert hohen Skepsis gegenüber Hedge Funds fest²⁰⁷.

Im Jahre 2006 empfahlen sowohl Daniel Gloor als auch die Complementa dem Anlageausschuss den Einsatz von Hedge Funds. Als wesentlichen Grund nannte Daniel Gloor, dass mit der DLIP nunmehr ein Partner habe gefunden werden können, welcher die unerlässliche Unterstützung bieten könne. Seitens der Arbeitnehmervertreter kamen kritische Voten zu den Hedge Funds, wonach sich dabei nur Manager bereichern und grosse Risiken bestehen

²⁰³ Befragung Beat Husi, Fragen 13f.; Befragung Hans Hollenstein, Frage 242

²⁰⁴ Gutachten PPCmetrics, Seiten 83f.; Sitzung Anlageausschuss vom 19. Mai 2008, Seite 7

²⁰⁵ Sitzung Finanzkommission vom 1. November 2001, Seite 956

²⁰⁶ Sitzung Anlageausschuss vom 1. April 2004, Seiten 4f.

²⁰⁷ RRB Nr. 621/2005

würden. Ein Arbeitnehmervertreter kündigte in der Abstimmung Vorbehalte an und wollte auf dem Zirkularweg abstimmen²⁰⁸. Der Anlageausschuss stimmte in der folgenden Sitzung einer Quote von 3% jedoch einstimmig und ohne Vorbehalt zu²⁰⁹. Auch der Regierungsrat gab schliesslich grünes Licht für die entsprechende Quote. Er erkannte zwar, dass die Risikofähigkeit der BVK ungenügend sei, meinte aber gleichzeitig, dass mit dem „Einbau von Hedge Funds in die Alternativen Anlagen eine Verbesserung des Renditepotentials mit nur leicht höherem Risiko erreicht werden“ könne. Zudem hätten sich die Hedge Funds seit deren Einführung im Jahre 2000 bei den Schweizer Pensionskassen bewährt²¹⁰. Daniel Gloor erklärte gegenüber der PUK BVK seinen Sinneswandel damit, dass einerseits eine Empfehlung der Complementa für den Einsatz von Hedge Funds vorgelegen habe und andererseits es immer schwieriger geworden sei, mit traditionellen Anlagen die geforderte Rendite zu erreichen. Es habe Zeiten gegeben, als jede Pensionskasse, welche keine Hedge Funds gehabt habe, als „altmodisch und non sophisticated“ gegolten habe²¹¹.

Im Jahre 2008 erläuterten die Vertreter der DLIP vor dem Anlageausschuss die aufgebaute Hedge-Funds-Quote. Sie meinten, deren Erhöhung würde zu einer Reduktion des Gesamtrisikos auf Stufe Gesamtanlagen wie auf Stufe der einzelnen Anlagekategorien führen. Die Auswahl der Hedge Funds erfolge aufgrund eines sorgfältigen Auswahlverfahrens, wobei das Risiko eng überwacht werde. Beantragt war seitens der BVK eine Erhöhung der Quote von 3% auf 6%. Markus Schneider meinte, angesichts der hohen Kosten eines Hedge Funds und der hohen erwartenden Rendite, müsse das Risiko entsprechend hoch sein: „There is no free lunch“. Ebenso war die Honorierung der DLIP, welche vom investierten Kapital abhängig war, ein Diskussionsthema. Der externe Finanzberater, Alex Hinder, sprach sich für eine „gesunde“ Hedge-Funds-Quote aus und befürwortete deren Erhöhung. Markus Schneider stellte sich gegen eine Erhöhung und für die Beibehaltung der bisherigen Quote. Regierungsrätin Ursula Gut meinte, die Präsentation der DLIP habe ihre Überzeugung nicht gestärkt, weshalb sie skeptisch sei und gegen die Erhöhung der Quote stimme. Schliesslich sprach sich die Anlagekommission einstimmig gegen die Erhöhung der Hedge-Funds-Quote aus²¹².

Im Jahr 2010 beschloss das ICO die Hedge-Funds-Anlagen aufzulösen. Aus dem gesamten Engagement in diese Anlagekategorie resultierte ein Verlust von rund CHF 280 Millionen²¹³.

²⁰⁸ Sitzung Anlageausschuss vom 14. September 2006, Seiten 2ff.

²⁰⁹ Sitzung Anlageausschuss vom 29. März 2007, Seite 4

²¹⁰ RRB Nr. 681/2007

²¹¹ Befragung Daniel Gloor, Frage 427

²¹² Sitzung Anlageausschuss vom 31. März 2008

²¹³ Gutachten PPCmetrics, Seiten 84ff.; 151ff.

3.1.4.5 Currency Management

Im Jahr 2005 empfahl die Complementa erstmals den Einsatz von Currency Management damit die BVK performancemässig weniger unter der hohen Cash-Quote leiden sollte. Sie erwähnte dies eher beiläufig im Anlageausschuss. Ein Jahr später erläuterte Daniel Gloor auf Anfrage im gleichen Gremium diese Kategorie in kurzen Worten. Er wies auf den Manager Tradex²¹⁴ in den USA und auf die Suche weiterer Manager durch die DLIP hin. Der Einsatz von Currency Management war im Anlageausschuss unbestritten. Der Regierungsrat genehmigte eine Quote von 5% zusammen mit der erstmaligen Genehmigung von Commodities im Anlagekonzept 2006. Diese Genehmigung führte zu einer Reduktion der Liquidität von bisher rund 22% und erhöhte gemäss Berechnung der Complementa die Renditeperspektive.

Im Jahre 2007 stellte sich die Finanzkontrolle auf den Standpunkt, es handle sich bei dieser Kategorie um Hedge Funds. Auch die Arbeitnehmervertreter sowie der Finanzexperte Alex Hinder teilten diese Ansicht, welcher die Complementa hingegen widersprach. Die Kritik der Arbeitnehmervertreter am Currency Management ging im Jahre 2008 noch weiter: So sei die Performance tief und weise auf mögliche Verlust- und Reputationsrisiken hin. Markus Schneider war auch der Ansicht, Currency Management sei keine eigentliche Anlagekategorie. Zudem meinte er: „Indem wir jetzt in Währungsmanagement investieren, fahren wir ein grosses Reputationsrisiko. Ich persönlich würde die Position so schnell wie möglich schliessen, weil ich den Mehrwert nicht erkenne, die Industrie verdient Geld, darum existiert sie, dies ist jedoch kein Grund, darin investiert zu sein“²¹⁵. Er sprach sich deshalb gegen eine positive Empfehlung zur Anlagestrategie aus. Dieser Antrag wurde mit Stichentscheid von Regierungsrätin Ursula Gut abgelehnt²¹⁶.

3.1.4.6 Würdigung der Investition der BVK in Alternative Anlagen durch die PUK BVK

Gemäss Gutachten PPCmetrics ist im Vergleich zur Peer Group weder der Zeitpunkt noch der Umfang der Investition in Alternative Anlagen auffällig. In Private Equity hatte die BVK bereits früh, aber nicht mit einem hohen Anteil investiert. Der Hauptharst dieser Anlagen der BVK erfolgte ab 2006. Damit befand sie sich im Gleichschritt mit den anderen vergleichbaren Kassen. Auch innerhalb der einzelnen Kategorien ist die Allokation der BVK nicht auffällig. Einzig die Anlage in Currency Management fällt bei der BVK aus dem Rahmen. Diese Kategorie wird nur von einer einzigen anderen Vergleichseinrichtung, welche ebenfalls von der Complementa beraten wird, geführt²¹⁷. Nach Ansicht der PUK BVK kann

²¹⁴ Der Eigentümer der Tradex-Gesellschaften war gleichzeitig stiller Teilhaber der DLIP.

²¹⁵ Sitzung Anlageausschuss vom 21. April 2008, Seite 9

²¹⁶ Sitzung Anlageausschuss vom 19. Mai 2008; zum Ganzen: Gutachten PPCmetrics, Seiten 86f. mit Verweisen

²¹⁷ Gutachten PPCmetrics, Seiten 87f.

dem Regierungsrat für den Zeitpunkt und den Umfang der Investitionen in Alternative Anlagen kein Vorwurf gemacht werden. Davon ausgenommen ist das Currency Management. Dieses war nicht nur unüblich, sondern es war auch umstritten, ob es zur Kategorie Geldmarktanlagen/Liquidität gehört oder zur Hedge-Funds-Quote zu schlagen sei.

Das Gutachten PPCmetrics wirft hingegen dem Anlageausschuss vor, dass eine kritische Auseinandersetzung mit den Anlagekategorien und den Risiken der Umsetzung zu wenig stattgefunden habe²¹⁸. Dieser Vorwurf muss sich der Regierungsrat als oberstes Organ noch verstärkt gefallen lassen. Er hat sich einzig bezüglich der Einführung von Commodities beraten lassen. Ansonsten hat er sich ganz auf den Antrag der Finanzdirektion und die Empfehlung des Anlageausschusses verlassen. Gerade der Einsatz dieser komplizierten Instrumente der Alternativen Anlagen hätte jedoch einer vertieften Beurteilung durch den Regierungsrat selber bedurft.

Das Gutachten PPCmetrics kritisiert sodann, dass die Investitionen auf zu optimistischen Einschätzungen der Rendite- und Risikoeigenschaften der Alternativen Anlagen beruht hatten. Diese optimistischen Einschätzungen wurden erst 2008 im Anlageausschuss hinterfragt. Dieser Vorwurf hat auch für den Regierungsrat zu gelten. Er hatte Kenntnis von der mangelnden Risikofähigkeit der BVK. Deshalb musste ihm gewahr sein, dass die angeblich höhere Rendite dieser Alternativen Anlagen nur durch ein höheres Risiko erreicht werden konnte. Das wurde von ihm jedoch nie hinterfragt.

Weiter kritisiert das Gutachten PPCmetrics, dass Interessenkonflikte bei der Empfehlung von Investitionen in Alternative Anlagen bei Investitionsbeginn nicht analysiert und transparent offengelegt worden seien²¹⁹. Dieser Kritik schliesst sich die PUK BVK ebenfalls an. Das Offenlegen dieser persönlichen Interessenkonflikte mit dem Leiter Asset Management gegenüber dem Anlageausschuss und im Antrag der SAA – die DLIP wurde beispielsweise volumenbasiert entschädigt, was dem Chef BVK hätte auffallen müssen –, ist jedoch versäumt worden.

3.1.5 Gesamtwürdigung zum Verhalten des Regierungsrates durch die PUK BVK

Dem Regierungsrat oblag die Hauptverantwortung für die BVK. Diese Rolle hat er mangelhaft wahrgenommen. Der Regierungsrat war sich wohl bewusst, das oberste Organ einer der grössten Vorsorgeeinrichtungen der Schweiz zu sein, war sich aber über dessen vielfältigen Aufgaben nicht im Klaren. Mit der Delegation einer Vielzahl von Aufgaben der BVK an die Finanzdirektion glaubte er, seiner Verantwortung Genüge getan zu haben. Er verkannte, dass das oberste Organ seine Aufgaben nur sehr beschränkt delegieren kann und ver-

²¹⁸ Gutachten PPCmetrics, Seite 89

²¹⁹ Gutachten PPCmetrics, Seite 89

passte es, sich mit entsprechenden eigenen Ressourcen auszustatten. Die massive Unterdeckung seit 2002 veranlasste ihn nicht, über effektive Sanierungsmassnahmen nachzudenken. Trotz mangelnder Risikofähigkeit verabschiedete er ohne detaillierte eigene Diskussionen die Anlagekonzepte und Anlagestrategien. Wechsel der Anlagestrategie oder der Einsatz von Alternativen Anlagen wurden ohne vertiefte Abklärungen bewilligt. ALM-Studien, welche seit Anfang dieses Jahrhunderts Standard waren und unabdingbar für den Erlass von Anlagestrategien sind, waren dem Regierungsrat unbekannt. Ein Quervergleich mit der Organisation anderer vergleichbarer Pensionskassen wurde nie gemacht. Mit der erhofften baldigen Verselbstständigung glaubte er ab 2003, die ihm auferlegten vielfältigen Aufgaben baldmöglichst abgeben zu können. Als sich diese Hoffnung angesichts des mangelhaften Deckungsgrades nie erfüllte, zog der Regierungsrat in keinem Moment Massnahmen in Erwägung, Verantwortung in Richtung paritätische Verwaltung abzugeben.

3.2 Finanzdirektion

3.2.1 Aufgaben

Obwohl die Statuten der Versicherungskasse der Finanzdirektion nur wenige Aufgaben zuzuordnen, war sie diejenige Stelle, welche sich am meisten mit der BVK befasste, weil sie ihr organisatorisch zugeordnet war. Der Chef BVK war direkt dem Finanzdirektor unterstellt.

Die Finanzdirektion erliess das Anlagereglement und verschiedene Organisationsverfügungen. Wie bereits erwähnt, ist die Rolle der Finanzdirektion als Erlassorgan dieser wichtigen Bestimmungen aus Sicht der PUK BVK nicht gesetzes- und statutenkonform (siehe III. 3.1.2.4). Ungeachtet dessen wird in der Folge auf die Aufgaben der Finanzdirektion gemäss den von ihr selbst erlassenen Bestimmungen eingegangen.

3.2.2 Personelles

In dem von der PUK BVK untersuchten Zeitraum waren alt Regierungsrat Eric Honegger von Mai 1991 bis Mai 1999, alt Regierungsrat Christian Huber von Mai 1999 bis Mai 2005, alt Regierungsrat Hans Hollenstein von Mai 2005 bis Mai 2007 Vorsteher und danach Regierungsrätin Ursula Gut Vorsteherin der Finanzdirektion.

3.2.3 Organisationsverfügungen

Die Finanzdirektion bestimmte mittels Verfügungen die interne Organisation der BVK. Vor der Integration der Vermögensverwaltung war diese nur rudimentär geregelt²²⁰. In einer knappen Verfügung der Finanzdirektion wurde 2006 eine GL BVK offiziell eingeführt²²¹. Im später erlassenen Anlagereglement 2006 wurden neu der GL BVK Kompetenzen (zum Bei-

²²⁰ Verfügungen Finanzdirektion vom 11. Mai 1998 und vom 1. Oktober 2002

²²¹ Verfügung Finanzdirektion vom 17. November 2006

spiel die Vergabe von Vermögensverwaltungsmandaten) übertragen. Dies und die Eingliederung des Liegenschaftsbereichs führten 2007 zur ersten umfassenden Regelung der Aufgaben der Geschäftsleitung sowie zur Gründung des ICO²²². Im April 2009 erfolgte bereits eine neue Organisationsverfügung, wobei die Kompetenzen des ICO erweitert wurden. Der Leiter Asset Management hatte zwingend an den Sitzungen des ICO teilzunehmen. Neu wurde die regelmässige Ausarbeitung einer ALM-Studie als Aufgabe der BVK übertragen²²³. Im Jahre 2010 erfolgte eine erneute Erweiterung der Kompetenz des ICO. Die Zusammensetzung des ICO wechselte in der Folge mehrmals, wobei als wichtigste Schritte der Ausschluss des Stimmrechts des Leiters Asset Management und der Einbezug je zweier Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter zu sehen sind.

3.2.4 Anlagereglemente

In dem von der PUK BVK untersuchten Zeitraum hatten nicht weniger als fünf einander jeweils ablösende Richtlinien beziehungsweise Anlagereglemente ihre Gültigkeit²²⁴. Die Richtlinien aus dem Jahr 1996 weisen der Finanzdirektion weitreichende Kompetenzen zu und erklären sie zuständig für sämtliche Geschäfte, welche nicht einem anderen Organ zur Entscheidung zugewiesen sind²²⁵. Sie ist demnach insbesondere für folgende wichtige Aufgaben zuständig: die Antragstellung für die Anlagestrategie, die Umsetzung der Strategie mittels Festlegung taktischer Bandbreiten, das Konzept zur Gestaltung der Anlageorganisation, die Festlegung der Zuständigkeiten sowie den Einsatz und die Inanspruchnahme von externen Beratern, Dienstleistern und Anbietern von Finanzdienstleistungen im Bereiche der finanziellen Führung und der Überwachung. Die nachfolgenden Richtlinien von 1998 und 2001 weisen keine grossen Änderungen bezüglich der Zuständigkeiten auf.

Eine grundlegende Neuformulierung erfuhren die Richtlinien im Jahr 2006, welche nun den Titel „Anlagereglement“ tragen und als Anhang ein Funktionsdiagramm aufführen, in welchem die anlagepolitischen Zuständigkeiten und die Organisation der Vermögensverwaltung detailliert geregelt sind²²⁶. Weiterhin sind der Finanzdirektion unter anderem der Entscheid und die Überwachung der generellen Ziele und Verfahrensgrundsätze im Bereich der Anlagepolitik sowie die Evaluation und der Einsatz externer Fachpartner zugewiesen, wobei die Entscheidung über die Wahl der Vermögensverwalter neu an die BVK delegiert wurde. Dabei verblieb die Vergabe von Beratermandaten jedoch bei der Finanzdirektion. Ausdrücklich beim Regierungsrat liegt gemäss Diagramm der Entscheid über die Führungs-

²²² Verfügung Finanzdirektion vom 13. Juli 2007; Anlagereglement vom 1. Februar 2006

²²³ Verfügung Finanzdirektion vom 3. April 2009

²²⁴ Anlagereglemente vom 22. Oktober 1996, 21. Januar 1998, 15. Oktober 2001, 1. Februar 2006 und 2. Februar 2010; unterschrieben wurden sie vom jeweils zuständigen Finanzdirektor.

²²⁵ Richtlinien vom 22. Oktober 1996, Ziffer 2

²²⁶ Anlagereglement vom 1. Februar 2006, Ziffer 5.1

organisation und die Führungsinstrumente²²⁷. Keine grösseren Änderungen bezüglich Zuständigkeiten der Finanzdirektion erfuhr das Reglement 2010.

Erstaunlicherweise wird im Funktionsdiagramm 2006 der Entscheid über das Anlagereglement inklusive Funktionsdiagramm dem Regierungsrat auf Antragstellung der Finanzdirektion zugewiesen. Dies steht im Widerspruch zur Einleitung des Anlagereglementes, wonach „die Finanzdirektion das nachstehende Anlagereglement“ erlässt, was denn auch der Realität entsprach.

Gemäss Einschätzung der PUK BVK hat das Funktionsdiagramm die Kompetenzen bezüglich des Erlasses der Anlagerichtlinien somit beim richtigen Organ, nämlich dem Regierungsrat, angesiedelt. Dies blieb jedoch bei allen Beteiligten unbemerkt.

3.2.5 Eigene Ressourcen der Finanzdirektion

Zur Erfüllung der Aufgaben stand dem jeweiligen Finanzdirektor ein Generalsekretariat zur Seite. Dieses umfasste eine Handvoll Personen, wobei insbesondere alt Regierungsrat Hans Hollenstein die personelle Besetzung für die Führungsunterstützung im Stab als zu gering bezeichnete. Speziell an einem Finanzjuristen habe es gemangelt. Die Beurteilungen seien jeweils von unten oder von einem externen Anwalt gekommen²²⁸. Der durch das Generalsekretariat geleistete Prüfungsumfang bezüglich der Anträge der BVK wurde gegenüber der PUK BVK unterschiedlich geschildert²²⁹.

Zur Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion stand dem Finanzdirektor der Investment Controller, also die Complementa zur Seite, welche den jeweiligen Direktionsvorsteher mit einem monatlichen Monitoring sowie einem halbjährlichen beziehungsweise jährlichen Audit bediente. Dazu wurden in monatlichen Gesprächen (sogenannte RR-Controller-Audienzen) zwischen Finanzdirektor und Controller die wesentlichen Punkte im direkten Gespräch, meist unter zusätzlicher Anwesenheit des Generalsekretärs, besprochen. Im Bereich der Anlagestrategie hatte der Anlageausschuss der Verwaltungskommission beratende Funktion, wobei der Vorsitz selbst vom jeweiligen Finanzdirektor ausgeübt wurde.

3.2.6 Bewilligung von Beteiligungen und die Vergabe externer Mandate

3.2.6.1 BT & T

Vertragliche Beziehungen

Mitte der 90er-Jahre startete Walter Meier den Aufbau der BT & T-Gruppe, die in den folgenden Jahren zu einem unübersichtlichen Gebilde von mehreren Gesellschaften heran-

²²⁷ Anlagereglement vom 1. Februar 2006, Ziffer 5.10

²²⁸ Befragung Hans Hollenstein, Frage 12

²²⁹ Befragung Heinrich Hummel, Frage 21, wonach es sich eher um eine Plausibilitätsprüfung gehandelt habe. Detaillierter: Befragung Beat Lanter, Frage 11

wuchs. Als Controllerin fungierte in den Anfangsstunden die Complementa. Zu den Investoren der ersten Stunde gehörte auch die BVK, welche sich auf Antrag von Daniel Gloor und entsprechendem Entscheid der Finanzdirektion bereits im Jahr 1995 an der BT & T Gruppe beteiligt hatte und ihr Engagement in der Folge stetig weiter ausbaute. Daraus resultierte ein Verlust in der Höhe von rund CHF 270 Millionen. Zustande gekommen war der Einstieg der BVK bei der BT & T ursprünglich durch den Kontakt zu Robert Straub, dem früheren Chef der Finanzverwaltung. Dieser hatte den Staatsdienst 1995 verlassen und stand danach bis 1999 der BT & T als Verwaltungsratspräsident vor. Dieses spätere Engagement von Robert Straub bei der BT & T war alt Regierungsrat Eric Honegger nicht bekannt²³⁰. Alt Regierungsrat Christian Huber hingegen meinte, dass Robert Straub das Engagement bei der BT & T aufgebaut habe, als er noch bei der Finanzverwaltung gewesen sei. Kaum sei er nicht mehr beim Kanton gewesen, sei er Präsident des Ferienvereins und Verwaltungsratspräsident der BT & T geworden²³¹. Für ihn gehe das nicht auf, aber vielleicht gehe alles mit rechten Dingen zu. Es widerspreche für ihn allen ethischen Grundsätzen, die ein Chef Finanzverwaltung einhalten sollte. Es sollte eine gewisse Schamfrist geben zwischen dem Eingehen eines Engagements mit Steuergeldern und dem Profitieren von diesen Steuergeldern²³². Von Rudolf Meier, dem heutigen Chef der Finanzverwaltung, wurde Robert Straub als eine schillernde Figur beschrieben, der viel bewegt habe. Weiter meinte er: „Ich muss einfach feststellen, dass in dem ganzen Sektor, in dem er tätig war, andere Regeln und Gepflogenheiten gelten, als dies heute der Fall ist. Davon gehe ich aus“²³³.

Kritik am Geschäftsgebaren der BT & T

Bereits im Jahre 1997 waren nicht alle über die Geschäftspraktiken der BT & T erfreut. Dies zeigt ein Schreiben des ehemaligen BT & T-Verwaltungsrates Ernst Wunderbaldinger, der am 17. Februar 1997 Walter Meier vorwirft, die BT & T als Gesellschaft zu benutzen, um seine eigenen finanziellen Interessen und diejenigen seiner Frau durchzusetzen. Er machte ihn „zum wiederholten Male darauf aufmerksam, dass diese AG treuhändig Gelder Dritter verwaltet und nicht die Gelder der Familie Meier“. Ob dieses Schreiben jemals die Welt ausserhalb der BT & T erreicht hat, ist der PUK BVK nicht bekannt.

Auch Robert Straub geriet mit dem BT & T-Gründer Walter Meier im Verlaufe des Aufbaus des BT & T-Imperiums in die Haare und machte diesem am 5. Februar 2001 ebenfalls massive Vorwürfe, was die Geschäftspolitik der BT & T angeht. Als Beispiele nennt er in seinem Brief massiv überhöhte Platzierungskommissionen bei Kapitalerhöhungen sowie Gesetzesumgehungen im Geschäftsgebaren der BT & T-Gruppe. Im Übrigen, so Robert Straub weiter, sei seine Kritik gegenüber verschiedenen Geschäften noch über jene hinausgegangen,

²³⁰ Befragung Eric Honegger, Frage 47

²³¹ Entgegen der Ansicht von Christian Huber war Robert Straub nie Präsident des Ferienvereins.

²³² Befragung Christian Huber vom 1. März 2011, Frage 129

²³³ Befragung Rudolf Meier, Frage 5

welche die Complementa zur Niederlegung des Controlling Mandates bewogen habe²³⁴. Eine Kopie dieses Schreibens liess Daniel Gloor alt Regierungsrat Christian Huber zukommen „in der Hoffnung, dass allmählich Ruhe einkehren möge“²³⁵. Auf dieses Schreiben von der PUK BVK angesprochen, entgegnete alt Regierungsrat Christian Huber, dass es zuverlässigere Gewährleute gebe als Robert Straub, insbesondere im Zusammenhang mit der BT & T²³⁶.

Rolle der Complementa

Die Complementa hielt in ihrem Schreiben vom 2. Dezember 1997 an den damaligen Verwaltungsratspräsidenten der BT & T Telekommunikations- und Technologie AG, Heinrich Steinmann, fest, weshalb sie das Controllingmandat bei der BT & T niederlegte: „Als Investment-Controller begleiten wir den Investment-Prozess von BT & T seit ungefähr 2 ½ Jahren. [...] Konsequenz: unsere bisherige Tätigkeit hat uns mandatsbedingt sowohl mit den wirtschaftlichen, wie auch mit den personellen, fachlichen und organisatorischen Aspekten von BT & T bzw. BAM sehr vertraut werden lassen und prägt dementsprechend das hohe Mass unserer Verantwortung gegenüber jenen institutionellen Investoren, die sich ausdrücklich auf Complementa und deren Controlling verlassen. Heute fühlen wir uns verunsichert, und wagen nicht mehr, zweifelsfrei anzunehmen, dass BT & T bei den feststellbaren kostenmässigen, führungs- und ablauforganisatorischen Gegebenheiten die hohen Erwartungen weiterhin erfüllen wird. [...] Im Complementa-Verwaltungsrat ist die Frage gestellt worden, ob es in Anbetracht der aktuellen Situation opportun sei, das Controlling-Mandat weiterzuführen. So ernst für uns die Frage ist, so gründlich soll nach der Antwort gesucht werden, sind wir doch insofern in einem Dilemma, als beispielsweise unser grösster Kunde mit rund CHF 70 Millionen in die BT & T investiert ist, und wir alles Interesse daran haben, dass ihm hieraus keinerlei imagemässiger, politischer oder materieller Schaden entstehen wird“. Dennoch wollte die Complementa nicht einfach „die Fahne streichen“, sondern bot BT & T weiterhin ihre Dienste an, empfahl ihr jedoch dringend eine Standortbestimmung. Rückwirkend per 1. Januar 1998 bat die Complementa schliesslich in einem Schreiben um die Entlassung aus dem Controller-Service. Aus Gründen der Geheimhaltung habe er der BVK nicht ausdrücklich gesagt, dass die Complementa das Mandat bei der BT & T niedergelegt habe, meinte Benjamin Brandenberger. Sie hätten aber annehmen dürfen, dass dies bekannt gewesen sei, da Robert Straub ihres Wissens Kontakt mit Daniel Gloor gehabt habe²³⁷.

²³⁴ Brief von Robert Straub an Walter Meier vom 5. Februar 2001

²³⁵ Übermittlungszettel von Daniel Gloor an die Finanzdirektion vom 28. Februar 2001, visiert von Christian Huber

²³⁶ Einvernahme Christian Huber vom 15. November 2011, Frage 27

²³⁷ Befragung Benjamin Brandenberger, Fragen 90ff.; Benjamin Brandenberger ist ehemaliger Verwaltungsratspräsident der Complementa.

Rolle Alfred Castelberg

Daniel Gloor erhielt nicht nur durch Robert Straub Informationen über die BT & T. Weitere Personen sahen etwas genauer in das BT & T-Vehikel hinein. Einerseits war dies Alfred Castelberg, andererseits der von der BVK beauftragte Rechtsanwalt Christoph Burckhardt, welcher von 1999 bis 2003 gegen ein jährliches Entgelt zwischen CHF 25'000 und CHF 50'000 als Delegierter des Kantons Einsitz im Verwaltungsrat der BAM hatte. Daniel Gloor kannte Christoph Burckhardt aus der gemeinsamen Studienzeit²³⁸.

Im Zusammenhang mit der Sanierung und Restrukturierung der BT & T-Gruppe holte sich Walter Meier zur Etablierung der Führungsstruktur und auf Wunsch von Daniel Gloor per 1. November 2001 dessen langjährigen Freund und ebenfalls Studienkollegen Alfred Castelberg zu einem Grundjahressalär von CHF 351'000 (plus variable Lohnkomponenten) als Chief Investment Officer mit ins BT & T-Boot. Von dessen Arbeitsleistungen jedoch masslos enttäuscht, waren gemäss Walter Meier beide Seiten froh, dass dieses Thema geregelt sei, als Alfred Castelberg nach nur gut einem Jahr per 31. Januar 2003 seine Kündigung einreichte, um sich mit der Argus selbstständig zu machen²³⁹.

Erfolglose Sanierung der BT & T

Im Frühjahr 2001 war die BAM in die Überschuldung gefallen, was Sanierungsmassnahmen erforderlich machte. Im Frühjahr 2001 stellte Daniel Gloor dem damaligen Finanzdirektor den Antrag, dass sich die BVK, unter Vorbehalt der Teilnahme der übrigen Aktionäre der BAM, mit einem Beitrag von max. CHF 20 Millionen an der Sanierung beteilige. Nach der Genehmigung durch alt Regierungsrat Christian Huber schloss die BVK verschiedene Patronatserklärungen in der Höhe von CH 20 Millionen zugunsten der BAM ab. Nachdem ihn Walter Meier darum gebeten hatte, schloss Daniel Gloor im Herbst 2001 namens der BVK ausserdem einen Rahmenvertrag für sogenannte Repurchase-Geschäfte ab und stellte der BAM so insgesamt rund CHF 40 Millionen zur Verfügung²⁴⁰. Andere Aktionäre waren daran nicht beteiligt. Ob es die erfolgten Zahlungen²⁴¹ von Walter Meier an Daniel Gloor waren, welche ihn beziehungsweise die BVK zum Mitmachen bewegten oder die Nutzung der günstigen Stunde, welche Walter Meier für pauschal CHF 5'000 pro Monat (plus Erfolgsbeteiligung) durch einen Astrologen berechnen liess, bleibe dahingestellt²⁴². In der Folge

²³⁸ Bericht Subkommission BVK vom 24. April 2006, Seite 19

²³⁹ Einvernahme Walter Meier durch die STA III vom 3. März 2011, Frage 4

²⁴⁰ Ziel dieser sogenannten Repos-Geschäfte war es, der BAM zusätzliche Liquidität in Form von Fremdkapital seitens der BVK zur Verfügung zu stellen, indem die BAM als Geldnehmerin der BVK als Geldgeberin ihr gehörende Aktien von BT & T-Gesellschaften mit der gleichzeitigen Vereinbarung verkaufte, diese Aktien in einem späteren Zeitpunkt wieder zurückzukaufen und für die Dauer des Geschäftes einen Zins zu bezahlen.

²⁴¹ Walter Meier bestreitet Zahlungen an Daniel Gloor nach dem Jahr 2000

²⁴² Vereinbarung zwischen Walter Meier und einem Astrologen vom 11. November 2000 über die astrologische Beratung von Walter Meier persönlich und der Firmen der gesamten BT & T-

wurden diese Repos-Geschäfte durch immer neue Gegenparteien innerhalb der BT & T-Gruppe und faktisch sogar durch Walter Meier persönlich abgelöst und in ihrer Laufzeit verlängert. Die BVK musste schliesslich sämtliche Forderungen aus den Repos-Geschäften vollumfänglich abschreiben. Am 15. April 2003 schrieb Daniel Gloor in einem vertraulichen Memo zuhänden alt Regierungsrat Christian Huber unter anderem, dass der Sanierungsbeitrag 2001 von CHF 20 Millionen (Einzelantrag an die Finanzdirektion) sowie die Repos-Transaktion über CHF 43,5 Millionen (Entscheid Vermögensverwaltung) als Ausnahme zu den übrigen Private-Equity-Anlagen nicht im Rahmen der Anlagestrategie beziehungsweise des jährlich zur Verfügung stehenden Anlagebudgets erfolgt seien²⁴³. Der Text aus diesem Memo erscheint als Stellungnahme der Vermögensverwaltung der BVK im Management Letter der PwC vom 30. Mai 2003, wobei jedoch ausgerechnet die obgenannte Passage bezüglich Abweichung von der Anlagestrategie fehlt²⁴⁴.

Alt Regierungsrat Christian Huber wusste nicht mehr, ob er sich vor den Sanierungsmassnahmen mit Rechtsanwalt Christoph Burckhardt, welcher für den Kanton seit 1999 im Verwaltungsrat der BAM Einsitz hatte, unterhalten habe. Er schloss solches auch nicht aus. Er konnte sich jedoch an eine Präsentation von Walter Meier erinnern, in welcher dieser die Fehler, welche zum ersten Verlust geführt hätten, aufgezeigt und erklärt habe, wie die zukünftige Strategie aussehen sollte. Er könne sich noch erinnern, wie ihm Daniel Gloor gesagt habe, wenn Walter Meier diese Strategie fahre, sei es „schon gut“, er zweifle allerdings daran. Daniel Gloor habe auch gesagt, „gottseidank“ habe man Christoph Burckhardt im Verwaltungsrat, der werde schon schauen, dass die Strategie so umgesetzt werde²⁴⁵. Dies war allerdings eine unbegründete Hoffnung von Daniel Gloor, hat sich doch später herausgestellt, dass Walter Meier die Strategie in keiner Art und Weise gefahren ist, so wie er dies zu tun angegeben hatte. Was genau Christoph Burckhardt in jenem Verwaltungsrat der BAM bewirkte und an wen er seine daraus gewonnenen Erkenntnisse weiter trug, war für die PUK BVK nicht ausfindig zu machen. Christoph Burckhardt selbst hatte sich dazu aber sicherlich seine Gedanken gemacht. So schrieb er am 16. Dezember 2003 im Zusam-

Gruppe sowie einzelner Bereiche wie zum Beispiel Investment-Research und Personen innerhalb der BT & T-Gruppe; Walter Meier liess sich auch für die genaue Besprechungszeit mit Daniel Gloor oder den Termin für die GV astrologisch beraten: „Nach Abwägen aller Pros und Contras [...] der vier vorgeschlagenen Termine [...] für die GV 02, schlage ich Freitag, den 26. April vor. Wir haben um 13.30 einen schönen Aszendenten (Venus-Pluto), in der Nähe Deines Plutos, Sonne und MC bei Deinem Mond und keine schwierigen Transite sowohl bei Dir, LIFE und BT & T. Zwischen dem 26.04 und 22.05 ist sowohl für TIME, wie für LIFE eine kritische Zeit [...]. Es wäre meines Erachtens deshalb gut, wenn Ihr Euch während dieser Zeit um etwas anderes als um die GV kümmern könntet und die allfälligen Korrekturen erst nach der GV kämen“ (Eilvernahme Walter Meier durch die STA III vom 28. Juni 2010, Frage 264).

²⁴³ „Memo: BT & T Gruppe“ von Daniel Gloor an Christian Huber vom 15. April 2003

²⁴⁴ Aktennotiz des PUK BVK-Präsidenten zum Gespräch mit der STA III von 21. Juni 2012; Management Letter PwC vom 30. Mai 2003

²⁴⁵ Befragung Christian Huber vom 1. März 2011, Frage 138

menhang mit dem Abschluss der Beziehungen zwischen der BVK und der BT & T in einem Mail an Daniel Gloor: “Gegenstand dieses Repo war ein von Walter privat beherrschtes Vehikel, das von Dir nur wegen der Person Walters als Gegenpartei akzeptiert wurde. [...]“²⁴⁶.

Würdigung durch die PUK BVK

Auch wenn die Investitionen bei der BT & T bis in die 2000er-Jahre aufgrund des rasant steigenden Aktienkurses der BT & T-Gruppe objektiv noch nachvollziehbar gewesen sind, hätten sie aufgrund der engen Verflechtungen der involvierten Personen nicht eingegangen werden dürfen. Den Entscheidungsträgern waren jedoch nicht alle heute auf dem Tisch liegenden Fakten bekannt, sodass die Investitionsentscheide für die PUK BVK nach über zehn Jahren schliesslich nicht weiter beurteilbar sind.

Was jedoch im Frühjahr 2001 mit den Repos-Geschäften erfolgte, muss sich der verantwortliche Finanzdirektor, alt Regierungsrat Christian Huber, von der PUK BVK als Fehlverhalten vorhalten lassen. Die Complementa nahm den Abschluss der jeweiligen Repos-Geschäfte in den darauffolgenden Monaten in ihre Monatsmonitorings auf²⁴⁷. Entsprechende Hinweise fanden sich auch in den Notizen, welche von Adrian Gautschi jeweils an den monatlichen RR-Controller-Audienzen abgegeben wurden²⁴⁸. Diese Repos-Geschäfte hätten nicht so diskussionslos durchgehen dürfen. Denn die Kenntnis der Streitigkeiten zwischen Walter Meier und Robert Straub, die Niederlegung des Controllermandates der Complementa bei der BT & T, die mittlerweile unzähligen negativen Presseberichte über die BT & T und Walter Meier, der Ausstieg der übrigen Investoren bei der Sanierung der BT & T Gruppe, sowie den von Daniel Gloor selbst geäusserten Bedenken an der Umsetzung der von Walter Meier angekündigten Sanierungsstrategie, hätten zur Vorsicht mahnen müssen. Die Staatsanwaltschaft beurteilte die Repos-Geschäfte als dermassen verlustbehaftet, dass sie Daniel Gloor diesbezüglich den Vorwurf der ungetreuen Amtsführung macht. Dieser bestreitet zwar eine Sorgfalts- oder Pflichtverletzung, war aber gemäss eigenen Worten in seinem Handeln für die BVK und gegenüber der BT & T aufgrund der Zahlungen von Walter Meier nicht mehr objektiv. Zwar liefen die Verträge zu den Repos-Geschäften unter Verletzung des Anlagereglements nicht über den Schreibtisch von alt Regierungsrat Christian Huber, doch erfuhr er darüber aus den Unterlagen der Complementa²⁴⁹. Alt Regierungsrat Christian Huber sieht sich dadurch entlastet, weil er vom Controller nicht ausdrücklich auf diese Repos-Geschäfte und seine dabei fehlende Zustimmung

²⁴⁶ Mail von Christoph Burckhardt an Daniel Gloor vom 16. Dezember 2003

²⁴⁷ Erwähnt in den Monitorings Oktober und November 2001

²⁴⁸ RR-Controller-Audienzen, Notizen vom 26. März 2002 und 23. April 2002

²⁴⁹ Anlagerichtlinien vom 21. Januar 1998 und vom 15. Oktober 2001, Ziffer 2.6, wonach die Vergabe von Darlehen mit einem höheren Nominalbetrag als CHF 5 Millionen der vorgängigen Zustimmung der Finanzdirektion bedarf.

hingewiesen worden sei²⁵⁰. Mit welchem Nachdruck die Complementa darauf hingewiesen hat, lässt sich nicht mehr rekonstruieren. Allein die Tatsache jedoch, dass durch den Controller allenfalls kein expliziter Warnhinweis auf die problematischen Repos-Vereinbarungen erfolgte, ist für die PUK BVK eine ungenügende Entschuldigung, um so grosszügig über diese hochriskanten Sanierungsbeiträge von über CHF 40 Millionen hinwegzusehen²⁵¹. Nicht die Frage, ob da nun eine Unterschrift des zuständigen Finanzdirektors auf dem Vertrag war oder nicht, sondern die Tatsache, dass die Brisanz dieser Repos-Geschäfte alt Regierungsrat Christian Huber nie wirklich bewusst geworden ist, gereicht ihm gemäss PUK BVK zum Vorwurf.

3.2.6.2 HBM BioVentures AG

Vertragliche Beziehungen

Rumen Hranov, ein schillernder Financier, hatte im ersten Quartal 2001 die Idee, mit dem in der Branche gefeierten Henri B. Meier als Zugpferd eine Aktiengesellschaft zu gründen, was er am 6. April 2001 auch tat und sich selbst sowie Henri B. Meier in den Verwaltungsrat berief. Über den Mittelsmann A.A., einen ehemaligen Mitarbeiter von Daniel Gloor bei der Vermögensverwaltung, trat Rumen Hranov wenig später in Kontakt mit Daniel Gloor²⁵². In einem Schreiben vom 5. Juni 2001 dankte Henri B. Meier Daniel Gloor für die interessante Diskussion und freute sich, den neuen Investor begrüßen zu dürfen²⁵³. Am 26. Juni 2001 stellte Daniel Gloor dem damaligen Finanzdirektor alt Regierungsrat Christian Huber den Antrag, die BVK im Umfang von CHF 40,4 Millionen an der laufende Kapitalerhöhung der HBM zu beteiligen, wobei die Zahlungen hälftig im Sommer 2001 und Frühjahr 2002 erfolgen sollten. In diesem Antrag werden auf einer halben Seite die Pro und Kontra einer solchen Investition aufgeführt und das Ziel der HBM bezüglich Kurswachstum von 20% durch Daniel Gloor auf 15% herunterkorrigiert. Unter den Risikofaktoren führte Daniel Gloor auch auf, dass die Gesellschaft noch keinen Leistungsausweis habe. Der Antrag wurde von alt Regierungsrat Christian Huber am 28. Juni 2001 genehmigt²⁵⁴. Dieser hatte Henri B. Meier wie auch Rumen Hranov bei einem Mittagessen Ende November 2001 - und nicht wie in der Presse behauptet am 23. Mai 2001 - im Baur au Lac persönlich kennen gelernt, was die PUK BVK zweifelsfrei eruieren konnte²⁵⁵. In seinem Tagebuch schrieb alt Re-

²⁵⁰ Befragung Christin Huber vom 15. November 2011, Fragen 29ff.

²⁵¹ Befragung Christian Huber vom 15. November 2011, Frage 29

²⁵² A.A. konnte das rechtliche Gehör nicht gewährt werden, weshalb er nur mit Initialen genannt wird.

²⁵³ Schreiben von Henri B. Meier an Daniel Gloor vom 5. Juni 2001

²⁵⁴ Bewilligter Antrag von Daniel Gloor an die Finanzdirektion vom 26. Juni 2001

²⁵⁵ Tages-Anzeiger vom 29. November 2011, Seite 44; Am 23. Mai 2001 weilte alt Regierungsrat Christian Huber mit den übrigen Regierungsratsmitgliedern und dem Staatsschreiber in Barcelona auf der jährlichen Reise des Regierungsrates. Staatsschreiber Beat Husi bestätigte dies gegenüber der PUK BVK.

gierungsrat Christian Huber zum 30. November 2001: „Ich unterhalte mich namentlich mit Henri B. Meier sehr gut. Ich frage ihn gezielt über die HBM aus. Er antwortet sachlich und kompetent. Bei Hranov habe ich kein gutes Gefühl, er hat schon unten an der Bar zwei Cüpli getrunken und trinkt auch beim Essen mit Abstand am meisten Weisswein. Unten an der Bar hat er mir einen Brief von Christoph Blocher gezeigt, mit welchem sich dieser für eine Parteispende von CHF 20'000 bedankt. Hranov hätte mir diesen Brief nicht zeigen müssen. Wollte er damit irgendetwas erreichen. Er lässt auch mehr oder weniger unverblümt durchblicken, er sei eigentlich die treibende Kraft bei HBM und Henri B. Meier nur das Aushängeschild. Daniel Gloor bezeichnet Hranov mir gegenüber unter vier Augen als stress-guy. Als ich fragte, was er darunter verstehe, antwortete er, mit solchen Typen habe man nur Stress“²⁵⁶. Im Februar 2002 übergab Rumen Hranov auf der Kunsteisbahn Küssnacht Daniel Gloor den Betrag von CHF 200'000.

Würdigung durch die PUK BVK

In Anbetracht dessen, dass Henri B. Meier in der Tat ein aufgehender Stern am Finanzhimmel war und die späteren Zahlungen von Rumen Hranov an Daniel Gloor für alt Regierungsrat Christian Huber in keiner Weise vorhersehbar waren, sieht die PUK BVK bei diesem Engagement keine vorwerfbaren Geschehnisse. Allenfalls wirkt der von Daniel Gloor dem Finanzdirektor vorgelegte Antrag dürftig und wenig auf das spezifische Investment zugeschnitten. Alt Regierungsrat Christian Huber meinte dazu, es sei im Antrag sauber zusammengestellt, was dafür und was dagegen gesprochen habe. Es sei um CHF 40 Millionen gegangen. Er habe bei einem solchen Betrag nie von „Peanuts“ gesprochen, aber bei einem Anlagevermögen von rund CHF 20 Milliarden hätte diese Investition die BVK bei einer negativen Entwicklung nicht geschädigt²⁵⁷.

3.2.6.3 Lehmann Investment Partners AG

Vertragliche Beziehungen

Ende der 1970er-Jahre lernte Daniel Gloor im Militärdienst Adrian Lehmann kennen. Dieser arbeitete in verschiedenen Funktionen im Devisenhandel bei diversen Banken. Aufgrund der persönlichen Bekanntschaft wickelte Daniel Gloor verschiedentlich Devisengeschäfte der BVK über Adrian Lehmann beziehungsweise über diejenige Bank ab, für welche dieser tätig war. Am 27. Juli 2000 gründete der mittlerweile enge Freund von Daniel Gloor die LPV mit Sitz in Thalwil. Da es um deren Geschäfte schlecht stand, erteilte ihr Daniel Gloor ab Frühling 2003 immer wieder kleinere und grössere Aufträge im Devisen(absicherungs)bereich. Im Hinblick auf die geplante dauerhafte Mandatierung der LPV kündigten Daniel Gloor und Rolf Huber den entsprechenden Vertrag mit Jeffries und

²⁵⁶ Vorgelesen vom Präsidenten der PUK BVK an der Befragung Christian Huber vom 15. November 2011, Frage 19

²⁵⁷ Befragung Christian Huber vom 1. März 2011, Frage 97

schlossen ab Frühjahr 2005 zahlreiche neue Mandatsverträge mit der LPV ab. Dabei erfolgte die Entschädigung der LPV ausschliesslich über Retrozessionen²⁵⁸, sodass ein Interesse für die Auswahl der Bank mit der höchsten Zahlung an die LPV bestand²⁵⁹. Rückwirkend per 1. Mai 2004 wurde Daniel Gloor von Adrian Lehmann mit 7% an den Bruttoerträgen beteiligt, welche die LPV im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit mit der BVK erwirtschaftete. Daraus soll sich ein Betrag von CHF 863'000 für Daniel Gloor ergeben haben.

Würdigung durch die PUK BVK

Die PUK BVK konnte zu diesen Verträgen keine internen Entscheidungsprozesse oder Bewilligungen der Finanzdirektion finden, obschon diese zumindest bis zum Inkrafttreten des Anlagereglementes vom 1. Februar 2006 dafür zuständig gewesen wäre²⁶⁰. Völlig unverständlich ist für die PUK BVK, dass ein derart gewichtiges Mandat an eine kleine, neu gegründete Firma ohne entsprechenden längeren Erfahrungshintergrund vergeben worden ist. Dies widerspricht allen Regeln der Vorsicht.

3.2.6.4 Argus Finanz AG

Vertragliche Beziehungen

Daniel Gloor arbeitete als Chef Vermögensverwaltung des Kantons Zürich seit 1995 mit Alfred Castelberg zusammen, indem er Börsengeschäfte der BVK über die Credit Suisse in Zürich abwickeln liess, bei der Alfred Castelberg bis im Herbst 2001 im Range eines Direktors tätig war. Auch nach seinem dortigen Ausscheiden und während seiner Zeit bei der BT & T war er weiterhin persönlich mit der Entgegennahme von Börsenaufträgen der BVK beziehungsweise mit der Weiterleitung dieser Aufträge an die Credit Suisse betraut. Am 31. Januar 2003 gründete Alfred Castelberg zusammen mit seiner Frau und dem von den Medien hochgelobten ehemaligen Analysten der Credit Suisse, Christopher Chandiramani, die Argus, wobei er selbst Mehrheitsaktionär war und gleichzeitig die Funktion des Verwaltungsratspräsidenten und Geschäftsführers übernahm.

Am 10. Januar 2003 stellte Daniel Gloor alt Regierungsrat Christian Huber ohne Ausschreibungsverfahren und Einholung von Offerten den Antrag, Christopher Chandiramani ein Vermögensverwaltungsmandat der BVK im Umfang von CHF 50 Millionen im Bereich inländischer Small & Mid Caps-Aktienanlagen zu erteilen. Der Antrag wurde genehmigt. In der Folge fällte Daniel Gloor eigenmächtig den Entscheid, dieses Mandat nicht Christopher Chandiramani persönlich, sondern der Argus zu erteilen, wobei er die erforderliche Zweit-

²⁵⁸ Von Retrozessionen spricht man in der Finanzbranche, wenn Banken oder Anbieter von Finanzdienstleistungen eine vereinnahmte Kommission teilweise einem Dritten weitergeben oder wenn bei gewissen Geschäften oder Handlungen Provisionen von Dritten ausbezahlt werden.

²⁵⁹ Vertrag vom 11. Februar 2005, Ziffer 8

²⁶⁰ Anlagerichtlinien vom 15. Oktober 2001, Ziffer 2.e, wonach der Entscheid über die Inanspruchnahme von externen Anbietern von Finanzdienstleistungen bei der Finanzdirektion liegt.

unterschrift von einem seiner Mitarbeiter einholte. Über diesen Wechsel der Vertragspartei informierte er die Finanzdirektion mit Schreiben vom 21. Juli 2003²⁶¹. Die Complementa hatte im Investment Audit 2003 noch lobende Worte für die Argus und hielt fest, dass das Engagement bei Argus eine gute Ergänzung des bisherigen Manager Gespanns sei, da ein defensiver Ansatz beigemischt werde²⁶². Im selben Investment Audit wurde auch die Einhaltung des Anlagereglements bestätigt, was gemäss PUK BVK zweifelhaft ist, wurde doch das Mandat ohne Ausschreibungsverfahren und Offerteinholung direkt vergeben, was insbesondere bei einer Mandatsvergabe an eine Einzelperson mit der allgemeinen Sorgfaltspflicht kollidiert.

Gleichzeitig mit dem obgenannten schriftlichen Vertrag erteilte Daniel Gloor der Argus mündlich den Auftrag, die zuvor bei der Credit Suisse beziehungsweise bei der BAM für die BVK ausgeführte Brokerage-Tätigkeit weiterzuführen, das heisst im Auftrag der BVK beziehungsweise Daniel Gloors und auf deren Rechnung Wertschriften zu handeln und Beratungsdienstleistungen zu erbringen. Die Entschädigung für diese Tätigkeit sollte gemäss mündlicher Vereinbarung zwischen den Parteien durch Retrozessionen abgegolten werden, welche die Argus mit den beteiligten Geschäftsbanken auszuhandeln hatte. Eine schriftliche Vereinbarung zu diesem Mandat erfolgte erst im Jahr 2007. Daniel Gloor hatte in einem Schreiben vom 21. Juli 2003 alt Regierungsrat Christian Huber über diese weiteren und gemäss PUK BVK neuen Dienstleistungen der Argus im Bereich SMI und deren Entschädigung über Retrozessionen informiert. Ein Vertrag, geschweige denn ein formeller Antrag wurde der Finanzdirektion nie vorgelegt, obschon es sich hier um ein Mandat im Umfang von CHF 2 Milliarden handelte und eine Entschädigung rein über Retrozessionen bereits im Jahr 2003 kein marktkonformes Abgeltungsmodell mehr darstellte. Im selben Schreiben vom 21. Juli 2003 wurden zum Schluss noch die vertraglich festgehaltenen Courtagensätze mit den handelnden Banken aufgeführt, welche zwischen 0,8% (Umsatz < CHF 2 Millionen) sowie 0,2% (Umsatz > CHF 20 Millionen) lagen. Handelskonditionen, welche von der PPCmetrics als unverhältnismässig hoch beurteilt wurden²⁶³. Ein entsprechender Vertrag mit der Credit Suisse wurde von alt Regierungsrat Christian Huber am 21. Juli 2003 unterzeichnet²⁶⁴.

Während die Retrozessionen im SMI-Mandat die vertraglich vorgesehene Entschädigung an die Argus darstellten, hatte die Gesellschaft die im Rahmen des Mandates „Small & Mid Caps“ anfallenden Retrozessionen gemäss Vertrag mit der BVK dieser vollständig weiterzuleiten. Im Frühjahr 2004 bewilligte Daniel Gloor einen Antrag der Argus, nur noch 25% die-

²⁶¹ Dieses Schreiben enthält kein Visum von Christian Huber, jedoch das darin erwähnte Schreiben an die Credit Suisse selben Datums.

²⁶² Investment Audit, 2003, Seite 104

²⁶³ Gutachten PPCmetrics, Seite 100

²⁶⁴ Schreiben an die Credit Suisse vom 21. Juli 2003, unterzeichnet von Christian Huber

ser erzielten Retrozessionen an die BVK abliefern zu müssen, sprich 75 % für sich selbst vereinnahmen zu dürfen. Bezeichnenderweise holte Daniel Gloor die dafür notwendige Zweitunterschrift bei seiner Assistentin Franziska Riederer, der Halbschwester von Alfred Castelberg, welche sich offensichtlich nicht bewusst war, was sie hierbei unterzeichnete. Zu einem späteren Zeitpunkt verzichtete Daniel Gloor zusätzlich eigenmächtig auch auf die Ablieferung der verbleibenden restlichen 25% der Retrozessionen an die Argus. Gemäss Staatsanwaltschaft III stellt dies eine ungetreue Amtsführung durch Daniel Gloor dar.

Solche letztgenannten Vorgänge sind für einen Finanzdirektor nur schwerlich zu erkennen. Jedoch hätten die ursprüngliche Vergabe des Mandates an Christopher Chandiramani und insbesondere das Informationsschreiben von Daniel Gloor an die Finanzdirektion vom 21. Juli 2003 ganz klar gewisse Fragen aufwerfen müssen. So erwähnte Daniel Gloor darin beispielsweise die frühere Tätigkeit von Alfred Castelberg bei der BT & T, zu deren Sanierung die BVK eben erst Millionenbeträge beigesteuert hatte. Die gegenüber der Credit Suisse bestätigten Courtagen waren in ihrem Umfang alt Regierungsrat Christian Huber nicht bewusst. Zu der Situation mit der Argus befragt, verteidigte alt Regierungsrat Christian Huber die Direktvergabe von Mandaten Ende 90er-/Anfang 2000er-Jahre als üblich. Damals sei es Standard bei den Pensionskassen gewesen und habe auch als Lehrmeinung gegolten, dass man auf die Management Fee und auf die Performance geschaut habe²⁶⁵. In welcher Hinsicht die Argus diesbezüglich positiv aufgefallen wäre, bleibt der PUK BVK unverständlich. Sie bezeichnet die fehlende Intervention nach der Vergabe und dem Ausweiten des Auftrages an die Argus als vorwerfbare Unterlassung des Finanzdirektors.

Kritik an der Mandatsführung durch die Complementa bei der Finanzdirektion

Nicht wegen ihrer Entschädigungsstruktur oder der zweifelhaften Mandatsvergabe an sich, sondern wegen der unter den Erwartungen gebliebenen Performance, geriet die Argus immer mehr ins Fadenkreuz der Complementa. Im Audit 2004 beurteilt die Complementa die Stärken des Managers als „bisher nicht erkennbar“²⁶⁶. Die brisantere Mitteilung jedoch findet sich in den Notizen zur RR-Controller-Audienz vom 29. November 2005 (und später noch einmal vom 7. Februar 2006). Dort liest man: „Hinweis: Manager mit D. Gloor persönlich bekannt (Studienkollegen => Befangenheit? Empfehlung im Investment Audit per 31.12.2005 beachten)“. Auf Vorlage ebendieses Dokumentes meinte der damals neu zuständige Finanzdirektor, alt Regierungsart Hans Hollenstein, gegenüber der PUK BVK erstaunt: „Dies steht hier, tatsächlich“²⁶⁷. Was die mündliche Diskussion dazu gewesen sei, wisse er jedoch nicht mehr. Adrian Gautschi führte in Anwesenheit von alt Regierungsrat Hans Hollenstein aus, dass die Complementa im Investment Audit unter anderem eindring-

²⁶⁵ Befragung Christian Huber vom 1. März 2011, Frage 121

²⁶⁶ Investment Audit 2004, Seite 73

²⁶⁷ Befragung Hans Hollenstein, Frage 252

lich darauf hingewiesen habe, dass sich das Mandat sehr unbefriedigend entwickle und Handlungsbedarf bestehe. Das Mandat habe einen massiven Rückstand auf die Strategie aufgewiesen. In diesem Zusammenhang sei Herr Gloor derart unbeweglich gewesen, dass er gedacht habe, er wolle Herrn Hollenstein einmal unterbreiten, wie es ihn erstaune, weshalb da nichts unternommen werde. So habe er ihm gesagt, er wisse, dass sich Herr Gloor und Herr Castelberg aus Studienzeiten kennen würden. Dann habe er in den Raum gestellt, ob da allenfalls eine Befangenheit bestehen könnte, weil Herr Gloor partout nichts habe machen wollen und Herrn Castelberg durch alle Böden hindurch in Schutz genommen habe. Auf Nachfrage der PUK BVK, ob er dies in diesen Worten gesagt habe, meinte Adrian Gautschi abschwächend, dass er es sicherlich sinngemäss ausgeführt habe. Alt Regierungsrat Hans Hollenstein konnte sich daran nicht erinnern²⁶⁸. Für die PUK BVK besteht kein Zweifel, dass Adrian Gautschi den Hinweis bezüglich einer möglichen Befangenheit von Daniel Gloor schriftlich an alt Regierungsrat Hans Hollenstein herangetragen hat und dieser nicht darauf reagiert hat.

Im Investment Audit 2005 steht dann wiederum in gewisser Weise verharmlosend: „Reduktion zugunsten von Merrill Lynch oder Rieter Fischer empfehlenswert und Neubeurteilung bis 30. Juni 2006. Erneuter Rückstand im Jahr 2005 ist unbefriedigend/Reduktion oder Auflösung des Mandates drängt sich aus Sicht des Controllers auf“²⁶⁹. Erst im Audit 2007 wurde das Mandat konkret zur Auflösung empfohlen. Zuvor war immerhin, ebenfalls auf Empfehlung des Controllers, eine Reduktion des Mandates um CHF 10 Millionen erfolgt.

Würdigung durch die PUK BVK

Für die PUK BVK ist erstaunlich, dass der Name eines Mandates über Jahre mit negativen Konnotationen in den Notizen und Berichten des Controllers auftauchte und sich dennoch so lange zu für die BVK ungünstigen Konditionen halten konnte. Die PUK BVK führt dies zurück auf ein mangelndes Bewusstsein der Finanzdirektion bezüglich ihrer im Anlagereglement selbst zugeschriebenen Entscheidungsfunktion. Aufgrund der vorgebrachten Kritik der Complementa hätte alt Regierungsrat Hans Hollenstein handeln und abklären lassen müssen, ob tatsächlich eine Befangenheit von Daniel Gloor vorgelegen hat.

3.2.6.5 Dimai Leupin Investment Partners AG

Vertragliche Beziehungen

Thomas Leupin, ehemaliger Swissair-Pilot und bis Ende April 2006 Mitarbeiter der Complementa, lernte Daniel Gloor spätestens im Jahre 2005 anlässlich eines gemeinsamen Treffens mit Adrian Gautschi kennen. In der Folge entwickelte sich zwischen Daniel Gloor und Thomas Leupin eine kollegiale Beziehung und man pflegte das gemeinsame Golfspiel,

²⁶⁸ Konfrontationsbefragung Adrian Gautschi und Hans Hollenstein, Fragen 6ff.

²⁶⁹ Investment Audit 2005, Seite 3

später auch im Rahmen von gemeinsamen Golfferien. Bereits Ende Oktober 2005 kündigten Thomas Leupin und der ebenfalls bei der Complementa tätig gewesene Alexander Dimai ihr Arbeitsverhältnis mit dem BVK-Controller und gründeten am 17. März 2006 die DLIP, welche kurz darauf ins Handelsregister eingetragen wurde. Ab dem Frühjahr 2006 wurde die DLIP von der BVK mit der Beratung, der Manager Selektion, dem Management sowie der Überwachung von Portfolios in den Bereichen Currency Management und Commodities beauftragt. Im Herbst des gleichen Jahres kam noch ein Fachberatermandat im Bereich Hedge Funds hinzu. Wiederum fand kein dokumentiertes Ausschreibungsverfahren statt und es wurden weder von der DLIP selbst noch von irgendeiner Konkurrenz Offerten eingeholt. Es liegt auch kein Antrag oder gar eine Genehmigung der Finanzdirektion vor, obschon diese gemäss dem seit 1. Februar 2006 geltenden Funktionsdiagramm zumindest noch die Entscheide über Beratermandate hätte fällen müssen. Die Entschädigung der DLIP erfolgte als Prozentsatz des durch die DLIP verwalteten und überwachten Portfolios, was ihr zwischen 2006 und 2009 jährliche Einnahmen zwischen CHF 896'000 und CHF 2'539'000 einbrachte und einen starken Anreiz schaffte, eine Erhöhung der strategischen Quote für Alternative Anlagen der BVK zu bewirken. Genau dies versuchte die DLIP später tatsächlich auch zu erreichen, scheiterte jedoch am Widerstand im Anlageausschuss.

Kritik durch die Complementa an der Mandatsführung

Aufgebracht über die Situation mit der DLIP, bat Adrian Gautschi Anfang 2007 um ein Gespräch mit Rolf Huber, Daniel Gloor und einem weiteren Mitglied der damaligen GL BVK, welches in dieser Form auch stattfand. Dabei kritisierte er unter anderem die Kosten und das Knowhow der DLIP sowie den ganzen Setup, den er nicht unterstützen könne²⁷⁰. Rolf Huber konnte sich auch in Gegenwart von Adrian Gautschi vor der PUK BVK an eine solche Besprechung nicht mehr erinnern²⁷¹. Auch bei der zuständigen Finanzdirektorin, Regierungsrätin Ursula Gut, liess Adrian Gautschi durchblicken, dass ihm das Mandat der BVK mit der DLIP nicht behagte. So entnimmt man den Notizen zur RR-Controller-Audienz vom 13. November 2007 die Warnung bezüglich eines klassischen Interessenskonfliktes mit der DLIP. Diese hatte sich an der Sitzung des ICO kurz zuvor zur Anlagestrategie geäussert, indem sie eine Verdoppelung der Hedge-Funds-Quote propagiert hatte, was einen proportionalen Anstieg in ihrem Honorarvolumen bedeutet hätte. Schliesslich hatte auch Regierungsrätin Ursula Gut gegen eine solche Erhöhung gestimmt, allerdings nicht wegen dem Hinweis von Adrian Gautschi, an welchen sie sich nicht mehr erinnern konnte, sondern weil sich die beiden Gesellschafter der DLIP an der Präsentation im Anlageausschuss so

²⁷⁰ Handschriftliche Notizen von Adrian Gautschi zur Besprechung vom 24. Januar 2007

²⁷¹ Konfrontationsbefragung Rolf Huber und Adrian Gautschi, Fragen 21f.

grossspurig und detailverhaftet aufgeführt hätten, dass sie bei ihr kein gutes Gefühl hinterliessen²⁷².

Über die ständige Kritik von Adrian Gautschi an der Gesellschaft seines Freundes verärgert, verlangte Daniel Gloor von der Complementa, dass diese ihm beziehungsweise der DLIP die Monatsmonitorings und Jahresaudits vorab zustelle, bevor sie ihren offiziellen Weg an die BVK und die Finanzdirektion nahmen. Zwar nicht sehr glücklich über diese Situation, doch wohl auch in Sorge um das Controllermandat, folgte Adrian Gautschi schliesslich dieser Aufforderung und sandte die entsprechenden Entwürfe jeweils vorab Daniel Gloor zu. Dieser und die DLIP fügten so jeweils kleinere, meist abschwächende Änderungen in die Dokumentationen der Complementa ein, wobei diese an der generellen Aussagekraft nur wenig zu rütteln vermochten. Jedoch ist aus Sicht der PUK BVK alleine die Tatsache, dass sich der Controller vom Leiter Asset Management ein solches Vorgehen diktieren lässt, inakzeptabel. Dass dieses Korrekturlesen für den Controller zumindest lästig war, teilte Adrian Gautschi Regierungsrätin Ursula Gut in der RR-Controller-Audienz vom 8. Dezember 2009 mit. In den entsprechenden Notizen ist zu lesen: „Korrekturlesen durch DLIP ist aus Governance-Gründen unerwünscht.“ Regierungsrätin Ursula Gut vermochte sich auf Frage und in Anwesenheit von Adrian Gautschi daran nicht mehr zu erinnern²⁷³. Zu der zu subtil vorgebrachten Kritik an der DLIP von Adrian Gautschi kamen die offener vorgetragenen Bedenken zur DLIP von den Vertretern der Arbeitnehmer im Anlageausschuss. Diese forderten wiederholt die unabhängige Überprüfung des DLIP-Mandates, was von Daniel Gloor mit einer weitschweifigen, beschönigenden 33-seitigen Abhandlung beantwortet wurde²⁷⁴.

Würdigung durch die PUK BVK

Tatsache ist, dass die Kritik von Adrian Gautschi an der DLIP bezüglich deren Kosten, Knowhow und des Setups gegenüber der BVK vorgetragen wurde. Gegenüber dem Anlageausschuss und somit auch Regierungsrätin Ursula Gut brachten insbesondere die Arbeitnehmer ihre kritischen Voten zur DLIP an, ohne dabei jedoch sehr konkret zu sein. Etwas konkreter brachte schliesslich auch Adrian Gautschi gegenüber Regierungsrätin Ursula Gut seine Bedenken bezüglich des Interessenskonfliktes bei einer Erhöhung der Hedge-Funds-Quote ein. Auch ist belegt, dass Adrian Gautschi Regierungsrätin Ursula Gut schriftlich über das Korrekturlesen der Monatsmonitorings und Jahresaudits der Complmenta informierte. Mit welcher Intensität diese Kritik zudem auch noch mündlich vorgetragen wurde, lässt sich nicht eruieren. Die Kritik der Arbeitnehmervertreter aus dem Anlageausschuss war jedoch sicherlich bestimmter vorgebracht.

²⁷² Konfrontationsbefragung Adrian Gautschi und Ursula Gut, Frage 5

²⁷³ Konfrontationsbefragung Adrian Gautschi und Ursula Gut, Fragen 18f.

²⁷⁴ Papier „BVK: Anlageausschuss – Anfragen und Anträge der Arbeitnehmer“ vom 30. Mai 2008

Die PUK BVK ist deshalb der Ansicht, die Finanzdirektorin und der Geschäftsführer der BVK hätten sich aufgrund der kumulierten Kritik seitens der Arbeitnehmervertreter und der Complementa genauer mit dieser Gesellschaft auseinandersetzen müssen. So wäre denn vermutlich auch schnell bekannt geworden, dass Alexander Dimai und Thomas Leupin ehemalige Complementa-Mitarbeiter waren. Eine Tatsache, die der Finanzdirektion und auch der BVK nicht derart bekannt gewesen war, wie dies Adrian Gautschi bisweilen angenommen hatte. Regierungsrätin Ursula Gut, welche Kenntnis von der Kritik von Adrian Gautschi bezüglich Interessenskonflikte und Korrekturlesen haben musste, ist vorzuwerfen, dass sie bezüglich der DLIP und deren Setup keine weiteren Abklärungen veranlasste.

3.2.6.6 Konditionen der Mandate und Vertragswerke

Die Vertragswerke, wo solche überhaupt existierten, wurden zu einem wesentlichen Teil von Rechtsanwalt Christoph Burckhardt ausgearbeitet. Bis zum Herbst 2010 hatte dieser verschiedene Mandate für die BVK. Der Bericht BDO kritisiert, dass trotz langjährigem Mandatsverhältnis zwischen Christoph Burckhardt und der BVK keine schriftliche Vereinbarung oder ein Rahmenvertrag bestanden, wie dies bei solch langjährigen Auftragsverhältnissen üblich sei²⁷⁵. Die PUK BVK schliesst sich dieser Kritik an. Sie musste anlässlich eines Augenscheins auch feststellen, dass in den Honorarnoten von Christoph Burckhardt kein Stundenansatz und detaillierten Stundenaufstellungen aufgeführt waren. Trotzdem bezahlte die BVK alle Honorarnoten anstandslos.

Zu Daniel Gloor und Alfred Castelberg pflegte Christoph Burckhardt eine enge Freundschaft. Seine Instruktionssperson sei vor allem Daniel Gloor gewesen. Es habe eine Instruktionssitzung gegeben oder er habe einen Vertrag erhalten, den er dann beispielsweise noch rechtlich habe überprüfen sollen. Er habe die Verträge selbstverständlich ausschliesslich auf ihre rechtliche Komponente hin geprüft, sprich aus der Optik der Auftragsbeendigungsmodalitäten, Reportingmodalitäten, Fälligkeiten und ganz generell, was in welchem Rhythmus an Dienstleistungen geschuldet sei. Auf die Frage, ob die Konditionen auch ein Kriterium gewesen seien, meinte er, dass dies nicht sein Thema gewesen sei, davon verstehe er nichts. Entweder habe er die Vorgaben von der BVK erhalten oder die Verträge mit den Banken hätten oftmals schon gewisse Konditionen beinhaltet. Diesbezüglich habe er keinen Auftrag gehabt. Er könne dies auch nicht überprüfen. Er sei Anwalt, kein Finanzspezialist. Er könne nicht überprüfen, ob die Entschädigungen konform gewesen seien²⁷⁶. Zu den Verträgen, welche Christoph Burckhardt ausgearbeitet hatte, gehörte auch ein Vertrag bezüglich der Argus. Christoph Burckhardt war zudem zuvor im Verwaltungsrat der BAM, bei welcher in der gleichen Zeit auch Alfred Castelberg arbeitete. Auch wenn die juristische Arbeit von Christoph Burckhardt von allen Seiten nur Lob erntete, sieht die PUK BVK seine Unabhängigkeit bezüglich des Mandates BVK angesichts der engen wechselseiti-

²⁷⁵ Bericht BDO, Seiten 42f.; Protokoll des Augenscheins vom 25. Januar 2011, Seite 76

²⁷⁶ Befragung Christoph Burckhardt, Fragen 25ff.

gen persönlichen Verknüpfungen insbesondere bei der Formulierung der Vertragswerke der Argus, als nicht gegeben.

Der eigentliche Missstand aber lag darin, dass niemand sich überhaupt im Stande oder dafür verantwortlich sah, die Konditionen der Vertragswerke zu überprüfen. Daniel Gloor schob diese Aufgabe zuerst Christoph Burckhardt zu. Im Zusammenhang mit einer Frage nach der Üblichkeit einer Entschädigung meinte Daniel Gloor, dass das jeweils Christoph Burckhardt abgeklärt habe und er annehme, dass sich dieser bezüglich Fachkenntnisse auf diesem Gebiet informiert habe. Von der PUK BVK über die diesbezüglich negativen Aussagen von Christoph Burckhardt informiert, machte Daniel Gloor einen Rückzieher und meinte, er habe sich bei den Banken informiert. Bezüglich Christoph Burckhardt nachgehakt, führte er aus: „Ich nehme an, er hat das auch in irgendeiner Form geprüft. Ob er das gemacht hat, weiss ich nicht, ich nehme es an“²⁷⁷. Gemäss Rolf Huber wäre es klar die Complementa gewesen, welche die Kosten der Mandate hätte überprüfen sollen. Rolf Huber selbst meinte, dass er diesbezüglich überhaupt keine Erfahrungen habe. Er hätte sich da als etwas aufgespielt, das er nicht sei²⁷⁸. Die Complementa ihrerseits meinte, sie hätten dies nicht immer vergleichen können, da teilweise keine Vergleichswerte existiert hätten.

Einmal mehr erstaunt nicht, dass bei diesen verschiedenen Ansichten der Verantwortlichkeiten Mandate jahrelang überzahlt wurden. Nur so, und nicht lediglich durch die eingebrochenen Preise, lässt sich erklären, dass die Kohlbergstudie²⁷⁹ teilweise Kosteneinsparungen von bis zu 40% eruierte und gemäss Aussagen von Thomas Schönbächler die Kosten mit substanziellen Einsparungen bereits früher neu hätten verhandelt werden können²⁸⁰.

3.2.6.7 Würdigung der Mandatsvergaben durch die PUK BVK

Die externen Mandatsvergaben, das strafrechtliche Herzstück der Affäre rund um die BVK, ist für die PUK BVK in politischer Hinsicht Anschauungsbeispiel für das Verkennen von grossen Organisationsmängeln in der Vermögensverwaltung.

In den Jahren 1995 bis 2002 waren die Selektionsprozesse und Mandatsausschreibungen weitgehend vollständig dokumentiert und basierten auf einem strukturierten Prozess. Die Complementa begleitete die Ausschreibung und Beurteilung als externe Beraterin. Diesen Dienst führte sie nur bis im Jahr 2002 aus, da gemäss Daniel Gloor ein Interessenskonflikt

²⁷⁷ Befragung Daniel Gloor, Fragen 390f.

²⁷⁸ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Frage 218

²⁷⁹ Bei der „Kohlbergstudie“ handelt es sich um eine von Thomas Schönbächler bei der Firma Kohlberg & Associates im Jahre 2009 in Auftrag gegebene Studie, welche mit einer Service/Gebührenanalyse für die Mandate der BVK betraut wurde und dabei Einsparungspotenzial eruieren sollte.

²⁸⁰ Befragung Thomas Schönbächler vom 21. Dezember 2010, Fragen 24f.; Antwortschreiben der BVK vom 29. Mai 2012 auf eine Anfrage der PUK BVK betreffend Kohlbergstudie

bestand, wenn der Controller bei der Selektion von Mandatsträgern beteiligt war, welche er danach zu überwachen hatte. In dieser Funktion wurde die Complementa nicht ersetzt. Im Zeitraum zwischen 2003 und 2006 entsprachen die Selektionsverfahren denn auch nicht mehr dem institutionellen Standard. Ein konkretes Auswahlverfahren war nicht vorgegeben. Ab dem Jahr 2006 und auch mit Einführung des ICO im Jahr 2007 nahm die Qualität der Mandatsvergaben wieder zu und seit dem 1. Oktober 2009 sind entsprechende Richtlinien in Kraft, welchen diesen Prozess genau regeln²⁸¹.

Im Funktionsdiagramm zum Anlagereglement 2006 ist die Kontrolle des Reglements dem Investment-Controller zugeteilt, also der Complementa. Weil sie in beratender Funktion an diesem Reglement mitgewirkt hat, ist davon auszugehen, dass dies gemäss ihrem eigenen Verständnis schon zuvor zu ihren Aufgaben gehört hatte. Auf entsprechende Frage meinte Adrian Gautschi: „Ja, das würde ich schon sagen“²⁸². Weil das Anlagereglement zumindest seit dem 1. Februar 2006 vorschreibt, dass die Auswahl der externen Vermögensverwalter mit aller Sorgfalt und nachvollziehbar zu erfolgen habe, hätte die Complementa zumindest insoweit auch den Selektionsprozess zu überprüfen gehabt²⁸³. Die Auswahlkriterien, wonach die BVK nach dem Jahr 2002 ihre Mandate vergeben hatte, seien ihm leider nicht bekannt gewesen, meinte jedoch Adrian Gautschi gegenüber der PUK BVK. Es liegt auf der Hand, dass dieser Umstand eine effiziente Kontrolle offensichtlich verhinderte. Er habe ein paar Mal darauf hingewiesen und gesagt, es sei wichtig für die Vergabe einen Prozess zu definieren, fügte Adrian Gautschi zur Verteidigung der Complementa an²⁸⁴.

Die Finanzdirektion hat sich darauf verlassen, dass die Complementa einen Prozess kontrolliert, worüber diese jedoch nur sehr wenige bis keine Angaben hatte. Auch ist dem Controller zugutezuhalten, dass die PUK BVK beim Versuch festzustellen, ob ein konkretes Mandat unter Verletzung des Anlagereglements zustande gekommen ist, selbst Probleme bekundete, weil die rechtlichen Grundlagen mit dem Anlagereglement und seiner Formulierung sowie dem widersprüchlichen Funktionsdiagramm hierzu oftmals keine eindeutige Antwort liefern. Dies zu melden wäre Pflicht des Controllers gewesen. Pflicht der Finanzdirektion wäre es gewesen, für klare rechtliche Verhältnisse zu sorgen, was indes erst 2009 mit dem Erlass der Richtlinien zur Mandatsvergabe geschehen ist.

Weiter kommt die PUK BVK zum Schluss, dass bis 2008 eine breite Abstützung bei der Vergabe von Mandaten gefehlt hatte. Bis 2006 war für die Bewilligung der Finanzdirektor als Einzelperson zuständig. Mit dem Anlagereglement 2006 ging die Bewilligung von Vermögensverwaltungsmandaten an die GL BVK über, die Erteilung von Beratungsmandaten

²⁸¹ Anlagereglement vom 1. Februar 2006, Anhang 2; Richtlinien für die Mandatsvergaben der BVK, in Kraft seit 1. Oktober 2009

²⁸² Befragung Adrian Gautschi vom 1. November 2011, Frage 24

²⁸³ Anlagereglement vom 1. Februar 2006, Ziffer 5.10

²⁸⁴ Befragung Adrian Gautschi vom 1. November 2011, Frage 22

verblieb jedoch bei der Finanzdirektion. Eine Aufteilung, welche niemand begründen konnte und die so auch nicht gelebt wurde. Doch auch die GL BVK war nicht in dem Sinne ein breit abgestütztes Gremium, als es durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter und Fachexperten abgestützt gewesen wäre. Der Einfluss von Daniel Gloor, welcher nach wie vor die Anträge stellte, blieb somit unverändert hoch, zumal er selbst Mitglied der GL BVK mit Stimmrecht war. Mit der Einführung des ICO im Jahr 2007 besserte die Situation vorerst nur scheinbar, bestand doch dieses ICO aus der gleichen Besetzung wie die GL BVK, die sich in dieser Funktion einfach umbenannte. Erst mit dem ständigen Einsitz der beiden Experten und dem Beizug je eines stimmberechtigten Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreters entschärfte sich die Situation. Durch den Einsitz je eines weiteren Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreters sowie der lediglich noch beratenden Funktion des Leiters Asset Management sind Entscheide des ICO heute noch breiter abgestützt und weniger durch die Antragsteller beeinflussbar. Die lange Zeit jedoch, in welcher die Finanzdirektion die Regelung einer breiteren Abstützung der Entscheide bezüglich externer Mandate versäumte, gereicht ihr heute zum Vorwurf.

3.2.7 Vorgaben für die Umsetzung der Anlagestrategie und Analyse deren effektiven Umsetzung

3.2.7.1 Anlagereglement

Die zentrale Vorgabe für die Umsetzung der Anlagen ist das Anlagereglement, welches durch die Finanzdirektion als Führungsorgan erlassen wird. Dieses sollte mindestens die folgenden Angaben enthalten:

- Anlagestrategie und taktische Bandbreiten gemäss Regierungsratsbeschluss
- Benchmarks für die einzelnen Anlagekategorien und das Gesamtvermögen
- Anlagerichtlinien für die einzelnen Anlagekategorien

In den Anlagereglementen 1996 und 1998 fanden sich Bandbreiten, bei deren Überschreitung das Vermögen innerhalb eines bestimmten Zeitraums auf das zulässige Mass zurückgeführt werden musste. Diese Angaben widersprachen jedoch teilweise den gemäss Anlagekonzepten zulässigen Bandbreiten. Mit dem Anlagereglement 2001 wurden diese Differenzen beseitigt, indem im Anhang auf die taktischen Bandbreiten gemäss Anlagekonzept verwiesen wird.

Für die Geldmarktanlagen, die Obligationen sowie die Alternativen Anlagen wurden im Anlagereglement keine Benchmarks aufgeführt, wodurch eine zentrale Vorgabe für die Umsetzung und damit die transparente Darstellung und die Beurteilung der Anlageleistung fehlte.

Die Anlagerichtlinien waren im Anlagereglement sehr allgemein gehalten und ermöglichten entsprechend hohe Freiheiten bei der Umsetzung, was nicht per se schlecht ist, jedoch höhere Anforderungen an die Überwachung der Anlagen sowie die Beurteilung der Zielkonformität von Anlagestrategie und Umsetzung stellt.

3.2.7.2 Analyse der Anlageresultate

Innerhalb der Bandbreiten wurde das Vermögen der BVK aufgrund der Markteinschätzungen aktiv gesteuert, mit dem Ziel der Schaffung eines Mehrwerts gegenüber der Anlagestrategie. Änderungen der Anlagestrategie wurden in den Anlagekonzepten 1996 bis 2007 durch kurz- bis mittelfristige Rediteerwartungen (Zeithorizont ein Jahr) begründet. Dadurch erhielt die Anlagestrategie in den Jahren 1996 bis zum Erlass der SAA 2007-2011 selbst den Charakter einer aktiven taktischen Vermögenssteuerung. Dies bedeutet, dass nicht transparent und nachvollziehbar zwischen Strategieentscheid und aktiver Umsetzung unterschieden werden kann, was eine klare Bewertung verunmöglicht.

Die von der Complementa in ihren Investment Audits verwendeten Benchmarks wurden ohne nachvollziehbare Angabe von Gründen rückwirkend verändert. Bezüglich der Umsetzung der einzelnen Anlagekategorien ergab ein Vergleich der branchenüblichen Marktindizes mit den von der BVK verwendeten Benchmarkrenditen über die einzelnen Anlagekategorien keine grössere Ertragsdifferenz. Ein Mehrwert konnte bei den Aktien Welt erzielt werden. Bezüglich der einzelnen Kategorien muss die Umsetzung bei den Aktien Ausland, Private Equity und den Hedge Funds als ungenügend beziffert werden.

Die nachfolgende Tabelle fasst die einzelnen Ertragsdifferenzen zusammen, welche aufgrund der vereinfachten Schätzung von jährlichen Vermögensständen und Renditen vorgenommen wurden. Diese Zahlen dienen zur Illustration möglicher Abweichungen zu einer branchenüblichen, indexnahen Umsetzung. Die Spalte „Benchmarkwahl“ zeigt die Differenz zwischen der von der BVK verwendeten Benchmark und den beigezogenen branchenüblichen Referenzindizes. Hierbei schneidet die BVK noch mit positiven Werten (zusammengerechnet 180 Millionen) ab. Die Spalte „Umsetzung“ zeigt die Differenz zwischen dem effektiven BVK Portfolio und der BVK Benchmark, zeigt also auf, wie negativ die BVK gegenüber der von ihr selbst gewählten Benchmark abgeschnitten hat (zusammengerechnet CHF minus 710 Millionen). Die letzte Spalte („Total“) stellt das Resultat der BVK im Vergleich zu einer marktüblichen Benchmarkwahl dar (zusammengerechnet CHF minus 530 Millionen)²⁸⁵. Auffallend ist auch, dass die während Jahren sehr hohe Liquidität zu erheblichen Ertragsdifferenzen geführt hat.

²⁸⁵ Gutachten PPCmetrics, Seite 157

Kategorie	Zeitraum	Benchmarkwahl Ertragsdifferenz in CHF Mio.	Umsetzung Ertragsdifferenz in CHF Mio.	Total Ertragsdifferenz in CHF Mio.
Liquidität	2000 - 2010	-136.9	-9.8	-146.6
Obligationen CHF	2000 - 2010	-27.0	-22.2	-49.2
Obligationen FW	2000 - 2010	-123.2	-28.9	-152.1
Wandelanleihen	2000 - 2010	0.0	7.9	7.9
Aktien Schweiz	2000 - 2010	-174.2	-173.8	-348.0
Aktien Welt	2000 - 2010	562.5	-176.9	385.6
Private Equity	2001 - 2010	64.2	-215.3	-151.1
Commodities	2007 - 2010	14.5	96.2	110.7
Hedge Funds	2008 - 2010	0.0	-186.6	-186.6

3.2.7.3 Würdigung durch die PUK BVK

Die Finanzdirektion ist der Führungsaufgabe ungenügend nachgekommen, indem notwendige Vorgaben für die Vermögensanlage durch die BVK gefehlt haben, namentlich die Festlegung von Benchmarks sowie ausreichend präzise Anlagerichtlinien. Es ist unverständlich, warum die Finanzdirektion es unterlassen hat, ein Gremium einzusetzen, welches sie bei der strategischen Führung und Überwachung der BVK kompetent unterstützt hätte. Die Finanzdirektion unterschätzte die dominante Stellung des Leiters Asset Management sowie die ungenügende Trennung der Vorgaben für die Umsetzung, der Umsetzung und der Überwachung. Diese Massnahmen hätten bereits nach der BVV-2-Revision ab dem Jahr 2000 ergriffen werden müssen.

3.2.8 Stellenausstattung und Organisation Vermögensverwaltung

3.2.8.1 Grundsätzliches

Der Regierungsrat ist für den Stellenplan der BVK zuständig. Er entscheidet darüber auf Antrag der Finanzdirektion. Zusätzliche Stellen belasten das Budget des Kantons nicht, denn die BVK zahlt ihre Verwaltungskosten selber. Auffallend ist, dass ausser alt Regierungsrat Eric Honegger alle befragten Finanzdirektoren einen grossen Respekt davor hatten, Stellenanträge im Gremium zu stellen, denn sie befürchteten „Retourkutschen“, weil sie selber bei Stellenanträgen aus anderen Direktionen immer einen kritischen Blick darauf hatten.

3.2.8.2 Stellenausstattung Vermögensverwaltung respektive Asset Management bis 2007

Es zieht sich seit 2000 wie ein roter Faden durch die Geschichte der BVK, dass die knappe personelle Dotierung der Vermögensverwaltung immer wieder von verschiedenen Seiten

thematisiert worden ist. Veränderungen erfolgten trotz verschiedenster Kritik jedoch erst ab 2008.

1995 umfasste die gesamte Vermögensverwaltung der Finanzdirektion, welche auch für die Tresorerie und die Anlagen der Gebäudeversicherung etc. zuständig war, gemäss Stellenplan sieben Sollstellen. Die alleinige Verantwortung für die Vermögensanlagen, welche die BVK betrafen, lag bei Daniel Gloor. Dies erweckte bereits früh kritische Stimmen.

In der Anlageausschusssitzung der BVK vom 17. März 2000 wurde alt Regierungsrat Christian Huber von Marco Ruggli gefragt, was bei einem Ausfall von Daniel Gloor passiere. Dieser antwortete, das Problem sei erkannt und es sei ein Notfallszenario in Ausarbeitung.

Im Jahre 2001 schrieb die PwC, welche im Auftrag der Finanzkontrolle einen Teil deren Aufgaben übernahm, in einem Management Letter: „Die BVK verfügt für solche heikle und anspruchsvolle ‚Krisenfälle‘ über kein eigentliches standardisiertes ‚Krisenmanagement‘ und hat die Bewältigung des BT & T-Falles nach unserer Einschätzung bislang zu sehr allein dem Leiter Vermögensverwaltung überlassen“. Sie empfahlen dringend die Einführung eines breit abgestützten Krisenmanagements. Die Vermögensverwaltung meinte dazu, solches sei fast nicht umzusetzen und es sei die auf den 1. Januar 2003 geplante Verselbstständigung abzuwarten. Im Folgejahr wies die PwC auf das nur teilweise umgesetzte „Krisenmanagement“ hin. Die Vermögensverwaltung meinte, infolge der hinausgeschobenen Verselbstständigung, des Personalstopps sowie der Unterdeckung hätte die Empfehlung nicht umgesetzt werden können. Der Finanzdirektion wurden die Empfehlungen der PwC mit dem Bericht der Finanzkontrolle jeweils zur Kenntnis gebracht.

Auf den 1. Januar 2004 erfolgte die Reorganisation der Vermögensverwaltung. Das bisherige Amt wurde aufgeteilt und Daniel Gloor als bisheriger Amtschef sowie die Rechnungsekretärin traten in die BVK über. Der Regierungsrat hatte die Aufteilung auch damit begründet, der bisherige Amtschef könne nur einen Drittel seiner Arbeitszeit für die Bewirtschaftung des damaligen Anlagevolumens der BVK von rund CHF 11 Milliarden Franken aufwenden. Der „für eine seriöse Anlagebewirtschaftung erforderliche Zeitbedarf“ sei entsprechend der Bedeutung des Anlagevolumens zu erhöhen²⁸⁶. Fortan war Daniel Gloor alleine für die Anlagen der BVK verantwortlich. Unterstützt wurde er von seiner Assistentin, Franziska Riederer. Beruflich hatte sie von einer Beschäftigung im Bereich der Körperpflege in das Rechnungswesen gewechselt. Auf die Frage, ob sie die Stellvertretung von Daniel Gloor hätte übernehmen können, meinte sie: „Nein. Bigoscht. Nie im Leben“. Solches sei auch nie diskutiert worden. Bei Ferienabwesenheiten von Daniel Gloor sei halt dann nichts passiert oder Herr Gloor sei telefonisch erreichbar gewesen²⁸⁷.

²⁸⁶ RRB Nr. 1117/2003

²⁸⁷ Befragung Franziska Riederer, Fragen 56ff.

Das vorerwähnte sogenannte Notfallszenario bestand darin, dass die Complementa, welche als Investment Controllerin und Betreuerin der Wertschriftenbuchhaltung eine ganz andere Funktion ausübte, hätte einspringen müssen.

3.2.8.3 Diskussionen in der Finanzkommission

In der Finanzkommission kam es ab 2003 zu Kritik an der Machtfülle von Daniel Gloor. Daniel Gloor, welcher noch 2001 in der Finanzkommission gelobt worden war (es wäre schade, wenn er den Kanton verliesse²⁸⁸), wurde nun vor allem von alt Kantonsrat Ernst Züst kritisiert. Die mangelnde personelle Ausstattung der Vermögensverwaltung wurde von ihm mit folgenden Worten moniert: „Für so viel Geld können doch nicht nur zwei Leute verantwortlich sein!“²⁸⁹. In Folge der anhaltenden Kritik auch im Zusammenhang mit den fehlgeschlagenen Investitionen bei der BT & T und dem Ferienverein POSCOM, setzte die Finanzkommission eine Subkommission ein. Diese kam in ihrem Bericht unter anderem zum Schluss, die Einstellung eines zweiten Vermögensverwalters sei angesichts der langfristigen Anlagestrategie mit einer passiven Bewirtschaftung nicht nötig und nicht möglich. Bei einem langfristigen Ausfall von Daniel Gloor könne die Complementa die Vermögensverwaltung bis zu einer Wiederbesetzung der Stelle ohne Schaden für die BVK weiterführen. Dies werde durch die Complementa bestätigt und die Finanzkontrolle teilte diese Einschätzung. Das Thema der personellen Ausstattung wurde auch in einer Unterredung der Finanzkommission mit alt Regierungsrat Hans Hollenstein aufgegriffen. Nach den Berichten der Subkommission und der Unterredung mit der Finanzdirektion beschloss die Finanzkommission, in dieser Angelegenheit vorerst nichts zu unternehmen (siehe III.7.1.6).

3.2.8.4 Mail von „Sparerli“

Im September 2004 war ein von einem „Sparerli“ unterzeichnetes anonymes Mail im Umlauf. Dieses Mail richtete sich an alle Staatsangestellten. Darin wurde unter anderem die Geschäftstätigkeit des ehemaligen Leiters der Vermögensverwaltung des Kantons Zürich, Robert Straub, kritisiert. Die BVK hatte mehrere Investments in Firmen von ihm getätigt und dabei erheblich Geld verloren. Kritisiert wurde auch das Investment in die ProKMU Invest.

Moniert wurde insbesondere, dass ein Mann für die gesamten Anlagen der BVK verantwortlich sei. Dieser habe gar keine Zeit, die riesigen Anlagen genau zu prüfen. Die letzte Frage, welche das Mail stellte, lautete: „Warum sorgt der Kanton nicht dafür, dass für diese wichtigen Geschäfte genug Leute zur Verfügung stehen?“ Die Adressaten wurden aufgefordert, alt Regierungsrat Christian Huber anzurufen und ihm Fragen zu stellen. „Er hat immer Antworten. Die lieben Laien von der Verwaltungskommission haben keine Chance

²⁸⁸ Sitzung Finanzkommission vom 31. Mai 2001, Votum Ernst Jud

²⁸⁹ Sitzung Finanzkommission vom 10. März 2005

gegen ihn“²⁹⁰. Alt Regierungsrat Christian Huber hatte Kenntnis von diesem Mail und leitete es der BVK weiter. Die BVK verfasste dazu eine für alle Angestellten des Kantons einsehbare Stellungnahme. Sie setzte das Organigramm des Anlageprozesses der BVK auf und meinte, diese Zusammenstellung zeige, dass keine Rede davon sein könne, eine einzige Person sei für die Verwaltung des gesamten Wertschriftenvermögens der BVK zuständig. „Wir haben es bei der BVK vielmehr mit einer zweckmässigen, schlanken Organisation der Vermögensverwaltung mit wirksamen Kontrollmechanismen zu tun“²⁹¹. Das Mail gelangte auch in das BVS. Dort führte es zu grundsätzlichen Diskussionen bezüglich der Aufsichtsfunktion des BVS über die BVK²⁹². Weitere Wellen warf dieses Mail nicht.

3.2.8.5 Studie der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften

Im Sommer 2006 erhielt die ZHAW, Institut Banking & Finance, Winterthur, von der Geschäftsleitung der BVK den Auftrag, Empfehlungen auszuarbeiten mit der Zielsetzung, die Vermögensverwaltung und Investmentprozesse der BVK zu stärken und die operationellen Risiken zu senken. Welche Gründe genau zu dieser Studie führten, unterliegt unterschiedlichen Ansichten. Klar ist einzig, dass die Verhandlungen zum Auftrag noch vor Erscheinen des Berichtes der Staatsanwaltschaft III von der BVK aufgenommen worden waren. Die Studie führten Horst Bienert, Heinz Knecht und Peter Meier aus. Das Ergebnis wurde am 22. Juni 2007 Regierungsrätin Ursula Gut präsentiert²⁹³.

Die Studie kam zum Schluss, die Vermögensverwaltung der BVK arbeite insgesamt mit Erfolg. Sie eruierte jedoch auch Verbesserungspotenzial. Die Verfasser erachteten den grössten Mangel der BVK in deren Schlantheit: „Zu schlank, ist mager“²⁹⁴. Einen weiteren grossen Mangel sahen sie in der fachlichen Abhängigkeit und Unsicherheit. Es habe keine Diskussionen gegeben. Die Entscheide seien alle von Daniel Gloor zusammen mit der Complementa gefällt worden. Die Studie verlangte eine Stärkung des Anlageprozesses durch Errichtung eines ICO sowie den Beizug von zwei externen Beratern. Für die Vermögensverwaltung wurde die Verstärkung um zwei Fachpersonen gefordert. Gegen diese Aufstockung wehrte sich Daniel Gloor mit dem Argument der Kosten und der fehlenden Auslastung. Die wichtigen Punkte, wie die fehlende Trennung von Strategie und Umsetzung sowie die Mitgliedschaft mit Stimmrecht des Leiters Asset Management im ICO, hat die Studie jedoch nicht thematisiert.

²⁹⁰ Mail „Sparerli“, weitergeleitet von Christian Huber am 25. September 2004

²⁹¹ Anonymes E-Mail vom 27. September 2004 – Stellungnahme BVK

²⁹² Abklärung zur Aufsichtsfunktion des BVS über die BVK vom 5. Oktober 2004

²⁹³ „Analyse der Organisation und der Anlageprozesse der Vermögensverwaltung der BVK, Präsentation Frau RR Gut vom 22.6.07“

²⁹⁴ Befragung Horst Bienert, Frage 33

3.2.8.6 Stellenausstattung und Organisation Asset Management ab 2007

Der Regierungsrat bewilligte die durch die ZHAW-Studie geforderten beiden neuen Stellen in der Vermögensverwaltung und schuf weitere 6,4 Stellen in der BVK. Per 1. Juni 2009 trat Thomas Liebi seine Stelle im Asset Management der BVK an. Die zweite beantragte Stelle in der Vermögensverwaltung wurde auf Vorschlag von Daniel Gloor zunächst an das Real Estate Management abgetreten, weil dort offenbar noch dringenderer Bedarf bestand.

Im Jahr 2010 stockte der Regierungsrat den Stellenplan im Asset Management auf vier Vollzeitstellen auf. Der Bericht BDO der Administrativuntersuchung empfahl dringend, eine personelle Verstärkung der Vermögensverwaltung mit dem Ziel, die Qualität sicherzustellen, eine Stellvertretung zu ermöglichen und ein wirksames IKS leben zu können. Am 9. November 2011 bewilligte der Regierungsrat auf Antrag der Finanzdirektion 20 neue Stellen in der BVK. Das Asset Management wurde um eine zusätzliche Stelle, das Real Estate Management um fünf Stellen und die auf den 1. Mai 2011 geschaffene Abteilung Risk Management & Controlling um eine weitere Stelle aufgestockt. Der Regierungsrat hielt fest, dass der Korruptionsfall um den ehemaligen Anlagechef dazu geführt habe, dass Zuständigkeiten und Abläufe überprüft und angepasst werden müssten. Sodann fehle es wegen der permanenten Überlastung an der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden. Die Kosten der beantragten Stellen im Asset und Risk Management würden durch Einsparungen bei externen Mandaten mehr als kompensiert²⁹⁵.

3.2.8.7 Bericht der Staatsanwaltschaft III des Kantons Zürich

Vorabklärungen der Staatsanwaltschaft

Der Staatsanwaltschaft III war nicht entgangen, dass die BVK in der Vergangenheit etwas seltsam anmutende Investitionen getätigt hatte. Erste schriftliche Unterlagen zu einem Kontakt der BVK betreffen eine Aktennotiz vom 17. September 2004 über eine Besprechung zwischen dem damaligen Bezirksanwalt Andreas Ochsenbein, dessen juristischen Sekretär und Daniel Gloor. Dabei wollte die Staatsanwaltschaft III mehr über die Hintergründe der Zuteilung von 28'000 Think Tools Aktien - einem weiteren Verlustgeschäft der BVK - erfahren, da sie in diesem Zusammenhang ein Gegengeschäft vermutete, was sich gemäss der Notiz jedoch nicht bestätigen liess.

Am 25. Februar 2005 erliess die Staatsanwaltschaft III zwei Verfügungen gegen die BVK, diesmal adressiert an Rolf Huber, in welchen sie um Auskunft bezüglich gewisser Investments nachfragte, da sie im Zusammenhang mit anderen Strafuntersuchungen immer wieder auf die Anlagetätigkeit der BVK gestossen war und noch immer gewisse Gegengeschäfte und andere Unregelmässigkeiten vermutete. Die BVK wurde aufgefordert, sämtliche Dokumentationen zu gewissen Geschäften zu edieren. Nicht belegt ist, dass die Finanzdi-

²⁹⁵ RRB Nr. 1357/2011

reaktion von diesen Verfügungen Kenntnis hatte. In Befolgung der Verfügungen verfassten Daniel Gloor und Rolf Huber am 7. und 8. April 2005 zwei Antwortschreiben, welche die Staatsanwaltschaft III vorerst zu keinen weiteren Handlungen veranlassten. Andreas Ochsenbein meinte, die Antworten seien ausweichend und unbefriedigend gewesen. Die damals laufende Strafuntersuchung habe sich jedoch nicht gegen die BVK gerichtet. Dies und anderes seien der Grund für einen Bericht an den Regierungsrat gewesen²⁹⁶.

Bericht

Dieser Bericht an den Regierungsrat, datierend vom 10. Mai 2006, hatte seine Rechtsgrundlage in § 41 aStPO und ist ein eher seltenes Instrument der Untersuchungsbehörden²⁹⁷. Er dient dazu, dem Regierungsrat Missstände in der Verwaltung aufzuzeigen, auf welche die Staatsanwaltschaft im Laufe einer Strafuntersuchung gestossen ist und die jedoch nicht strafrechtlicher Natur sind. In seinem Leben habe er vielleicht zwei solche Berichte geschrieben, meinte Andreas Ochsenbein²⁹⁸. Der Bericht führt einleitend an: „Bei verschiedenen Gelegenheiten, unter anderem auch im Zusammenhang mit den geführten Untersuchungen stiessen die Unterzeichnenden auf verschiedene Vorgänge, welche auf unrichtige Anlagen und unklare faktische Entscheidungswege bei der BVK hinweisen, was einen Bericht nach § 41 aStPO ratsam erscheinen lässt. Diesen Bericht legen wir vor und empfehlen eine Klärung der Entscheidungsabläufe und der kritischen Anlagen. [...]“ In der Folge zeigte die Staatsanwaltschaft III die problematischen personellen Verstrickungen von Robert Straub und der BT & T sowie weiterer Vehikel rund um ihn und Peter Friedli auf und führte zahlreiche zweifelhafte und verlustreiche Investitionen der BVK ins Feld²⁹⁹. In dem Bericht sind weiter folgende Zeilen zu lesen: „...äusserte sich Herr Gloor so, als ob er selbst über die Anlage der BVK im Bereich der Aktien entscheide, was auf indirekte Weise wohl stimmen wird, auch wenn er in ein Anlagekonzept eingebunden ist. Darum fragte Staatsanwalt Andreas Ochsenbein bei jener Gelegenheit, ob er denn Zeit habe, alle Geschäftsberichte der Gesellschaften zu lesen, in welche die BVK investiere. Herr Gloor meinte, dass das nicht möglich sei, was einleuchtet. Dass die in den vorangegangenen Abschnitten geschilderten Anlagen von einem Ausschuss sachgerecht geprüft und für in Ordnung befunden wurden, ist sehr fraglich“³⁰⁰. Weiter liest man in der Schlussbemerkung: „Wir haben uns Mühe gegeben, die beschriebenen Vorgänge zu verstehen und nicht einfach aus der an

²⁹⁶ Befragung Andreas Ochsenbein, Fragen 6ff.

²⁹⁷ „Hat die Untersuchung die Notwendigkeit oder Wünschbarkeit allgemein vorbeugender Massnahmen auf dem Wege der Gesetzgebung oder der Verwaltung gezeigt, so überweist der Untersuchungsbeamte die Akten mit einem Gutachten an den Regierungsrat.“ (§ 41 des Gesetzes betreffend den Strafprozess [aStPO; LS 321] vom 4. Mai 1919)

²⁹⁸ Befragung Andreas Ochsenbein, Frage 10

²⁹⁹ Peter Friedli machte sich insbesondere mit Firmen im Bereich Venture Capital (Risikokapital) einen Namen.

³⁰⁰ Bericht nach § 41 aStPO, Seite 8

sich unvermeidlichen Tatsache von Misserfolgen auf Fehler zu schliessen. Zusammenfassend gelangen wir aber zum Eindruck, dass verschiedene Anhaltspunkte für unrichtige Anlagen bestehen, d.h. einerseits dafür, dass nicht immer das Interesse der Wertvermehrung für die BVK im Vordergrund stand, und andererseits dafür, dass bei der Anlagetätigkeit durchaus erkennbare Risiken nicht festgestellt wurden, sich realisierten und zum Verlust führten. [...] Die zweite Feststellung wäre die, dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Entscheidungswege mit den Organigrammen nicht völlig übereinstimmen. Diese beiden Vermutungen sollten überprüft werden. Wenn sie stimmen, so sollten die Abläufe angepasst werden. [...] gehen wir davon aus, dass die geschilderten Vorgänge dem Amt für Berufliche Vorsorge praktisch nicht bekannt werden konnten. Wir können uns jedoch vorstellen, dass der eine oder andere Sachverhalt das Interesse dieser Behörde finden dürfte³⁰¹.

Behandlung durch die Direktion der Justiz und des Inneren sowie der Finanzdirektion

Der Bericht ging an alt Regierungsrat Markus Notter, damaliger Vorsteher der Direktion der Justiz und des Inneren, welcher vorerst eine Kurzversion und hernach die Vollversion alt Regierungsrat Hans Hollenstein zukommen liess. Kurz darauf trafen sich die beiden alt Regierungsräte mit Andreas Ochsenbein und dem Leitenden Oberstaatsanwalt Andreas Brunner zu einer Besprechung. Andreas Ochsenbein beschrieb die Stimmung an dieser Sitzung dahingehend, dass er schon das Gefühl gehabt habe, die beiden Regierungsräte wollten etwas abklären. Sie seien aber auch sehr vorsichtig gewesen. Er habe in Erinnerung, dass man auch über Daniel Gloor gesprochen und befunden habe, dass es nicht gut sei, wie das laufe, nämlich dass dieser im Ein-Mann-Betrieb riesigste Summen anlege. Wenn er in die Ferien gegangen sei, dann lief dies irgendwie weiter, aber niemand hatte eine Ahnung. Dazu sei gekommen, dass alt Regierungsrat Hans Hollenstein an dieser Sitzung bestätigt habe, es müsse etwas geschehen. Auf Frage, wer den Namen „Gloor“ an der Sitzung aufgebracht habe, meinte Andreas Ochsenbein, dass dies von Anfang an das Thema gewesen sei. „Die Anlagen von Herrn Gloor“ habe das Thema geheissen³⁰².

Kurze Zeit vor dem Erscheinen des Berichtes der Staatsanwaltschaft III wurde der Finanzkommission der erste Bericht ihrer Subkommission präsentiert. Der Finanzdirektor hatte, bevor er den Bericht der Staatsanwaltschaft III zugesandt erhielt, eine Delegation der Finanzkommission empfangen, welche ihm eine Reihe von Fragen mit derselben Stossrichtung präsentierte³⁰³. Auf Frage, ob man überlegt habe, die Finanzkommission respektive deren Subkommission über den Bericht der Staatsanwaltschaft III zu informieren, meinte

³⁰¹ Bericht nach § 41 aStPO, Seiten 11f.

³⁰² Befragung Andreas Ochsenbein, Fragen 28ff.

³⁰³ „Leitfaden für die Besprechung der Delegation der Finanzkommission mit Finanzdirektor Regierungsrat Dr. Hans Hollenstein zum Thema BVK vom 30. Juni 2006“

der damalige stellvertretende Generalsekretär der Finanzdirektion, Heinrich Hummel, das wisse er nicht. Es sei kein Thema gewesen³⁰⁴.

Würdigung des Verhaltens der alt Regierungsräte auf den Bericht der Staatsanwaltschaft III durch die PUK BVK

Für die PUK BVK ist das Verhalten der alt Regierungsräte Markus Notter und Hans Hollenstein unverständlich. Beide unterliessen es, den Bericht der Staatsanwaltschaft III in den Gesamtregerungsrat zu tragen, welcher als oberstes Organ der BVK zwingend über solche Vorgehen bei der BVK hätte informiert werden müssen. Ebenso kann die PUK BVK nicht nachvollziehen, weshalb die beiden von der Staatsanwaltschaft III vorgängig zum Bericht nach § 41 aStPO erfolgten Verfügungen an die BVK nicht einmal die Finanzdirektion, geschweige denn den Regierungsrat erreichten. Es wäre Pflicht des Chefs BVK gewesen, diese Informationen nach oben zu melden.

Die PUK BVK sieht eine Unterlassung darin, dass die Finanzkommission nichts vom Bericht der Staatsanwaltschaft oder den zuvor ergangenen Verfügungen erfuhr, obschon sie genau dieselbe Frage durch eine Subkommission untersucht hatte und dem zuständigen Finanzdirektor dies bekannt war. Angesichts des Umstandes, dass die BVK seit geraumer Zeit ein wichtiges Thema in der Finanzkommission war und diese auch eine Subkommission eingesetzt hatte, hätte zumindest die Orientierung der Finanzkommission durch den Finanzdirektor alt Regierungsrat Hans Hollenstein erfolgen müssen.

3.2.8.8 Bericht von Andreas Werren

Im Rahmen der Aufarbeitung des Berichtes der Staatsanwaltschaft erhielt Andreas Werren von Regierungsrätin Ursula Gut im Oktober 2007 einen Auftrag³⁰⁵. Das Ergebnis davon war der Bericht „Anlagen der BVK, Bericht gemäss StPO § 41 der Staatsanwaltschaft III vom 10. Mai 2006 – Themen und ihre Aufarbeitung“ (in der Folge: Bericht Werren). Andreas Werren beschreibt seinen Auftrag wie folgt: „Es war ein Etatauftrag. Ich sollte all den Berichten, die entstanden sind und auf die ich in meiner Zusammenstellung auch verweise, nachgehen und schauen, was in der Umsetzung ist oder was schon umgesetzt wurde. Nicht Inhalt des Auftrages war, wie das umgesetzt worden ist und ob es in der Praxis taugt.“ Die Qualität der Umsetzung habe er nicht zu prüfen gehabt, ebenso wenig, ob die Vorschläge im Bericht gut seien oder nicht. Die Berichte seien bereits auf dem Tisch gelegen und man habe beschlossen, was umgesetzt werden solle. Es sei jedoch nicht an ihm gewesen, eine qualitative Beurteilung abzugeben³⁰⁶.

³⁰⁴ Befragung Heinrich Hummel, Frage 53

³⁰⁵ Auftrag der Finanzdirektion an Andreas Werren, unterzeichnet am 22. bzw. 26. Oktober 2007

³⁰⁶ Befragung Andreas Werren, Fragen 11ff.

Würdigung des Berichts Werren durch die PUK BVK

Die PUK BVK hält diesen Auftrag nicht für zielführend. Vermutlich zu Recht meinte Andreas Werren, dass dieser auch von einem Mitarbeiter der Finanzdirektion hätte erledigt werden können³⁰⁷. Es ist nach Ansicht der PUK BVK nicht sinnvoll, an die Hand genommene Massnahmen lediglich nach deren Umsetzung, nicht aber deren Funktionieren zu beurteilen. Auch wurde wiederum ein Auftrag an eine Person vergeben, welche keinerlei Erfahrung in der Pensionskassenlandschaft hatte. Die PUK BVK kritisiert nicht die Arbeit von Andreas Werren, die er gemäss Auftrag ausgeführt hat. Sie erachtet den Auftrag als verfehlt. Es entsteht der Eindruck, die Finanzdirektion sei durch den Bericht der Staatsanwaltschaft III vom 10. Mai 2006 unter Druck geraten, habe nicht untätig bleiben, jedoch auch nicht mit der grossen Kelle anrühren wollen. Alt Regierungsrat Markus Notter, welcher als Adressat des Berichtes die Federführung innehatte, schrieb am 7. März 2008 dem Leitenden Oberstaatsanwalt Andreas Brunner unter Beilage des Berichts Werren, dass die BVK die diversen Empfehlungen umgesetzt habe und keine Anliegen pendent seien. Die Vermögensverwaltung der BVK-Gelder präsentiere sich heute organisatorisch und strukturell in allen zentralen Punkten verändert. Das Anliegen der Staatsanwaltschaft III, die Anlage der BVK und die dazu führenden Entscheidungsabläufe kritisch zu hinterfragen, sei damit erfüllt.

Damit war die zweite Empfehlung der Staatsanwaltschaft III formell tatsächlich umgesetzt. Deren erste Empfehlung, nämlich die Überprüfung der Vermutung, dass bei den Anlagen nicht immer das Interesse der Wertvermehrung der BVK im Vordergrund gestanden habe und durchaus erkennbare Risiken nicht festgestellt worden seien, erfolgte indessen nicht. Auch wurde das BVS aus unverständlichen Gründen von den Vorgängen nicht in Kenntnis gesetzt, so wie dies die Staatsanwaltschaft III empfohlen hatte³⁰⁸.

3.2.8.9 Ansichten der Finanzdirektoren zur Stellenausstattung und Organisation Vermögensverwaltung

Alt Regierungsrat Eric Honegger meinte, die Personalsituation in der Vermögensverwaltung sei immer ein Diskussionsthema mit Benjamin Brandenberger von der Complementa gewesen. Man sei aber zum Schluss gekommen, es sei mit dem Personal so machbar. Falls es nötig gewesen wäre, hätte er den Stellenantrag im Regierungsrat gestellt und auch durchgebracht.

Alt Regierungsrat Christian Huber erkannte bei seinem Amtsantritt, dass die Vermögensverwaltung einer der drei korruptionsanfälligen Bereiche in seiner Direktion war. Korruptionsanfälligkeit bestand für ihn vor allem in personellen und nicht in strukturellen Ursachen³⁰⁹. Er sah sehr wohl auch das Problem der „Einzelmaske Gloor“ und das immer wäh-

³⁰⁷ Befragung Andreas Werren, Frage 14

³⁰⁸ Befragung Erich Peter, Fragen 52f.

³⁰⁹ Befragung Christian Huber vom 8. Februar 2011, Fragen 27ff.

rende Problem dessen Stellvertretung. Man sei aber auch stolz gewesen, dass die Verwaltung der BVK schlank gewesen sei, und nach seiner Wahrnehmung habe es keine Probleme gegeben. Die Frage der Stellvertretung sei für ihn eine Frage der Kontinuität der Arbeit bei einem Ausfall von Daniel Gloor gewesen. Für einen zweiten Mann hätte es nicht genügend Arbeit gehabt und ein solcher hätte viel Geld gekostet. Die finanzielle Situation des Kantons sei damals nicht so gewesen, dass man ohne Weiteres habe Leute einstellen können. Es sei für ihn auch kein Problem gewesen, dass Daniel Gloor sowohl bei der Festsetzung der Anlagestrategie als auch bei deren Umsetzung involviert gewesen sei. Man habe Freude an kurzen Entscheidungswegen gehabt und sich nicht an Doppelfunktionen gestört³¹⁰. Auffallend ist dagegen, dass alt Regierungsrat Christian Huber während seiner Amtszeit die dünne personelle Decke in der Vermögensverwaltung durchaus auch als Risiko betrachtete und meinte, angesichts der ausbleibenden Verselbstständigung bestehe Handlungsbedarf. Er betonte auch, die BVK belaste den Staatshaushalt nicht³¹¹.

In der Amtszeit von alt Regierungsrat Hans Hollenstein wurde von der BVK die Organisationsstudie bei der ZHAW in Auftrag gegeben.

Regierungsrätin Ursula Gut hat die Ergebnisse der ZHAW-Studie aufgenommen und entsprechende Stellenplanänderungen dem Regierungsrat beantragt. Dieser hat die Anträge übernommen. Nach dem Auffliegen des Korruptionsfalles Daniel Gloor und den Berichten der Administrativuntersuchung wurde der Stellenplan auf eine zu anderen Pensionskassen vergleichbare Grösse aufgestockt.

3.2.8.10 Ansicht der PPCmetrics und der BDO zur Organisation der BVK

Die Gutachter kommen zum Schluss, die Anlageorganisation der BVK habe im Vergleich zur Gesetzgebung einen Rückstand von fünf bis zehn Jahren aufgewiesen. Mit der Revision der BVV 2 im Jahre 2000 hätte eine Stärkung der Eigenverantwortung und der Führungsaufgaben erfolgen müssen. Diese Stärkung sei erst ab 2008 mit dem Beizug der externen Berater in den Anlageausschuss schrittweise erfolgt. Die Finanzdirektion habe es bis dahin unterlassen, ein Gremium einzusetzen, welches sie in der strategischen Führung und Überwachung der BVK unterstützt hätte. Weil keine Trennung von Strategie, Umsetzung und Kontrolle erfolgt sei, habe dies die Machtfülle des Leiters Asset Management begünstigt. Dieser sei für die Erarbeitung der Anlagestrategie, die Selektion der Vermögensverwalter und die Umsetzung der Strategie verantwortlich gewesen. Die Erarbeitung einer Anlagestrategie sowie die Selektion der externen Vermögensverwalter gehörten nicht zu den Aufgaben eines Vermögensverwalters. Die eigentliche Vermögensverwaltung sei zwar seine Kern-

³¹⁰ Befragungen Christian Huber vom 1. März 2011, Fragen 56ff., und vom 15. November 2011, Fragen 66ff.

³¹¹ Sitzungen Kommission für Staat und Gemeinden vom 12. September 2003 und 24. Oktober 2003

kompetenz, doch dürfe er nicht stimmberechtigtes Mitglied des Entscheidungsgremiums sein. Die Änderung des Anlagereglements 2006 habe noch zu einer zusätzlichen Stärkung der Stellung des Vermögensverwalters und der GL BVK geführt.

Das Gutachten PPCmetrics erachtet die geringe Personaldecke angesichts der Aufgabenfülle des Leiters Asset Management als nicht vertretbar. Auch der Vergleich mit der Peer Group zeige, dass die BVK bis 2009 am wenigsten Personal einsetzte, obwohl sie anlagemässig eine der grössten Kassen ist³¹². Insgesamt erachteten die Gutachter Andreas Reichlin und Dominique Ammann der PPCmetrics die BVK einhellig im Quervergleich mit den ihnen bekannten Kassen bezüglich aller Parameter des Anlageprozesses und dem erzielten Ergebnis als im vierten Quartil, also in den letzten 25%, liegend³¹³.

Die Ansicht der ungenügenden Organisation der Vermögensverwaltung teilt auch die BDO.

3.2.8.11 Würdigung durch die PUK BVK

Die PUK BVK stellt fest, dass es trotz allgemeinem Bewusstsein über die knappe Besetzung des Asset Managements einer Studie bedurfte, um eine beziehungsweise zwei neue Stellen zu schaffen. Alt Regierungsrat Christian Huber analysierte die Situation wohl zutreffend. Er zog jedoch die falschen Schlüsse daraus. Taten seinerseits erfolgten deshalb nicht. Der Auftrag für die Studie der ZHAW war grundsätzlich richtig. Die PUK BVK ist jedoch der Ansicht, dass es sich bei dem ausgewählten Institut nicht um die richtige Besetzung für diesen Auftrag gehandelt hat. Es wurde kein Auftraggeber ausgewählt, welcher über eine grosse und langjährige Erfahrung im Pensionskassengeschäft und auch nicht über spezifische Kenntnisse grösserer öffentlich-rechtlicher Kassen verfügte. Impulse von alt Regierungsrat Hans Hollenstein in die Erarbeitung dieser Studie waren nicht zu erkennen. Auch blieb er an der Besprechung mit der Finanzkommission, in welcher deren Fragen behandelt wurden, passiv. Regierungsrätin Ursula Gut hat mit der Beantragung einer Stellenplanänderung gemäss der ZHAW-Studie den Schritt in die richtige Richtung getan.

Generell ist der PUK BVK aufgefallen, dass keine eigentlichen Veränderungen bei der BVK stattfanden, solange nicht ein äusseres, meist mit Kritik verbundenes Ereignis entsprechenden Druck auf die BVK und somit auch auf die Finanzdirektion ausübte.

Nach ihrer Untersuchung kann sich die PUK BVK den Meinungen des Gutachtens PPCmetrics anschliessen. Sie sieht deshalb in der ungenügenden Organisation der Vermögensverwaltung der BVK den Hauptmangel, welcher das korrupte Verhalten des Leiters Asset Management ermöglicht hat. Sie kann nicht nachvollziehen, weshalb trotz bestehender Kritik seit Anfang 2000 weder die Frage der Stellvertretung noch jene der personellen Dotation der Vermögensverwaltung angepackt wurden. Ein Vergleich mit der Organisation

³¹² Gutachten PPCmetrics, Seiten 17, 46f.

³¹³ Befragung von Andreas Reichlin, Dominique Ammann und Oliver Kunkel, Frage 103

anderer öffentlich-rechtlicher Pensionskassen erfolgte nicht. Das Argument der Kosten kann die PUK BVK nicht akzeptieren, weil der Staatshaushalt durch eine Stellenerhöhung in der BVK nicht tangiert worden wäre. Die Vorstellung, tiefe Verwaltungskosten seien ein Indiz für ein gutes Funktionieren, war von vornherein falsch. Informationen über diese mangelnde Personalsituation fehlten dem Gesamteregierungsrat, weil erst 2008 von Regierungsrätin Ursula Gut ein Antrag auf Stellenerhöhung gestellt wurde. Den Vorgängern, den alt Regierungsräten Christian Huber und Hans Hollenstein, ist anzulasten, keine Anträge im Regierungsrat gestellt zu haben, auch wenn dies allenfalls mit einer Konfrontation im Gremium und dem Risiko verbunden gewesen wäre, sich aufgrund des Spardruckes unpopulär zu machen.

3.2.9 Internes Kontrollsystem

3.2.9.1 Grundsätzliches

Das IKS ist ein Führungsinstrument und unterstützt in erster Priorität die verlässliche finanzielle Berichterstattung, das Einhalten der relevanten Gesetze und Normen, den Schutz des Kantonsvermögens und dient in zweiter Priorität der Sicherstellung der Effektivität und der Effizienz der Abläufe³¹⁴. Im Kanton gelten seit 2010 einheitliche Grundsätze für das IKS, soweit die Organisation dem CRG unterstellt ist³¹⁵. Die Finanzdirektion ist dafür zuständig, dass ein wirksames IKS in der BVK eingerichtet ist. Die Finanzkontrolle überprüft deren Richtigkeit und Einhaltung³¹⁶.

3.2.9.2 Einführung des Internen Kontrollsystems

Im Jahresbericht 2002 monierte die Finanzkontrolle erstmals die Prozesse und verlangte, die damit verbundenen Kontrollen aufzunehmen und in einem Handbuch zusammenzufassen. Im Jahre 2003 erwähnte sie, die Geschäftsleitung BVK sei für die Einrichtung und Überwachung des IKS verantwortlich, währenddem der Finanzkontrolle die Aufgabe zukomme, das System bezüglich Angemessenheit, Funktionstüchtigkeit und Einhaltung zu überprüfen. Es wurde wiederum empfohlen, ein Handbuch anzulegen. Im Jahresbericht 2005 wird darauf hingewiesen, die BVK habe sich entschieden, mithilfe eines externen Coaches ein umfassendes IKS-System zu implementieren. Die Finanzkontrolle habe im Projektausschuss Stimmrecht und werde entscheidend mitarbeiten. Anfang Juli 2006 sei das Projekt gestartet worden und Mitte 2007 werde es abgeschlossen. Im Jahresbericht 2006 wurde erklärt, die Implementierung könne für die wichtigsten Prozesse noch dieses Jahr, dies bedeute im Jahr 2007, abgeschlossen werden. Über die Implementierung des IKS wurde auch an den zuständigen Finanzdirektor, alt Regierungsrat Hans Hollenstein, im Rahmen

³¹⁴ IKS-Leitfaden, Seite 8

³¹⁵ Verfügung Finanzdirektion vom 13. Oktober 2009 betreffend Internes Kontrollsystem für die Rechnungslegung und Rechnungsführung, den Zahlungsverkehr sowie das Finanzcontrolling

³¹⁶ Verfügung Finanzdirektion vom 13. Juli 2007

der jährlichen Empfehlungen rapportiert³¹⁷. Die Finanzdirektion hielt erstmals im Jahre 2007 den Auftrag für ein IKS fest³¹⁸.

Der Mandatsleiter der Finanzkontrolle für die BVK, Ulrich Zellner, hatte im Rahmen der ZHAW-Studie im November 2006 erklärt, das IKS müsse unbedingt verbessert werden. In der Vermögensverwaltung sei ein IKS in der derzeitigen Personalstärke nicht möglich³¹⁹. Demgegenüber hielt die Subkommission BVK der Finanzkommission in ihrem Bericht vom April 2006 fest, die BVK verfüge über ein IKS. Auf Verlangen der Finanzkontrolle würden die einzelnen Prozesse, welche an einzelnen Orten schriftlich ausgefertigt worden seien, in einem Handbuch zusammengefasst. Ansonsten attestierte die Finanzkontrolle der BVK ein funktionierendes IKS. Das Projekt sei Ende 2006 abgeschlossen. Die Subkommission gab sich mit dieser Feststellung zufrieden, wobei sie auch darauf hinwies, dass es sich dabei nicht um eine statische Einrichtung handle und somit einer laufenden Überprüfung und Anpassung bedürfe³²⁰. Rolf Huber hatte gegenüber der Subkommission erklärt, die BVK verfüge über ein IKS, währenddem Hans-Peter Zimmermann als Leiter der Finanzkontrolle erwähnte, das IKS laufe erst langsam an³²¹.

Die BVK wies in ihrem Geschäftsbericht 2008 darauf hin, der Aufbau des IKS habe begonnen. Dies sei ein wichtiges Mittel zur konsequenten Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips³²². Im Sommer 2008 hatte die GL BVK die IKS-Grundsätze verabschiedet³²³. Die BVK wurde dabei durch einen externen Berater begleitet, welcher auch die Audits durchführte³²⁴. Im Geschäftsbericht 2009 wurde erwähnt, dass der Aufbau im Jahre 2009 fast abgeschlossen sei, die meisten Prozesse seien implementiert und bei einer maximalen Stufe fünf (optimiert) sei nun die Stufe vier (überwacht) erreicht³²⁵. Im internen IKS-Bericht vom Dezember 2009 wurde ein kritischeres Bild gezeichnet. Es werde auf Anfang 2010 eine Neuorganisation vorgenommen und eine Stabsstelle geschaffen. Dadurch werde sichergestellt, dass die IKS-Prozesse nicht nur à jour gehalten, sondern auch „gelebt“ würden³²⁶.

Rolf Huber erklärte gegenüber der PUK BVK, die BVK habe das IKS intern installieren wollen. Die für das Projekt vorgesehene Mitarbeiterin habe mangels interner Personalressourcen nicht genügend Kapazitäten für dieses Projekt nutzen können. Das habe zu Verzögerungen

³¹⁷ Empfehlung zu den Feststellungen und Bemerkungen, Mandat BVK, vom 30. August 2006

³¹⁸ Verfügung Finanzdirektion vom 13. Juli 2007

³¹⁹ Befragung Ulrich Zellner vom 9. November 2006 durch die ZHAW

³²⁰ Bericht Subkommission BVK vom 24. April 2006, Seite 10

³²¹ Sitzung Subkommission BVK vom 5. Juli 2005, Seite 3; Sitzung Subkommission BVK vom 9. September 2005, Seite 13

³²² Geschäftsbericht BVK 2008, Seite 8

³²³ Beschluss GL BVK vom 19. Juni 2008

³²⁴ Bericht BDO, Seite 17

³²⁵ Geschäftsbericht BVK 2009, Seite 12

³²⁶ IKS-Bericht Dezember 2009, Seite 5

rungen geführt, doch habe man immer externe Reviews zur Kontrolle gemacht. Für die Verzögerung seien sie von niemandem gerügt worden. Im Vergleich zu anderen Abteilungen des Kantons sei die BVK weit voran³²⁷.

Thomas Schönbächler zeichnete ein weit weniger gutes Bild vom IKS. Es sei nicht seine Baustelle gewesen und er habe sie vorerst auf der Seite gelassen. Das IKS müsste aber teilweise völlig neu aufgebaut werden. In gewissen Bereichen wie der Versichertenverwaltung seien rund 70% der Prozesse beschrieben, in anderen Bereichen wie dem Asset Management stehe man am Anfang. Im Bereich Real Estate Management wolle man Ende 2011 fertig sein. Sinnvoll sei, wenn die Prozesse so beschrieben seien, wie sie gelebt würden. Es nütze nichts, wenn es einfach im Ordner abgelegt sei und der Mitarbeitende dies aber nur ein Mal anschau. So, wie er das Projekt übernommen habe, sei es eher ein Papiertiger³²⁸.

Hans-Peter Zimmermann, der damalige Leiter der Finanzkontrolle, erachtete den Zeitraum der Einführung des IKS, welches auf seinen Druck begonnen worden sei, als sehr lang, konnte aber keine Erklärung dafür geben³²⁹.

Der Bericht BDO kam zum Schluss, das IKS befinde sich im Aufbau. Es falle auf, dass das IKS im Bereich Vermögensverwaltung, in welchem die personellen Ressourcen zu gering seien, nur sehr wenige Punkte beschreibe. Die Audits bei der Vermögensverwaltung seien im Vergleich zu anderen eher knapp ausgefallen. Ein Teil der Prozesse wie Retrozessionen, Anlagestrategie usw. sei nicht dokumentiert. Sie empfahlen, das IKS weiter auf- und auszubauen und vor allem den Prozess Real Estate Management voranzutreiben. Die BDO wies auch darauf hin, dass eine Kontrolllücke zwischen Finanzkontrolle und PwC bestanden habe. Die PwC sei nicht der Auffassung gewesen, sie habe das IKS im Bereich Vermögensverwaltung zu prüfen, ihre Prüfung sei nur ergebnisorientiert. Nach Ansicht der BDO sei diese eingeschränkte Sichtweise der PwC nicht zwingend gewesen und habe zu einer Kontrolllücke geführt³³⁰.

Der Regierungsrat hielt in seinem Beschluss für eine massive Stellenaufstockung Ende 2011 fest, das IKS müsse nochmals deutlich ausgebaut werden³³¹.

3.2.9.3 Würdigung durch die PUK BVK

Die Einführung respektive die Nichteinführung des IKS während zehn Jahren zeigt das Versagen der verschiedenen involvierten Mandatsträger und Organe um die BVK in exemplari-

³²⁷ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Fragen 233ff.

³²⁸ Befragung Thomas Schönbächler vom 27. Oktober 2011, Fragen 18ff.

³²⁹ Befragung Hans-Peter Zimmerman, Frage 81

³³⁰ Bericht BDO, Seiten 17ff.

³³¹ RRB Nr. 1357/2011

scher Weise. Die zuständige Finanzdirektion kümmerte sich nur am Rande um die Implementierung, obwohl seit 2002 bekannt war, dass diese von der Finanzkontrolle moniert wurde und sie die Verantwortung für die Einführung trug. Dies führte zum Resultat, dass bis heute kein funktionierendes IKS eingeführt ist und ausgerechnet der Bereich Vermögensverwaltung/Asset Management mit nur sehr wenigen Kontrollpunkten bestückt war. Die Finanzkontrolle rügte dieses Fehlen bis zum Jahresbericht 2006 jährlich, liess dann aber von ihren Mahnungen ab, obwohl keine Einführung erfolgt war. Der ehemalige Chef BVK, Rolf Huber, wusste seit Jahren um die Einführung des IKS, brachte es aber nicht fertig, ein solches innert nützlicher Frist einzurichten. Die Subkommission BVK stellte schliesslich auf seine schönfärberischen Worte ab, ohne auf die damaligen Bedenken von Hans-Peter Zimmermann Bezug zu nehmen, und suggerierte ein in Bälde gänzlich funktionierendes IKS. Der Empfehlung der Subkommission BVK eines Follow-ups durch den Referenten der Finanzkommission wurde nicht nachgelebt³³². So wurde während Jahren gegen aussen das Bild eines funktionierenden IKS gezeichnet, obwohl dies bis heute nicht der Fall ist.

3.2.10 Gesamtwürdigung der Aufgabenerfüllung der Finanzdirektoren durch die PUK BVK

Die PUK BVK ist sich der Breite und Fülle der durch einen Finanzdirektor zu bewältigenden Aufgaben bewusst. Diese Aufgabenfülle muss zu einer Prioritätensetzung führen, in welcher die BVK eine von mehreren wichtigen Aufgaben ist. Die PUK BVK ist jedoch der Ansicht, dass die jeweiligen Finanzdirektoren die BVK zu wenig geführt haben. Die seit Jahren bestehende Frage der Stellvertretung von Daniel Gloor beziehungsweise die ungenügenden Ressourcen der Vermögensverwaltung wurden nicht angegangen. Kritik von aussen wie dem Bericht der Staatsanwaltschaft III wurde nicht genügend Beachtung geschenkt. Das Projekt IKS wurde nicht konsequent durchgezogen. Die Berichte der PUK Bern und PUK Basel-Stadt, welche bereits damals Feststellungen enthielten, welche erst Jahre später bei der BVK verwirklicht wurden, sind nicht zur Kenntnis genommen worden.

Der Hinweis auf die grosse Aufgabenfülle vermag die jeweiligen Finanzdirektoren nicht zu entlasten. Diesbezüglich haben sie sich zu organisieren und sicherzustellen, dass derart wichtige Informationen an sie herangetragen werden.

Änderungen in den Strukturen wurden erst spät eingeleitet. Mit der ZHAW-Studie erfolgte ein erster Schritt in die richtige Richtung, obwohl auch jene vorgeschlagenen Änderungen nur sehr zaghaft in Angriff genommen wurden. Tief greifende Veränderungen sind erst erfolgt, als zwei neue Arbeitnehmervertreter in den entsprechenden Kommissionen erheblich Druck erzeugten und seit der neue Geschäftsführer im Mai 2009 sein Amt antrat und frischen Wind in die BVK brachte.

³³² Bericht Subkommission BVK vom 24. April 2006, Seite 10

Der Vergabe von Mandaten bis 2006 wurde seitens der Finanzdirektoren zu wenig Beachtung geschenkt. Verletzungen des Anlagereglements blieben unbeachtet. Ein professioneller Vergabeprozess wurde nicht installiert, weshalb Mandate von grosser Tragweite an Start-up-Firmen oder Einzelpersonen vergeben wurden.

3.3 Finanzkontrolle

3.3.1 Aufgaben

Die Finanzkontrolle übt eine Doppelfunktion als Kontrollstelle gemäss BVG und als solche gemäss kantonalem Finanzkontrollgesetz aus³³³.

Laut BVG ist sie für die jährliche Prüfung der Geschäftsführung, des Rechnungswesens und der Vermögensanlage verantwortlich. Sie hat dem obersten Organ schriftlich über das Ergebnis der Prüfung zu berichten und eine Empfehlung über die Genehmigung der Jahresrechnung abzugeben. Verstösse gegen Gesetz, Verordnung, Weisungen und Reglemente sind in dem Bericht festzuhalten³³⁴. Seit der Gesetzesänderung vom 1. Januar 2005 obliegen der Kontrollstelle auch die Prüfung der Einhaltung der Loyalitätsvorschriften in der Vermögensverwaltung sowie besondere Aufgaben bei Vorliegen einer Unterdeckung³³⁵. Es handelt sich um eine Rechtmässigkeits- und nicht um eine Zweckmässigkeitsprüfung.

Kraft des Finanzkontrollgesetzes ist die Finanzkontrolle zur Prüfung der Ordnungsmässigkeit und Rechtmässigkeit der Haushaltsführung der BVK sowie der internen Kontrollsysteme zuständig. Das Ergebnis der Prüfung teilt sie der geprüften Stelle mit. Zu Beanstandungen der Finanzkontrolle haben diese einen schriftlichen Bericht zu verfassen und Auskunft über die Behebung des Mangels oder die eingeleitete Massnahme zu erteilen. In Semesterberichten werden die Finanzkommission und der Regierungsrat über die Prüftätigkeit unterrichtet³³⁶.

3.3.2 Die Delegation der Prüfung der Wertschriften an die PriceWaterhouseCoopers

Seit 1998 wird die Revision der Wertschriften der BVK von der PwC durchgeführt, weil sich die Finanzkontrolle mangels fachlicher Ressourcen ausserstande erklärte, diese Prüfung ordnungsgemäss durchzuführen. Geprüft wurde vor allem am Sitz der Complementa in St. Gallen, weil dort die Buchhaltung geführt wurde.

³³³ § 75 Statuten Versicherungskasse

³³⁴ Art. 53 Abs. 1 BVG i.V. Art. 35 BVV 2

³³⁵ Art. 53 Abs. 5 BVG und Art. 35a BVV 2

³³⁶ Finanzkontrollgesetz vom 30. Oktober 2000 (LS 614)

In einem separaten Mandat hatte die PwC auch seit 1996 die Einhaltung des Reglements der Finanzdirektion über die private Anlagetätigkeit der Mitarbeiter der Vermögensverwaltung zu prüfen.

Eine Neuausschreibung des Mandates der Wertschriftenrevision über all die Jahre erfolgte nicht. Im Jahre 2003 überlegte sich die Finanzkontrolle eine Neuausschreibung des Mandates, sah dann aber im Hinblick auf die Verselbstständigung der BVK davon ab³³⁷. Im Jahre 2010 wurde dieses Mandat aufgelöst und neu wird die Ernst & Young das auf die ganze Aktivseite ausgeweitete Mandat für die Finanzkontrolle ausüben³³⁸.

3.3.3 Personelles

Bis Ende November 2001 war Ernst Kleiner, danach bis Ende Dezember 2008 Hans-Peter Zimmermann und seit 1. Januar 2009 ist Martin Billeter Chef der Finanzkontrolle.

3.3.4 Ablauf der Kontrolle

Die Finanzkontrolle erstattete den Jahresbericht über die Revision der Jahresrechnung an die Finanzdirektion und die BVK. Die Ergebnisse wurden vorgängig mit der BVK besprochen. In diesem Jahresbericht waren die eigenen Empfehlungen als auch jene der PwC enthalten. Die PwC hatte ihre Feststellungen in einem jährlichen Management Letter der Kontrollstelle mitgeteilt. Auch wenn die PwC dabei einzelne geprüfte Punkte beanstandete, erklärte sie jeweils in allen Jahren, die Jahresrechnung, Geschäftsführung und Vermögensanlage entsprächen dem „Schweizerischen Gesetz, den Statuten und den Reglementen der Finanzdirektion“. Der Jahresbericht beinhaltete auch den Bestätigungsbericht der Kontrollstelle über die Jahresrechnung („Testat“). Darin wurde das Prüfergebnis bekanntgegeben und stets empfohlen, die Jahresrechnung zu genehmigen, was die Finanzdirektion nach Einholung der Stellungnahme durch die Verwaltungskommission jeweils tat. Dieses Testat wurde im Geschäftsbericht der BVK veröffentlicht. Der Finanzdirektion und der BVK wurde jeweils Frist angesetzt, um zu den Empfehlungen Stellung zu nehmen. Die Berichte der Finanzkontrolle stützen sich auf ihre Doppelfunktion. Die Aufgaben gemäss eidgenössischem und kantonalem Recht wurden nicht strikt auseinandergehalten.

Der Bericht der Kontrollstelle zur Jahresrechnung 2010 wurde im Jahre 2011 erstmals zuhanden des Regierungsrates ausgestellt. Die Finanzkontrolle war zur Auffassung gelangt, der Regierungsrat sei oberstes Organ der BVK und deshalb der zuständige Adressat für das Testat. Der Wandel erfolgte nach dem Wechsel des Leiters der Finanzkontrolle. Dieser hatte berufliche Erfahrung mit öffentlich-rechtlichen Pensionskassen und übernahm zudem die Revision der BVK persönlich, nachdem der bisherige langjährige Mandatsleiter aus dem Dienste der Finanzkontrolle ausgeschieden war. Dem vormaligen Leiter der Finanzkontrolle-

³³⁷ Befragung Hans-Peter Zimmermann, Frage 55

³³⁸ Befragung Martin Billeter, Frage 53

le, Hans-Peter Zimmermann, war diese Unstimmigkeit nicht aufgefallen. Er stellte sich auf den Standpunkt, die Finanzdirektion sei das oberste Organ der BVK³³⁹.

Der vormals für die BVK zuständige Revisor der Finanzkontrolle nahm auch an den jeweiligen Sitzungen der Verwaltungskommission und des Anlageausschusses teil. Der neue Leiter der Finanzkontrolle empfand dies nicht als korrekt, weil die Revisionsstelle nicht beim Entscheidungsbildungsprozess dabei sein solle. Er verzichtete deshalb auf die Teilnahme³⁴⁰.

3.3.5 Ausgewählte Bemerkungen

3.3.5.1 Personelle Situation

Wie bereits ausgeführt wurde (siehe III.3.2.8.2), kritisierte die PwC schon 2001 das Notfallszenario bei einer längeren Abwesenheit von Daniel Gloor. Offenbar wurde die mangelnde Personaldecke in der Folge auch von der Finanzkontrolle direkt angesprochen. Obwohl diesbezüglich keine Änderung erfolgte, liess die Finanzkontrolle dies auf sich ruhen und gab der Subkommission BVK den Eindruck, die Organisation sei gut. Gleichzeitig wurde dann der Bericht der Subkommission BVK von der Finanzkontrolle als Begründung herbeigezogen, die Organisation sei politisch abgestützt und deshalb so zu akzeptieren³⁴¹.

3.3.5.2 Unterdeckung

Ab 2005 wäre die Finanzkontrolle aufgrund bundesrechtlicher Vorgaben verpflichtet gewesen, über jede Unterdeckung zu berichten, und nicht nur bloss über jene von 10%. Im Jahresbericht 2005 wurde dies offenbar in Unkenntnis der neuen gesetzlichen Bestimmungen unterlassen.

3.3.5.3 Verletzung der Bandbreiten

In den Management Letters der PwC wurde mehrfach die Verletzung der Bandbreiten oder eine falsche Klassifizierung von Anlagen gerügt. Die Empfehlungen der PwC wurden entweder umgesetzt oder es wurde dazu seitens der BVK begründet Stellung genommen³⁴².

3.3.5.4 Verletzung des Anlagereglements

Das Anlagereglement ist mehrfach verletzt worden. Diese Verletzungen wurden weder von der Complementary noch von der Finanzkontrolle gerügt. Die Finanzkontrolle wäre nach Ansicht der PUK BVK gehalten gewesen, die Einhaltung des Anlagereglements zu prüfen und auf die bestehenden Verletzungen hinzuweisen. Dies hat sie unterlassen.

³³⁹ Befragung Hans-Peter Zimmermann, Frage 69

³⁴⁰ Befragung Martin Billeter, Frage 37

³⁴¹ Befragung Hans-Peter Zimmermann, Fragen 33ff.; Befragung Martin Billeter, Fragen 44ff.

³⁴² Management Letters PwC 2004 - 2007

3.3.5.5 Internes Kontrollsystem

Die Finanzkontrolle monierte ab 2001 das Fehlen eines Handbuches, worin die einzelnen Arbeitsprozesse schriftlich festgehalten seien und forderte die Einführung eines IKS. Solches wurde bis 2006 gefordert. Hernach finden sich keine Bemerkungen mehr dazu, obwohl das IKS bis heute noch nicht vollständig eingeführt ist (siehe III.3.2.9.2).

3.3.6 Kontrolllücken

3.3.6.1 Loyalitätsvorschriften

Im Bericht der BDO wurde bemängelt, die PwC habe nur die Loyalitätsvorschriften bezüglich der privaten Vermögensanlagen der Mitarbeitenden geprüft. Für die seit 2005 bestehende generelle Loyalitätspflicht bestehe ein Kontrolllücke, weil auch die externen Vermögensverwalter solche Erklärungen abzugeben hätten³⁴³. Dieser Mangel wurde von der Finanzkontrolle so anerkannt³⁴⁴.

3.3.6.2 Eingeschränkter Prüfungsumfang durch die PwC

Der Bericht BDO bemängelt, dass die PwC nur ergebnisbezogen prüfte. Sie habe nur geprüft, ob die in der Jahresrechnung ausgewiesenen Werte tatsächlich vorhanden und korrekt ausgewiesen seien. Gemäss BDO sei es üblich, dass zur Prüfung auch eine solche des internen Kontrollmechanismus gehöre³⁴⁵. Die Finanzkontrolle erkannte, dass es eine Lücke im Bereich der Kontrolle der externen Vermögensverwaltungsmandate gab, weil dort die einzelne Vergabe weder von der PwC noch von der Finanzkontrolle geprüft worden sei³⁴⁶. Die Finanzkontrolle hat nun die Kontrolle der gesamten Aktivseite an eine Firma vergeben, weshalb diese Lücke geschlossen ist.

3.3.7 Würdigung durch die PUK BVK

Die PUK BVK erachtet die Aufgabenerfüllung durch die Finanzkontrolle bis 2009 als zu zurückhaltend, teilweise unvollständig und ohne Biss. Es wurde Bestehendes weitergeführt, ohne je dessen Rechtmässigkeit zu hinterfragen. Nur so ist zu erklären, dass die Frage nach dem obersten Organ nicht gestellt wurde und die Finanzkontrolle als Revisionsstelle gleichzeitig an Sitzungen von beratenden Gremien teilgenommen hatte. Das Mandat für die Revision der Wertschriften wurde während 13 Jahren nie neu ausgeschrieben. Zudem ist die Aufteilung des Revisionsauftrages unter Mandatierung einer externen Firma und dem Risiko damit einhergehender Kontrolllücken ungünstig. Auf gesetzliche Änderungen (Unterdeckung, Loyalitätsvorschriften) wurde nicht oder verspätet reagiert. Bei organisatorischen Mängeln (Personalressourcen, IKS) wurde nicht nachgehakt oder man hat Gerügtes nicht

³⁴³ Bericht BDO, Seite 27

³⁴⁴ Befragung Martin Billeter, Frage 99

³⁴⁵ Bericht BDO, Seite 25

³⁴⁶ Befragung Martin Billeter, Fragen 63; 98

weiterverfolgt und so den Schein erweckt, Mängel seien behoben worden. Die Rolle der Finanzkontrolle bis 2009 passt ins Gesamtbild der BVK. Vieles war historisch gewachsen und keine Verantwortlichen waren unzufrieden, wenn man die Dinge einfach liess, wie sie waren.

Für die PUK BVK ist die Finanzkontrolle keine geeignete Revisionsstelle für eine Pensionskasse in dieser Grösse. Sie hatte für das einzig grosse Mandat im Bereich des BVG personelle Ressourcen zu schaffen und sich entsprechend weiterzubilden. Ein solcher Aufwand ist unverhältnismässig. Diese Problematik hätte schon länger erkannt und durch eine Änderung der Statuten gelöst werden können. Im Hinblick auf die 2014 zu erfolgende Verselbstständigung entfällt diese Problematik.

4 Gremien der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich und ihre Beurteilung

4.1 Geschäftsführer

4.1.1 Rolf Huber

Rolf Huber trat, nachdem er zuletzt als Obergerichtssekretär gearbeitet hatte, 1983 in die Dienste des Generalsekretariates der Finanzdirektion. Dort hatte er sich mehrfach mit der BVK zu beschäftigen, musste er doch den Übergang zum BVG gestalten und war hernach wesentlich an der Ausarbeitung der Statuten und des neuen Gesetzes der Versicherungskasse beteiligt. Auf den 1. März 1996 wurde er vom Regierungsrat zum Chef BVK ernannt. Auf Ende 2008 kündigte er sein Amt. Er begründete dies mit dem Unbehagen über die zunehmenden Managementaufgaben und weil zusehends die „sehr qualifizierte Sachbearbeitung“ (zum Beispiel Prozessführung) fehlen würde. Heute ist Rolf Huber weiterhin in der Finanzdirektion als juristischer Sekretär mit besonderen Aufgaben beschäftigt.

Rolf Huber erhielt von allen seinen Vorgesetzten stets sehr gute bis vorzügliche Qualifikationen. Seine Kündigung wurde von Regierungsrätin Ursula Gut ausserordentlich bedauert. Rolf Huber bezeichnet sich heute noch als BVKler mit Leib und Seele: „Das war mein Leben. Ich habe mich voll und ganz für dieses Werk eingesetzt“³⁴⁷. Während seiner Amtszeit belastete ihn ein länger dauernder persönlicher Schicksalsschlag schwer³⁴⁸.

Die Eingliederung der Vermögensverwaltung 2004, zu welcher Rolf Huber nie konsultiert worden war und welche keine formelle Anpassung seines Pflichtenhefts beinhaltet hatte, führte auch zu keinerlei Gehaltsaufbesserung, obwohl sein Aufgabenbereich grösser geworden war. Dies störte ihn nicht, ebenso wenig, dass Daniel Gloor zusammen mit dem

³⁴⁷ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Frage 411

³⁴⁸ Personaldossier Rolf Huber

Nebenverdienst wesentlich mehr als er verdiente. Alt Regierungsrat Christian Huber stellte sich mit dem Übergang der Vermögensverwaltung in die BVK und deren Neuorganisation keinerlei Fragen nach einer Neubesetzung oder Neuorientierung der Stelle.

Die PUK BVK anerkennt den grossen Einsatz von Rolf Huber für die BVK. Sie teilt jedoch dessen Selbsteinschätzung, wonach er kein Manager sei und ihm mit der Entwicklung der BVK langsam die Bodenhaftung verloren gegangen sei³⁴⁹. Nach Ansicht der PUK BVK hat er es unterlassen, dafür zu sorgen, dass sich die BVK der geänderten Pensionskassenlandschaft angepasst hat. So hielt er die von ihm in Auftrag gegebene ALM-Studie der ECOFIN nahezu unter Verschluss, weil er deren Ergebnis aufgrund des steigenden Deckungsgrades als von der Realität überholt sah. Das Problem der dünnen Personaldecke in der Vermögensverwaltung ging er verspätet und zögerlich mit der ZHAW-Studie an. Die Ergebnisse der PUK Bern und PUK Basel-Stadt hinterliessen keinen Eindruck. Intern zeigte er Führungsschwächen. So getraute er sich nicht, Daniel Gloor wegen dessen gemeinsamen Ferien mit Thomas Leupin anzusprechen. Die Idee, dass er als Chef der BVK die Gebühren der externen Mandate und selbst diejenigen des langjährigen Controllers hätte überprüfen lassen können, war ihm fremd³⁵⁰.

Diese fehlenden Managerqualitäten trugen dazu bei, dass die Organisation der BVK fünf bis zehn Jahre im Vergleich zu anderen Pensionskassen hinterherhinkte, und die Führungsschwäche war mitverantwortlich, dass sich intern ein Machtvakuum bildete, welches Daniel Gloor für sein deliktisches Handeln auszunutzen vermochte.

Den zuständigen Finanzdirektoren ist vorzuwerfen, dass sie weder 2004 noch 2007 mit der Übernahme der Vermögens- und Liegenschaftenverwaltung auch nur ansatzweise die Frage nach der strategischen Neuausrichtung der Führungsposition der BVK gestellt, die Führungsschwäche von Rolf Huber nicht erkannt und dessen Qualifikationen nie hinterfragt hatten.

4.1.2 Thomas Schönbächler

Thomas Schönbächler trat auf den 1. Mai 2009 sein Amt als neuer Chef BVK an. Er hatte vorher bei der SwissLife in leitender Position gearbeitet und brachte vertiefte Kenntnisse in der Organisation und dem Betrieb von Pensionskassen mit. Schon bei Stellenantritt musste er sich gegen Daniel Gloor durchsetzen, weil dieser vorerst dagegen opponierte, dass Thomas Schönbächler sein Büro auf dasselbe Stockwerk wie jenes von Daniel Gloor verlegte.

³⁴⁹ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Frage 110

³⁵⁰ Personaldossier Rolf Huber; Befragungen Rolf Huber vom 8. November 2011 und 8. Dezember 2011

Thomas Schönbächler setzte bald nach seinem Stellenantritt eine Kostenanalyse (Kohlbergstudie) durch, mit welcher die Kosten externer Mandate erheblich gesenkt werden konnten. Auch der Vertrag mit der Complementa wurde neu ausgehandelt und die Kosten um fast die Hälfte gesenkt. Neu wurden Richtlinien für die externe Mandatsvergabe erlassen. Die interne Organisation wurde verbessert und offenbar konnte er auch zu einer Beruhigung der Gemüter im Anlageausschuss beitragen. Die von der Administrativuntersuchung geforderten Verbesserungen wurden zügig umgesetzt. Ebenso wurde der Vertrag mit der Complementa gekündigt und ein seit Jahren fälliger Global Custodian eingesetzt. Zudem wurde die Sanierung der BVK an die Hand genommen³⁵¹. Die Umstände für die Leitung der BVK waren sowohl intern mit der Verhaftung von Daniel Gloor als auch extern durch die zu Recht kritische Öffentlichkeit widrig. Thomas Schönbächler hat ein schwieriges Erbe angetreten. Bis heute hat er viele organisatorische und strukturelle Veränderungen veranlasst.

4.2 Verwaltungskommission

4.2.1 Aufgaben

Die Verwaltungskommission ist das paritätisch zusammengesetzte Organ, welches den Regierungsrat in wichtigen Versicherungsfragen berät³⁵². Sie empfiehlt die Abnahme der Jahresrechnung und nimmt zu Anträgen auf Änderung der BVK-Statuten Stellung³⁵³. Lukas Briner, langjähriges Mitglied der Verwaltungskommission und des Anlageausschusses, meinte gegenüber der PUK BVK, befragt nach seiner Rolle in der Verwaltungskommission: „Diese Frage stellte ich mir seither selbst immer. Ich fühlte mich meistens überflüssig...“³⁵⁴. Zur Aufgabe der Verwaltungskommission meinte er: „Die Verwaltungskommission hat als einzigen Zweck, der Regierung zu empfehlen, den Geschäftsbericht anzunehmen. Es steht nicht einmal anzunehmen oder abzulehnen, es steht nur anzunehmen.“ In der Tat ist es eine seltsam anmutende Konstruktion, wenn ein Gremium zuhause seines Vorsitzes etwas zu empfehlen hat respektive fast schon empfehlen muss. „Eine groteske Aufgabe“, wie es Lukas Briner bezeichnete³⁵⁵.

4.2.2 Personelle Zusammensetzung und Vergütung

Die Verwaltungskommission besteht aus 16 Mitgliedern, die jeweils für die Dauer von vier Jahren vom Regierungsrat gewählt werden und hälftig von der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite gestellt werden. Besondere Anforderungen mussten die Mitglieder nicht erfül-

³⁵¹ Befragungen Thomas Schönbächler vom 21. Dezember 2010, 25. Januar 2011 und 29. Oktober 2011

³⁵² Art. 51 Abs. 5 BVG

³⁵³ Vgl. http://www.bvk.ch/deu/verwaltungskommission_26460.shtml

³⁵⁴ Befragung Lukas Briner, Frage 28

³⁵⁵ Befragung Lukas Briner, Frage 49

len. Kenntnisse im BVG-Bereich wurden nicht vorausgesetzt³⁵⁶. Der Vorsitz oblag regelmässig dem jeweiligen Finanzdirektor, obschon dies die Statuten so keinesfalls zwingend vorsehen. Sie schreiben lediglich dessen Wahl durch den Regierungsrat vor³⁵⁷.

Die Vergütung war bescheiden. Marco Ruggli, bis im Jahr 2007 Mitglied der Verwaltungskommission und auch des Anlageausschusses, sprach von CHF 150 für eine zweistündige Sitzung, fünf Stunden Vorbereitung und eine Vorsitzung, während die Complementa für die gleiche Sitzung schätzungsweise CHF 10'000 bekommen habe. Dies zeige, wie man sie nicht ernst genommen habe³⁵⁸. Die PUK BVK schliesst daraus jedenfalls, dass es sich um ein nicht wirklich nennenswertes Entgelt handelte, was bei manchen Mitgliedern offenbar mit der Wahrnehmung der Verantwortung oder dem Aufgabenverständnis korrelierte.

4.2.3 Sitzungsrhythmus und Dokumentation

Der Sitzungsrhythmus der Verwaltungskommission beschränkte sich zunächst auf eine bis zwei rund zweistündige Sitzungen pro Jahr und hat sich erst im Jahr 2008 auf quartalsweise Sitzungen gesteigert. Die Protokolle wurden zu Beginn von einer Mitarbeiterin der BVK verfasst. Seit dem Jahr 2008 ist die Protokollführung einer aussenstehenden Sekretärin übertragen, was sehr zur Vollständigkeit und Professionalität der Protokolle beigetragen hat.

4.2.4 Jahresrechnung 2007

Mit einem Mail vom 27. Mai 2008 informierte Regierungsrätin Ursula Gut die Mitglieder der Verwaltungskommission, dass sie seitens eines Mitgliedes die Mitteilung erhalten habe, man wolle dem Regierungsrat die Rückweisung der Jahresrechnung empfehlen. Sie habe sich daher entschieden, die geplante Sitzung vom 29. Mai 2008 zu verschieben und zwischenzeitlich ein Kurzgutachten bei der PwC zu dieser Frage erstellen zu lassen³⁵⁹. Dieses kam zum Schluss, dass die Verwaltungskommission grundsätzlich berechtigt sei, eine Empfehlung hinsichtlich Genehmigung beziehungsweise Rückweisung der Jahresrechnung der BVK zu stellen, sie ihre Empfehlungen jedoch zu begründen und sich dabei auf sachliche Gründe zu beschränken habe³⁶⁰. Als Gründe für die Ablehnung erwähnte Rahel Bächtold von der Vereinigung der Personalverbände des Kantons Zürich (VPV) an der Ersatzsitzung vom 27. Juni 2008 insbesondere das Fehlen einer aktuellen ALM-Studie. Ebenso könne die Umsetzung der Anlagestrategie nicht verfolgt werden und sie rügte die mangelnde Trans-

³⁵⁶ Befragung Lukas Briner, Frage 7

³⁵⁷ § 79 lit. f Statuten Versicherungskasse

³⁵⁸ Befragung Marco Ruggli, Frage 20; Befragung Lukas Briner, Frage 35

³⁵⁹ Mail von Ursula Gut an die Mitglieder der VK betreffend „Absage Sitzung Verwaltungskommission vom 29. Mai 2008“ vom 27. Mai 2008

³⁶⁰ Gutachten zu Fragen im Zusammenhang mit der allfälligen Empfehlung der Verwaltungskommission der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich um Rückweisung der Jahresrechnung vom 18. Juni 2008

parenz bei den Alternativen Anlagen bezüglich Vergabe- und Entschädigungspraxis³⁶¹. Vonseiten der Arbeitgebervertreter wurde die Haltung der Arbeitnehmervertreter bedauert. Man rede eine Krisensituation herbei, welche gemäss den Ergebnissen aus dem Jahr 2007 gar nicht bestehe, meinte Lucius Dürr (Arbeitgebervertreter). Er wisse nicht, worauf die Arbeitnehmerseite spekuliere. Sie wolle die Gelder sicherer anlegen, was bedeute, dass eine schlechtere Rendite erzielt werde. Wahrscheinlich erwarte sie, dass die Politik die Differenz bezahle. Das werde sicher nicht geschehen, liess sich Lukas Briner verlauten. In der Folge wurde die Diskussion gemäss dem Protokoll zunehmend hitziger. Regierungsrätin Ursula Gut warf den Arbeitnehmervertretern unverantwortliches Handeln vor. Sie würde sich Massnahmen überlegen, um den Arbeitnehmenden gegenüber klarzumachen, wie sich die Personalverbände hier verhalten würden. Die vorgebrachten Interessen würden nicht im Interesse der Arbeitnehmerschaft liegen. Sie seien dafür verantwortlich, dass die Destinatäre durch unqualifizierte Voten im Rahmen der Abnahme der Rechnung verunsichert würden. Rolf Huber meinte, es treffe ihn „persönlich sehr“, wenn die Rechnung jetzt zurückgewiesen werde. Sie hätten viel Energie in den Bericht gesteckt³⁶².

Im Hinblick auf eine gütlichere Zusammenarbeit stimmten die Arbeitnehmervertreter schliesslich dem Geschäftsbericht mit Vorbehalt zu. Der Vorbehalt umfasste die Punkte, welche sie zuvor kritisiert hatten.

4.2.5 Würdigung durch die PUK BVK

Dem Gremium mangelte es offensichtlich an Fachwissen. Die Grösse ist für ein konstruktives Klima, in welchem alle ihre Meinung einbringen können, nicht förderlich. Mit den weiter an der Sitzung teilnehmenden Personen seitens der BVK, des Controllers und des Experten für berufliche Vorsorge waren oftmals nicht weniger als 25 Personen an den Sitzungen anwesend. Zu gross ist dabei die Versuchung, die Sitzung ohne Wortmeldung oder aktive Teilnahme zu prestieren oder erst gar nicht zu erscheinen. Zudem war der Sitzungsrhythmus mit ein bis zwei Sitzungen pro Jahr lange Zeit zu gering. Ebenso zu gering ist die Honorierung für die Sitzungsteilnahme, welche offenbar als Äquivalent für den Einsatz empfunden wurde. Eine höhere Bezahlung würde indes auch fachlich höhere Ansprüche an die Mitglieder stellen, welche entsprechende Erfahrung und Knowhow zwingend mitzubringen hätten oder sich obligatorisch an von der Kasse angebotenen Aus- und Weiterbildungsangeboten zu beteiligen hätten. Gemäss Thomas Schönbächler sei im Herbst 2011 eine Ausbildung für sämtliche Verwaltungskommissionsmitglieder durchgeführt worden, was die PUK BVK sehr begrüsst und auch als richtig erachtet³⁶³.

³⁶¹ Jahresrechnung BVK 2007/Stellungnahme der VPV

³⁶² Sitzung Verwaltungskommission vom 27. Juni 2008

³⁶³ Befragung Thomas Schönbächler vom 27. Oktober 2011, Frage 29

Die PUK BVK sieht in der nach dem Eintritt der neuen Arbeitnehmervertreter herrschenden Stimmung, in welcher sich diese Verwaltungskommissionssitzung verfiel, ein Grundproblem der Zusammenarbeit in den Gremien. Zu schnell fühlten sich einige Teilnehmer persönlich angegriffen und konstruktive Diskussionen erschienen eine Zeit lang unmöglich. Nach Ansicht der PUK BVK ist dies Ausdruck einer zu schwachen Führung des Gremiums. Es erscheint der PUK BVK auch überreagiert und wenig pragmatisch, zur Frage der Ablehnung des Jahresberichtes ein Kurzgutachten in Auftrag zu geben.

4.3 Anlageausschuss der Verwaltungskommission

4.3.1 Aufgaben

Der Anlageausschuss hat die Aufgabe, die Finanzdirektion bezüglich der Festlegung der Anlagepolitik zu beraten, wobei er insbesondere Stellung nimmt zum Antragsentwurf zur Anlagestrategie an den Regierungsrat, zur Risikotoleranz der BVK auf der Basis des Vorschlages des Investment Controllers sowie zum Informationskonzept der Finanzdirektion³⁶⁴. Diese Kompetenz stützte sich bis 2005 auf das Verwaltungsreglement der Staatspersonalversicherungskasse. Nach der Ausserkraftsetzung des Verwaltungsreglements im Jahre 2005 wurde der Anlageausschuss im Anlagereglement 2006 als beratendes Organ erwähnt³⁶⁵. Dies ist ab 2005 die einzige schmale rechtliche Grundlage für dieses Organ.

4.3.2 Personelle Zusammensetzung und Vergütung

Der Anlageausschuss besteht aus sechs Mitgliedern der Verwaltungskommission, wobei er sich auch hier hälftig aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern zusammensetzt. Der Vorsitz obliegt jeweils dem zuständigen Finanzdirektor. Rolf Huber meinte, die Arbeitnehmer hätten sich immer über das Ungleichgewicht zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter beschwert. Die Arbeitnehmerseite sei mit absoluten Laien in Anlagefragen vertreten gewesen und habe sich überfordert gefühlt. Sie hätten es sich aber gleichzeitig nicht leisten können, einen Fachmann auf eigene Kosten anzustellen. So habe man entschieden, dass die Arbeitnehmer Fachpersonen als Vertreter bezeichnen können und die BVK sie speziell honorieren würde³⁶⁶. Mit Markus Schneider und Arialdo Pulcini, welche im Herbst 2007 eintraten, kamen in der Folge zwei auf diesem Gebiet erfahrene Personen mit entsprechendem Knowhow in den Anlageausschuss. Die unterschiedliche Entschädigung der Mitglieder wurde zwischenzeitlich behoben und pro Sitzung wird heute allen Mitgliedern pauschal ein Betrag von CHF 600 bezahlt³⁶⁷.

³⁶⁴ Anlagereglement vom 21. Januar 1998, Ziffer I.3, gestützt auf § 21 Abs. 1 des Verwaltungsreglements der Staatspersonalversicherungskasse

³⁶⁵ Anlagereglement von 1. Februar 2006

³⁶⁶ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Frage 266

³⁶⁷ Befragung Thomas Schönbacher vom 27. Oktober 2011, Frage 60

Obschon als paritätisches Organ bezeichnet, waren beide Seiten, wie auch in der Verwaltungskommission, lange Zeit nicht mit den jeweils typischen Eigenschaften von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern besetzt. Markus Schneider hatte vor allem anfangs bei den meisten Arbeitgebervertretern Mühe bekundet, einen Bezug zum Arbeitgebertum zu sehen. „In einer typischen schweizerischen Pensionskasse hat man auf der Seite der Arbeitgeber einen Personalchef, vielleicht einen Finanzchef, Leute, die zu dieser Firma eine Beziehung haben und auch ein Interesse haben, dass es der Kasse gut geht, weil es sonst den Geschäftsverlust ihrer Firma betrifft. Heute kommen auch solche Leute in die BVK, wie ich erfreut feststellte. [...] Vorher fragte ich mich oft, wie die damalige Zusammensetzung überhaupt zustande kommen konnte. Es war für mich absolut ungewohnt, Arbeitgebervertreter zu haben, von denen man gar nicht weiss, was oder wen sie vertreten. Doch solche Gedanken kamen nie auf“³⁶⁸. Vielleicht wurden sie nicht ausgesprochen, doch zumindest bewusst war dies auch einigen Mitgliedern der Arbeitgeberseite. So meinte Lukas Briner auf die Frage, wie es zu seiner Mitgliedschaft in der Kommission gekommen sei: „Er (alt Regierungsrat Eric Honegger) suchte nicht gerade verzweifelt, aber doch mit einem gewissen Aufwand Leute, die als Arbeitgebervertreter bereit wären, Einsitz zu nehmen. Diese Kommission musste paritätisch besetzt sein. Das musste er mir zuerst erklären, das wusste ich vorher nicht. Weil ich in einem Wirtschaftsverband tätig bin, fand er, ich würde mich dafür eignen. Ich habe noch betont, dass die Handelskammer zwar ein Wirtschafts-, aber kein Arbeitgeberverband sei. Das ist ein feiner Unterschied. Er musste mich ein bisschen überreden, aber ihm zuliebe habe ich schliesslich Ja gesagt“³⁶⁹.

Ab dem 1. Januar 2008 nahmen Alex Hinder als Finanzexperte und Christian Walter als Risikoexperte an den Sitzungen des Anlageausschusses mit beratender Stimme teil.

4.3.3 Sitzungsrhythmus und Dokumentation der Sitzungen

Bis ins Jahr 2005 fand lediglich eine Sitzung pro Jahr statt (1998 ausnahmsweise zwei Sitzungen), welche meist rund zwei Stunden dauerte. Ab dem Jahr 2005 nahm der Sitzungsrhythmus langsam zu, wobei zunächst zwei bis drei Sitzungen pro Jahr stattfanden, bevor es im Jahr 2008 deren sechs waren. Mittlerweile hat sich der Sitzungsrhythmus bei vier Sitzungen pro Jahr eingependelt, wobei dieser Rhythmus bei der Beratung einer neuen SAA ausgebaut werden kann. Bis April 2008 wurde nur ein kurzes Beschlussprotokoll erstellt. Verfasst wurde es in der Regel von Daniel Gloor oder früher von Rolf Huber. Erst im Jahr 2008 wurde aufgrund der Arbeitsüberlastung von Daniel Gloor und der Anregungen vonseiten der Arbeitnehmervertreter dieselbe aussenstehende Protokollführerin wie bei der Verwaltungskommission engagiert, was eine professionelle Protokollführung gewährleistet.

³⁶⁸ Befragung Markus Schneider, Frage 10

³⁶⁹ Befragung Lukas Briner, Frage 8

Die Vorbereitung und die Dokumentation der Sitzungen wurden von den Mitgliedern sehr unterschiedlich wahrgenommen. Fakt ist, dass der Anlageausschuss erstmals im Jahr 2008 das Investment Audit der Complementa erhielt. Gemäss Markus Schneider war die Dokumentation der Sitzungen ein „Riesenproblem“. Vielfach seien die Unterlagen erst an der Sitzung verteilt worden. Sehr viele Unterlagen seien gar nicht abgegeben und viele Protokolle nicht verfasst worden. Die Traktanden seien vom Chef BVK bestimmt worden, aber grundsätzlich seien die Verwaltungskommission und der Anlageausschuss von der Finanzdirektion getriebene Institutionen. Dies seien sie auch heute noch³⁷⁰.

Auch wenn es sich beim Anlageausschuss lediglich um ein beratendes Gremium handelt, sollten die Grundlagen der Beratungen bekannt sein. Es geht deshalb nach Ansicht der PUK BVK nicht an, dass er beispielsweise erst Jahre später von der ALM-Studie der ECOFIN aus dem Jahr 2004 erfuhr.

4.3.4 Selbstverständnis des Anlageausschusses

Tatsache ist, dass sich der Anlageausschuss beratend zur Strategie zu äussern hatte. Diese Aufgabe wurde von den Mitgliedern unterschiedlich interpretiert und wahrgenommen. Lukas Briner betonte, dass sie als Gremium gemäss ihrem Auftrag nur beratend tätig gewesen seien. Die Verwaltungskommission oder der Anlageausschuss seien nicht zu vergleichen mit dem Anlageausschuss oder dem Stiftungsrat einer privatrechtlichen Pensionskasse mit entsprechender Entscheidungskompetenz. Die Arbeitnehmer hätten in letzter Zeit ihre Rolle aktiver gesehen, was er nicht unterstützt habe³⁷¹. Im Sinne des Asset and Liability Management, wie es Neu-„Züritütsch“ heisse, sei die Kommission nicht zuständig gewesen. Sie hätten schlicht und einfach ihre Meinung geäussert zur Verteilung der Investitionen. Lukas Briner hätte es als Anmassung empfunden, wenn sie etwas gemacht hätten, das nicht ihr Auftrag gewesen wäre. „Sehr motivierend war diese Aufgabe nicht, im vollen Bewusstsein, dass man in den Gremien keine Verantwortung trägt. Wenn ich Verantwortung getragen hätte, wäre ich wahrscheinlich anders tätig geworden oder zurückgetreten. Bei jedem Wechsel des Finanzdirektors habe ich meinen Rücktritt erklärt. Jeder hat mich dann überredet weiterzumachen“³⁷². Markus Schneider meinte, dass die Mitglieder, welche länger dabei waren, den Eindruck gehabt hätten, keinerlei Verantwortung zu tragen, sondern nur Mitglied eines beratenden Gremiums zu sein. Eines der Hauptprobleme sei in seinen Augen gewesen, dass man zwar eine Strategie für die Geldanlage festlegen könne, aber die Vernichtung oder Vermehrung des Geldes finde primär im operationellen Bereich statt und den habe man gehütet und auf keinen Fall gewollt, dass da jemand hineinschaue oder sich sogar darum kümmere. [...] Er fände es ganz schlecht, wenn man in einem Gre-

³⁷⁰ Befragung Markus Schneider, Fragen 14ff.

³⁷¹ Befragung Lukas Briner durch die PPCmetrics

³⁷² Befragung Lukas Briner, Fragen 16; 57ff.

mium vertreten sei, Dinge diskutiere, darüber abstimme, aber eigentlich überhaupt keine Verantwortung übernehmen müsse³⁷³.

4.3.5 Eintritt von Markus Schneider und Arialdo Pulcini

Der Eintritt von Markus Schneider und Arialdo Pulcini führte schlagartig zu erheblichen Spannungen im Anlageausschuss. Die Arbeitgeberseite, die Protagonisten der BVK und auch die Finanzdirektorin, fühlten sich durch die kritischen Fragen der Arbeitnehmerseite brüskiert und persönlich angegriffen. Regierungsrätin Ursula Gut, welche wie die beiden Arbeitnehmervertreter Arialdo Pulcini und Markus Schneider im November 2007 das erste Mal an einer Sitzung des Anlageausschusses teilnahm, hatte ihren Ohren nicht getraut, ob der Tonalität und des Auftretens der neuen Arbeitnehmervertreter. Sie hätten dazwischengeredet und ihre Position sehr aggressiv vertreten. Das habe sie befremdet, weil sie sich solches Verhalten nicht gewohnt gewesen sei³⁷⁴. Rolf Huber meinte: „Sie gingen voll auf die Person. Die Kritik der Anlagetätigkeit wurde so massiv formuliert, dass sie persönlich genommen werden musste.“ Thomas Liebi, welcher erst im Laufe des Jahres 2009 hinzusties, schätzt das Verhältnis sachlich/persönlich auf 80% zu 20%³⁷⁵.

Der PUK BVK liegen Tonbandaufnahmen der Sitzungen des Anlageausschusses vor und sie schliesst sich nach Auswertung dem Empfinden von Thomas Liebi an. Sie kann in der von den Arbeitnehmervertretern vorgebrachten Kritik wenig Unsachliches oder Persönliches erkennen. Sicherlich hatte diese Kritik etwas sehr Bestimmtes und Direktes, was möglicherweise der Grund dafür ist, dass man sich zu wenig damit auseinandergesetzt hat. Der für dieses Gremium ungewohnte Umstand, bereits in der ersten Sitzung laut Kritik zu üben und etliche Anträge zu stellen, löste eine Abwehrhaltung gegen Markus Schneider und Arialdo Pulcini aus. Das Gefühl, nicht ernst genommen zu werden, führte wiederum bei diesen zu einer zunehmenden Frustration. Die Haltung sei immer gewesen: „Es ist nicht eure Kompetenz, fragt nicht solche Dinge.“³⁷⁶. Gleich wie Lukas Briner hatte auch Markus Schneider mit dem Gedanken an einen Rücktritt gespielt. Er habe beruflich noch nie solche Tiefen mitgemacht wie bei der BVK. Er habe sich in diesem Gremium nicht geschätzt gefühlt³⁷⁷.

4.3.6 Ausgewählte Themen der Sitzungen des Anlageausschusses

Anträge der Arbeitnehmervertreter an der Sitzung des Anlageausschusses vom 19. Mai 2008 provozierten einen Stichentscheid von Regierungsrätin Ursula Gut. Darin wurde die umgehende Erteilung eines externen Auftrages zur Überprüfung des gesamten

³⁷³ Befragung Markus Schneider, Frage 10

³⁷⁴ Befragung Ursula Gut vom 29. November 2011, Frage 125

³⁷⁵ Befragung Thomas Liebi, Frage 68

³⁷⁶ Befragung Arialdo Pulcini, Fragen 37f.

³⁷⁷ Befragung Markus Schneider, Frage 20

BVK-Portfolios, welches durch DLIP investiert wurde, gefordert. Weiter verlangten die beiden Arbeitnehmervertreter eine Bestätigung durch eine unabhängige Stelle, dass die Vergabepaxis der BVK über alle Zweifel erhaben sei. Zudem beantragten sie das Nichteintreten auf den Strategieantrag 2008-2012. Letzteren Antrag begründeten sie unter anderen mit einer fehlenden ALM-Studie und dem sehr progressiven Ansatz der Anlagestrategie. Regierungsrätin Ursula Gut hielt dem Antrag auf Überprüfung der Vergabepaxis durch die DLIP entgegen, diese Fragen beträfen die operationelle Ebene und würden somit nicht zu den Aufgaben des Anlageausschusses gehören³⁷⁸. Bezüglich des Antrages zur SAA 08-12 wurde mit Stichentscheid Eintreten und eine ALM-Studie erst per Ende 2008 beschlossen. Der Grundsatzentscheid, dass eine ALM-Studie zu machen sei, sei nie infrage gestanden, sie habe aber keinen Grund gesehen, eine solche sofort in Auftrag zu geben, meinte Regierungsrätin Ursula Gut gegenüber der PUK BVK. Von der Arbeitnehmerseite seien viele Begehren gekommen, was man sofort hätte machen müssen. Rolf Huber habe dies auch nicht für vordringlich gehalten und sie habe keinen Anlass gehabt, so kurz nach ihrem Amtsantritt an seinen Voten zu zweifeln. Zudem hätten weder die Finanzkontrolle noch der Experte für berufliche Vorsorge oder die Arbeitgebervertreter die Ansicht der Arbeitnehmervertreter geteilt³⁷⁹.

Beide Seiten sind sich einig, dass Stichentscheide für ein formell paritätisches Gremium eher ungewöhnlich und in der Pensionskassenlandschaft beinahe unbekannt sind. Markus Schneider meinte dazu: „Es ist möglich, aber ehrlich gesagt habe ich das in einer normalen Welt bei wichtigen Fragen noch nie erlebt“³⁸⁰. Für das langjährige Mitglied Lukas Briner war dies ebenfalls neu: „Für mich gehört das gar nicht wirklich zu einer Pensionskassenwelt“³⁸¹.

Die beiden von Regierungsrätin Ursula Gut getroffenen Stichentscheide widersprachen der Ansicht des Regierungsrates. Dieser hatte 2003 in Beantwortung einer kantonsrätlichen Anfrage Folgendes erklärt: „Ein Mitbestimmungsrecht der Versicherten kann in der heutigen Struktur der BVK nicht eingeführt werden. [...] In beiden Organen (Verwaltungskommission und Anlageausschuss) führt der Finanzdirektor den Vorsitz. Dieser Vorsitz ist aber mit keinerlei Vorrecht, z.B. dem Recht zum Stichentscheid, verknüpft. Kommission und Ausschuss haben das Recht auf Information und Abgabe von Empfehlungen an Regierungsrat und Finanzdirektion. Das ist das Äusserste, was mit Bezug auf die Mitwirkungsrechte der Versicherten unter heutigen Bedingungen erreicht werden kann. [...] Die fehlenden Mitwirkungsrechte der Versicherten können über eine engagierte Mitarbeit der Versicherten in der Verwaltungskommission und im Anlageausschuss praktisch wettgemacht wer-

³⁷⁸ Sitzung Anlageausschuss vom 19. Mai 2008

³⁷⁹ Befragung Ursula Gut vom 29. November 2011, Fragen 44ff.

³⁸⁰ Befragung Markus Schneider, Frage 69

³⁸¹ Befragung Lukas Briner, Fragen 57f.

den. Die Weiterführung der heutigen Organisationsform der BVK und damit die Inkaufnahme ihrer Nachteile kann deshalb verantwortet werden. Auf Zwischenlösungen ist zu verzichten“³⁸²: Regierungsrätin Ursula Gut war dieser Regierungsratsbeschluss nicht bekannt. Sie habe diesen Stichtscheid sicherlich nicht gerne gefällt, aber es habe auch niemand widersprochen oder gesagt, man solle dies nicht machen³⁸³. Auch der Gesamtergierungsrat, welcher Kenntnis vom Stichtscheid hatte, opponierte nicht dagegen³⁸⁴.

Hinsichtlich der Anträge zur DLIP verfasste Daniel Gloor ein 33-seitiges Papier, welches die Arbeitnehmervertreter jedoch nicht befriedigen konnte³⁸⁵. Die Arbeitnehmerseite besass bezüglich des DLIP-Mandates einen Wissensvorsprung. Arialdo Pulcini waren von „gewissen Leuten“ Informationen zugetragen worden, welche bei ihm ein „ungutes Gefühl“ hinterlassen hatten³⁸⁶. Er habe das Muster eines Vorvertrages erhalten, aus dem er habe ersehen können, welche Verträge unter den „sogenannten Mandanten“ weitergegeben worden seien. Zum Alternativ-Mandat der DLIP habe er Unterlagen gesehen, welche ganz klar darauf hingedeutet hätten, dass im ganzen Bereich der Fee-Regelung übersetzte Provisionen gelaufen seien, die nie hätten stattfinden dürfen³⁸⁷. Auf die Frage, weshalb er diese Information nicht dem ganzen Gremium vermittelt habe, meinte Arialdo Pulcini, dass er von seiner Seite zu wenig in der Hand gehabt hätte, um etwas unternehmen zu können. Deshalb habe er nichts gemacht. Mit dem, was er in der Hand gehabt habe, habe er niemanden anschwärzen können³⁸⁸. Der Antragsteller und die übrigen Mitglieder im Anlageausschuss hatten demnach nicht dasselbe Wissen, weshalb der Entscheid der Finanzdirektorin zum Antrag zur DLIP nachvollziehbar ist. Dies im Gegensatz zum Antrag bezüglich der ALM-Studie. Die sofortige Durchführung wäre nach Ansicht der PUK BVK der damaligen Situation angepasst gewesen.

4.3.7 Rolle der beiden Experten

4.3.7.1 Aufgabe

Alex Hinder beschreibt seine Aufgabe selbst folgendermassen: „Meine Arbeit war, eine externe Sicht in die Beurteilung der Finanzmärkte hineinzubringen. So war das Mandat ursprünglich auch gedacht. Man hatte festgestellt, dass breitere Kompetenzen im ganzen Anlagebereich der BVK fehlen. [...] So habe ich meinen Auftrag verstanden und so bin ich auch hineingekommen. Was ich dann festgestellt habe, waren aber auch gewisse organisa-

³⁸² KR Nr. 168/2003 Anfrage Marco Ruggli

³⁸³ Befragung Ursula Gut vom 29. November 2011, Fragen 131ff.

³⁸⁴ RRB Nr. 1614/2008

³⁸⁵ Papier „BVK: Anlageausschuss – Anfragen und Anträge der Arbeitnehmer“ vom 30. Mai 2008

³⁸⁶ Befragung Arialdo Pulcini, Frage 42

³⁸⁷ Befragung Arialdo Pulcini, Frage 44

³⁸⁸ Befragung Arialdo Pulcini, Frage 88

torische Probleme. Das war der Grund für das ganze Papier. [...] So habe ich meine Rolle bei der BVK verstanden: dass Herr Gloor noch eine Second Opinion hat³⁸⁹.

4.3.7.2 Bericht von Alex Hinder und Christian Walter

Das „Papier“, welches Alex Hinder anspricht, nennt sich in seiner vollen Länge „Beobachtungen zur BVK: Ein Diskussionsbeitrag“ und datiert vom 7. Juni 2008. Es wurde von Alex Hinder und Christian Walter aus eigenem Antrieb verfasst, weil ihnen unmittelbar nach Auftragsbeginn aufgefallen war, dass bei der BVK organisatorisch einiges im Argen lag. Leider konnte das Papier nie zu einer wirklichen Diskussion beitragen. Dazu war der Adressatenkreis zu klein. Lediglich Rolf Huber und Regierungsrätin Ursula Gut erhielten das Papier zu Gesicht, obwohl es auch für die Gremien und die Aufsicht der BVK von Interesse gewesen wäre. In ihrem Bericht nahmen Alex Hinder und der Mitverfasser Christian Walter viele Punkte vorweg, auf welche die PPCmetrics in ihrem ausführlichen Gutachten hinwies. Namentlich nannten sie die fehlende Trennung zwischen Strategie, Taktik und Umsetzung. Ebenso wird die Transparenz/Governance bei der Vergabe von externen Mandaten diplomatisch als „verbesserungsfähig“ bezeichnet und der Erlass entsprechender Richtlinien empfohlen. Auch das Vermeiden personeller Klumpenrisiken und ausgewogener/gut balancierter Entscheidungsgremien mit offener Diskussionskultur wurde angesprochen sowie die Überprüfung der personellen Dotierung in der Vermögensverwaltung der BVK thematisiert. Den Bericht hätten sie zuerst mit Rolf Huber und anschliessend mit Regierungsrätin Ursula Gut besprochen. Rolf Huber sei im Bereich Anlagen zu wenig kompetent gewesen und habe die Kritikpunkte abgeblockt. Sie hätten Regierungsrätin Ursula Gut offen auf die Machtkonzentration und die geringe Fachkompetenz von Daniel Gloor hingewiesen. Sie sei sehr offen für die Kritik gewesen, aber nicht bereit, die personellen Konsequenzen zu ziehen³⁹⁰.

4.3.8 Würdigung zum Anlageausschuss durch die PUK BVK

Es liegt auf der Hand, dass die lediglich beratende Funktion des Anlageausschusses das Verantwortungsbewusstsein nicht förderte. Die geringe Bezahlung hat dieses noch unterstützt. Bis zum Eintritt von Markus Schneider und Arialdo Pulcini muss der Anlageausschuss als Kopfnickergremium bezeichnet werden.

Aus Sicht der PUK BVK hätte der Einzug der neuen Arbeitnehmervertreter eine grosse Chance für die BVK sein können. Man war aber vorerst sehr darauf bedacht, an den alten Mustern festzuhalten, und wollte eine verstärkte Mitsprache tunlichst vermeiden. Auffällig ist, dass alle von extern neu dazugekommenen Mitglieder, also auch die beiden Experten, sich im Anlageausschuss der BVK in eine andere Welt hineinversetzt fühlten, an welche

³⁸⁹ Befragung Alex Hinder, Frage 15

³⁹⁰ Befragung Alex Hinder durch die PPCmetrics

sich die langjährigen Mitglieder wohl längst gewöhnt hatten³⁹¹. Eine Welt jedoch, die nur sehr wenig mit der BVG-Realität zu tun hatte, obschon es sich bei der BVK um eine der grössten Pensionskassen der Schweiz handelt. Zwar wurden mit dem Fällen der beiden Stichentscheide lediglich Empfehlungen zuhanden des Regierungsrates verabschiedet, trotzdem zeigen diese Stichentscheide die konfrontative Stimmung im Gremium und das mangelnde Verständnis für den von Parität und Konsens geprägten BVG-Bereich auf.

Die Mitarbeit der beiden Experten war wichtig und richtig. Leider hielten sie sich in den Gremien, in welchen sie Einsitz hatten (Verwaltungskommission, Anlageausschuss, ICO), sehr zurück. Es sind nur wenige Voten von ihnen in den Protokollen zu finden. Alex Hinder hat seine Rolle darin gesehen, nur etwas zu sagen, wenn er dazu aufgefordert wurde. Es sei nicht seine Fachkompetenz gewesen, er hätte höchstens seine Meinung äussern können. Es sei nicht primär seine Aufgabe gewesen, die organisatorischen Fragen anzusprechen. Sie hätten ihren Diskussionsbeitrag intern geleistet. Es habe zwischen Frau Gut, Herrn Huber und ihm bilaterale Gespräche gegeben. Da sei hinterher aber auch nichts geschehen³⁹². Die PUK BVK bedauert diese Einstellung, weil die Rolle der Experten nicht zwingend durch das Pflichtenheft in dieser Weise begrenzt gewesen ist.

Der Bericht der beiden Experten ist bei Regierungsrätin Ursula Gut auf nicht sehr fruchtbaren Boden gefallen. Sie hat ihn zur Kenntnis genommen, doch mangels personeller Ressourcen (Kündigung Rolf Huber, fehlender Generalsekretär) habe sie diesen Bericht nicht so rasch, wie es gut gewesen wäre, weiterverfolgen können. Konkrete Massnahmen, welche aufgrund des Berichtes angepackt wurden, konnte sie keine nennen³⁹³. Dieses Aufschieben der darin vorgeschlagenen Massnahmen des Berichtes durch Regierungsrätin Ursula Gut erachtet die PUK BVK als unverständlich.

4.4 Investment Committee

4.4.1 Aufgaben

Das ICO tauchte erstmals in der Organisationsverfügung der Finanzdirektion vom 13. Juli 2007 auf. Unter dem Titel „Die GL als Investment Committee“ wurden ihm Aufgaben zugeteilt wie unter anderem taktische Anlageentscheide im Rahmen der SAA, Beschlussfassung über Anträge des Asset Managements, Festlegung von Massnahmen zur Herstel-

³⁹¹ Befragung Markus Schneider, Frage 8: „Mit der Zeit haben wir festgestellt, dass die BVK eine sehr spezielle Konstruktion ist, wie sie mir bisher unbekannt war und wie ich hoffe, sie nie wieder anzutreffen [...] Was ich kannte und für mich sonst klar war, galt in dieser Kasse nicht...“

Befragung Alex Hinder, Frage 18 oder Befragung Alex Hinder durch die PPCmetrics: „Was ich bei der BVK sah, empfand ich als sehr unprofessionell. Umso mehr, als ich bei der Publica Einblick in eine mustergültige Anlageorganisation hatte. Das waren Welten.“

³⁹² Befragung Alex Hinder, Frage 42

³⁹³ Befragung Ursula Gut vom 29. November 2011, Frage 157ff.

lung der Compliance aufgrund der Feststellungen des Investment Controllers sowie der Abschluss und die Kündigung von Verträgen mit externen Experten. Ferner ist das ICO zuständig für die Erarbeitung einer langfristigen SAA in Zusammenarbeit mit dem Versicherungsexperten und dem Investment Controller und für den Abschluss und die Kündigung von Verträgen mit Depotbanken. Die Sitzungen fanden anfänglich vierteljährlich statt. Mit den darauffolgenden Verfügungen hat sich zwar die Zusammensetzung des ICO (siehe III.2.1), nicht jedoch dessen Aufgabe wesentlich verändert.

4.4.2 Geschäftsleitung der BVK als Investment Committee und seine heutige Zusammensetzung

Das ICO war ein Ergebnis der ZHAW-Studie. Anlageentscheide und externe Mandatsvergaben waren so theoretisch breiter abgestützt und fanden eine grössere Diskussionsbasis. Bis zu seiner Zusammensetzung im Jahr 2010 mit dem ständigen Beizug der beiden Experten sowie je eines Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreters bewirkte der Weg über das ICO nach seiner Gründung jedoch faktisch eine Vergrösserung des Einflussbereiches des Leiters Asset Management. Während Daniel Gloor früher die Anträge dem Finanzdirektor vorlegen musste, legte er sie nun einem Gremium vor, welchem er selbst angehörte, dessen Sitzungen er sogar einberief und in welchem er stimmberechtigt war. Alex Hinder, Experte im ICO, meinte: „Das Problem war, dass das Investment Committee aus der Geschäftsleitung der BVK zusammengesetzt war. Nach zwei, drei Sitzungen wurde klar, dass dort das Knowhow total gefehlt hat und dass das Knowhow daher sehr stark bei Herrn Gloor lag. Er war sicher am besten informiert über die Situation der Finanzmärkte und hat sich bei den Kapitalanlagen am besten ausgekannt. In diesem Bereich hatte er einen grossen Vorsprung gegenüber den anderen Mitgliedern des Investment Committees“³⁹⁴. Gegenüber der PPCmetrics ging Alex Hinder sogar noch weiter und bezeichnete das ICO als Alibigremium³⁹⁵. Tatsächlich war die Konstellation bis im Jahr 2010 ungeeignet und das ICO konnte so seine wichtige Aufgabe nicht richtig erfüllen. Mit der heutigen Zusammensetzung (siehe III.2.1) ist dies möglich.

4.5 Zusammenfassende Würdigung der PUK BVK zur Verwaltungskommission, zum Anlageausschuss und zum Investment Committee

Verwaltungskommission, Anlageausschuss und das ICO waren bis zum Eintritt der neuen Arbeitnehmervertreter mehrheitlich unkritische Gremien. Bedingt war dies durch ihre lediglich beratende Funktion. Es ist zudem als Unterlassung des Regierungsrates und der antragstellenden Finanzdirektion zu werten, dass sie es nicht an die Hand genommen haben, Mitglieder einzusetzen, welche sie in der strategischen Führung und der Überwachung un-

³⁹⁴ Befragung Alex Hinder, Frage 18

³⁹⁵ Befragung Alex Hinder durch PPCmetrics

terstützt und so die Machtfülle beim Leiter Asset Management reduziert hätten. Der Anlageausschuss konnte diese Aufgabe aufgrund seiner rein beratenden Funktion, seiner bis 2007 nur jährlich respektive halbjährlich stattfindenden Sitzungen, seines mangelnden Finanz-Knowhows sowie der fehlenden Involvierung in die Entscheidungsprozesse nicht wahrnehmen. So stützte sich die Finanzdirektion und später das ICO, als es sich aus der GL BVK zusammensetzte, auf die Empfehlungen des Leiters Asset Managements, der so eine bestimmende Stellung hatte. Organisatorische Massnahmen wie die Bildung und Stärkung des ICO sowie der Ausschluss des Leiters Asset Management von strategischen Aufgaben hätten nach Ansicht der Gutachter PPCmetrics bereits nach der Revision der BVV 2 im Jahre 2000 ergriffen werden müssen, jedoch spätestens nach Vorliegen des Berichtes der Staatsanwaltschaft III im Jahre 2006. Eine Ansicht, der sich die PUK BVK vollumfänglich anschliesst.

5 Daniel Gloor

5.1 Beruflicher Werdegang

5.1.1 Allgemeines

Daniel Gloor, geboren 1955, schloss im Sommer 1982 sein juristisches Studium an der Universität Zürich ab. Von seiner Studienzeit kannte er Alfred Castelberg (Argus) sowie den nachmaligen Anwalt der BVK, Christoph Burckhardt. Anfang 1983 trat Daniel Gloor in die Dienste der damaligen Schweizerischen Bankgesellschaft ein, wo er eine Finanzausbildung absolvierte und hernach zum Portfoliomanager und Anlageberater avancierte. Auf den 1. September 1989 wurde er als Sekretär der Finanzverwaltung gewählt. Daniel Gloor erwarb sich schnell beste Qualifikationen und wurde rasch befördert. Auf den 1. Mai 1996 wurde die Finanzverwaltung aufgesplittet und die Vermögensverwaltung als eigentliches Amt geführt. Auf diesen Zeitpunkt hin wurde er vom damaligen Finanzdirektor alt Regierungsrat Eric Honegger vom Abteilungsleiter Vermögensverwaltung „dank ausserordentlichem Einsatz, grosser Initiative und sehr guten Fachkenntnissen“ zum Amtschef der Vermögensverwaltung befördert³⁹⁶.

In der Vermögensverwaltung stand Daniel Gloor einem kleinen Team von insgesamt fünf Mitarbeitenden vor. Sein Aufgabenbereich umfasste für die BVK die operative Bewirtschaftung der Kapitalanlagen, die Erarbeitung des Anlagekonzeptes, die Berichterstattung sowie den Einsitz in Gremien.

Am 14. Dezember 1995 erteilte ihm alt Regierungsrat Eric Honegger einen mündlichen Verweis. Daniel Gloor hatte namens der Vermögensverwaltung bereits im Oktober 1992 einem ihm seit Jahren Bekannten ein grundpfandgesichertes Darlehen von CHF 3 Millionen

³⁹⁶ RRB Nr. 1161/1995

gewährt. In den Jahren 1993 und 1994 wurden zwei weitere Darlehen zu je CHF 1 Million bewilligt. Zuständig für die Kreditgewährung wäre aber die Liegenschaftenverwaltung gewesen. In der Folge konnte der Schuldner die Zinsbeträge nicht mehr zahlen. Weil die Sicherheiten nicht dem realen Marktwert entsprachen und dieser ungenügend von Daniel Gloor überprüft worden war, entstand für die BVK ein Verlust von rund CHF 1,8 Millionen.

Von diesem mündlichen Verweis, welcher im Personaldossier mittels Aktennotiz von alt Regierungsrat Eric Honegger festgehalten worden war, hatten weder alt Regierungsrat Christian Huber noch Rolf Huber, welcher ab 2004 sein Vorgesetzter war, Kenntnis.

Daniel Gloor erwarb sich bei seinen Vorgesetzten hohe Anerkennung, welche nebst besten Qualifikationen auch in der Gewährung von Zulagen und lohnmassigen Beförderungen zum Ausdruck kam. Er publizierte auch Fachartikel. Daniel Gloor wies 1998 in der Zeitschrift „Schweizer Personalvorsorge“ unter dem Titel „Keep it simple and straight“ auf die erfolgreiche Anlagepolitik der BVK seit Anfang der Neunzigerjahre hin. Er meinte, die BVK werde inskünftig an einer „jederzeit nachvollziehbaren, transparenten auf Qualität der Anlagen ausgerichteten Anlagepolitik festhalten“³⁹⁷.

Ab Mai 1999 wurde alt Regierungsrat Christian Huber sein Vorgesetzter. Dieser notierte sich anlässlich der Besprechung mit seinem Amtsvorgänger Folgendes:

„Ausgewiesener Spezialist im Bereich Vermögensbewirtschaftung. Ihn hält Selbstständigkeit auf seinem Posten. Hat grosse Kompetenzen, tritt nach aussen gegenüber Banken als Chef Vermögensverwaltung auf. Wenn man Gloor verlieren würde, wäre das ein ernstes Problem. Wird controlled von Complementa AG, St. Gallen, Dr. Brandenberger. Monatlicher Kontakt mit Dr. Brandenberger anlässlich Dienstagsrapports. Golfspieler. Grösste Risikoposition qua Kompetenz. Müsste sofort in ein Bonussystem übernommen werden. Hat Hoffnungen auf Privatisierung der BVK. Gloor hat Auftrag, seine Stellvertretung bereichsweise zu organisieren“³⁹⁸.

Im Januar 2000 wurde Daniel Gloor die Wahl in den Stiftungsrat „Verhaltenskodex in der beruflichen Vorsorge“ bewilligt. Dort arbeitete er am Verhaltenskodex für Mitarbeitende der beruflichen Vorsorge mit. Im Jahre 2001 verlieh eine englische Fachzeitschrift den Länderpreis Schweiz für die langjährige erfolgreiche Anlagestrategie der Vermögensverwaltung der BVK.

Bei der Integration der Vermögensverwaltung in die BVK per 1. Januar 2004 wurde Daniel Gloor formal vom Amtschef zum Hauptabteilungschef zurückgestuft. Sein Lohn blieb aber

³⁹⁷ Schweizer Personalvorsorge 7/98

³⁹⁸ Einvernahme Christian Huber durch die STA III vom 18. September 2010, Frage 25

derselbe und neu war der Chef BVK und nicht mehr der Finanzdirektor sein direkter Vorgesetzter.

Nach der Integration in die BVK arbeiteten Daniel Gloor und seine Assistentin allein im Asset Management. Auffallend war, dass es sich bei seiner langjährigen Assistentin um die Halbschwester von Alfred Castelberg handelte. Diese hatte mit den mutmasslich dolosen Machenschaften von Daniel Gloor und Alfred Castelberg jedoch nichts zu tun. Deren Nachfolgerin, welche Daniel Gloor selber auswählen durfte, war eine Bekannte der Ehefrau von Alfred Castelberg. Erst mit dem Engagement von Thomas Liebi im Jahre 2009 wurde die Vermögensverwaltung um eine äquivalente Stelle erweitert. Damit hatte Daniel Gloor erstmals einen Mitarbeiter, mit welchem er auf Augenhöhe kommunizieren konnte.

Bei den jeweiligen Wechseln der Vorgesetzten (Finanzdirektoren, Chef BVK) liess sich Daniel Gloor Zwischenzeugnisse ausstellen. Darin wurden seine Leistungen und sein Verhalten stets äusserst positiv bewertet.

Die PwC überprüfte regelmässig, ob sich Daniel Gloor an das Reglement über die private Anlagetätigkeit der Mitarbeitenden der Vermögensverwaltung der BVK gehalten habe. Diese Prüfung, welche vor allem auf den Angaben von Daniel Gloor beruhte, bestätigte jeweils die Einhaltung des Reglements.

Am 26. Mai 2010 wurde Daniel Gloor verhaftet und am 11. Juni 2010 fristlos entlassen³⁹⁹.

5.1.2 Gebäudeversicherung des Kantons Zürich

In der Vermögensverwaltung hatte Daniel Gloor auch die Gelder der GVZ anzulegen. Diese wurde auf den 1. Januar 2000 zu einer selbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt umgewandelt, wobei das Mandat zur Vermögensverwaltung weiterhin beim Kanton Zürich verblieb. Im Hinblick auf die geplante Verselbstständigung der BVK schrieb die GVZ das Mandat zur Verwaltung des Reservefonds neu aus. Darum bewarben sich drei Banken sowie Daniel Gloor als Privatperson im Sinne einer Nebenbeschäftigung. Er offerierte ein Honorar von CHF 325'000 pro Jahr, was das günstigste Angebot war. Die GVZ zeigte sich vorerst sehr interessiert an einer Mandatsübernahme durch Daniel Gloor und stellte ihm dies in einem Beschluss in Aussicht⁴⁰⁰. Hernach erfolgte aber eine Kehrtwende. Der Verwaltungsrat hatte Zweifel an der blossen Nebenerwerbstätigkeit und Angst, als Verwaltungsrat in Erklärungsbedarf zu kommen, falls ein grosser Verlust durch die Anlagetätigkeit einer einzelnen Person entstehen würde⁴⁰¹. Deshalb beschloss die GVZ, von der Offerte von Daniel Gloor keinen Gebrauch zu machen. In der Folge wurde das Mandat der Zürcher Kantonalbank (ZKB) übertragen.

³⁹⁹ Personaldossier Daniel Gloor

⁴⁰⁰ Verwaltungsratsbeschluss GVZ 05/2002 vom 19. November 2002

⁴⁰¹ Sitzung GVZ 02/2003 vom 24. Juni 2003, Voten Ernst Jud und Willi Haderer, Seite 12f.

Alt Regierungsrat Christian Huber konnte auch anlässlich der Befragung durch die PUK BVK diesen Entscheid nicht verstehen, weil die Dienstleistung der ZKB viel teurer als die Offerte von Daniel Gloor gewesen sei⁴⁰².

5.1.3 Witwen- und Waisenpensionskasse der Professoren der Universität Zürich

Am 9. Juni 2004 stellte Daniel Gloor bei alt Regierungsrat Christian Huber den Antrag, es sei ihm eine Nebenbeschäftigung zu bewilligen. Er wolle im Mandatsverhältnis das Vermögen der Witwen- und Waisenpensionskasse der Professoren der Universität Zürich (in der Folge: WWPK) verwalten. Das Mandat hatte Rolf Huber mit eingefädelt. Dieser wollte so auch sicherstellen, dass Daniel Gloor eine im Vergleich zur Privatwirtschaft angemessene Entlohnung erhalte⁴⁰³. Die neue Nebenbeschäftigung sollte auch einen Ersatz für das entgangene GVZ-Mandat darstellen⁴⁰⁴. Als Fixlohn waren CHF 140'000 vorgesehen, wobei Daniel Gloor für die genutzte Arbeitszeit und die Infrastruktur der BVK CHF 15'000 abzuliefern hatte.

Der damalige Chef der Rechtsabteilung des Personalamtes, Ernst Danner, erachtete die Nebenbeschäftigung grundsätzlich als bewilligungsfähig. Er stellte aber kritische Fragen zu den Compliance-Regeln und brachte zur Diskussion, ob der Stundenlohn von CHF 1'000 seitens der WWPK für dieses Mandat, der sich aufgrund der von Daniel Gloor angegebenen Arbeitszeit errechnete, in der Vermögensverwaltungsbranche üblich sei⁴⁰⁵.

Aufgrund einer neuerlichen Stellungnahme von Daniel Gloor, in welcher er den Aufwand auf das Doppelte des bisher Vorgebrachten veranschlagte, verlangte die Rechtsabteilung des Personalamtes nunmehr eine Pensumsreduktion von 10% und die Sicherstellung, dass sich keine haftungsrechtlichen Konsequenzen für die BVK ergäben, wenn diese Tätigkeit teilweise während der Arbeitszeit erledigt werde⁴⁰⁶. Daniel Gloor erklärte sich in der Folge bereit, sein Pensum um 5% zu reduzieren⁴⁰⁷. Rolf Huber wies mit Schreiben vom 23. Juli 2004 an den Finanzdirektor darauf hin, es gebe keinen Grund, kleinmütig zu sein. Die Anlage von CHF 200 Millionen der WWPK bedeute keine substanzielle Zeitrolle und mit dieser Nebenbeschäftigung könne Daniel Gloor langfristig an die BVK gebunden werden. Es sei deshalb auf eine Pensumsreduktion zu verzichten. Mit handschriftlichem Vermerk zeigte sich alt Regierungsrat Christian Huber mit diesem Ansinnen einverstanden und bewilligte die Nebenbeschäftigung ohne Pensumsreduktion.

⁴⁰² Befragung Christian Huber vom 8. Februar 2011, Frage 47

⁴⁰³ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Frage 41

⁴⁰⁴ Befragung Christian Huber vom 8. Februar 2011, Fragen 45ff.

⁴⁰⁵ Schreiben Personalamt vom 21. Juni 2004

⁴⁰⁶ Schreiben Personalamt vom 12. Juli 2004

⁴⁰⁷ Schreiben Daniel Gloor vom 15. Juli 2004

Die vorbehaltlose Bewilligung dieser lohnmässig sehr umfangreichen Nebenbeschäftigung durch alt Regierungsrat Christian Huber sowie der bedingungslose Einsatz von Rolf Huber dafür sind für die PUK BVK unverständlich. Dieses Unverständnis ist umso grösser, weil erhebliche und berechtigte Bedenken seitens der Verwaltung geäussert wurden. Der Hinweis, man habe so Daniel Gloor einen im Vergleich zur Privatwirtschaft angemessenen Lohn ermöglichen wollen, geht fehl. Erhebungen, wie hoch entsprechende Löhne seien, wurden nie gemacht⁴⁰⁸. Konkrete Absichten, in die Privatwirtschaft zu wechseln, äusserte Daniel Gloor nicht. Es spricht nichts dagegen, dass Daniel Gloor bei einem Ausfall hätte äquivalent ersetzt werden können, zumal er schon damals CHF 220'000 als Grundgehalt pro Jahr verdiente⁴⁰⁹. Mit dieser Stellenbewilligung erhielt Daniel Gloor ein Gehalt in der Grössenordnung eines Regierungsrates und verdiente weit mehr als die höchsteingestufteten Chefbeamten, was für eine hierarchisch funktionierende Verwaltung keine wünschbare Situation darstellt.

5.1.4 Personalressourcen und Arbeitslast

Daniel Gloor hatte nach seinen eigenen Angaben ein grosses Arbeitspensum zu bewältigen. Insbesondere die Jahre 2000 bis 2003 mit der Börsenbaisse und die Mittelbeschaffung für den Flughafen und die neue Fluggesellschaft hätten ihn stark belastet und auch gesundheitlich mitgenommen. Er wurde von Dritten als gestresst wahrgenommen⁴¹⁰. Sodann war seit Jahren die Frage der Stellvertretung bei einem krankheitsbedingten Ausfall von Daniel Gloor ein Thema. Später wurde mehrfach die Frage aufgeworfen, weshalb die Vermögensverwaltung mit nur einer Person besetzt gewesen sei.

Alt Regierungsrat Christian Huber hatte nach seinem Amtsantritt die Vermögensverwaltung als einen der drei korruptionsanfälligen Bereiche in seiner Direktion bezeichnet. Dies sei eine Lehre aus dem Korruptionsfall Raphael Huber gewesen, für ihn hat jedoch offenbar kein Grund bestanden, organisatorische oder strukturelle Massnahmen anzuordnen, denn Korruption sei primär eine Frage der Persönlichkeit des Mitarbeiters⁴¹¹.

Trotz dieser anscheinend sehr grossen Arbeitsbelastung bewarb sich Daniel Gloor um die beiden erwähnten Zusatzmandate und wehrte sich immer wieder gegen die Regelung seiner Stellvertretung sowie gegen zusätzliche Stellen in der Vermögensverwaltung. Es wurde von ihm und anderen immer darauf hingewiesen, es habe nicht genügend Arbeit für einen zweiten Mann. Auch nach Bekanntwerden der ZHAW-Studie, welche eine personelle Verbreiterung der Vermögensverwaltung empfahl, zweifelte Daniel Gloor an deren Nutzen. Er wehrte sich insbesondere gegen die im Anschluss an die ZHAW-Studie vorgenommenen

⁴⁰⁸ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Frage 42

⁴⁰⁹ RRB Nr. 1519/2003

⁴¹⁰ Befragung Daniel Gloor, Fragen 22ff.

⁴¹¹ Befragung Christian Huber vom 8. Februar 2011, Fragen 28ff.

organisatorischen Änderungen, denn diese behagten ihm offenbar nicht. So monierte er Ende 2007, seine Kompetenzen und Freiräume als Abteilungschef würden immer mehr erodieren, und meinte: „Ich bin nicht zum Wasserträger geboren“⁴¹². Diese Aussage interpretierte er so, dass er sich nicht generell gegen die personelle Aufstockung in der Vermögensverwaltung, aber dagegen gewehrt habe, Leute einzusetzen, die keinen „added value“ schaffen würden⁴¹³.

Die angeblich starke Arbeitsüberlastung verträgt sich nicht mit dem Wunsch nach einem Zusatzverdienst und dem gleichzeitigen Abwehren von zusätzlichem ebenbürtigem Personal. Das Ganze macht nur Sinn, wenn man Daniel Gloor unterstellt, dass er niemanden neben sich dulden wollte, damit seine strafbaren Handlungen nicht entdeckt würden. Den Vorgesetzten von Daniel Gloor, bis Ende 2003 alt Regierungsrat Christian Huber und nachher Rolf Huber, gereicht zum Vorwurf, dass das widersprüchliche Verhalten von Daniel Gloor toleriert wurde und sie es versäumt haben, die Personalressourcen rechtzeitig auszuweiten.

5.2 Charakterisierung von Daniel Gloor

Daniel Gloor wird allgemein als Einzelkämpfer beschrieben. Teamplayerqualitäten werden ihm abgesprochen. Er sei starrköpfig und schwierig zu führen gewesen. Legendär seien seine cholерischen Anfälle gewesen, bei welchen sich sein Gesicht rot gefärbt habe. Ein Gespräch sei dann erst wieder möglich gewesen, wenn sich sein Teint normalisiert habe⁴¹⁴. Die PUK BVK hat keine Veranlassung, an diesen Aussagen, auch aufgrund ihres persönlich gewonnenen Eindrucks, zu zweifeln. Gegen aussen beeindruckte er hingegen mit einer gewissen Bodenhaftung und wird auch als „tougher, korrekter und selbstständiger Mann“ bezeichnet⁴¹⁵.

5.3 Finanzielle Auffälligkeiten

Nebst den strafbaren Handlungen, bei denen Daniel Gloor seit 1997 unrechtmässig finanziell profitiert haben soll, fallen folgende Sachverhalte auf:

5.3.1 Schroder & Co Bank AG

Ein ehemaliger Mitarbeiter der STG Coopers & Lybrand (heute PwC), welcher 1995/1996 zuständig für die Revision der BVK war, gab der PUK BVK als Zeuge Folgendes detailliert zu Protokoll: Bei seiner Revisionstätigkeit in der BVK habe er Kontakt zu Daniel Gloor gehabt. Diesen Kontakt beschreibt er als „kein besonders inniges oder gutes Verhältnis“⁴¹⁶. Der

⁴¹² Schreiben Daniel Gloor an Rolf Huber vom 13. November 2007

⁴¹³ Befragung Daniel Gloor, Frage 35

⁴¹⁴ z.B. Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Fragen 58ff.

⁴¹⁵ z.B. Befragung Ernst Kleiner, Frage 29

⁴¹⁶ Befragung B.B., Frage 11 (Die PUK BVK verzichtet aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes auf die Nennung des Namens.)

Revisor brachte diesen Umstand mit seinem früheren Arbeitsort bei der Schroder & Co Bank AG in Zürich (in der Folge: Schroder Bank) in Verbindung. Dort habe er als zuständiger Revisor gesehen, dass nebst dem Geschäftskonto der BVK die Herren Robert Straub, Daniel Gloor sowie A.A. (siehe III.3.2.6.2), alles damalige Mitarbeitende der Vermögensverwaltung, private Konten gehabt hätten. Dabei seien von diesen Herren schubladisierte Geschäfte abgewickelt worden. Je nachdem, wer Gewinn oder Verlust gemacht hatte, seien die Geschäfte nachträglich dem Geschäftskonto der BVK oder den privaten Konten zugeordnet worden. Es sei um einige Hunderttausend Franken gegangen, wobei die Bank in etwa das Vierfache verdient habe. Dies sei alles zum Nachteil der BVK erfolgt⁴¹⁷.

Die PUK BVK sandte das Protokoll dieser Befragung der Staatsanwaltschaft III zu. Diese führte diesbezüglich Untersuchungshandlungen durch. Sie konnte die Aussage nur insoweit bestätigen, dass diese drei Herren zwar tatsächlich Konten bei der Schroder Bank hatten, jedoch zu wenige Bewegungen registriert waren, als dass sich die Aussagen des Zeugen so hätten verifizieren lassen. Vielleicht habe die Schroder Bank aber auch nicht alle Daten geliefert. Die Konten von Robert Straub und Daniel Gloor seien 1994/1995 saldiert und auf die Sal. Oppenheim übertragen worden. Bei Daniel Gloor habe es sich um wenige Tausend, bei Robert Straub um wenige Zehntausend Franken gehandelt. A.A. habe seine Guthaben, welche auf eine Familienstiftung und eine Firma gelautet hätten, deren wirtschaftlich Berechtigter er selbst gewesen sein soll, im Jahr 1998 im Umfang von knapp CHF 7 Millionen bar bezogen⁴¹⁸.

Robert Straub bestreitet die Darstellungen des ehemaligen Schroder-Mitarbeiters. Auf seinem entsprechenden Konto seien lediglich Geschäfte getätigt worden, welche keinerlei Zusammenhang mit jenen der BVK gehabt hätten⁴¹⁹. Daniel Gloor konnte sich auf entsprechende Frage nicht mehr an sein damaliges Konto erinnern⁴²⁰.

5.3.2 Konten „Havarie“ und „Fidelio“

Daniel Gloor arbeitete seit 1990/1991 mit A.A. bei der Vermögensverwaltung des Kantons Zürich zusammen und war dessen Vorgesetzter. Dieser A.A. soll Daniel Gloor den Vorschlag gemacht haben, für ihn ein Konto zu eröffnen. Dieses Konto trug den Namen „Havarie“ und wurde 1993/1994 bei der Sal. Oppenheim mit CHF 30'000 eröffnet. A.A. handelte für Daniel Gloor über dieses Konto mit Aktien und Optionen. Genaueres will Daniel Gloor nicht gewusst haben. Vermutlich seien auch Front- und Parallel-Running-Transaktionen getätigt worden, doch die Art und Weise der Bewirtschaftung habe ihn nicht interessiert. Das Konto sei steuerlich nicht deklariert worden. In kurzer Zeit vermehrten sich diese CHF 30'000

⁴¹⁷ Befragung B.B., Fragen 13ff.

⁴¹⁸ Aktennotiz zur Besprechung der PUK BVK mit der STA III vom 21. Dezember 2011

⁴¹⁹ Stellungnahme Robert Straub vom 30. Juni 2012

⁴²⁰ Befragung Daniel Gloor, Fragen 442 ff.

um das Zwanzigfache. Auf die Frage des Staatsanwaltes, dass es doch eine etwas ungewöhnliche Konstruktion sei, wenn ein Mitarbeiter ein nicht deklariertes Konto seines Chefs bewirtschaftete, sagte Daniel Gloor: „Ja und jetzt. Vielleicht ist das für einen Beamten heute eine ungewöhnliche Konstellation. Das waren andere Zeiten. Das war doch kein Verbrechen, Geld zu verdienen. Das Vergehen war, dass es nicht deklariert war. That's it.“⁴²¹.

In der Folge wurde dieses Konto im Betrag von CHF 660'000 bei der Sal. Oppenheim 1996 durch Alfred Castelberg aufgelöst, welcher nach dem Weggang von A.A. aus der Vermögensverwaltung alleinige Vollmacht dafür hatte. Die Gelder wurden auf ein Nummernkonto bei der UBS Schwyz mit dem Namen „Fidelio“ transferiert. Diesbezüglich stellte Daniel Gloor Front-Running-Geschäfte durch Alfred Castelberg in Abrede. Das Konto wurde 1999/2000 saldiert. Gemäss Angaben von Daniel Gloor wurde das Geld für den persönlichen Bedarf und das Ferienhaus in Frankreich verwendet. Zu gleicher Zeit wurde auch ein Konto „Exito“ bei der UBS Schwyz eröffnet, wobei unklar war, ob dieses Geld auch vom Konto „Havarie“ stammte⁴²².

5.4 Korruptionsverdacht

Auffallend ist, dass in der gesamten Amtszeit von Daniel Gloor keine konkreten Korruptionsverdachtsmomente gegen ihn geäussert wurden. Ebenso auffallend ist der Umstand, dass keiner der direkten Vorgesetzten (alt Regierungsrat Eric Honegger, alt Regierungsrat Christian Huber, Rolf Huber sowie Thomas Schönbächler) Kenntnisse darüber hatte, dass Daniel Gloor eng mit Walter Meier, Alfred Castelberg, Adrian Lehmann und Thomas Leupin befreundet war und Walter Meier sowie Alfred Castelberg Paten der Kinder von Daniel Gloor waren. Die zahlreichen Mittagessen mit seinen Freunden und auch gemeinsame Ferien im Ferienhaus in Frankreich waren nicht bekannt oder gaben zu keinen Diskussionen Anlass. Bekannt war lediglich sein freundschaftliches Verhältnis mit dem Rechtsanwalt Christoph Burckhardt. Die Mitarbeitenden von Daniel Gloor hatten nur teilweise Kenntnisse von diesen Freundschaften⁴²³. Offenbar war dies innerhalb der BVK kein Gesprächsthema⁴²⁴.

Von seiner Verhaftung waren seine Vorgesetzten völlig überrascht. Er wurde von diesen unter anderem als „preussischer Beamter“ beschrieben⁴²⁵. Nach dem Bekanntwerden der

⁴²¹ Einvernahme Daniel Gloor durch die STA III vom 21. Juli 2010, Frage 95; insbesondere Frage 123; Befragung Daniel Gloor, Fragen 150ff.

⁴²² Einvernahmen Daniel Gloor durch die STA III vom 1. und 21. Juli 2010 sowie vom 21. Oktober 2011

⁴²³ Einvernahme Walter Bosshard (Mitarbeiter der Vermögensverwaltung) durch die STA III vom 13. Januar 2011, Frage 81

⁴²⁴ Befragung Franziska Riederer, Fragen 78ff.

⁴²⁵ Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Frage 31

Affäre habe es geheissen: „Ausgerechnet der Gloor.“ Das sei für alle undenkbar gewesen⁴²⁶.

5.4.1 Verhalten von Daniel Gloor

Daniel Gloor weckte gegen aussen den Anschein des korrekten Beamten. Gegenüber der Geschäftsprüfungskommission des Kantonsrates antwortete er 1996 auf eine Bemerkung von alt Kantonsrat Martin Ott, wo viel Geld vorhanden sei, bestehe Gefahr, dass sich ein Beamter bereichere, Folgendes: „Die BVK ist in jeder Hinsicht eine professionelle Kasse. Es braucht Vertrauen zu den Mitarbeitern. Wenn man das nicht hat, nützt die beste Kontrolle nichts. Von der Organisationsstruktur her ist die BVK eine der fortschrittlichsten Kassen. Bezüglich privater Geschäfte haben wir uns freiwillig Richtlinien unterstellt. Wir dürfen Transaktionen machen, soweit sie nicht im Widerspruch zu unserer Arbeit und zum Arbeitgeber stehen. Wir brauchen einen Leistungsanreiz. Beim Kanton verdienen wir relativ gut. Wir müssen aber auch den Vergleich zur Privatwirtschaft machen“⁴²⁷.

Aus Anlass der zehnjährigen Geschäftsbeziehung mit der State Street Bank & Trust Corp. Boston/Zürich Daniel Gloor eine Armbanduhr im Wert von mindestens CHF 2'000. Daniel Gloor fragte am 26. August 2002 seinen Vorgesetzten alt Regierungsrat Christian Huber an, ob er im Hinblick auf die Bestimmungen des Personalrechtes dieses Geschenk annehmen dürfe. Alt Regierungsrat Christian Huber verweigerte dies⁴²⁸. Im Verhalten von Daniel Gloor erblickte er ein starkes Indiz, dass es sich bei diesem um einen sehr korrekten Mitarbeiter handle.

5.4.2 Räumliche Abschottung

Auffallend ist die räumliche Abschottung von Daniel Gloor innerhalb des Gebäudes der BVK. Dieser thronte im fünften Stock im grössten und sonnigsten Büro mit Aussicht auf den Uetliberg, während der Chef BVK im ersten Stock in einem schattigen Büro Platz hatte. Die etagenmässige Gleichstellung setzte erst Thomas Schönbächler durch, als er sein Büro neben demjenigen von Daniel Gloor platzierte und auch einen durchgehenden Zugriff auf dessen elektronische Agenda veranlasste⁴²⁹.

Offensichtlich führte die ehemalige Vermögensverwaltung neu als Asset Management auch nach dem Umzug in die Gebäude der BVK ein Eigenleben. Ein Verhalten, welches auch durch die Gebäudestruktur der BVK gefördert wird. Die PUK BVK hat anlässlich eines Augenscheines die Räumlichkeiten der BVK an der Stampfenbachstrasse 63 besichtigt und erachtet sie als nur bedingt zweckmässig. Die Büros sind um einen düsteren Innenhof

⁴²⁶ Befragung Christian Huber vom 1. März 2011, Frage 132

⁴²⁷ Sitzung Geschäftsprüfungskommission vom 26. Januar 1996, Seiten 349f.

⁴²⁸ Schreiben Daniel Gloor vom 26. August 2002

⁴²⁹ Befragungen Thomas Schönbächler vom 10. Dezember 2010, Frage 7 und 25. Januar 2011, Frage 20

gruppiert mit schmalen Gängen und wenig Austauschfläche, was die Kommunikation unter den Mitarbeitenden erschwert. Dies verhindert auch eine sich im üblichen Rahmen befindende soziale Kontrolle und fördert das Einzelgängertum. So meinte denn auch der ehemalige Abteilungsleiter der BVK, Erwin Amsler, sie hätten wie zwei Firmen funktioniert, welche sich zufällig manchmal in der Kaffeepause getroffen hätten⁴³⁰.

5.4.3 Gerüchte zum Lebensstil

Im Tages-Anzeiger vom 11. August 2010 erschien ein Artikel, wonach bereits im Jahre 2006 ein Kadermitglied der BVK den damaligen Präsidenten der Finanzkommission, alt Kantonsrat Werner Bosshard, vor Daniel Gloor gewarnt und diesen als Kriminellen bezeichnet sowie darauf hingewiesen haben soll, dass dessen Lebensaufwand aus dem Beamtenalär niemals finanzierbar sei. Werner Bosshard habe hierauf alt Kantonsrat Ernst Züst benachrichtigt.

Die Befragungen der PUK BVK haben Folgendes ergeben: Erwin Amsler hatte in seiner damaligen Wohngemeinde Rümlang anlässlich eines Dorffestes zufälligerweise alt Kantonsrat Werner Bosshard, ebenfalls wohnhaft in Rümlang, getroffen. Erwin Amsler erklärte gegenüber der PUK BVK, er könne nicht ausschliessen, dass er die im „Tages-Anzeiger“ beschriebenen Worte beiläufig am Bratwurststand gesagt habe. Er habe aber nie tiefer mit Werner Bosshard über Daniel Gloor gesprochen. Werner Bosshard bestätigte, dass ihm dies am Wurststand so gesagt worden sei. Etwas Konkretes zum Lebensstil habe Erwin Amsler nicht gesagt. Er habe diese Mitteilung von Erwin Amsler nicht allen Mitgliedern der Finanzkommission, sondern nur denjenigen der SVP mitgeteilt. Erwin Amsler meinte gegenüber der PUK BVK, der Lebensstil von Daniel Gloor sei schon ein Thema in der BVK gewesen. Während sich andere am Wurststand über Mittag verpflegt hätten, sei Daniel Gloor grosszügig essen gegangen. Zudem sei er Golfspieler gewesen. Irgendwann habe dann das Gerücht kursiert, Daniel Gloor habe geerbt, womit das Thema erledigt gewesen sei⁴³¹.

5.4.4 Würdigung zum Thema Korruptionsverdacht durch die PUK BVK

Es erstaunt, dass trotz der lang andauernden deliktischen Tätigkeit von Daniel Gloor keine konkreten Hinweise dazu erfolgt sind. Ebenso erstaunt, dass niemand Kenntnis vom engen persönlichen Beziehungsgeflecht Daniel Gloors mit den Geschäftspartnern der BVK hatte. Dem einzigen konkreten Hinweis, welcher bei alt Regierungsrat Hans Hollenstein einging, wonach die Complementa auf eine allfällige Befangenheit von Daniel Gloor bezüglich des Argus-Mandates hingewiesen hatte, schenkte dieser keine Beachtung, obschon er dies hätte tun müssen (siehe III.3.2.6.4).

⁴³⁰ Befragung Erwin Amsler, Frage 11

⁴³¹ Befragung Erwin Amsler, Fragen 43ff.

Regelungen der BVK, bei geschäftlichen Beziehungen mit befreundeten Personen in den Ausstand zu treten oder die Freundschaft zu melden, bestanden nicht. Eine solche Melde- und Ausstandspflicht ist aber derart offensichtlich und für jeden erkennbar, weshalb sie als fundamentaler Grundsatz an sich gar nicht geregelt werden müsste.

Viel dienlicher wären die personelle Ausstattung der Vermögensverwaltung mit mehr Ressourcen sowie eine andere Kultur des Zusammenarbeitens gewesen. Mit Verstärkung der personellen Ressourcen wäre eine direkte Kontrolle unter vier oder mehreren Augen möglich gewesen. Ebenso hat ein sozialer Austausch innerhalb der BVK nur sehr beschränkt stattgefunden, weshalb Daniel Gloor so ungehindert sein Eigenleben führen konnte.

Konkrete Verdachtsmomente gab es seitens der Mitarbeitenden nicht. Eine vage Äusserung an einem Bratwurststand eines Dorffestes ist nicht mehr als ein Gerücht. Zudem ergeben sich aus den gesamten Strafakten in Anbetracht des erheblichen legalen Einkommens Daniel Gloors keinerlei Hinweise auf einen besonders auffälligen Lebensstil.

Eine Anlaufstelle für Whistleblower, wie dies in der Administrativuntersuchung im Beitrag von Georg Müller angeregt wurde, hätte nach Ansicht der PUK BVK mangels konkreter Hinweise nichts zur Aufdeckung der Korruption beigetragen. Denn auch eine solche Stelle kann mit vagen Vermutungen und Gerüchten nichts anfangen.

5.5 Illoyales Verhalten seitens Daniel Gloor

Das illoyale Verhalten von Daniel Gloor zeigte sich auch darin, dass er seine Geschäftspartner mit Interna der BVK versorgte und mit diesen Strategien der Einflussnahme besprach.

5.5.1 Zusammenarbeit mit Geschäftspartnern

Anlässlich der Hausdurchsuchung bei Alfred Castelberg wurde eine Vielzahl von Dokumenten beschlagnahmt. Daraus geht unter anderem hervor, dass Daniel Gloor diesen nebst anderen Interna mit Protokollen der Finanzkommission versorgt hatte. Einem Protokoll legte er folgendes Begleitschreiben bei:

„STRENG VERTRAULICH

Lieber Fredi

In der Beilage sende ich Dir das FIKO Protokoll vom 2. März 2006. Wie ersichtlich, haben die Mitglieder der Subkommission (ohne T. Toggweiler) nun langsam – auch (!) Krach mit der SVP. Langsam wird Allen klar, was für Idioten die Herren Züst und Toggweiler darstellen. Der Herr H. Züllig (SVP) ist aber auch eine falsche Ratte (siehe Seite 662). Weshalb sage ich Dir dann mündlich.“

Sodann liess Daniel Gloor ihm zur Bearbeitung übergebene Anfragen aus dem Kantonsrat von Alfred Castelberg und Rechtsanwalt Christoph Burckhardt beantworten⁴³².

Nachdem die Kohlbergstudie bei allen Mandatsträgern ein erhebliches Kostensenkungspotenzial eruiert hatte, sandte Daniel Gloor die Kostenzusammenstellung dieser Studie einem Mandatsträger mit dem Hinweis, das Ergebnis der Studie würde direkt bilateral verhandelt. So konnte sich dieser Mandatsträger bestens auf die Besprechung mit der BVK vorbereiten⁴³³.

5.5.2 Strategie gegen den Anlageausschuss

Durch Arialdo Pulcini und Markus Schneider fühlte sich Daniel Gloor schnell bedroht, weshalb er alles daran setzte, sie zu diskreditieren. Rasch griff er zu einer massiven Wortwahl: „Darüber hinaus mache ich mir keine Illusionen, dass der VPV und seine Marschkolonnen klar auf Konfrontationskurs mit der Finanzdirektion, der BVK und letztendlich mit der Vermögensverwaltung gehen. Ich habe in meiner 18-jährigen Dienstzeit beim Kanton noch nie eine derartige Geringschätzung der Tätigkeit der Vermögensverwaltung erlebt wie durch diese Profilierungsneurotiker und Hobby-Anlageexperten“⁴³⁴.

Markus Schneider wurde von Daniel Gloor im Verkehr mit seinen Geschäftspartnern bald nur noch „Haider“ genannt⁴³⁵.

Als Markus Schneider und Arialdo Pulcini im Anlageausschuss kritische Fragen bezüglich des DLIP-Mandates stellten, wurde ein Abwehrdispositiv ausgeheckt. Offenbar kannten sich Thomas Leupin und Markus Schneider von früher durch ihren Beruf als Piloten. Zusammen mit Daniel Gloor wurde ein aussenstehender Kommunikationsfachmann angeworben, welcher ein Konzept gegen den Einfluss von Markus Schneider entwerfen sollte. Daniel Gloor verfasste eine Stellungnahme auf die von Markus Schneider gestellten Fragen. Der Kommunikationsfachmann hatte den Entwurf Daniel Gloors kritisch durchzulesen. Der Fachmann meinte dazu, das Ziel des Schreibens müsse Folgendes sein: „Darum ist es von Vorteil, dass dieses Schreiben von Gloor lang ist und Frau Gut absorbiert. Dies führt dazu, dass sie sich bald ärgern wird über MS, erst recht wenn dieser falsche Aussagen macht und die wahre Motivation sichtbar wird. Ziel sollte es eigentlich sein, dass Frau Gut nach dem Gespräch sagt: Was will denn dieser hergelaufene Hund? Ich habe andere Dinge zu tun, als mich belästigen zu lassen“⁴³⁶.

⁴³² Einvernahme Christopher Chandirami durch die Kantonspolizei Zürich vom 9. Juni 2010, Frage 6

⁴³³ Bericht BDO, Seite 11; Schreiben Daniel Gloor vom 13. April 2010

⁴³⁴ Schreiben Daniel Gloor an Rolf Huber vom 13. November 2007

⁴³⁵ Einvernahme Daniel Gloor durch die STA III vom 10. November 2010, Frage 55

⁴³⁶ Weitergeleitetes Mail von Thomas Leupin vom 1. Juni 2008 an Daniel Gloor

Am 3. Juni 2008 schrieb Daniel Gloor an Rechtsanwalt Christoph Burckhardt, Markus Schneider sei ein Demagoge. Er versuche deshalb, mit Thomas Leupin und dem Werbefachmann ein Abwehrdispositiv aufzubauen, und wolle, dass Christoph Burckhardt auch an ein Meeting komme⁴³⁷. Gemäss Daniel Gloor sei dann nichts aus diesem Plan geworden. Angesprochen auf diesen Vorfall, ob dadurch das Amtsgeheimnis oder das Personalrecht verletzt seien, verneinte dies Daniel Gloor kategorisch⁴³⁸.

5.6 Gesamtwürdigung zu Daniel Gloor durch die PUK BVK

Das Verhalten von Daniel Gloor ist durch organisatorische Schwächen der BVK und mangelnde Führung derselben begünstigt worden. Obwohl seit dem Fall Raphael Huber die Verwaltung auf Korruption sensibilisiert war und die Vermögensverwaltung durchaus als korruptionsanfällig taxiert wurde, sind seitens der Finanzdirektion und der BVK keine personellen und organisatorischen Massnahmen zur Verstärkung der Vermögensverwaltung ergriffen worden. Eine solche Verstärkung hätte sich insbesondere auch mit Blick auf das sich wandelnde Pensionskassenumfeld aufgedrängt. Nach der Integration der Vermögensverwaltung in die BVK gelang es mangels Führung durch den damaligen Chef BVK nicht, Daniel Gloor in das neue Team einzuordnen. So konnte er das bestehende Machtvakuum weidlich ausnutzen.

6 Investment Controller

6.1 Einsatz des Investment Controllers

Die Complementa leistete ihre Dienste als Investment Controller für die BVK in den Jahren 1991 bis 2011. Der Auftrag wurde vom Regierungsrat erteilt⁴³⁹. Benjamin Brandenberger, umtriebiger Gründer und bis vor Kurzem Verwaltungsratspräsident der Complementa, meinte, der Kontakt zur BVK habe mit der Teilnahme von Robert Straub an einem vom ihm veranstalteten Cheminéegespräch begonnen. Er habe solche Gespräche veranstaltet, ähnlich von Tupperware-Partys, weil die von ihm angebotene Dienstleistung noch unbekannt gewesen sei. Die BVK sei anfänglich ihr grösstes Mandat gewesen und habe umsatzmässig mit rund 30% ein Klumpenrisiko dargestellt. 2011 habe es bei ca. 5% gelegen und sei daher kein Klumpen mehr gewesen⁴⁴⁰. Betreut wurde die BVK seitens der Complementa bis etwa 1996/1997 von Benjamin Brandenberger, danach von Ruedi Hauser und ab 2001 von Adrian Gautschi⁴⁴¹. Im Oktober 2011 wurde die Complementa von der State-Street-Gruppe, einem grossen Finanzdienstleister mit Hauptsitz in Boston (USA), übernommen, was nach Angaben von Benjamin Brandenberger jedoch nichts mit der Korruptionsaffäre rund um

⁴³⁷ Mail Daniel Gloor vom 3. Juni 2008

⁴³⁸ Befragung Daniel Gloor, Fragen 239ff.

⁴³⁹ RRB Nr. 1130/1991

⁴⁴⁰ Befragung Benjamin Brandenberger, Frage 7

⁴⁴¹ Befragung Benjamin Brandenberger, Frage 54

die BVK zu tun habe⁴⁴². Adrian Gautschi verliess die Complementa per Ende April 2012. Auch dies stehe nicht im Zusammenhang mit der vorliegenden Untersuchung, sondern weil ihm die neue Struktur nach der Übernahme durch die State Street nicht mehr zusage⁴⁴³.

6.2 Aufgaben der Complementa

6.2.1 Allgemeines

Bis im Jahr 2002 umfasste das Vertragswerk fünf einzelne Verträge, welche jeweils verschiedene Aufgabenbereiche regelten. Im Vordergrund standen die Strategieberatung und das Controlling der Bewirtschaftung der BVK-Kapitalanlagen, wobei die Dienstleistungen der Complementa aufgrund neuer Anlageinstrumente und im Rahmen der internationalen Diversifikation der BVK-Anlagen im Laufe der Jahre immer stärker beansprucht wurden. Das Anlagereglement dieser Zeit sah für den Investment-Controller ebenfalls einen umfassenden Aufgabenkatalog vor⁴⁴⁴. Anfang 2003 wurden die verschiedenen Vertragswerke zu einem einheitlichen Gesamtvertrag „Finanzielle Führung der BVK“ zusammengefasst und dessen Wirkung wurde rückwirkend auf den 1. Januar 2002 festgelegt⁴⁴⁵. Für die hauptsächliche Tätigkeit verweist der Vertrag auf das ihm beiliegende Leistungsdevis, worin grob zusammengefasst folgende Leistungen der Complementa umschrieben sind: Unterstützung der BVK bei der Strategiefindung und -umsetzung, monatliches Performance-Reporting, vierteljährlicher BVV 2-Report, Monatsmonitor (Führungssupport I) sowie jährliches Investment Audit (Führungssupport II, Stärken-Schwächen-Analyse der Anlageorganisation, ursachenorientierte Frühwarninformation zur Bewältigung von Strategie- und Umsetzungsrisiko).

Das Leistungsdevis des Vertrages ist in vieler Hinsicht unklar. Dies sieht auch Michael Brandenberger, Sohn von Benjamin Brandenberger und ehemaliges VR-Mitglied der Complementa, so. Auf die Frage, ob er die Verträge prägnant und klar formuliert fände, meinte er: „Nein. – Das Problem der Controllingfunktion war immer, dass es keine eindeutige Definition davon gab“⁴⁴⁶. Dieser Umstand entpuppte sich in der Tat als Stolperstein, wie sich bei den Befragungen durch die PUK BVK ergab und was auch die unterschiedliche Meinung der Gutachter der PPCmetrics und der Complementa zu deren Rolle teilweise zu begründen vermag. Weitere Aufgaben lassen sich auch dem Funktionsdiagramm als Anhang zum Anlagereglement 2006 entnehmen, an dessen Erarbeitung die Complementa begutachtend

⁴⁴² Befragung Benjamin Brandenberger, Frage 165

⁴⁴³ Befragung Adrian Gautschi vom 8. Dezember 2011, Fragen 11ff.

⁴⁴⁴ Anlagerichtlinien 1995, 1996, 1998 und 2001, Ziffer I.7; ab 2006 galt das Funktionsdiagramm als Anhang zum Anlagereglement vom 1. Februar 2006.

⁴⁴⁵ RRB Nr. 1994/2002: Der Regierungsrat ermächtigte die Finanzdirektion auf deren Antrag hin, den ausgehandelten Vertrag mit der Complementa abzuschliessen.

⁴⁴⁶ Befragung Michael Brandenberger, Frage 21

mitwirkte. In diesem Anhang sind die Aufgaben des Investment Controllers detailliert aufgeführt⁴⁴⁷.

6.2.2 Rapportierung durch die Complementa

Die Complementa verfasste monatliche Monitorings, worin über die finanzielle Lage und die Vorsorgesicherheit, die Umsetzung und Einhaltung der Anlagestrategie (Compliance) sowie über die Führungsaktivitäten und Verantwortlichkeiten rapportiert wurde. In den jährlichen (beziehungsweise halbjährlichen) ausführlichen Investment Audits wurden zusätzliche Punkte wie Führungsorganisation oder Perspektive der Vorsorgesicherheit behandelt. Diese Berichte wurden der BVK und der Finanzdirektion zugestellt. Ab 2008 erhielt sie auch der Anlageausschuss.

Die Complementa rapportierte zusätzlich in ein- bis zweimonatlichen Sitzungen persönlich der Finanzdirektion (RR-Controller-Audienzen). An diesen Sitzungen nahmen ausschliesslich der Finanzdirektor, sein Generalsekretär und der Controller teil. Der Controller verteilte hierzu jeweils knappe Notizen an die Anwesenden. Der Investment Controller berichtete zudem in der Regel einmal jährlich an den Sitzungen des Anlageausschusses sowie der Verwaltungskommission.

6.2.3 Kritik der Gutachter der PPCmetrics

Nach Auffassung der Gutachter der PPCmetrics ist die Berichterstattung der Complementa für alle in die Führung der BVK involvierten Organe und Stellen das zentrale Führungsinstrument, auf welches sich auch die Finanzkontrolle sowie die PwC bei der Revision abstützten. Deshalb sei zu prüfen, wie die Complementa diese Aufgabe in den einzelnen Bereichen wahrgenommen habe⁴⁴⁸.

6.2.3.1 Kritik an der Strategieberatung

Die PPCmetrics ist der Ansicht, die Complementa habe sehr wohl immer wieder Empfehlungen zur Strategieberatung gemacht. Zudem sei dies gemäss Vertrag auch ihre Aufgabe gewesen. Kritisch beurteilt wird, dass die Complementa trotz der seit 2002 bestehenden Kenntnis der mangelnden Risikofähigkeit bis und mit dem Audit 2008 nie die Durchführung einer umfassenden ALM-Analyse empfohlen habe. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Verpflichtungen sowie eine Charakterisierung des Risikos von unterschiedlich risikobehafteten Anlagestrategien haben nicht stattgefunden. Dies wäre eine Führungsaufgabe der Organe der BVK gewesen. Ohne eine ALM-Studie habe aber die Vorsorgesicherheit nicht beurteilt werden können.

⁴⁴⁷ Gutachten PPCmetrics, Seiten 34f.

⁴⁴⁸ Gutachten PPCmetrics, Seiten 37ff.

6.2.3.2 Kritik an der Beratung der Umsetzung der Anlagestrategie

Es treffe zu, dass die Complementa bei der Auswahl von Produkten und der Vergabe von externen Vermögensverwaltungsmandaten nicht beteiligt gewesen sei. Kritisch beurteilt wird jedoch, dass die Complementa immer wieder taktische Empfehlungen abgegeben habe, was keine Aufgabe eines Investment Controllers sei. Ebenso kritisiert wird die Empfehlung, Anlagen im Bereich Currency Management einzuführen.

6.2.3.3 Kritik an der Beratung bei der Überwachung der Führungs- und Anlageorganisation

Die PPCmetrics bemängelt, dass sich nirgends eine Kritik an der ungenügenden Führungs- und Anlageorganisation der BVK und der Machtkonzentration des Leiters Asset Management finden lasse. Während Jahren sei die Anlageorganisation immer wieder als gut bezeichnet worden (in den Berichten der Complementa wurde dies mit einer grünen Ampel bildlich dargestellt). Adrian Gautschi habe gegenüber der PPCmetrics erklärt, die Machtfülle von Daniel Gloor sei ihm sehr wohl bewusst gewesen. Er habe aber bloss in den monatlichen Audienzen auf die Erschwerung seiner Arbeit durch Daniel Gloor hingewiesen. Diese Aussage lasse sich gemäss PPCmetrics jedoch nicht verifizieren. Erstellt sei einzig, dass Kritik betreffend den möglichen Interessenkonflikt der DLIP bei der Erhöhung der Hedge-Funds-Quote bei Regierungsrätin Ursula Gut angebracht und ihr mitgeteilt worden sei, der Leiter Asset Management habe eine kritische Empfehlung zu den Hedge Funds abgeschwächt. Die PPCmetrics ist der Ansicht, die Kritik an der Machtfülle des Leiters Asset Management sowie an einzelnen Investments hätte offen und transparent schriftlich in den Auditberichten festgehalten werden müssen.

6.2.3.4 Kritik an der Beratung bei der Überwachung des Anlagereglements

Die Complementa sei für die Überwachung der Einhaltung des Anlagereglements verantwortlich. Das Anlagereglement sei jedoch in der Periode 2003 – 2009 mehrfach verletzt worden, ohne dass ein Hinweis der Complementa in den schriftlichen Unterlagen erfolgt sei. Als Beispiele werden die Mandatsvergaben 2004 und 2005 genannt. Diese seien ohne Ausschreibungsverfahren durchgeführt und nicht von der Finanzdirektion bewilligt worden, obwohl diese gemäss Anlagereglement 2001 dafür zuständig gewesen sei. Das Mandat DLIP beispielsweise sei ein Beratungsmandat gewesen, welches von der Finanzdirektion zu bewilligen gewesen wäre. In Tat und Wahrheit sei es aber vom Leiter Asset Management vergeben worden.

6.2.3.5 Kritik an der Berichterstattung

Die PPCmetrics ist der Ansicht, mit den detaillierten Berichten der Complementa seien die Voraussetzungen für ein effektives und effizientes Controlling erfüllt gewesen. Kritisiert wird, dass auf bekannte Mängel nicht umfassend in den Berichten hingewiesen worden sei. Die verantwortlichen Stellen hätten deshalb keinen Anlass gehabt, etwas zu ändern.

6.2.4 Verständnis der Complementa hinsichtlich ihrer Aufgabe als Investment Controller

Die Complementa verfasste eine Stellungnahme zum Gutachten der PPCmetrics⁴⁴⁹. Sie unterscheidet darin grundsätzlich zwischen der Verwaltungsverantwortung und der Führungsverantwortung. Die Verwaltungsverantwortung beinhalte dabei die herkömmliche Überwachung der Ordnungsmässigkeit, welche mit der Kontrollfunktion einhergehe. Die Führungsverantwortung beziehe sich auf die ziel- und erfolgsorientierte, die ergebnisorientierte Überwachung der Steuerung der Finanzierungsprozesse, welche mit dem Controlling verbunden sei. Zur Wahrnehmung der Kontrollverantwortung könne das Führungsorgan beispielsweise ein IKS etablieren, zu jener der Controllerverantwortung könne es sich durch eine Fachstelle für Investment Controlling unterstützen lassen. Die Gutachter der PPCmetrics hätten es versäumt, die Unterscheidung zwischen Kontrolle und Controlling zu machen. Die kritisierten Schwachpunkte seien grösstenteils der Kontrolle und nicht dem Controlling zuzuweisen. Diesen Begriff des Investment-Controllings habe die Complementa bereits Ende der Achtzigerjahre - vor der Gründung der PPCmetrics - geprägt und inhaltlich besetzt.

Ein nach ihren Prinzipien konzipiertes Investment Controlling sei auf die Überwachung der aus dem Finanzierungsprozess tatsächlich resultierenden Erträge (das heisst erfolgsorientiert) ausgerichtet und fokussiere weniger auf die Überprüfung organisatorischer Strukturen und Gegebenheiten der Vermögensverwaltung, was eher einem IKS-orientierten Ansatz entsprechen würde. Ein solches Informations- und Controllingkonzept sei aber kein „automatischer Pilot“, der die notwendigen Steuerungsimpulse, für die das Führungsorgan verantwortlich zeichne, automatisch auslöse. Es setze vielmehr zwingend voraus, dass die Signale von der Führung tatsächlich aktiv aufgenommen und in entsprechende Massnahmenentscheide umgesetzt würden. Dazu seien einerseits hinreichende Führungsbereitschaft und Sensibilität für Probleme und andererseits entsprechende Führungsfähigkeiten sowie Durchsetzungsvermögen nötig. Allgemein gesprochen, bestehe die Rolle der Complementa als Controllingfachstelle darin, relevante Informationen, die für eine ziel- und erfolgsorientierte Steuerung des Finanzierungsprozesses nötig seien, als Führungsinstrument so aufzubereiten, dass die Führungsverantwortlichen wesentliche Probleme im laufenden Prozess zur Kenntnis nehmen und rechtzeitig sachdienliche Entscheide treffen könnten. Sie biete aber keinen Totalservice im Sinne eines Generalunternehmens an.

Aus Sicht der PUK BVK ist diese theoretische Umschreibung der Controllertätigkeit wenig befriedigend und zielführend. Deshalb sind die einzelnen Tätigkeitsbereiche der Complementa für die BVK eingehender zu betrachten.

⁴⁴⁹ Stellungnahme Complementa vom 19. Januar 2012

6.2.5 Aufgaben der Complementa im Bereich Anlageorganisation

Gemäss Leistungsdevis sind unter der Überschrift „Controller-Empfehlungen zur Verbesserung/Stabilisierung des Anlageerfolges“ folgende zwei Punkte geregelt:

- Massnahmenvorschläge zur Verbesserung der Grundlagen für die finanzielle Führung (Anlagerichtlinien, Checkliste für die Führung in kritischen Situationen, Funktionsdiagramm usw.)
- Konkrete Ansatzpunkte für mögliche Verbesserungen in der Anlageorganisation (Eigenverwaltung/Fremdverwaltung, Auftragsformulierung, Managementstil usw.)⁴⁵⁰.

Die Befragung der Mitarbeitenden der Complementa ergab keine deckungsgleichen Resultate. Sie meinten jedoch einheitlich, die Zweckmässigkeit der Organisation der BVK sei sehr wohl überprüft worden. Was man dem Finanzdirektor konkret mitgeteilt habe, wüssten sie nicht mehr genau, doch sei die Machtfülle von Daniel Gloor offensichtlich gewesen⁴⁵¹. In ihrer schriftlichen Stellungnahme zum Gutachten PPCmetrics führte die Complementa aus, es sei klar gewesen, dass eine Person im Asset Management knapp gewesen sei. Ihre Beurteilung sei aber umsetzungsgetrieben gewesen und habe sich primär an den Renditen orientiert. Aus Resultateoptik sei der zusätzliche Aufbau von Stellen damit nicht zwingend gewesen. Ein Führungsvakuum oder eine Machtkonzentration insbesondere seit Einführung des ICO seien für den Controller nicht erkennbar gewesen. Wie diese Führung gelebt worden sei, hätten sie als Controller im Detail nicht beantworten können, da sie nie in die Entscheidungen involviert gewesen seien⁴⁵².

Entscheidend für die Beurteilung der Tätigkeit der Complementa sind für die PUK BVK die jährlichen Investment Audits. Dort sind die Beurteilungen der Führungs- und Anlageorganisation festgehalten. Darin findet sich kein einziger Hinweis bezüglich der ungenügenden Führungs- und Anlageorganisation der BVK. Im Gegenteil: Die von der Complementa zur Beurteilung verwendeten Ampeln waren immer auf Grün – Situation in Ordnung - respektive „+++“ (höchste Bewertung) gestellt. In den Jahren 2004 bis 2006 verwendete die Complementa zur Führungsorganisation folgende Textbausteine: „Klare Kompetenzregelung, klare Verantwortlichkeiten. Effektive und effiziente Einflussnahme. Eine straffe Führung ermöglicht rechtzeitiges Reagieren auf absehbare Gefahren und Chancen zum Schutz des Deckungsgrades.“ Positiv wurde dabei der stärkere Einbezug des Anlageausschusses (2005) und der GL BVK aufgeführt, ohne dabei jedoch auf die damit verbundene Macht-

⁴⁵⁰ Leistungsdevis, Seiten 9ff.

⁴⁵¹ Befragung Benjamin Brandenberger, Fragen 37, 75; Befragung Michael Brandenberger Frage 42; Befragung Adrian Gautschi vom 1. November 2011, Frage 219

⁴⁵² „BVK: Aktennotiz zum PUK-Gutachten der PPCmetrics“ von Adrian Gautschi und Daniel Signer vom 16. Januar 2012 (als Beilage 6 zur Stellungnahme der Complementa vom 19. Januar 2012), Seite 1

stärkung von Daniel Gloor bezüglich der Mandatsvergaben hinzuweisen⁴⁵³. Ähnliches Lob liest man wortgleich in den Investment Audits 2007 und 2008⁴⁵⁴. Dort ist unter anderem die Rede von klar zugewiesenen Aufgaben, welche entsprechend erfüllt werden, sowie einer gut strukturierten Anlageorganisation, welche eindeutige Zuweisungen der Verantwortlichkeiten zulasse. Zudem seien bezüglich Zweckmässigkeit die Verantwortlichkeiten stufengerecht geregelt. Die Überwachung funktioniere. Im Investment Audit 2008 liest man sogar: „Die klar gegliederte Führungsstruktur mit Ausrichtung auf die Anforderungen der Pension Fund Governance ist eine ausgewiesene Stärke der BVK“⁴⁵⁵.

Benjamin Brandenberger meinte dazu, aus dem Leistungsdevis sei klar erkennbar, dass mit dem Complementa-Controlling als Führungsinstrument die Anlageorganisation von den Ergebnissen her und nicht etwa – wie dies von dem Gutachtern der PPCmetrics erwartet und kritisiert worden sei – aufgrund struktureller und formaler (organisatorischer Gegebenheiten) beurteilt werde⁴⁵⁶.

Inwiefern diese Auffassung von Controlling „ganz klar“ aus dem Leistungsdevis hervorgehen soll, sieht die PUK BVK nicht. Sie ist wie die Gutachter der PPCmetrics der Auffassung, bei der Beurteilung der Anlageorganisation handle es sich um eine effektiv strukturell-formelle Prüfung und nicht um eine ergebnisorientierte. Denn um lediglich vom Ergebnis auf eine Organisation zu schliessen, bedarf es keines Controllers. Dieser hat nach Ansicht der PUK BVK andere Aspekte der Anlageorganisation zu prüfen, so, wie dies offenbar auch von den jeweiligen Finanzdirektoren verstanden worden ist. Die PUK BVK ist ob dem jahrelangen Schweigen des Controllers bezüglich der Anlageorganisation erstaunt, zumal es die Complementa offenbar selbst als ihre Aufgabe betrachtete, die Instrumente für eine sinnvolle Führungsorganisation mit ihren anderen Kunden zu vergleichen. Spätestens dabei hätte die mangelnde Organisation der BVK erkannt werden müssen. Solches ist sämtlichen in der BVG-Welt heimischen Personen, welche die BVK von aussen betraten (Alex Hinder, Markus Schneider und Arialdo Pulcini), sofort aufgefallen. Deshalb wäre es die Pflicht der Complementa gewesen, auf die mangelhafte Organisation der BVK hinzuweisen.

6.2.6 Die Aufgaben der Complementa im Bereich der externen Mandate und deren Vergabe

Im Leistungsdevis wird festgehalten, die Complementa begleite als Investment Controller die laufende Arbeit der einzelnen beauftragten Vermögensverwalter. Gemäss dem Funktionsdiagramm war die Complementa zuständig für die Kontrolle und Durchführung des An-

⁴⁵³ Investment Audit 2004, Seite 7; Investment Audit 2005, Seite 9; Investment Audit 2006, Seite 11

⁴⁵⁴ Investment Audit 2007, Seite 25; Investment Audit 2008, Seite 11

⁴⁵⁵ Investment Audit 2008, Seite 25

⁴⁵⁶ Stellungnahme der Complementa vom 19. Januar 2012, Seiten 8f.

lagerelements, die Planung und Kontrolle der Auswahl der Asset Manager sowie die Planung und Kontrolle der Verwaltungsaufträge inklusive schriftlicher Vereinbarung der Vertragsbedingungen auf Auftragspezifikationen.

Auch zu diesem Punkt befragt, konnten die Antworten der Befragten nur bedingt Klärung bringen. Michael Brandenberger meinte, die Überwachung der externen Mandate sei Teil ihres Auftrages gewesen⁴⁵⁷. Auch Benjamin Brandenberger war der Ansicht, eine Verletzung des Anlagereglements hätte gerügt werden müssen⁴⁵⁸. Adrian Gautschi und Daniel Signer führten schriftlich hierzu aus, sie hätten die Einhaltung des Anlagereglements auf folgende Punkte überprüft:

- „- Prüfung der umsetzungskonformen Limiten und Vorgaben (vor allem Konformität der Anlagen mit den Vorgaben, Einhaltung der Strategiebandbreiten, Rating-Restriktionen)
- Die Prüfung des gesamten Anlagereglements (insbesondere organisatorische Belange, Sorgfaltspflichten, Loyalitätsbestimmungen, usw.) sei nicht die Aufgabe des Controllers. Wir (die Complementa) gehen davon aus, dass die Finanzkontrolle respektive die Revisionsstelle (PwC) für die Einhaltung der Vorgaben besorgt waren.
- Über den Prozess und die Begründung bei der Mandats- oder Fondsauswahl wurde der Investment Controller bis zum heutigen Tag aus „Vertraulichkeitsgründen“ durch die BVK nie informiert.“

Diese Ansicht stimmt nicht mit dem Funktionsdiagramm zum Anlagereglement 2006 überein. Das Anlagereglement sieht vor: „Die Auswahl der externen Vermögensverwalter hat mit aller Sorgfalt und nachvollziehbar zu erfolgen. Die Erwägungen des Auswahlverfahrens sind zu protokollieren.“ Dieser Punkt sei vom Compliance-Check tatsächlich nicht erfasst worden, was sich wiederum durch das dem Mandatsvertrag zugrunde liegende Controlling-Konzept erklären lasse, führt die Complementa hierzu aus⁴⁵⁹.

Die PUK BVK teilt diese Ansicht nicht und ist der Meinung, eine Verletzung des Auswahlverfahrens hätte von der Complementa gerügt werden müssen. Bezüglich des Auswahlprozesses haben bis zu den erst im Jahr 2010 erlassenen Richtlinien zur Mandatsvergabe gar keine weiteren Vorgaben existiert, was teilweise auch von der Complementa bemängelt worden war. Die Nachvollziehbarkeit der Auswahl hätte jedoch durch die Complementa überprüft werden müssen. Benjamin Brandenberger vertrat die Ansicht, es sei nicht die Aufgabe der Complementa gewesen zu mahnen, dass es sich bei der Argus um eine unbekannte Firma handle. Er habe es nicht als seine Aufgabe empfunden, dies zu melden. Die Complementa biete keinen Totalservice. Sie habe einen definierten Katalog von Führungsaufgaben

⁴⁵⁷ Befragung Michael Brandenberger, Frage 42

⁴⁵⁸ Befragung Benjamin Brandenberger, Frage 134

⁴⁵⁹ Stellungnahme der Complementa vom 19. Januar 2012, Seiten 12f.

zugrunde gelegt⁴⁶⁰. Adrian Gautschi meinte zu diesem Punkt, es sei Aufgabe der Complementa gewesen, die Einhaltung des Anlagereglements zu überprüfen. Wenn es nicht eingehalten worden sei, dann sei es sicher seine Aufgabe gewesen, im Rahmen des Monitors einen Hinweis zu machen. Vom Abschluss eines neuen Mandates hätten sie spätestens dann erfahren, wenn sie es in den Performance-Report hätten integrieren müssen, was jeweils bei Start des Mandates oder bei Investitionsbeginn gewesen sei. In der Regel seien dies keine grossen Zeiträume gewesen. Wenn es ein Managermandat gewesen sei, dann sei klar gewesen, dass ein Vertrag vorliegen müsse, und er habe Herrn Gloor gebeten, ihm diesen zu geben, damit er die vertraglich vereinbarten Restriktionen in das Reporting übernehmen können. Die Verträge habe er nicht proaktiv von Herrn Gloor erhalten, er habe ihnen jeweils nachrennen und oft mehr als einmal nachfragen müssen⁴⁶¹.

Nach Ansicht der PUK BVK wäre die Complementa gehalten gewesen, bei speziellen Mandaten wie der DLIP oder der Argus ihre Feststellungen und Bedenken schriftlich mitzuteilen. Bezüglich des Argus-Mandates hat Adrian Gautschi alt Regierungsrat Hans Hollenstein auf die schlechte Performance und die mögliche persönliche Befangenheit hingewiesen. Seine Kritik an der DLIP hat er der BVK mitgeteilt und diesbezüglich auch eine Sitzung einberufen. Er hat weitere Kritikpunkte (Korrekturlesen seitens Daniel Gloor, Interessenskonflikt bzgl. Erhöhung der Hedge-Funds-Quote bei volumenabhängiger Entschädigung) der Finanzdirektorin vorgetragen. Diese Bedenken haben aber nie Eingang in die monatlichen Berichte gefunden. Nur so wäre sichergestellt gewesen, dass sie einem breiteren Adressatenkreis zur Kenntnis gebracht worden wären.

Die PUK BVK betrachtet die Überprüfung der Mandate inklusive jener der Kosten als Aufgabe der Complementa. Benjamin Brandenberger meinte hierzu, standardmässig sei gefragt worden, ob die Kosten/Gebühren in Ordnung seien. Ob diese Frage aber einen Score erhalten habe, wisse er nicht mehr. Der Controller könne mit einem Quervergleich den Eindruck gewinnen, ob die Gebühren sehr hoch seien oder nicht. Aber man müsse zuerst einen Quervergleich machen⁴⁶². Adrian Gautschi führte aus, man habe dies gemacht, doch sei die Vergleichsbasis gering gewesen, weil die BVK in gewissen Bereichen sehr grosse Mandate gehabt habe und der Vergleich mit Mandaten mit deutlich geringeren Volumina wenig aussagekräftig gewesen sei⁴⁶³.

Die PUK BVK erachtet diese Aufgabe durch die Complementa als nicht erfüllt. Zwar hat sie in ihren Audits beiläufig jeweils die Kosten der Mandate beurteilt. Im Quervergleich erachtete sie diese jedoch mehrheitlich als in Ordnung. Daher erstaunt es umso mehr, als im Jahre 2010 mit der Kohlbergstudie die Honorare der externen Manager bis zu 40% herun-

⁴⁶⁰ Befragung Benjamin Brandenberger, Frage 111

⁴⁶¹ Befragung Adrian Gautschi vom 1. November 2011, Fragen 24f.

⁴⁶² Befragung Benjamin Brandenberger, Fragen 114ff.

⁴⁶³ Befragung Adrian Gautschi vom 1. November 2011, Frage 118

tergehandelt werden konnten. Auch hatte sie noch im Investment Audit 2008 unter dem Punkt „Effizienz der Anlageorganisation“ die grüne Ampel mit „Kostengünstige Vermögensbewirtschaftung mit gut diversifiziertem Core-Satellite-Ansatz“ kommentiert⁴⁶⁴. Aus Sicht der PUK BVK hätte die Complementa, welche über die meisten Vergleichs- und Erfahrungswerte verfügte und welche sich letztlich auch selbst als zuständig erachtete, diesen Punkt kritischer überprüfen müssen.

6.2.7 Die Aufgaben der Complementa im Bereich der Strategieerarbeitung

Unter dem Aspekt „Bewältigung des Strategierisikos“ werden im Leistungsdevis folgende Punkte erwähnt: Überprüfung des aktuellen Anlagekonzepts, Analyse der Reservesituation, Überprüfung der Risikofähigkeit sowie, falls nötig, Erarbeitung alternativer Strategievarianten.

Die Complementa leistete unbestritten einen grossen Beitrag zur Erarbeitung der Anlagestrategie. Benjamin Brandenberger und Adrian Gautschi sehen dabei die Hauptarbeit bei Daniel Gloor; die Complementa sei quasi „Second Opinion“ gewesen. Der Wechsel von einem jährlichen Anlagekonzept zur mehrjährigen Anlagestrategie sei auf ihren Druck gegen den Widerstand von Daniel Gloor zustande gekommen. Sie seien dabei von Rolf Huber unterstützt worden⁴⁶⁵.

Benjamin Brandenberger und Adrian Gautschi erachteten den Einsatz einer ALM-Studie als nicht zwingend. Es wäre auch nicht ihr Job gewesen, die BVK darauf hinzuweisen, dass man eine machen sollte, denn über deren Nutzen könne man geteilter Meinung sein. Benjamin Brandenberger meinte, es gebe ja auch einen Experten für berufliche Vorsorge, der von Gesetzes wegen für die Einhaltung der Vorsorgesicherheit verantwortlich sei⁴⁶⁶. Adrian Gautschi wies darauf hin, er habe angeregt, eine ALM-Studie zu machen, als der Deckungsgrad 2002 unter 90% gesunken sei⁴⁶⁷. Die ECOFIN Studie aus dem Jahr 2004 sei dann allerdings nicht sehr aussagekräftig gewesen. Die PUK BVK kann dieser Aussage, wonach er eine solche Studie angemahnt habe, keinen Glauben schenken. Ein Hinweis in den Akten findet sich nicht. Anlässlich der Sitzung vom 15. April 2003, als über Massnahmen im Zusammenhang mit dem Absinken des Deckungsgrades unter 90% diskutiert worden war, erwähnte Adrian Gautschi den Einsatz einer solchen Studie mit keinem Wort⁴⁶⁸. Erst im Investment Audit 2008, nachdem dies von den Arbeitnehmervertretern im Anlageausschuss

⁴⁶⁴ Investment Audit 2008, Seite 7

⁴⁶⁵ Befragung Adrian Gautschi vom 1. November 2011, Fragen 125ff.; Befragung Benjamin Brandenberger, Fragen 46ff.

⁴⁶⁶ Befragung Benjamin Brandenberger, Fragen 155ff.

⁴⁶⁷ Befragung Adrian Gautschi vom 1. November 2011, Fragen 142ff.

⁴⁶⁸ Schreiben BVK an Sitzungsteilnehmer vom 15. April 2003 mit Kopie an Christian Huber (Anwesend waren Daniel Gloor, Adrian Gautschi, Daniel Wirz und Rolf Huber.)

durchgesetzt worden war, wurde darauf hingewiesen, dass „die Erstellung der ALM-Studie und die damit verbundene Überprüfung der Anlagestrategie von zentraler Bedeutung (sei), um die Ansteuerung der Volldeckung zu optimieren“⁴⁶⁹. Die BVK hatte zu diesem Zeitpunkt bereits den Auftrag für die c-alm Studie erteilt.

Die Complementa führt zur Kritik der PPCmetrics aus, wonach die Empfehlung für eine ALM-Studie zwingend hätte erfolgen müssen, die in Art. 50 BVV 2 verlangte Würdigung der gesamten Aktiven und Passiven sei bei der BVK jeweils durch die Sollrendite berücksichtigt worden. Eine ALM-Studie hätte im Falle der BVK bis zum Zeitpunkt zu prüfender Sanierungsmassnahmen wahrscheinlich keinen sehr grossen Erkenntnisgewinn gebracht⁴⁷⁰.

Die PUK BVK kann dieser Ansicht der Complementa nichts abgewinnen. Seit 2000 waren ALM-Studien Standard. Es ist unverständlich, dass die Complementa als einer der grossen und wenigen Player in der Beratung von Pensionskassen den Nutzen von ALM-Studien in Abrede stellt. Seit 2002 bestand eine Unterdeckung bei der BVK, weshalb seither Sanierungsmassnahmen hätten durchgeführt werden müssen. Ebenso war der Complementa die beschränkte Risikofähigkeit der BVK bestens bekannt. Die Complementa hätte deshalb eine solche Studie anregen und über deren Vor- und Nachteile orientieren müssen.

6.3 Honorar der Complementa

Bis zum Abschluss eines einheitlichen Vertragswerkes im Jahre 2002 beliefen sich die Kosten für die Dienstleistungen der Complementa, inklusive der Aufwendungen für die Wertschriftenbuchhaltung, auf durchschnittlich rund CHF 4 Millionen pro Jahr, was rund CHF 11'000 pro Tag entspricht⁴⁷¹. Dieses Honorar blieb in der Folge unverändert. Thomas Schönbächler konnte als neuer Chef BVK das Honorar schliesslich auf die Hälfte herunterhandeln. Zuvor war ein entsprechender Versuch nie unternommen worden. Rolf Huber meinte, er habe den Markt nicht gekannt und er wäre der Falsche gewesen, dies zu überprüfen⁴⁷². Gemäss Benjamin Brandenberger wendete Adrian Gautschi etwa 35% seiner Arbeitszeit für die BVK auf⁴⁷³. Adrian Gautschi selbst schätzte sein Arbeitsvolumen auf rund 20%, daneben habe ein weiterer Mitarbeiter rund 25% seines Pensums für dieses Mandat gearbeitet. Hinzu kamen die Aufwendungen für die Wertschriftenbuchhaltung. Benjamin Brandenberger rechtfertigt das frühere Honorar damit, dass die Preise nach 2008 massiv eingebrochen seien. Auch gehe es darum, nicht nur die Kosten, sondern auch den Nutzen anzuschauen. Die Complementa habe sich auf den halben Preis herunterhandeln lassen,

⁴⁶⁹ Investment Audit 2008, Seite 6, Kapitel 1.1 Zusammenfassung/Besonderheiten

⁴⁷⁰ Stellungnahme Complementa vom 19. Januar 2012, Seite 7

⁴⁷¹ Bestimmung der einzelnen Verträge oder der Kostenvergleich im Schreiben von Daniel Gloor an Christian Huber vom 31. Oktober 2002 „Mandatsvertrag mit der Complementa Investment-Controlling AG“ (Ablösung bestehender Verträge)

⁴⁷² Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Frage 302

⁴⁷³ Befragung Benjamin Brandenberger, Frage 58

weil man einen Abbau von Arbeitsplätzen habe vermeiden wollen. Er liess aber durchblicken, dass das Mandat noch immer gewinnbringend für die Complementa gewesen war⁴⁷⁴. Auf dieselbe Frage meinte Michael Brandenberger: „Wir haben sehr gut verdient am BVK-Mandat, das ist so. Auch nach der Reduktion hat es noch eine gewisse Marge gehabt“⁴⁷⁵. Benjamin Brandenberger bedauert den Umstand, dass man immer nur auf die Kosten schaue. Für die Jahre 2004 bis 2010 ergebe sich ein kumulierter Gesamtgewinn (Kosteneinsparungen und Nutzstiftung) von CHF 594'502'156⁴⁷⁶.

Diese Zahl ist für die PUK BVK nicht relevant und auch nicht nachvollziehbar. Kommt hinzu, dass diesem behaupteten Gesamtgewinn eine erhebliche Underperformance der BVK im Vergleich zur Peer Group wie auch zu allen relevanten BVG-Indizes gegenübersteht. Die PUK BVK bemängelt hingegen das Unterlassen regelmässiger Honorarverhandlungen durch die Auftraggeber. Dieses Sichverschliessen vor der Kostenfrage steht im krassen Gegensatz zu dem immer wieder vorgebrachten Argument, man habe sich auch aus Kostengründen einen zweiten Mann im Asset Management nicht leisten können. Dies zeigt nochmals die in Honorarfragen fehlende Kostensensibilität.

Völlig unverständlich ist für die PUK BVK auch die fehlende Neuausschreibung eines solch umfangreichen Mandates nach einem gewissen Zeitraum. Neuausschreibungen dienen der Kostentransparenz und fördern in der Regel die Qualität der Arbeit.

6.4 Gesamtwürdigung der Complementa durch die PUK BVK

Die Complementa begleitete die BVK und die involvierten Entscheidungsträger, namentlich auch die Finanzdirektoren, über zwei Jahrzehnte lang. Sie erlebte den jeweiligen Finanzdirektor mindestens einmal monatlich unter vier Augen. Sie kannte die BVK und deren Gremien bestens. Dabei muss sie wahrgenommen haben, wie die fachlichen Ressourcen der Finanzdirektion in dem von der Complementa geprüften Bereich milizsystembedingt beschränkt waren und wie sehr man auf ihre Berichte und insbesondere die darin vereinfacht dargestellten Ampeln vertraute. Auch hat insbesondere Adrian Gautschi miterlebt, wie manipulativ sich Daniel Gloor verhalten konnte, welchen Einfluss er bei der BVK und auch der Finanzdirektion ausübte und wie wenig ihm der ehemalige Chef BVK, Rolf Huber, entgegenzusetzen konnte. Adrian Gautschi hat seine Bedenken teilweise bei der Finanzdirektion angemeldet. Diese sind in den Unterlagen zwar vorhanden, doch entstand bei der PUK BVK der Eindruck, dass sie mit grösserem Nachdruck hätten vorgetragen werden müssen. Insbesondere hätten sie schriftlich in den monatlichen und jährlichen Berichten aufgenommen werden müssen. Auch bei der Complementa schimmert die omnipräsente Einstellung durch, nur genau für einen klar definierten Aufgabenbereich zuständig gezeichnet zu ha-

⁴⁷⁴ Befragung Benjamin Brandenberger, Fragen 31f.

⁴⁷⁵ Befragung Michael Brandenberger, Fragen 38f.

⁴⁷⁶ Stellungnahme der Complementa vom 19. Januar 2012

ben. Diesen Aufgabenbereich hat sie zu einengend und nicht vertragsgemäss interpretiert. Gemäss Leistungsvereinbarung hat die Complementa ihren Auftrag nur teilweise erfüllt. Abzuklären ist von der Finanzdirektion, als vom Regierungsrat bevollmächtigte Vertragspartnerin, ob diese Pflichtverletzungen zu Schadenersatzleistungen führen.

Unabhängig von der Auslegung des Controllingverständnisses und der Interpretation der Leistungsvereinbarung erwartet die PUK BVK für ein jährliches Honorar von CHF 4 Millionen und angesichts ihrer starken Stellung gegenüber der BVK und deren Gremien sowie ihres persönlichen Zugangs zum jeweiligen Finanzdirektor mehr Flexibilität im eigenen Aufgabenverständnis. Zudem traut sie den Protagonisten der Complementa einiges mehr an Einfühlungsvermögen zu, um die Abhängigkeit der Regierung und der Finanzdirektion von ihnen zu erkennen, als sie sich selbst zuschreiben. Die Complementa kann die übermächtige Stellung von Daniel Gloor nicht verkannt haben und im Sinne eines gesamtheitlichen Controllingverständnisses müsste sie auf diese Konstellation entsprechend reagiert haben. Doch sie selbst scheint ein Stück weit in den - wenn auch nicht kriminellen - Einflussbereich von Daniel Gloor geraten zu sein, was daran erkennbar ist, dass sie seinem Begehren nachgekommen ist, die Investment Audits vorab lesen und ändern zu dürfen. Hier geht es letztlich um nichts anderes als um die uneingeschränkte Unabhängigkeit des Controllers, welche durch Tatsachen wie diese beeinträchtigt erscheint. Die PUK BVK kann sich des Eindruckes nicht erwehren, dass die Complementa möglicherweise aufgrund der Grösse des Mandates und der entsprechenden Honorierung gewisse Hemmungen hatte, entsprechend deutlichere Kritik zu üben. Auch dies hätte zum Aufgabenportfolio der Complementa gehört. Eine bissigere und lautere Stimme.

7 Aufsicht über die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich und ihre Beurteilung

7.1 Kantonsrat

7.1.1 Aufgaben

Dem Kantonsrat steht die Oberaufsicht über die Verwaltung und Rechtspflege zu. „Die parlamentarische Kontrolle besteht im Beobachten und Werten der ihr unterstehenden Verhältnisse und im Aussprechen ihrer Befunde. Sie beschränkt sich auf grundsätzliche Fragen. Ihre Kriterien sind Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit“⁴⁷⁷. Der Kantonsrat hat zu seiner Aufgabenerfüllung eigentliche Aufsichtskommissionen (Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission und Justizkommission) sowie Aufsichtskommissionen über die selbstständigen Anstalten und Sachkommissionen gebildet. Den Kommissionen steht ein beschränktes Frage- und Akteneinsichtsrecht

⁴⁷⁷ Hauser, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, N 3 zu Art. 57

gegenüber dem Regierungsrat und den Mitgliedern der Verwaltung zu. Den drei eigentlichen Aufsichtskommissionen stehen im Rahmen ihrer Oberaufsicht zusätzliche Befugnisse zu. Sie können die Herausgabe sämtlicher Akten für die Beurteilung des Finanzhaushaltes beziehungsweise im Zusammenhang mit der Geschäftsführung stehenden Akten verlangen. Ausnahmsweise können diese Kommissionen, wenn nicht besonders schutzwürdige Interessen entgegenstehen, ohne Einvernehmen mit dem zuständigen Organ Besichtigungen in der Verwaltung vornehmen sowie jede Person in der Verwaltung anhören oder befragen⁴⁷⁸.

Der Kantonsrat hat seine Oberaufsicht auch mit zahlreichen Vorstössen wahrgenommen (siehe Anhang 3).

7.1.2 Beteiligte Kommissionen

Mit der BVK befassten sich drei Kommissionen des Kantonsrates: Finanzkommission, Geschäftsprüfungskommission und Kommission für Staat und Gemeinden. Die Finanzkommission beschäftigte sich am meisten mit der BVK, insbesondere auch mit deren Anlagepolitik⁴⁷⁹. Bei der Geschäftsprüfungskommission war die BVK in der Regel im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht der Finanzdirektion ein Thema, wobei sie sich vor allem dem Bereich der Liegenschaften zuwandte⁴⁸⁰. Die Kommission für Staat und Gemeinden befasste sich ebenfalls mit der BVK, nahm aber keine Aufsichtsaufgaben wahr. Als Sachkommission war sie im Rahmen des Budgets und der Rechnung für den Administrationsteil der BVK verantwortlich. Alle Statutenänderungen der BVK wurden von ihr zuhanden des Kantonsrates vorberaten.

7.1.3 Zusammenwirken der Kommissionen

Diese Aufgabenaufteilung führte stets zu Diskussionen in den Kommissionen, weil Unklarheiten bestanden, wer für was zuständig war, und es zu Doppelspurigkeiten kam⁴⁸¹. Es wurde zwar teilweise besprochen, eine Abgrenzung zu regeln. Solches erfolgte aber nicht. Konkretes hierzu ist den Protokollen der verschiedenen Kommissionen nicht zu entnehmen⁴⁸². Allfällige informelle Absprachen zwischen den Kommissionen sind der PUK BVK nicht bekannt.

Wünschenswert ist, dass solche Schnittstellen schriftlich definiert werden, damit diese den jeweiligen Kommissionen zu Beginn einer jeden Legislatur bekannt sind und die Gefahr von

⁴⁷⁸ §§ 34a ff. KRG; §§ 58 ff. Geschäftsreglement des Kantonsrates vom 15. März 1999 (LS 171.11)

⁴⁷⁹ § 49a KRG

⁴⁸⁰ § 49b KRG

⁴⁸¹ Sitzung Kommission für Staat und Gemeinden vom 12. September 2003; Sitzung Geschäftsprüfungskommission vom 31. Mai 2001; Sitzung Finanzkommission vom 11. Mai 2006

⁴⁸² Sitzung Finanzkommission vom 28. Oktober 2004, an welcher auch eine Delegation der STGK teilnahm und die GPK einen Protokollauszug verlangte.

Doppelspurigkeiten oder vor allem Lücken vermieden werden kann. Trotz dieser fehlenden Abgrenzung kann die PUK BVK keine Lücken in der Oberaufsichtstätigkeit des Kantonsrates feststellen.

7.1.4 Finanzkommission

7.1.4.1 Generelles

Die Finanzkommission behandelte im Rahmen des ihr übertragenen Auftrages die Geschäfte der BVK. Ab dem Jahre 2000 ist eine Häufung der Fragen betreffend die BVK festzustellen. Diese Fragen tauchten vor allem im Zusammenhang mit dem Engagement beim Ferienverein POSCOM sowie mit jenem bei der BT & T auf. Sie betrafen nebst diesen Investments aber auch immer den seit 2002 ungenügenden Deckungsgrad sowie die personelle Situation in der Vermögensverwaltung. Ab 2003 kam vermehrt Kritik an der BVK auf. Deshalb wurde am 10. März 2005 eine Subkommission BVK gebildet. Diese erstattete am 24. April 2006 ihren Bericht und am 31. Oktober 2006 ihren Zusatzbericht an die Finanzkommission. Diese Berichte führten nebst den nachfolgend zu erwähnenden Turbulenzen innerhalb der Finanzkommission auch zu Besprechungen mit der BVK und dem damaligen Finanzdirektor, alt Regierungsrat Hans Hollenstein. Mit Beginn der neuen Legislatur 2007 - 2011 ebnten die Fragen zur BVK innerhalb der Finanzkommission wieder ab. Dies hat im Wesentlichen damit zu tun, dass die kritischen Fragen vor allem von alt Kantonsrat Ernst Züst, teilweise zusammen mit alt Kantonsrat Theo Toggweiler, gestellt wurden. Alt Kantonsrat Ernst Züst war seit 1999 Mitglied der Finanzkommission und schied Ende der Legislatur 2003 - 2007 aus Finanzkommission und Kantonsrat aus.

In der Legislatur 2003 - 2007, in welcher sich die Fragen um die BVK kumulierten, hatte alt Kantonsrat Werner Bosshard den Vorsitz der Finanzkommission geführt. Er hatte eine sehr zurückhaltende Interpretation zur Oberaufsicht und damit zur Arbeit der Finanzkommission: „Die (die Oberaufsicht) besteht eben darin, dass man sich auf jene verlässt, die vorher schon kontrolliert haben“⁴⁸³. Für die PUK BVK ist eine derartig zurückhaltende Interpretation der Rolle der zentralen Aufsichtskommission des Kantonsrates nicht nachvollziehbar.

7.1.4.2 Alt Kantonsrat Ernst Züst

Alt Kantonsrat Ernst Züst arbeitete als von der damaligen Bankenkommission zugelassener Revisor von 1988 bis 2001 in leitender Stellung bei der Schweizerischen Treuhandgesellschaft, welche 1992 mit der STG-Coopers & Lybrand fusionierte und hernach in der PwC aufging. In den Jahren 1992 bis 1996/1997 führte er im Auftrag der Finanzkontrolle bei der BVK Revisionen durch⁴⁸⁴. Dabei war er unter anderem auch in die Ausarbeitung des Reglements über die private Anlagetätigkeit der Mitarbeitenden der BVK involviert. Im Zusam-

⁴⁸³ Befragung Werner Bosshard, Frage 2

⁴⁸⁴ Befragung Ernst Züst, Fragen 1ff.

menhang mit seiner beruflichen Tätigkeit hatte er vertieften Einblick in die Arbeit der BVK. Er stellte schon damals die Frage, „ob die ganze Struktur der BVK und ihrer Vermögensverwaltung angesichts der Grössenordnung noch zeitgemäss“ sei⁴⁸⁵. Alt Kantonsrat Ernst Züst hatte aber schon in jener Zeit Informationen von den Transaktionen von Daniel Gloor und zwei weiteren Mitarbeitenden der Vermögensverwaltung sowie deren Konten bei der Schroder Bank⁴⁸⁶. Als Kantonsrat musste er sein berufliches Insiderwissen für sich behalten und orientierte die Finanzkommission nicht darüber. Es floss aber zwangsläufig in seine politische Arbeit ein. Dies war der Transparenz seines Handelns innerhalb der Finanzkommission nicht dienlich. So behielt er sein Wissen bezüglich der Schroder Bank für sich, will es aber gleichzeitig dem damaligen Leiter der Finanzkontrolle, Ernst Kleiner, mitgeteilt haben, welcher sich daran jedoch nicht erinnern kann⁴⁸⁷. Aus beruflichen Gründen wollte er nicht in der Subkommission BVK Einsitz nehmen, was ihn aber nicht hinderte, deren Arbeit massiv zu hinterfragen und beim zuständigen Finanzdirektor Fragen zur BVK zu stellen. Zu dieser unklaren Rolle gehört auch, dass er die Presse mit Informationen belieferte⁴⁸⁸. Nach Ansicht der PUK BVK hätte alt Kantonsrat Ernst Züst entweder generell in den Fragen betreffend BVK in den Ausstand treten oder sein Wissen in der Finanzkommission offenlegen müssen.

7.1.4.3 Überprüfung private Anlagetätigkeit

Entgegen dem Reglement der Finanzdirektion über die private Anlagetätigkeit der Mitarbeiter der Vermögensverwaltung von 1995 erfolgte in den Jahren 2000 bis 2003 keine solche Überprüfung. Dies wurde, nachdem es von alt Kantonsrat Ernst Züst in der Finanzkommission zur Sprache gebracht worden war, von der PwC nachgeholt. Die Prüfung ergab nichts Reglementwidriges. Die Finanzkommission verlangte hierauf Einblick in die detaillierten Unterlagen zu den Wertschriftentransaktionen, was ihr von alt Regierungsrat Christian Huber mit Schreiben vom 22. April 2004 unter Hinweis auf § 49a KRG verweigert wurde. Er erachtete es als nicht opportun, dass die Finanzkommission in das operative Geschäft eingreife und die Arbeit einer externen Revisionsstelle überprüfe. Zudem verwies er auf den Persönlichkeitsschutz. Anlässlich der Sitzung vom 6. Mai 2004, an welcher alt Regierungsrat Christian Huber seinen Standpunkt mündlich nochmals erläuterte, erklärte sich die gesamte Finanzkommission mit seinen Ausführungen befriedigt. Auch für alt Kantonsrat Ernst Züst war die offene Frage damit geklärt, obwohl eine Skepsis bei ihm blieb⁴⁸⁹.

⁴⁸⁵ Sitzung vom 14. Juli 1995 betreffend Regelung der privaten Anlagetätigkeit der Mitarbeiter der Vermögensverwaltung, Seite 2

⁴⁸⁶ Befragung Ernst Züst, Fragen 65f.

⁴⁸⁷ Befragung Ernst Züst, Frage 66; Befragung Ernst Kleiner, Frage 19

⁴⁸⁸ Befragung Ernst Züst, Frage 41

⁴⁸⁹ Sitzung Finanzkommission vom 6. Mai 2004

7.1.5 Subkommission BVK der Finanzkommission

7.1.5.1 Generelles

Am 10. Februar 2005 hatte alt Kantonsrat Ernst Züst in der Finanzkommission den Antrag auf eine drei Personen umfassende Subkommission für die Prüfung der Rechnung der BVK gestellt. Diesem Antrag wurde an der Sitzung vom 10. März 2005 entsprochen. Alt Kantonsrat Ernst Züst hatte vorgängig ein Papier verteilt, worin als wichtigste zu prüfende Punkte die Revisionsberichte, die Engagements BT & T und Ferienverein sowie die Organisation der Vermögensverwaltung aufgeführt waren. Er wies auch auf die PUK Basel-Stadt und PUK Bern hin. In dieser Sitzung zeigten sich fundamentale Differenzen zwischen alt Kantonsrat Ernst Züst und Kantonsrat Stefan Feldmann. Kantonsrat Stefan Feldmann war der zuständige Referent für die Finanzdirektion und somit auch für die BVK. Er vertrat die Ansicht, die BVK sei gut geführt, weil sie im Vergleich zu anderen Pensionskassen sehr tiefe Verwaltungskosten aufweise⁴⁹⁰. Weiter meinte er, die BVK habe aus der Börsenkrise gelernt, sodass sich ein so grosser Einsatz für die Finanzkommission nicht lohne⁴⁹¹. Die Einsetzung einer Dreier-Subkommission wurde dennoch ohne Gegenstimme beschlossen.

Der Auftrag wurde an der Sitzung vom 14. April 2005 wie folgt konkretisiert:

- Klärung von Fragen bezüglich Organisation und Kompetenzen
- Beurteilung der Anlagepolitik der BVK und der gezogenen Lehren aus der Vergangenheit
- Beurteilung und Klärung sensitiver Ereignisse (BT & T, Ferienverein)

7.1.5.2 Personelle Zusammensetzung und Arbeitsweise

Die Subkommission arbeitete weitgehend auf sich alleine gestellt. Ein nennenswerter Austausch mit der Finanzkommission über die geleistete Arbeit erfolgte nicht. Solches war in der Finanzkommission von deren Präsidenten nie traktandiert worden, was dieser nachträglich als Fehler bezeichnete⁴⁹². Als Verluste der BVK betreffend das Engagement im Ferienverein POSCOM bekannt wurden, reichten am 26. Februar 2006 die alt Kantonsräte Theo Toggweiler, Ernst Züst und Werner Bosshard eine Interpellation ein⁴⁹³. Dies führte in der Finanzkommission zu heftigen Diskussionen. Die Art und Weise des Vorgehens, während laufender Arbeit einer Subkommission eine Interpellation einzureichen, wurde hart kritisiert. Ein Antrag, die Arbeit der Subkommission wieder aufzunehmen und alt Kantonsrat Theo Toggweiler durch alt Kantonsrätin Natalie Vieli zu ersetzen, wurde mit sieben zu vier Stimmen angenommen. Gewünscht wäre der Beizug eines anderen Vertreters der SVP gewesen. Dies war aber den betroffenen Mitgliedern aus persönlichen Gründen nicht mög-

⁴⁹⁰ Sitzung Finanzkommission vom 28. Oktober 2004

⁴⁹¹ Sitzung Finanzkommission vom 10. März 2005

⁴⁹² Sitzung Finanzkommission vom 16. März 2006

⁴⁹³ KR Nr. 53/2006 Interpellation Theo Toggweiler, Ernst Züst und Werner Bosshard

lich. Der Antrag der vier Mitglieder der SVP auf Einsetzen einer PUK, den diese im Auftrag der Fraktion stellten, wurde mit demselben Stimmenverhältnis abgelehnt⁴⁹⁴.

Die Subkommission führte Befragungen mit den in die BVK involvierten Personen durch (BVK, Finanzkontrolle, Finanzdirektion, Complementa sowie Drittpersonen, welche direkt im Zusammenhang mit dem Ferienverein POSCOM oder der BT & T ein Auftragsmandat erhalten hatten). Dazu wurden Akten beigezogen. Meinungen und Stellungnahmen von aussenstehenden unabhängigen Dritten wurden keine eingeholt. Bei den Befragungen wurde sowohl seitens der BVK, der Finanzkontrolle und der Complementa erklärt, die Stellvertretung von Daniel Gloor sei durch die Complementa gewährleistet. Daniel Gloor erklärte mehrfach, er könnte mangels Arbeit keinen zweiten Mann beschäftigen. Rolf Huber wies darauf hin, Daniel Gloor könne bis zu sechs Monate ausfallen und es passiere nichts. Es wurde seitens der BVK auch auf die im Vergleich zur Pensionskasse der Stadt Zürich sehr tiefen Verwaltungskosten hingewiesen⁴⁹⁵. Innerhalb der Subkommission wurde auch diskutiert, die Organisation der BVK müsse mit jener anderer öffentlich-rechtlicher Pensionskassen verglichen werden. Solches erfolgte aber nicht⁴⁹⁶.

7.1.5.3 Ergebnisse der Subkommission BVK

Die Subkommission BVK begrüßte bezüglich der Organisation die volle Integration der Liegenschaftenverwaltung in die BVK, hielt die Frage der Stellvertretung von Daniel Gloor für ausreichend geregelt, erachtete das IKS für genügend, zumal bis es Ende 2006 völlig implementiert sein werde, und wies auf die tiefen Verwaltungskosten hin. Die Anlagepolitik beurteilte die Subkommission Ende der Neunzigerjahre als zu offensiv, sodann seien der Umfang und die Länge des Börseneinbruchs (ab 2000) zu optimistisch eingeschätzt worden. Die Sondermassnahmen 1998 - 2002 (Beitragsherabsetzungen usw.) hätten ebenfalls zum tiefen Deckungsgrad beigetragen. Es sei aber realistisch, dass die BVK die bestehende Deckungslücke aus eigener Kraft schliessen könne. Sanierungsbeiträge seien aus heutiger Sicht nicht notwendig. Das Engagement bei der BT & T erachtete die Subkommission als verfehlt. Sie zeigte sich jedoch überzeugt, dass die infolge der Verluste bei der BT & T vorgenommenen Änderungen der Anlagepolitik, wonach nicht mehr in Beteiligungsgesellschaften respektive nur noch in solche mit mehrjährigem Leistungsausweis investiert würde, die Wiederholung eines solchen schweren Fehlers verhindern würden. Bezüglich des Ferienvereins POSCOM wies die Subkommission auf Fehler und Unterlassungen der Finanzdirektion hin, welche für dieses Engagement verantwortlich war⁴⁹⁷.

⁴⁹⁴ Sitzung Finanzkommission vom 2. März 2006; Sitzung Finanzkommission vom 16. März 2006

⁴⁹⁵ Sitzung Subkommission BVK vom 11. April 2006, Seiten 84ff.

⁴⁹⁶ Sitzung Subkommission BVK vom 21. März 2006, Seite 56

⁴⁹⁷ Bericht Subkommission BVK an die Finanzkommission vom 24. April 2006

Nachdem die Finanzdirektion bezüglich der Kreditgewährung an den Ferienverein POSCOM bei einer Revisionsfirma ein Gutachten in Auftrag gegeben hatte, erstattete die Subkommission einen Zusatzbericht. Sie kam darin zum Schluss, dass das Gutachten der Revisionsfirma keine anderen Schlüsse als jene des ersten Berichtes der Subkommission ziehe. Sie stellte der Finanzkommission anheim, der Finanzdirektion folgende Empfehlungen abzugeben: Vorantreiben der beschlossenen Verselbstständigung, dem Bereich Corporate Governance sei eine erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken und im Rahmen der Verselbstständigung seien alle extern vergebenen Mandate (Revision, Controlling, Versicherungsexperte usw.) zu überprüfen. Sodann sei im Hinblick auf die Verselbstständigung dafür zu sorgen, dass im für die Anlagepolitik zuständigen Ausschuss das erforderliche finanzwirtschaftliche Knowhow vorhanden sei und die Zuständigkeiten sowie die Organisation der Vermögensverwaltung überprüft und den heutigen Erfordernissen des Asset Management angepasst werden. Eine Begründung für diese zahlreichen Empfehlungen fehlte⁴⁹⁸.

7.1.5.4 Würdigung der Subkommission BVK durch die PUK BVK

Das Einsetzen einer Subkommission war richtig. Die Subkommission verkannte jedoch die Missstände in der Organisation und der Führung der BVK und dem Bericht muss der Vorwurf gemacht werden, zu unkritisch zu sein. Mit der von ihr gewählten Arbeitsmethode, ihre Erkenntnisse vorwiegend auf die Befragung der involvierten Personen abzustützen, war ein anderer Ausgang der Untersuchung nicht zu erwarten gewesen und musste zwangsläufig zu einer gutheissenden Analyse des Ist-Zustandes führen. Die Befragten hatten den damaligen Zustand allesamt mitverantwortet und gutgeheissen. Es versteht sich von selbst, dass unter den Direktbeteiligten keine grosse gegenseitige Kritik geübt wurde. Ein Aussenblick auf die Organisation der BVK und ein Vergleich mit den Strukturen anderer öffentlich-rechtlicher Pensionskassen hätten zweifellos die Möglichkeit geboten, die gravierenden Organisationsmängel der BVK aufzudecken. Dies wurde aber unterlassen.

Es ist jedoch auch unrealistisch anzunehmen, dass eine Subkommission von drei Personen ohne externe fachliche Unterstützung solch komplexe Fragen wie die gestellten mit dem notwendigen Sachverstand und der damit verbundenen kritischen Würdigung kompetent klären kann. So hat sich denn die Subkommission BVK in Fachfragen vorwiegend auf die Aussagen der Finanzkontrolle – welche selbst Aufsicht über die BVK ausübt – gestützt, was eine unabhängige Meinungsbildung von vornherein verunmöglicht hat und nicht zielführend ist. Die Subkommission BVK hat sicherlich einen grossen Einsatz geleistet, doch waren die von ihr genutzten Ressourcen ungenügend, um einen solch komplexen Auftrag zu erfüllen. Sie hat es unterlassen, mehr Unterstützung anzufordern, sei es in Form fachkompetenter Berater oder Gutachter. So ist ihr letztlich vorzuwerfen, dass sie die Beschränktheit der

⁴⁹⁸ Zusatzbericht Subkommission BVK an die Finanzkommission vom 31. Oktober 2006

wahrgenommenen Ressourcen nicht erkannt und sich nicht für adäquate fachliche Unterstützung starkgemacht hat.

7.1.6 Weiteres Vorgehen der Finanzkommission

Die Finanzkommission diskutierte den ersten Bericht der Subkommission ausführlich während dreier Sitzungen. Alt Kantonsrat Ernst Züst hatte anlässlich der ersten Sitzung ein umfangreiches Papier mit Fragen und seiner persönlichen Einschätzung abgegeben. Seitens alt Kantonsrat Ernst Züst und anderer wurde der Bericht der Subkommission kritisiert. Sie wiesen auf die starke Stellung von Daniel Gloor in der Vermögensverwaltung hin. Ebenso wurde die Doppelrolle der Complementa bei der BT&T erwähnt. Nebst konkreten Fragen wurden aber auch Verdächtigungen, welche nicht näher spezifiziert waren, wie der „Verdacht auf kriminelle Organisation“ im Zusammenhang mit der BT & T in den Raum gestellt. Ohne konkrete Hinweise wurde die Frage nach dem Lebensstil von Daniel Gloor aufgeworfen und die Offenlegung dessen Steuererklärung gefordert.

Die Finanzkommission nahm mit acht zu drei Stimmen vom Bericht zustimmend Kenntnis. Es wurde beschlossen, einen Zusatzbericht auszuarbeiten, den betroffenen Personen den Bericht zuzustellen und eine Kurzzusammenfassung in den Medien zu veröffentlichen. Ebenso wurde beschlossen, dass eine Delegation der Finanzkommission (Werner Bosshard, Stefan Feldmann und Ernst Züst) mit dem Finanzdirektor das Gespräch suche⁴⁹⁹.

Diese Besprechung fand am 30. Juni 2006 statt und endete nach einer Stunde, weil seitens der Finanzkommission kein konkreter Auftrag bestand. Alt Kantonsrat Ernst Züst hatte zu Beginn der Sitzung sein Arbeitspapier (in der Folge: „Leitfaden“) alt Regierungsrat Hans Hollenstein abgegeben. Weil anscheinend unklar war, dass es sich bei diesem Leitfaden um ein persönliches Papier von alt Kantonsrat Ernst Züst handelte, ergaben sich darob erneut heftige Diskussionen in der Finanzkommission. In der Folge einigte man sich darauf, den „Leitfaden“ von alt Kantonsrat Ernst Züst zu überarbeiten und diesen als Fragenkatalog dem Finanzdirektor zu übergeben. Bei der Beratung dieses „Leitfadens“ wurden mit Mehrheitsentscheid Fragen nach der Stellvertretung von Daniel Gloor, nach der Anstellung einer zweiten fachkundigen Person neben Daniel Gloor, nach der Vereinbarkeit der Lebensführung von Daniel Gloor mit seinen Angaben in seiner Steuererklärung und Fragen nach der fehlenden Einflussnahme des Regierungsrates bei den Anlagen in Beteiligungsgesellschaften gestrichen. Im Wesentlichen blieben zahlreiche Fragen stehen, welche ein ganzes Potpourri der Tätigkeiten der BVK umfassten (Anlagestrategie, einzelne Engagements, Retrozessionen, Organisation der Vermögensverwaltung, Prüfungsaufteilung Finanzkontrolle/PwC, Swissfirst, Rolle von Daniel Gloor bei der WWPK)⁵⁰⁰.

⁴⁹⁹ Sitzungen Finanzkommission vom 11. Mai 2006, 18. Mai 2006 und 1. Juni 2006

⁵⁰⁰ Sitzung Finanzkommission vom 24. August 2006

Vor der Besprechung mit dem Finanzdirektor wurde der Zusatzbericht der Subkommission beraten. Vom Zusatzbericht wurde mit sieben zu drei Stimmen zustimmend Kenntnis genommen. Die Anträge der Subkommission wurden ebenfalls mit Mehrheitsentscheid genehmigt. Kritisiert wurde unter anderem von der Minderheit, dass das Verhalten von Robert Straub nicht genügend untersucht worden und die Senkung der Aktienquote auf 25% vorschnell erfolgt seien⁵⁰¹.

Am 14. Dezember 2006 fand die Besprechung der gesamten Finanzkommission mit alt Regierungsrat Hans Hollenstein, Rolf Huber und Hans-Peter Zimmermann als Leiter der Finanzkontrolle sowie Ulrich Klenk als Revisor der Finanzkontrolle statt. Kritische Fragen kamen wiederum seitens alt Kantonsrat Ernst Züst. Er wies darauf hin, dass die Anlagetätigkeit auf drei Personen zu verteilen sei, hohe Anlagen von rund CHF 4 Milliarden im Geldmarkt beständen, dass die Aktienquote zu schnell heruntergefahren worden sei, und er erwähnte die hohen Vermögensanlagekosten. Rolf Huber stand einer Kostensenkung in den Vermögensmandanten skeptisch gegenüber. Seiner Meinung nach hätte eine Stärkung der internen Strukturen zudem eine Stellenvermehrung zur Folge gehabt. Ulrich Klenk wies darauf hin, dass die Complementa bestätigt habe, dass nur eine Retrozession bekannt und ordnungsmässig verbucht sei. Alt Regierungsrat Hans Hollenstein hielt sich an der Sitzung sehr zurück.

An derselben Sitzung diskutierte die Finanzkommission unter sich über das weitere Vorgehen. Alt Kantonsrat Werner Bosshard hatte namens der vier SVP-Vertreter den Antrag gestellt, die Finanzkommission habe einen Bericht zu ihren Untersuchungen über die BVK zu erstatten. Werde der Antrag abgelehnt, werde die SVP ihr „Süppchen weiterkochen“. Kantonsrat Stefan Feldmann stellte den Ablehnungsantrag und meinte, die Berichterstattung habe im Rahmen des Tätigkeitsberichtes der Finanzkommission zu erfolgen. Die SVP werde ohnehin ihre eigenen Wege gehen, egal, wie heute entschieden werde. Alt Kantonsrat Ernst Züst erklärte abschliessend, das Verhalten von Raphael Huber, wo es nur um CHF 1 bis 2 Millionen gegangen sei, sei im Vergleich zu jenem von Daniel Gloor und Robert Straub in den Neunzigerjahren ein Ladendiebstahl⁵⁰². Der Antrag von Werner Bosshard wurde gegen die Stimmen der Mitglieder der SVP abgelehnt. Damit waren weitere Diskussionen über die BVK beendet. Diese wurden in der neuen Legislatur erst wieder aufgenommen, als die Verfehlungen von Daniel Gloor ruchbar wurden.

7.1.7 Gesamtwürdigung der Arbeit der Finanzkommission durch die PUK BVK

Die Oberaufsichtstätigkeit der Finanzkommission in den Jahren 2000 bis 2007 ist nicht optimal verlaufen. Es bestand seitens von alt Kantonsrat Ernst Züst ein enormes Wissen, wo-

⁵⁰¹ Sitzung Finanzkommission vom 23. November 2006

⁵⁰² Sitzung Finanzkommission vom 14. Dezember 2006

bei er nie klar aufdeckte, woher dieses stammte. Teilweise beraubte er sich seiner Glaubwürdigkeit, weil er Verdächtigungen ohne konkrete Grundlage aussprach. Die Tonalität der Vorgehensweise sowie das Vorpreschen (Einreichen von Interpellation während laufender Subkommission, Abgabe von unklaren Unterlagen zu Beginn einer Sitzung) waren ebenfalls keine vertrauensbildenden Massnahmen für eine Akzeptanz der vorgebrachten Kritik. Die Finanzkommission verstand es aber nicht, mit dieser berechtigten Kritik konstruktiv umzugehen, und begab sich schnell in eine Abwehr- und Verteidigungshaltung. Diese Abwehrhaltung wurde zudem akzentuiert, als die Kritik jeweils von Mitgliedern derselben Partei kam. Dieser Reflex überrascht, denn die Kritik an der BVK war keineswegs parteipolitisch gefärbt, sondern erfolgte im Bestreben, allfällige Missstände aufzudecken.

Die internen Querelen stellten auch eine Erschwerung der Arbeit der Subkommission BVK dar, welche in ihrer Arbeit weder von der Finanzkommission selbst noch von deren Präsident gross Unterstützung oder Begleitung in ihrer Berichterstattung erfuhr, was jedoch sicherlich wünschenswert gewesen wäre.

Die PUK BVK musste auch feststellen, dass ein strukturierter Wissenstransfer von einer Legislaturperiode auf die nächste fehlte. Das gesamte Wissen, welches die Finanzkommission in den Jahren 2003 bis 2007 bezüglich der BVK angesammelt hatte, verflüchtigte sich mit dem Ende jener Legislatur. So hatten die neuen Mitglieder weder eine Ahnung vom Erarbeiteten noch von den personellen Auseinandersetzungen. Die PUK BVK empfiehlt, den Wissenstransfer beim Legislaturübergang zu regeln und dieses Wissen den neuen Mitgliedern in geeigneter Weise zur Kenntnis zu bringen.

7.2 BVG – und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich

7.2.1 Aufgaben

Die BVG-Aufsicht ist als Rechtsaufsicht konzipiert. Sie hat zu prüfen, ob die Vorsorgeeinrichtung die gesetzlichen Vorschriften einhält. Sie hat die Übereinstimmung der Reglemente mit den gesetzlichen Vorschriften zu überprüfen, den Geschäftsbericht, den Bericht der Kontrollstelle und jenen des Experten für berufliche Vorsorge einzusehen und bei allfälligen Beanstandungen von Versicherten Abhilfe zu schaffen. Die Aufsicht geschieht präventiv und repressiv. Bei Feststellung von Mängeln können die zur Behebung notwendigen Massnahmen getroffen werden. Wenn die Aufsicht durch eine Amtsstelle ausgeübt wird, erfolgt diese weisungsungebunden, auch wenn eine öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtung derselben öffentlichen Körperschaft betroffen ist⁵⁰³.

⁵⁰³ Art. 61 BVG; Stauffer, a.a.O., N 1604ff.; Vetter-Schreiber, Kommentar BVG, 2009, N 1f. zu Art. 61

7.2.2 Organisation der Aufsicht

Das BVS übte bis Ende 2011 die Aufsicht über die Einrichtungen der beruflichen Vorsorge mit Sitz im Kanton Zürich und Kanton Schaffhausen aus. Es war der Direktion des Innern und der Justiz angegliedert. Seit dem 1. Januar 2012 ist es eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt. Der Aufgabenbereich hat sich deswegen nicht geändert. Bis 2004 stand Bruno Lang dem Amt vor, hernach hatte Erich Peter bis Sommer 2012 diese Funktion inne. Seither wird das BVS interimistisch vom bisherigen Stellvertreter geführt.

Bis 1998 bestand kein Dossier BVK beim BVS. Offenbar war unklar, ob das BVS die BVK, welche organisatorisch der Finanzdirektion angegliedert war, überhaupt beaufsichtigen konnte. Seit 1998 wird diese Aufsicht wahrgenommen⁵⁰⁴. Diese konnte offenbar ungehindert ausgeführt werden. Erich Peter meinte, er sei von seinem Direktionsvorsteher, alt Regierungsrat Markus Notter, nie behindert worden und dieser habe ihm nie Weisungen erteilt⁵⁰⁵.

7.2.3 Ablauf der Aufsicht

7.2.3.1 Jährliche Prüfungen

Die BVK hatte jährlich dem BVS den Geschäftsbericht, den Bericht der Kontrollstelle und die versicherungstechnische Bilanz des Experten für berufliche Vorsorge einzureichen. Als 2002 eine Unterdeckung von unter 90% eintrat, wurde das neu vorgeschriebene Formular betreffend Meldung von Deckungslücken und Massnahmen eingereicht. So auch in den darauffolgenden Jahren. Das Formular war vom Stiftungsrat, dem Experten für berufliche Vorsorge und von der Kontrollstelle zu unterzeichnen. Für 2002 und in den folgenden Jahren bis heute unterzeichnete für den Stiftungsrat stets der Chef BVK und nicht das oberste Organ, der Regierungsrat. Solches wurde vom BVS nie moniert. Die übrigen Unterschriften erfolgten ordnungsgemäss.

Dem BVS wurde auch das Gesprächsprotokoll vom 15. April 2003 über Massnahmen wegen der Ende 2002 eingetretenen Unterdeckung eingereicht. Das BVS nahm die besprochenen Massnahmen zur Kenntnis⁵⁰⁶. Der zuständige Sachbearbeiter des BVS vertrat im Jahr 2004 die Auffassung, eine Unterdeckung könne gar nicht vorliegen, weil das Staatsvermögen für sämtliche Forderungen der BVK hafte⁵⁰⁷.

Das BVS monierte mehrmals die unvollständige oder verspätete Zusendung der Unterlagen. Auf diese Mahnungen hin wurden die entsprechenden Dokumente jeweils nachgereicht.

⁵⁰⁴ Schreiben BVS vom 5. Oktober 2004

⁵⁰⁵ Befragung Erich Peter, Frage 8

⁵⁰⁶ Berichterstattung 2002 vom 30. Oktober 2003

⁵⁰⁷ Schreiben BVS vom 5. Oktober 2004

Die Berichterstattungen des BVS sind bis und mit 2006 nicht sehr umfangreich. Ab 2007 sind diese Berichte und Nachfragen detaillierter. So wurde abgeklärt, ob die Vorwürfe eines Teils der Verwaltungskommission zuträfen, wonach die Anlagestrategie nicht mit der Risikofähigkeit übereinstimme und die Zuordnung gewisser Alternativer Anlagen zweifelhaft sei. Ebenso wurden offene Fragen bezüglich der Qualität der Alternativen Anlagen und der Entschädigungspraxis mittels telefonischer Nachfrage bei der Finanzkontrolle abgeklärt. Das BVS zeigte sich mit deren Erklärungen sowie aufgrund der eingereichten Unterlagen befriedigt⁵⁰⁸. In der Berichterstattung 2008 wurde darauf hingewiesen, dass ab dem 1. Januar 2011 die neuen Anlagebestimmungen gelten und das Anlagereglement entsprechend anzupassen sei⁵⁰⁹.

7.2.3.2 Prüfung Statutenänderungen und Weiteres

Das BVS prüfte die vorgesehenen Änderungen der Statuten auf die Vereinbarkeit mit dem Gesetz. Erich Peter monierte, dass dies stets ein eher langwieriger Prozess gewesen sei. Die Qualität der eingereichten Unterlagen (Anschlussverträge und Teilliquidationsreglement) sei teilweise nicht sehr befriedigend gewesen. Er wies auch darauf hin, dass das BVS nicht im Besitze aller verschiedenen Versionen der Anschlussverträge der BVK mit Dritten sei, weil es die BVK unterlassen habe, ihnen diese jeweils einzureichen⁵¹⁰.

Verschiedentlich unterliess es die BVK auch, Statutenänderungen zur Vorprüfung einzureichen, was vom BVS mehrfach moniert wurde⁵¹¹. Deswegen kam es zu einer Aussprache zwischen BVS und BVK, worin vereinbart wurde, dass Statutenänderungen vor der Beratung in der Verwaltungskommission dem BVS zur Vorprüfung eingereicht würden⁵¹².

Die Anlagereglemente, welche die Finanzdirektion jeweils erliess, befinden sich nicht bei den Akten des BVS. Offenbar wurden diese weder dem BVS zugesandt noch von diesem eingefordert. Erstmals wurde das Anlagereglement zusammen mit weiteren auf der Homepage der BVK aufgeführten Dokumenten im Jahre 2011 eingefordert⁵¹³.

7.2.3.3 Gebühr Berichterstattung 2004

Die BVK weigerte sich, die Jahresgebühr von CHF 2'400 für die Berichterstattung 2004 zu bezahlen. Sie sah den Nutzen einer zusätzlich vom BVS verlangten Bestätigung der Finanzkontrolle nicht ein. Die BVK erwähnte, sie anerkenne die Beaufsichtigung durch das BVS, obwohl dies darauf hinauslaufe, dass ein hierarchisch untergeordnetes Amt eine übergeordnete Direktion und ein gleich geordnetes Amt beaufsichtige. Es sei mit dem früheren

⁵⁰⁸ Telefon/Aktennotiz vom 3. September 2008

⁵⁰⁹ Berichterstattung 2008 vom 2. Dezember 2009

⁵¹⁰ Befragung Erich Peter, Fragen 29ff.

⁵¹¹ Schreiben BVS vom 10. November 2008

⁵¹² Besprechungsnotiz vom 16. Dezember 2008

⁵¹³ Berichterstattung 2009; Schreiben BVS an BVK vom 29. April 2011

Chef des BVS vereinbart worden, den Besonderheiten der BVK Rechnung zu tragen. Heute werde die BVK nicht nach den Regeln der Kunst aufsichtsrechtlich geprüft, weshalb sich die BVK weigere, die Jahresgebühr zu zahlen⁵¹⁴. In der Folge kam es zu einer Sitzung zwischen Rolf Huber und Erich Peter. Rolf Huber hatte sich eine besonders enge und intensivere Aufsicht gewünscht, welche auch die Prüfung der Versichertenverwaltung beinhalten würde. Erich Peter stellte sich auf den Standpunkt, die BVK werde wie jede andere Vorsorgeeinrichtung kontrolliert. Rolf Huber zeigte sich damit befriedigt, worauf die Gebühr entrichtet wurde⁵¹⁵.

7.2.4 Besondere Vorkommnisse

7.2.4.1 Mail „Sparerli“

Das Mail „Sparerli“ (siehe III.3.2.8.4) nahm das BVS 2004 zum Anlass, grundsätzlich die Frage ihrer Aufsicht zu prüfen. Es kam zum Schluss, dass es die Aufsicht genügend ausüben könne, auch wenn davon eine hierarchisch übergeordnete Direktion betroffen sei. Bereits damals stellte es fest, dass das Anlagereglement 2001 nebst anderen Akten fehlen würde. Aus den Akten ergibt sich nicht, dass diese fehlenden Reglemente angefordert wurden. Aufsichtsrechtliche Massnahmen wurden aufgrund des anonymen Mails nicht erlassen⁵¹⁶.

7.2.4.2 Teilliquidationsreglement

Ende 2007 stellte die BVK das geplante Teilliquidationsreglement dem BVS zur Vorprüfung zu⁵¹⁷. Weil es immer wieder zu Beanstandungen kam, erfolgten drei Vorprüfungen. In der Folge entstand ein reger Mail- und Briefwechsel zwischen der BVK und dem BVS. Kompliziert wurde das Geschäft, weil es mit Statutenänderungen verknüpft war, über welche das BVS von der BVK nicht vorgängig orientiert worden war. Aufgrund bestimmter Mails des BVS schloss die BVK, dass dieses nunmehr mit dem Teilliquidationsreglement einverstanden sei⁵¹⁸. Kurz vor der Regierungsratssitzung, an welcher die Statutenänderung samt Teilliquidationsreglement genehmigt werden sollte, erfolgte jedoch eine Demarche des BVS beim Vorsteher der Direktion der Justiz und des Innern, worin erneute rechtliche Bedenken mitgeteilt wurden. Der Regierungsrat genehmigte trotzdem die Statutenänderungen am 26. August 2009 und schrieb im Antrag an den Kantonsrat, das BVS habe dieser Änderung grundsätzlich zugestimmt⁵¹⁹. Der Kantonsrat genehmigte die Vorlage am

⁵¹⁴ Schreiben BVK vom 7. Oktober 2005

⁵¹⁵ Amtrapport BVS vom 7. September 2006; Befragung Erich Peter, Frage 15; Befragung Rolf Huber vom 8. November 2011, Frage 388

⁵¹⁶ Schreiben BVS vom 5. Oktober 2004

⁵¹⁷ Im Teilliquidationsreglement werden die Ansprüche der Versicherten bei Kündigung von Anschlussverträgen oder Ausscheiden infolge Restrukturierungen geregelt.

⁵¹⁸ Mail BVS vom 27. Januar 2009 und vom 14. Mai 2009

⁵¹⁹ Vorlage 4633

17. Mai 2010 einstimmig⁵²⁰. Zwischen dem BVS und der BVK entspann sich bereits nach der Genehmigung durch den Regierungsrat eine teilweise sehr emotionale Auseinandersetzung über dieses Reglement, wobei die Meinungen über die Ursachen der Emotionen auseinandergehen⁵²¹. Das BVS zeigte sich überrascht, dass trotz seinen Einwendungen die Vorlage dem Kantonsrat ohne Kenntnisnahme seiner Bedenken zur Genehmigung vorgelegt wurde. Umstritten war vor allem der Umfang der Staatsgarantie. Das BVS gab zur Frage der Staatsgarantie und Teilliquidation ein Gutachten bei Tomas Poledna in Auftrag und stellte der BVK den Entwurf einer Nichtgenehmigungsverfügung zu. Die BVK liess die Angelegenheit ihrerseits bei ihrem Rechtsvertreter prüfen, welcher zu einer anderen Ansicht kam. Nachdem sich auch die beiden zuständigen Direktionsvorsteher, Regierungsrätin Ursula Gut und alt Regierungsrat Markus Notter, zu zwei Sitzungen getroffen hatten, konnte schliesslich eine Lösung gefunden werden. Der Regierungsrat präzisierte in einem Beschluss die Handhabung des Teilliquidationsreglementes und das BVS genehmigte es bis auf einen Nebenpunkt unter der Bedingung, dass der Regierungsratsbeschluss weiterhin in Kraft bleibe⁵²².

7.2.5 Würdigung des BVS durch die PUK BVK

Grundsätzlich betrachtete das BVS den Regierungsrat als oberstes Organ der BVK. Gewisse Unterlagen wie zum Beispiel die Jahresrechnungen oder die Formulare zur Unterdeckung legte es aus praktischen Gründen nicht dem Regierungsrat zur Unterzeichnung vor. Auch die Einleitung von Sanierungsmassnahmen durch den Regierungsrat verlangte das BVS nicht. Solches erfolgte auch nicht, als Ende 2002 gemäss Statuten der BVK eine Sanierung seitens des Regierungsrates zwingend vorgeschrieben gewesen wäre. Das BVS gab sich mit der Zustellung einer Gesprächsnotiz der BVK mit den externen Fachleuten zufrieden.

Auffallend an der Arbeit des BVS ist, dass seit 2007 vermehrt Rückfragen gestellt und interveniert wurde. Das Amt hat bei seinen Interventionen teilweise die erforderliche Hartnäckigkeit und Unabhängigkeit gezeigt, obwohl es in die Verwaltung integriert war und dadurch zwangsläufig die geforderte formelle Unabhängigkeit nicht besass.

8 Experte für berufliche Vorsorge

8.1 Aufgaben

Dem Experten für berufliche Vorsorge obliegt die periodische versicherungstechnische Kontrolle der Versicherungskasse. Er hat zu prüfen, ob die Vorsorgeeinrichtung jederzeit Sicherheit bietet, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen kann und ob die reglementarischen

⁵²⁰ Sitzung Kantonsrat vom 17. Mai 2010, Seite 11057

⁵²¹ Befragung Ursula Gut vom 29. November 2011, Fragen 225ff.; Befragung Erich Peter, Fragen 22ff.

⁵²² RRB Nr. 585/2011; Verfügung BVS vom 31. Mai 2011 (ST.4673)

versicherungstechnischen Bestimmungen über Leistungen und die Finanzierung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen⁵²³. Der Experte hat auch Vorschläge an die Führungsorgane auszuarbeiten und diese zu informieren. Es kommt ihm somit auch beratende Funktion zu. Der Experte hat weiter die Funktion, in seinem Kontrollbereich Rechtswidrigkeiten zu verhindern. Seine Kontrolltätigkeit ist nicht bloss rückwärtsgerichtet, sondern auch in die Zukunft gerichtet, denn er hat die Vermögensanlage vorausblickend zu untersuchen⁵²⁴. Liegt eine Unterdeckung vor, muss der Experte für berufliche Vorsorge seit 2005 jährlich einen versicherungstechnischen Bericht erstellen. Er hat bei der Unterdeckung zu beurteilen, ob die getroffenen Massnahmen zur Behebung der Unterdeckung den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Deshalb ist er in die Massnahmen mit einzubeziehen. Wenn die Vorsorgeeinrichtung keine oder ungenügende Massnahmen ergreift, sind die Aufsichtsbehörden zu informieren⁵²⁵.

Diese gesetzlichen Aufgaben werden in den Statuten vor allem bezüglich der versicherungstechnischen Aufgaben präzisiert. Der Experte wird vom Regierungsrat gewählt⁵²⁶.

8.2 Experte Daniel Wirz

Als Experte für berufliche Vorsorge amtiert seit den Neunzigerjahren Daniel Wirz. Er hatte das Amt von seinem Vorgänger übernommen, dessen Assistent er während Jahren war. Eine Neuausschreibung des Mandates wurde nie erwogen. Langfristige Mandatsverhältnisse sind in dieser Branche üblich, wobei privatrechtliche Vorsorgeeinrichtungen diese Mandate eher alle fünf bis zehn Jahre ausschreiben. Der Experte arbeitet auf Honorarbasis. Ein Pflichtenheft besteht nicht. Der Experte beschreibt seine Aufgaben als jene im Rahmen der Statuten und des Gesetzes⁵²⁷.

8.3 Wahrgenommene Aufgaben

8.3.1 Allgemeines

Daniel Wirz nahm die nötige versicherungstechnische Überprüfung vor und errechnete die jeweilige Sollrendite, welche die BVK zu erzielen hatte, damit die Verpflichtungen jederzeit erfüllt werden konnten. Er war für die Passivseite der Bilanz der BVK verantwortlich. Die jährliche versicherungstechnische Bilanz stellte er der Finanzdirektion und der BVK zu. Das notwendige Formular betreffend Meldung der Unterdeckung füllte er zusammen mit der BVK und der Finanzkontrolle aus.

⁵²³ Art. 53 Abs. 2 BVG

⁵²⁴ Bericht PUK Bern, Seiten 165f. mit Verweisen

⁵²⁵ Art. 41a und 44 BVV 2

⁵²⁶ §§ 65 - 79 Statuten Versicherungskasse

⁵²⁷ Befragung Daniel Wirz, Fragen 11ff.

Daniel Wirz nahm an den Sitzungen der Verwaltungskommission teil. Er erläuterte den Mitgliedern jeweils die versicherungstechnische Bilanz, hielt sich sonst in der Diskussion aber zurück. Die Sitzungsteilnahme gehört nicht zu den klassischen Aufgaben eines Experten für berufliche Vorsorge. Die entsprechende Tätigkeit wäre daher am ehesten von einem Auftragsverhältnis erfasst, welches dann jedoch die genauen Rechte und Pflichten hätte festhalten müssen. Eine solche Aufgabendefinition lag jedoch nicht vor.

8.3.2 Unterdeckung und Sanierung

Daniel Wirz erwähnte in der versicherungstechnischen Bilanz 2002, dass die Unterdeckung die statutarische Marke von 10% unterschritten habe, weshalb der Regierungsrat für Massnahmen zuständig sei. Er wies auf Einsparungsmöglichkeiten in den Leistungen hin, meinte aber zusätzlich, die Möglichkeiten der BVK, aktiv eine Verbesserung der finanziellen Lage herbeizuführen, seien ziemlich beschränkt⁵²⁸. Vorgängig hatte er an einer Sitzung mit der BVK und Adrian Gautschi von der Complementa teilgenommen, in welcher die Unterdeckung besprochen worden war. Es wurden Massnahmen beraten, eigentliche Sanierungsmassnahmen aber nicht diskutiert⁵²⁹. An der Sitzung der Verwaltungskommission, an welcher der Jahresbericht und die versicherungstechnische Bilanz 2002 besprochen wurden, erwähnte er Sanierungsmassnahmen, welche aber bis zu 35 Jahre dauern würden. Abschliessend erklärte er: „Pensionskassen von öffentlich-rechtlichen Arbeitgebern dürfen von Gesetzes wegen eine Unterdeckung haben. Sofortige Sanierungsmassnahmen sind somit auch nicht geplant“⁵³⁰.

Seine folgenden Aussagen in den jährlichen versicherungstechnischen Bilanzen betreffend Sanierung, Unterdeckung und Risikofähigkeit fielen sehr unterschiedlich aus. 2003 erwähnte er die Erholung der Finanzmärkte, weshalb in drei Jahren die Unterdeckung beseitigt sein werde. 2004 wies er auf eine Verlangsamung hin und meinte, ohne ausdrückliche Sanierung erfolge eine Gesundung der BVK nur, wenn ein übermässiger Vermögensertrag erzielt werde, und 2005 sagte er, wegen des ungenügenden Deckungsgrades müsse mit Blick auf die Vermögensanlagen von einer eingeschränkten Risikofähigkeit ausgegangen werden. Im Jahr 2005 erfolgte trotz Unterdeckung kein Hinweis. Solches geschah erst 2008. Im Jahr 2008 hatte der Regierungsrat wegen der grossen Unterdeckung statuten gemäss Massnahmen zu ergreifen, weshalb der Experte Sparmassnahmen und die in Auftrag gegebene ALM-Studie erwähnte. Im Bericht 2009 wurden die Ergebnisse der ALM-Studie referiert und es wurde nochmals erwähnt, nur Vermögenserträge, welche im Durchschnitt der langjährigen Erträge seien, würden zu einer Gesundung führen.

Aus diesen Berichten und der Befragung von Daniel Wirz fällt vor allem zweierlei auf:

⁵²⁸ Versicherungstechnische Bilanz 2002

⁵²⁹ Schreiben BVK an Sitzungsteilnehmer vom 15. April 2003 mit Kopie an Christian Huber

⁵³⁰ Sitzung Verwaltungskommission vom 19. Juni 2003

Daniel Wirz war sich der geringen Risikofähigkeit der BVK bewusst und es war ihm bekannt, dass die Anlagestrategie angesichts der geringen Risikofähigkeit „einiges Risiko“ beinhalte. Er dachte sich aber, die Strategie müsse beibehalten werden, weil sonst die BVK „nie mehr auf einen grünen Zweig käme“. Seine Gedanken habe er nie geäußert, denn er sei zu diesem Punkt nicht befragt worden⁵³¹.

Unklar bis heute ist die Haltung von Daniel Wirz, ob die BVK unter die Vorschriften betreffend Unterdeckung von Art. 65c ff. BVG falle oder nicht. Einerseits erklärte er, die BVK falle nicht darunter, gleichzeitig nahm er in den Berichten ab 2008 aufgrund dieser gesetzlichen Vorschriften zur Unterdeckung Stellung und unterzeichnete auch ab 2005 die entsprechenden Formulare betreffend Unterdeckung zuhanden der Aufsichtsbehörde, des BVS⁵³².

8.3.3 ECOFIN-Studie

Der Experte für berufliche Vorsorge hatte Kenntnis, dass ALM-Studien seit Ende der Neunzigerjahre/Anfang dieses Jahrhunderts in der Pensionskassenlandschaft üblich waren. Die ECOFIN-Studie aus dem Jahre 2004 war ihm bekannt. Er hatte auch die versicherungstechnischen Daten dazu geliefert, wobei er sich jedoch an den Inhalt der Studie nicht mehr erinnern konnte. Für ihn sei in der Studie nichts Revolutionäres gewesen, sodass er daraus noch zitieren könnte. Er wisse auch nicht, weshalb die Studie nicht weiter diskutiert worden sei⁵³³. Aus den Protokollen der Verwaltungskommission und des Anlageausschusses ergibt sich, dass die Studie dort nicht behandelt worden ist.

8.4 Würdigung durch die PUK BVK

8.4.1 Rolle des Regierungsrates als Wahlbehörde

Die PUK BVK kann nicht nachvollziehen, weshalb der Regierungsrat das Mandat nie öffentlich ausgeschrieben hat. Eine regelmässige Ausschreibung, auch wenn sie nur in längeren Zeitabständen erfolgt, bringt zusätzliche Motivation für den Experten für berufliche Vorsorge und Vergleichsmöglichkeiten betreffend Arbeitsaufwand und Kosten für den Auftraggeber. Unverständlich ist auch der Umstand, dass der Regierungsrat als Wahlbehörde kein Pflichtenheft erliess und deshalb die Rolle des Experten an den Sitzungen der Verwaltungskommission unklar blieb.

⁵³¹ Befragung Daniel Wirz, Fragen 59ff.

⁵³² Das Bundesgericht hat mit Entscheid vom 15. Januar 2008 die Bestimmungen von Art. 65c ff. BVG als anwendbar erklärt, falls keine explizite Staatsgarantie verankert ist (BGE 134 I 23; Erw. 6.3.2.). Brechbühl, Handkommentar zum BVG und FZG, 2010, N 16 zu Art. 65d

⁵³³ Befragung Daniel Wirz, Frage 64; Befragung Jürg Brechbühl/Thorsten Hens/Martin Janssen, Frage 17

8.4.2 Daniel Wirz

Daniel Wirz hat seine Rolle als Experte zu zurückhaltend interpretiert. Er hat sich wenn möglich aus allen Fragen, welche nicht unmittelbar die engen versicherungstechnischen Berechnungen betrafen, zurückgehalten. An der korrekten Erarbeitung der wichtigen versicherungstechnischen Grundlagen durch den Experten hat die PUK BVK keine Zweifel. Nach dem Jahr 2002 hätte er jedoch angesichts eines Deckungsgrades, welcher sich von Ende 2002 bis Ende 2005 um 90% bewegte, auf das statutenwidrige Fehlen von Sanierungsmassnahmen energischer hinweisen müssen. Dies wäre umso vordringlicher gewesen, als er Kenntnis von der ECOFIN-Studie hatte, welche gerade solche Massnahmen verlangte. Zudem war ihm bekannt, dass solche ALM-Studien seit 2000 üblich waren. Er hätte deshalb die ECOFIN-Studie nicht ausser Acht lassen dürfen, sondern ihre Ergebnisse in seinen Bericht aufnehmen müssen.

Ebenso hätte er angesichts der ihm bekannten fehlenden Risikofähigkeit zur Anlagestrategie in der Verwaltungskommission sein Wissen kundtun müssen. Wer trotz unklarem Auftrag in einer derartigen Position in einem Gremium Einsitz nimmt, hat sein Wissen und seine Erfahrung einzubringen, auch wenn er nicht explizit gefragt wird.

9 Gesamtwürdigung der PUK BVK zu den Organen, Gremien und der Aufsicht der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich

9.1 Grundsätzliches

„Die Quintessenz in einem solchen Konstrukt ist die, dass man viele überschneidende Zuständigkeiten mit dem Ergebnis einer Ent-Verantwortlichung der verschiedenen Gremien hat. Es gab eine politische Kontrolle, die zu wenige Ressourcen hatte, eine Anlagekommission, die nichts zu sagen hatte, und zuletzt einen, der die Kompetenzen an sich zog. Das war der Anlagechef BVK. Wenn man ein solch komplexes Konstrukt hat, ist das Risiko, dass so etwas passiert, viel grösser als bei einer ganz normalen, gut durchstrukturierten Organisation mit klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten“⁵³⁴.

Dieses Zitat von Jürg Brechbühl fasst die Ursachen für die strukturellen und organisatorischen Mängel bei der BVK bestens zusammen. Die zahlreichen Mängel und Fehler in der Organisation und der Vermögensverwaltung in der BVK sind nur durch ein mangelhaftes Zusammenwirken der verschiedenen Beteiligten zu erklären. Weil eine Vielzahl von Organen und externen Mandatsträgern beteiligt war, wähnten sich die Verantwortlichen in Sicherheit, weil sie glaubten, von diesen genügend Hinweise bei Mängeln zu erhalten. In Tat

⁵³⁴ Befragung Jürg Brechbühl/Thorsten Hens/Martin Janssen, Frage 43; schriftlicher Review zum Gutachten PPCmetrics von Jürg Brechbühl

und Wahrheit hatten diese Organe und Externe entweder keine Kompetenz (Anlageausschuss) oder einen eingeschränkten Blick ihres Auftrages (Complementa). Zahlreiche Warnsignale von aussen wurden entweder gar nicht (Berichte PUK Bern und PUK Basel-Stadt) oder nur sehr beschränkt (Bericht Staatsanwaltschaft III, Kritik Finanzkommission) wahrgenommen. Interne Kritik (Bericht der beiden Experten im ICO, Kritik der Arbeitnehmervertreter) setzte erst sehr spät ein und wurde ebenfalls nur zögerlich aufgenommen. So konnte auch mitten in einer sich ändernden Pensionskassenlandschaft die BVK Strukturen aufrecht erhalten, welche im Vergleich zum gesetzlichen Auftrag einen Rückstand von fünf bis zehn Jahre aufwiesen. Weil zudem seitens der BVK zu wenig Druck für notwendige Veränderungen ausgeübt wurde, ergab sich ein Vakuum, das Daniel Gloor während Jahren für sich ausnutzen konnte.

9.2 Regierungsrat

Dem Regierungsrat oblag als oberstes Organ die Verantwortung für die BVK. Mit dem Gesetz zur Verselbstständigung glaubte er, diese ungeliebte Pflicht rasch abgeben zu können. Als diese mangels genügenden Deckungsgrads ausblieb, unterliess er es bewusst, die Verantwortung zumindest für die Vermögensanlage auf paritätische Gremien zu übertragen. Deshalb blieb die Gesamtverantwortung vollumfänglich beim Regierungsrat. Obwohl die BVK die zweitgrösste öffentlich-rechtliche Kasse der Schweiz war und deren Führung deshalb eine bedeutende Aufgabe darstellte, hat der Regierungsrat seine Verantwortung als oberstes Organ nicht wahrgenommen. In die Welt der beruflichen Vorsorge ist er nie eingetaucht. Er delegierte in Verkennung von Statuten und Gesetz eine Vielzahl wichtiger Aufgaben an die Finanzdirektion und stellte nicht sicher, dass wichtige Ereignisse (PUK Bern und PUK Basel-Stadt, ECOFIN-Studie, Bericht Staatsanwaltschaft III) an ihn herangetragen wurden. Die jährlichen Anlagekonzepte, respektive die nachfolgenden mehrjährigen Anlagestrategien, segnete er ohne vertiefte Entscheidungsgrundlagen ab. Obwohl ihm die eingeschränkte Risikofähigkeit der BVK seit 2002 bekannt war, wurden Geschäfte ohne Einsatz von ALM-Studien verabschiedet. Solche Studien waren ab 2000 Standard. Dem Regierungsrat ist zugutezuhalten, dass niemand, weder der Geschäftsführer der BVK noch die Complementa, auf diese Studien hinwies. Hingegen war dem Regierungsrat bekannt, dass angesichts der Unterdeckung von mehr als 10% im Jahre 2002 statutarisch Sanierungsmassnahmen hätten durchgeführt werden müssen. Obwohl sich die Unterdeckung in den folgenden Jahren um diese Marke herum bewegte, wurde auf solche Massnahmen verzichtet und gehofft, mit einer risikoreicheren Strategie könne die BVK aus eigener Kraft wieder einen vollen Deckungsgrad erreichen. Diesem gefährlichen Manöver setzten die Märkte 2008 ein abruptes Ende.

Der Einsatz in Alternative Anlagen (Commodities, Hedge Funds usw.) erfolgte im Vergleich zu anderen Pensionskassen nicht früher und in einem nicht grösseren Umfang. Vorzuwer-

fen ist jedoch, dass eine kritische Auseinandersetzung mit den Anlagekategorien und den Risiken der Umsetzung zu wenig stattgefunden hat.

Der Regierungsrat unterliess es auch, langfristige Mandate (Complementa, Experte für berufliche Vorsorge) periodisch auszuschreiben. Ebenso sorgte er nicht dafür, dass in den beratenden Gremien (Verwaltungskommission und Anlageausschuss) rechtzeitig Fachleute Einsitz nahmen.

9.3 Finanzdirektion

Weil die BVK organisatorisch und personell der Finanzdirektion unterstellt war, oblag Letzterer für deren Belange die direkte Verantwortung. Seit Beginn des neuen Jahrtausends war bekannt, dass die Personaldecke der Vermögensverwaltung dünn war und eine Stellvertretung fehlte. Ein Blick über die engen eigenen Grenzen erfolgte seitens der Finanzdirektoren nicht. Die Berichte der PUK Bern und PUK Basel-Stadt wurden nicht zur Kenntnis genommen. Der umfangreiche Bericht der Staatsanwaltschaft III löste zwar einige Aktivitäten, aber keine Veränderungen aus. Eine Information des Gesamtregierungsrates blieb aus. Erst mit der Studie der ZHAW wurden langsam Schritte in die richtige Richtung unternommen und die Vermögensverwaltung wurde breiter abgestützt. Die Neuerungen intensivierten sich erst, als im Anlageausschuss im Jahre 2007 zwei neue Arbeitnehmervertreter erhebliche Kritik äusserten und damit Druck gemacht wurde. Nach anfänglichem Gegendruck wurde die Kritik allmählich ernst genommen und die Finanzdirektion zeigte sich bereit, weitere organisatorische Veränderungen in Richtung breiterer Abstützung der Anlageentscheide zu unternehmen.

Die Machtfülle des Leiters Asset Management wurde mit Erlass des Anlagereglements 2006 noch weiter zementiert. Die Verlagerung der Mandatsvergabe von der Finanzdirektion an die GL BVK stärkte faktisch seinen Einfluss.

Bis 2006 stimmte die Finanzdirektion gewichtigen Mandatsvergaben an Start-up-Firmen zu. Zu Ausschreibungen solcher Mandate kam es nicht. Solches war und ist nicht tolerierbar. Informationen der Complementa über eine mögliche Befangenheit von Daniel Gloor im Zusammenhang mit dem Mandat Argus sowie die Kritik am DLIP-Mandat wurden nicht zur Kenntnis genommen.

Die Rettungsaktion für die BT & T wurde teilweise ohne Zustimmung des damaligen Finanzdirektors ausgeführt. Dieser intervenierte trotz fehlender Zustimmung nicht, als er Kenntnis von diesem Geschäft erhalten hatte.

9.4 Chef BVK

Dem bis 2009 im Amt stehenden Chef BVK blieb unbemerkt, dass sich die BVK im Laufe des letzten Jahrzehntes organisatorisch immer weiter vom geltenden Standard entfernte. Er

blieb zu fest in den gewachsenen Strukturen verhaftet. Managementaufgaben behagten ihm offensichtlich nicht. Sein mangelnder Druck von unten begünstigte die abwartende Haltung seiner Vorgesetzten für organisatorische Veränderungen. Dieses Vakuum führte dazu, dass Daniel Gloor auch nach der Integration in die BVK einen erheblichen Freiraum hatte.

Der ehemalige Chef BVK versäumte es auch, durch eine regelmässige Neuausschreibung der Mandate die Verwaltungskosten zu senken. Die Einführung des IKS wurde unter seiner Ägide sehr zurückhaltend angepackt, wobei die erzielten Resultate nur sehr bedingt tauglich waren.

Der neue Geschäftsführer hat zielstrebig verschiedensten organisatorischen Neuerungen zum Durchbruch verholfen. So konnten die Vergabe der Mandate neu geregelt und erhebliche Kosten gesenkt werden. Die fällige Sanierungsfrage wurde angepackt und eine entsprechende Vorlage erarbeitet.

9.5 Ausschüsse und Gremien

9.5.1 Verwaltungskommission und deren Anlageausschuss

Sowohl die Verwaltungskommission als auch der Anlageausschuss müssen bis im Jahr 2007 als Kopfnickergremien mit mangelnder Fachkompetenz bezeichnet werden. Eine Tatsache, welche auch systembedingt durch die bloss beratende Funktion der Gremien bedingt war. Die von den neuen Arbeitnehmervetretern eingebrachte Kritik wurde zu persönlich genommen und zu wenig auf die Sache abstrahiert. Erst nach und nach fand man in diesen Gremien einen konstruktiveren Umgang mit Kritik und die eigentlichen Aufgaben konnten nach und nach sinnvoller wahrgenommen werden. Gesagt werden muss jedoch auch, dass gerade bezüglich der DLIP die Arbeitnehmervetreter durch die Kenntnisse von Arialdo Pulcini von zweifelhaften Mandatsverträgen einen Wissensvorsprung gegenüber den anderen Mitgliedern aufwiesen, was dem gegenseitigen Verständnis natürlich nicht förderlich war.

9.5.2 Investment Committee

Die Implementierung eines ICO war eine durchaus sinnvolle Idee. Die anfängliche Zusammensetzung mit den Mitgliedern der GL BVK jedoch wenig durchdacht und, was die Zuteilung der Vermögensverwaltungsmandate anbelangte, sogar kontraproduktiv, da faktisch der Einflussbereich des Leiters Asset Management weiter gestärkt wurde. Insbesondere der neue Chef BVK erkannte nach und nach die mangelhafte Besetzung und stellte das ICO in einer Besetzung auf, welches heute seine Aufgabe sinnvoll wahrnehmen kann.

9.6 Externe Kontrollen und Aufsicht

9.6.1 Investment Controller

Die Complementa interpretierte während des gesamten Zeitraumes ihre Rolle enger, als sie von der Finanzdirektion gesehen wurde. Es hätte ihr aber aufgrund der Tatsache, dass sie ein monatliches Vier-Augen-Gespräch mit dem Finanzdirektor führte und Monatsberichte verfasste, sowie in Anbetracht der Kenntnis über das Aufgabenportfeuille eines Finanzdirektors klar sein müssen, dass dieser sich auf ihre Worte verliess. Sie hätte deshalb mit Nachdruck auf eine ALM-Studie und organisatorische Mängel hinweisen müssen, was sie nicht tat. Ebenso monierte sie weder die teilweise nicht reglementskonforme Vergabe von Mandaten noch Mandatsvergaben an neu gegründete Firmen.

Die Complementa kritisierte zu Recht das Argus- und DLIP-Mandat. Ihre Kritik ist weder bei der BVK noch bei den zuständigen Finanzdirektoren auf offene Ohren gestossen. Die Complementa liess es dagegen zu, dass ihre Audits teilweise von Daniel Gloor korrigiert wurden, obwohl ihr dies nicht behagte. Damit liess sie es an der nötigen Unabhängigkeit fehlen.

9.6.2 Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle war als Kontrollstelle mangels personeller Ressourcen nur sehr bedingt geeignet, die zweitgrösste öffentlich-rechtliche Pensionskasse der Schweiz zu kontrollieren. Ausschliesslich wegen der BVK musste sich die Finanzkontrolle BVG-Wissen aneignen. Sie übte ihre Rolle bis 2009 äusserst zurückhaltend, teilweise unvollständig und ohne Biss aus. Offensichtliche Verletzungen der Bandbreiten einer Anlagekategorie oder deren falsche Klassifizierung wurden gerügt. Auf gesetzliche Veränderungen wurde nicht oder verspätet reagiert. Verletzungen des Anlagereglements wurden nie moniert, obwohl sie dieses zu prüfen hatte. Die Finanzkontrolle rapportierte auch bis 2009 stets an die Finanzdirektion und nicht an den Regierungsrat. Erst ab jenem Zeitpunkt stellte sie sich zu Recht auf den Standpunkt, dieser sei als oberstes Organ der BVK ihr Adressat.

Mit der Verselbstständigung der BVK ist das Mandat der Kontrollstelle neu auszuschreiben. Ansonsten hätte die PUK BVK empfohlen, eine Statutenänderung vorzunehmen und dieses Mandat an eine externe Revisionsgesellschaft zu vergeben, welche über grössere personelle Ressourcen und grösseres BVG-Wissen verfügt.

9.6.3 PriceWaterhouseCoopers

Die PwC hat ihre Aufgabe gemäss ihrem Pflichtenheft erfüllt. Die mangels Absprache mit der Finanzkontrolle bestehende Kontrolllücke hatte keine Weiterungen zum Nachteil der BVK zur Folge. Dieses Mandat wurde aufgelöst und wird heute in einem umfangreicheren Bereich durch die Ernst & Young ausgeübt.

9.6.4 Kantonsrat

Der Kantonsrat, beziehungsweise die sich mit der BVK befassenden Kommissionen, haben ebenfalls die Missstände der BVK nicht mit der erforderlichen Deutlichkeit erkannt. Zwar wurden Diskussionen zur BVK immer wieder und auch seit 2002 vermehrt geführt, doch blieb auch seitens des Kantonsrates die erforderliche Klarheit aus, wie es um die BVK in organisatorischer Hinsicht stand. Die Subkommission der Finanzkommission wäre thematisch am nächsten an der Sache gewesen, doch hat sie sich mit den gewählten Ressourcen von Beginn an eine kritische, unabhängige Überprüfung verunmöglicht, jedoch auch die für eine solch komplexe Untersuchung erforderlichen finanziellen Mittel, Experten und die Unterstützung des Kommissionspräsidenten nicht angefordert.

9.6.5 Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen

Das BVS hat offenbar - erst spät - ab 1998 seine gesetzliche Aufgabe gegenüber der BVK wahrgenommen. Pflichtverletzungen konnte die PUK BVK nicht feststellen. Bis ins Jahr 2007 war die Aufsicht eher zurückhaltend ausgeübt worden. Seither wurden vermehrt Rückfragen gestellt und Unterlagen verlangt.

9.6.6 Experte für berufliche Vorsorge

Der Experte für berufliche Vorsorge hat seine Rolle zu zurückhaltend interpretiert. Energi-sche Hinweise auf die mangelnde Risikofähigkeit der Kasse ab 2002 fehlen. Ebenso hat die ECOFIN-Studie bei ihm keine Spuren hinterlassen. Obwohl er an den Sitzungen der Verwaltungskommission teilnahm, äusserte er sich nur zu seinem engen Themengebiet. Vorhandene Erkenntnisse (ALM-Studien) brachte er nicht ein. Die PUK BVK erwartet, dass die Stelle des Experten für berufliche Vorsorge mit der Verselbstständigung neu ausgeschrieben wird.

IV Haftungsfragen

1 Schadensbild

1.1 Einleitende Bemerkungen

„Als Schaden im Sinne von Art. 52 BVG gilt jede Verminderung des Stiftungsvermögens, welche nicht zur satzungskonformen Zweckverwirklichung erfolgt. Sie kann in einer Verminderung der Aktiven, einer Vermehrung der Passiven oder in entgangenem Gewinn bestehen und entspricht der Differenz zwischen dem gegenwärtigen Stand des Vermögens und dem Stand, den das Vermögen ohne schädigendes Ereignis hätte“⁵³⁵.

Der Schaden für die BVK kann nur grob geschätzt werden. In der Folge sollen daher einzelne ungefähr eingrenzbare Schadensposten aufgestellt werden, um eine Annäherung an die Vorstellung des Gesamtschadens zu machen. Ein allfälliger zusätzlicher Reputationsschaden für die BVK ist zudem kaum messbar.

Ein Schaden ist rechtlich gesehen nur dann haftungsrelevant, wenn er natürlich und adäquat kausal zur Pflichtverletzung erfolgt. Die natürliche Kausalität bedeutet, dass die begangene Pflichtverletzung zumindest eine Teilursache für den eingetretenen Schaden darstellt. Adäquate Kausalität liegt vor, wenn die Pflichtverletzung nach dem natürlichen Lauf der Dinge und aufgrund der allgemeinen Lebenserfahrung geeignet ist, den Schaden herbeizuführen.

1.2 Schaden durch mutmasslich strafbare Handlungen

1.2.1 Geschäftspartner der BVK

Unter diesen Schadenstitel fallen die von Geschäftspartnern der BVK, namentlich Thomas Leupin und Alfred Castelberg, teilweise unter Duldung durch die Credit Suisse, begangenen mutmasslich strafbaren Handlungen im Zusammenhang mit Kursschnitten und Retrozessionen im Gesamtumfang von rund CHF 22 Millionen (inklusive Zinsen). Dieser Betrag setzt sich zusammen aus rund CHF 4 Millionen, welche Thomas Leupin durch die DLIP unrechtmässig an Retrozessionen vereinnahmt haben soll. Die restlichen annähernden CHF 18 Millionen sollen der BVK durch von Alfred Castelberg über die Credit Suisse ausgeführte Kurschnitte bei Transaktionen für die BVK entgangen sein. Diese Gelder sind bei den entsprechenden Personen respektive den dadurch Begünstigten geltend zu machen. Mit Vereinbarung vom 6./7. September 2012 hat sich die Credit Suisse ohne Anerkennung einer Rechtspflicht bereit erklärt, zuhanden der BVK und der Gebäudeversicherung des Kantons Zürich den Betrag von CHF 18'898'830 zu bezahlen.

⁵³⁵ Urteil Bundesgericht vom 2. August 2007; B_11/06, E. 5.1

1.2.2 Daniel Gloor

Vorab ist zu erwähnen, dass die von Daniel Gloor mutmasslich als Gegenwert für gewisse Anlagetätigkeiten angenommenen Schmiergeldzahlungen keinen Schaden im Rechtssinn darstellen. Diese Schmiergeldzahlungen erfolgten von den Mandatsträgern und stammten nicht aus der Kasse der BVK. Das Gericht kann über eine Einziehung dieser Vermögensvorteile entscheiden.

Hingegen fallen unter diesen Schadenstitel Verluste aus Mandaten, deren Träger Daniel Gloor für das Engagement bei der BVK Gelder haben zufließen lassen und welche sich für die BVK als unvorteilhaft erwiesen haben. Auffallend lang wurde beispielsweise am Mandat Argus trotz schlechter Performance festgehalten. Anlässlich der Hauptverhandlung vor Bezirksgericht Zürich erklärte Daniel Gloor dem Richter, dass das Mandat früher gekündigt worden wäre, hätte es sich bei dessen Träger nicht um die Firma seines Freundes Alfred Castelberg gehandelt. Ebenso erlitten die Anlagen in die Hedge Funds Schiffbruch. Für diese zeichnete die von allen Seiten kritisierte DLIP verantwortlich. Daniel Gloor erhielt sowohl von Alfred Castelberg (Argus) als auch Thomas Leupin (DLIP) unrechtmässige Zuwendungen. Sowohl die Minderperformance beim Argus Mandat als auch der massive Verlust bei den Hedge Funds können deshalb als Folge der strafbaren Handlungen gesehen werden. Mit dem Hedge-Funds-Mandat der DLIP erlitt die BVK einen Gesamtverlust von CHF 283 Millionen⁵³⁶. Bezogen auf das Aktien-Schweiz-Mandat der Argus resultierte bei den Aktien Schweiz gegenüber einer marktkonformen Umsetzung ein Minderbetrag von gut CHF 70 Millionen⁵³⁷.

In zwei weiteren Punkten, wo die entsprechenden Entscheide geradezu an Unvernunft grenzen, den Repos-Geschäften mit den BT & T-Gesellschaften sowie den Retrozessionsverzichtserklärungen gegenüber der Argus, ist der Zusammenhang zwischen den von den Exponenten dieser Gesellschaften geflossenen Geldern an Daniel Gloor und den bei der BVK entstandenen Verlusten nicht wegzudiskutieren. Im ersten Fall beträgt der Schaden für die BVK rund CHF 43 Millionen und im letzteren rund CHF 2,3 Millionen⁵³⁸.

1.3 Schaden durch Pflichtverletzungen

1.3.1 Performanceminderung durch die Strategiewahl und deren Umsetzung

Gemäss Berichterstattung des Investment Controllers waren die Anlageresultate in der analysierten Periode 2000 bis 2010 im Total gemessen an den Benchmarks der BVK ziel-

⁵³⁶ Gutachten PPCmetrics, Seite 153

⁵³⁷ Gutachten PPCmetrics, Seite 101

⁵³⁸ Für die entsprechenden Zahlen siehe Anklageschrift der STA III an das Bezirksgericht Zürich vom 30. September 2011.

konform. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Benchmarks der Gesamtstrategie sowie der einzelnen Anlagekategorien bis zur SAA 2008 - 2012 aufgrund der vorhandenen Dokumente nicht vorhanden oder nicht nachvollziehbar dargelegt sind und damit der Erfolg aus der taktischen Portfoliosteuerung sowie der Umsetzung innerhalb der einzelnen Anlagekategorien (Titelselektion) aus heutiger Sicht nicht nachvollzogen werden kann. Erst seit der letzten SAA sind die Benchmarks nachvollziehbar und klar im entsprechenden Regierungsratsbeschluss aufgeführt⁵³⁹.

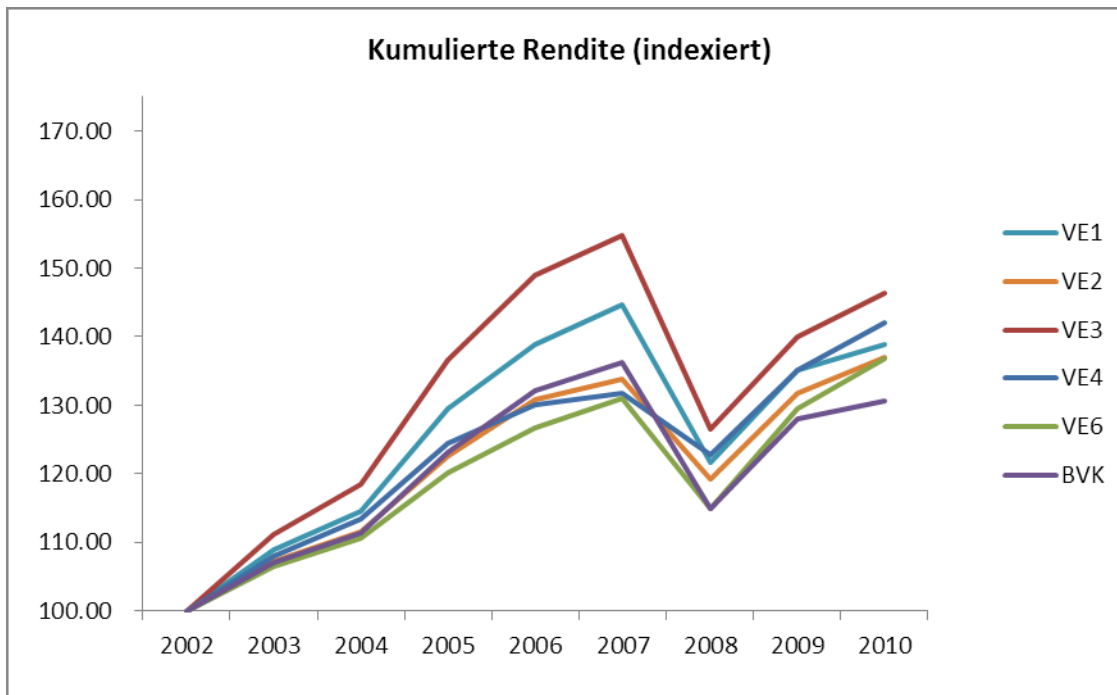
Aufgrund dieser fehlenden Vorgaben für die Umsetzung sowie der Vermischung von strategischen Entscheiden und Umsetzungsentscheiden lässt sich keine aussagekräftige Beurteilung der Umsetzung vornehmen. Wie der vorhergehende Vergleich (siehe III.3.1.2.10) mit den in der Pensionskassenwelt als Referenz für eine marktkonforme Umsetzung verwendeten Pictet-BVG-Indizes zeigt, hätte eine konsequente Verfolgung eines Pictet-25 oder Pictet-40-Index (Aktienanteil 25% beziehungsweise 40%) in beiden Fällen eine erheblich bessere Rendite erbracht⁵⁴⁰. Die unsystematische und ohne zuverlässige Entscheidungsgrundlagen erstellte Anlagestrategie und deren Wechsel, insbesondere nach dem Erreichen einer Unterdeckung im Jahr 2003 und den Resultaten der ECOFIN-Studie, ist in der mangelhaften Organisation und Führung der BVK begründet. Deshalb können die Minderperformances seit 2003 von CHF 467 Millionen gegenüber einem Pictet-25-Index sowie von knapp CHF 1,25 Milliarden gegenüber einem Pictet-40-Index als Annäherungswerte an einen unter diesem Titel laufenden Schaden verstanden werden.

Auch ein Vergleich der kumulierten Rendite der BVK mit der Peer Group lässt deutlich erkennen, dass die BVK im Zeitraum zwischen 2002 und 2010 die geringste Rendite aufweist. Die kumulierte Rendite der verglichenen Einrichtungen bewegte sich zwischen 30,7% und 46,4%, wobei die BVK die untere Grenze markiert⁵⁴¹. Der Mittelwert der kumulierten jährlichen Renditen der Vergleichseinrichtungen betrug 40,2%.

⁵³⁹ RRB Nr. 1614/2008

⁵⁴⁰ Gutachten PPCmetrics, Seite 156

⁵⁴¹ Gutachten PPCmetrics, Seite 77



Die BVK erzielte somit gegenüber dem Mittelwert der Vergleichseinrichtungen im genannten Zeitraum eine um 9,5% tiefere Rendite. Wird die jährliche Differenz auf das jeweils vorhandene Gesamtvermögen der BVK umgerechnet, ergibt sich insgesamt ein Rückstand von gut anderthalb Milliarden Franken gegenüber dem Mittelwert der Vergleichseinrichtungen. Diese Überlegung zeigt, dass der Verweis auf den Pictet-25- respektive Pictet-40-Index plausibel ist. Denn diese Indizes wurden von den Vergleichseinrichtungen erreicht oder gar überboten⁵⁴².

Ebenso als Annäherungswert an einen Schaden sind die Zahlen bezüglich der Umsetzung der Anlagen zu verstehen. Die in der entsprechenden Tabelle (siehe III.3.2.7.2.) aufgeführten Zahlen (von addiert knapp CHF minus 710 Millionen in der Sparte „Umsetzung“ und rund CHF minus 530 Millionen bei der Sparte „Total“) differenzieren indes nicht zwischen „normalen“, im Rahmen der üblichen Anlagetätigkeit erlittenen Verlusten und solchen, welche durch unabgestützte und durch Geldzahlungen beeinflusste Entscheidungen mitverursacht worden sind, weshalb auch diese Zahlen als Annäherungswert und Obergrenze eines Schadens im Bereiche der Umsetzung zu sehen sind. Wiederum sind diese Zahlen natürlich auch bereits bei der Gesamtperformance der BVK eingeflossen.

1.3.2 Kausalzusammenhang zwischen Schaden und Pflichtverletzungen

Fraglich ist aber, ob diese Pflichtverletzungen adäquat kausal für den Schaden sind. Die drei Reviewer unterstellen, dass die unterdurchschnittlichen Anlageresultate und die schlechte Entwicklung des Deckungsgrades einen engen Zusammenhang mit den Pflichtverletzungen der verantwortlichen Organe der BVK aufweisen. Eine gegenteilige Schluss-

⁵⁴² Aktennotiz vom 22. Juni 2012 zur Besprechung mit der PPCmetrics

folgerung hält auch der Gutachter Felix Schmid für nicht plausibilisierbar. Er meint, es wäre schwerlich auszuschliessen, dass die Pflichtverletzungen finanziell folgenlos geblieben wären. Wenn dem so wäre, würde dies gemäss Gutachter heissen: „Ob eine Pensionskasse gut, mittelgut oder schlecht geführt wird, ändert im Resultat sowieso nichts“⁵⁴³. Der Gutachter Felix Schmid erachtet deshalb den adäquaten Kausalzusammenhang zwischen den Pflichtverletzungen und dem Schaden als erfüllt.

Die Schwierigkeit der Zuordnung zu einem allfälligen Schaden ergibt sich aus der Tatsache, dass der Grossteil der Pflichtverletzungen nicht in einem aktiven Tun, sondern in einem Unterlassen bestanden hat und die finanziellen Konsequenzen sich somit nur indirekt über die potenziellen Folgen pflichtgemässen Handelns abschätzen lassen. Dabei drängt sich ein Vergleich mit der Peer Group oder den marktüblichen Benchmarks auf. Ebenso schwierig ist die Zuordnung des Schadens zu einer einzelnen pflichtverletzenden Unterlassung. Einer einzelnen Pflichtverletzung kann kaum ein bestimmter Schaden zugeordnet werden. Es stehen vielmehr nicht die einzelnen Unterlassungen, sondern deren Zusammenwirken über einen längeren Zeitraum als mögliche Schadensursachen im Vordergrund.

Die PPCmetrics meint deshalb auch, ein Kausalzusammenhang zwischen den Anlageresultaten und den von ihnen festgehaltenen Mängeln sei nicht ohne weitere Abklärung herzustellen⁵⁴⁴.

Die PUK BVK ist sich der Schwierigkeit dieser Zuordnung bewusst. Weil die PUK BVK ein politisches Gremium ist und hier juristisches Neuland betreten wird, will und kann sie dazu keine abschliessende Stellung nehmen.

1.4 Schaden durch zu hohe Kosten externer Mandatsträger

Thomas Schönbächler gab kurz nach seinem Antritt bei Kohlberg & Associates eine Studie in Auftrag. Die Gesellschaft sollte eine detaillierte Analyse für die BVK erstellen mit allen Dienstleistungen beziehungsweise der Performance sowie den Gebühren (Preis-/Leistungsverhältnis) der State Street Bank und der Zürcher Kantonalbank in Bezug auf die Depotbankfunktion und damit verbundene Abwicklungsdienstleistungen sowie diverser Investment Management-Mandate für Wertschriften. Zudem hatte sie „versteckte“ Kosten zu ermitteln und Neuverhandlungen zu führen, mit der Zielsetzung „Best Market Practices“ Konditionen sowie materielle Kosteneinsparungen für die BVK zu erzielen, jedoch gleichzeitig sicherzustellen, dass die Geschäftsbeziehungen für ihre Anbieter profitabel bleiben und sich diese weiterhin ihrer vollen Zufriedenheit verpflichten. Der Abschlussbericht lag Mitte April 2010 vor. Bei der State Street Bank konnte eine Gebührenreduktion um rund 30% verhandelt werden, was einer jährlichen Einsparung von USD 1,72 Millionen ent-

⁵⁴³ Gutachten Schmid, Rz 220 und 230

⁵⁴⁴ Gutachten PPCmetrics, Seite 5

spricht und auch bei den externen Investment Managern waren bei sieben von zehn Mandaten erhebliche Einsparungen möglich. Der Bericht führt sozusagen als Schlusswort aus: „Wir gratulieren der BVK zu einem herausragenden Verhandlungsergebnis mit jährlichen Gesamteinsparungen bei den betrachteten Anbietern in Höhe von insgesamt CHF 3 Millionen (USD 1,72 Millionen Global Custody und CHF 1,14 Millionen Asset Management) – bei gleichzeitiger Sicherstellung der hohen Servicequalität aller Anbieter“⁵⁴⁵.

Auf Frage der PUK BVK, ob solche Preisreduktionen schon zu früherer Zeit möglich gewesen wären, meinte Thomas Schönbächler, eine auf das Thema Kosten in der zweiten Säule fokussierte und sensibilisierte Führungsperson hätte wohl ab dem Jahr 2000 bis 2003 erkennen können, dass die vorher herrschenden fixen Strukturen aufgebrochen und Verhandlungssache geworden seien⁵⁴⁶. Die PUK BVK sieht ebenfalls nicht ein, weshalb solches nicht schon früher möglich gewesen wäre, zumal bei gewissen Mandaten Kosteneinsparungen von bis zu 40% herausgeholt werden konnten. Eine Überprüfung der Gebühren wurde schlicht nie in Angriff genommen. Deshalb und unter diesem Aspekt erscheint dieser Punkt unter dem Titel des Schadensbildes.

Zusätzlich wurde bei der Complementa eine Honorarersparnis von jährlich CHF 2 Millionen erreicht.

1.5 Gesamter möglicher Schaden

Gesamthaft kann deshalb der mögliche Schaden aufgrund oben stehender Parameter zwischen einigen Hundert Millionen und anderthalb Milliarden Franken geschätzt werden. Offen ist, ob zwischen den Pflichtverletzungen und dem möglichen Schaden der rechtlich notwendige adäquate Kausalzusammenhang besteht.

2 Juristische Verantwortlichkeit

Die PUK BVK ist eine politische Kommission. Ihre Arbeit und ihr Bericht sind daher primär auf eine politische Betrachtungsweise und Würdigung der Geschehnisse rund um die BVK beschränkt. Sie ist kein richterliches Gremium. So hat sie sich denn auch nicht zur strafrechtlichen Verantwortung der Beteiligten zu äussern. Dies ist Sache der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte. Auch über die vermögensrechtlichen Ansprüche, deren zugrunde liegende Normen in verschiedenen Gesetzen zu finden sind, müssen letztlich im Streitfall die Gerichte entscheiden. Dennoch sieht es die PUK BVK als Teil ihrer Informations- und Sorgfaltspflicht an, sich zu diesem Themenblock zu äussern.

Zur vermögensrechtlichen Verantwortung hat die PUK BVK die Meinung von Rechtsanwalt Felix Schmid eingeholt, wobei sie sich dabei insbesondere auf eine allfällige Haftung der

⁵⁴⁵ Abschlussbericht der Kohlberg & Associates vom 15. April 2010, Seite 6

⁵⁴⁶ Antwortschreiben der BVK vom 29. Mai 2012 auf eine Anfrage der PUK BVK betreffend Kohlbergstudie

Organe der BVK fokussiert hat. Die Geltendmachung der Ansprüche und die Verantwortung für vorprozessuale Massnahmen liegen aber in der Hand des BVS, des Kantonsrates oder des neuen Stiftungsrates nach der Verselbstständigung der BVK. Weitere Ansprüche der BVK, welche diese gegen andere Funktionsträger als ihre Verwaltung, Geschäftsführung und Kontrolle geltend machen oder zumindest prüfen muss, haben die PUK BVK nicht weiter zu beschäftigen. Zu denken ist beispielsweise an mögliche Ansprüche gegen den Controller oder den ehemaligen Leiter Asset Management sowie die verschiedenen mutmasslich straffällig gewordenen Mandatsträger. Solches wird lediglich der Vollständigkeit halber bei den Bemühungen der Finanzdirektion erwähnt.

2.1 Strafrechtliche Verantwortlichkeit

Für die strafrechtliche Verantwortlichkeit sind einzig die staatlichen Strafverfolgungsbehörden zuständig, sodass an dieser Stelle auf die diesbezüglich zu fällenden Urteile verwiesen wird.

2.2 Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit

Es erschien der PUK BVK zwingend, die Frage der vermögensrechtlichen Verantwortlichkeit zu diskutieren, denn es ist offen, ob allenfalls der Kantonsrat zuständig wäre, mögliche Haftungsansprüche geltend zu machen und notfalls im Raum stehende Verjährungen zu unterbrechen.

2.2.1 Bemühungen der Finanzdirektion

Die Finanzdirektion hat in Zusammenarbeit mit einem Anwaltsbüro aus Basel ein Verantwortlichkeitskonzept erstellen lassen und erste prozessuale Schritte gegen eine drohende Verjährung eingeleitet, indem sie verschiedenen Personen Verjährungsverzichtserklärungen zugestellt hat⁵⁴⁷. Obschon in diesem Verantwortlichkeitskonzept die Regierungsräte und Finanzdirektoren als potenziell verantwortliche Personen aufgeführt sind, werden deren Namen in der „Liste von Personen und Unternehmen für verjährungsunterbrechende Massnahmen“ nicht erwähnt. Auch der Complementa wurde eine Verjährungsverzichtserklärung zugestellt, obschon es momentan kein Thema sei, von dieser Schadenersatz zu verlangen⁵⁴⁸. Die PUK BVK erachtet eine ernsthafte Prüfung der Haftung des Controllers für angebracht.

Bezüglich Credit Suisse wurde bereits eine aussergerichtliche Einigung erzielt (siehe II.1.3). Fest steht auch, dass sich Thomas Leupin gemäss Urteil des Bezirksgerichts Zürich vom 4. Juli 2012 verpflichtet hat, den Betrag von CHF 3,95 Millionen der BVK zu bezahlen. Des

⁵⁴⁷ Siehe Befragung Thomas Schönbächler vom 27. Oktober 2011, wonach die Federführung bezüglich Geltendmachung von Zivilansprüchen für die BVK bei der Finanzdirektion liegt, Frage 106; Verantwortlichkeitskonzept vom 20. Dezember 2010

⁵⁴⁸ Befragung Ursula Gut vom 29. November 2011, Fragen 246ff.

Weiteren hat die Finanzdirektion Ansprüche im Rahmen der noch laufenden Strafverfahren angemeldet.

2.2.2 Schadenersatzansprüche aus dem BVG

2.2.2.1 Haftungsnorm

Art. 52 Abs. 1 BVG stellt die spezielle Haftungsnorm für Pensionskassen dar: „Alle mit der Verwaltung, Geschäftsführung oder Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung betrauten Personen sind für den Schaden verantwortlich, den sie ihr absichtlich oder fahrlässig zufügen.“

Die beiden darauf folgenden Absätze beschäftigen sich mit der Frage der Verjährung für die Geltendmachung und den Rückgriff auf regresspflichtige Organe. Für die Haftung der Kontrollstelle findet sich eine zusätzliche Bestimmung im Art. 53 Abs. 1^{bis} BVG, wonach dafür die Bestimmungen des Aktienrechts über die Revisionsstelle sinngemäss gelten.

Die Rechtsprechung zu Art. 52 BVG ist eher spärlich. Zur Haftung oberster öffentlich-rechtlicher Organe liegen keine Gerichtsentscheide vor. Das Gutachten von Rechtsanwalt Felix Schmid musste deshalb zwangsläufig teilweise juristisches Neuland betreten und die eine oder andere Frage offenlassen.

Unbestritten ist jedoch, dass es sich bei den Haftungsnormen nach Art. 52f. BVG um eine zwar spezialgesetzliche, aber vertragliche Haftung handelt. Dies bedeutet, dass das Verschulden der Haftpflichtigen nicht vom Geschädigten bewiesen werden muss, sondern dieses bei Vorliegen der Haftungsvoraussetzungen vermutet wird. Am Schädiger liegt es, das Gegenteil zu beweisen⁵⁴⁹. Für den Geschädigten ist dies die angenehmere Position als bei einer sogenannten ausservertraglichen Haftung, bei welcher er das Verschulden des Schädigers aktiv zu beweisen hat. Als spezialgesetzlicher Haftungsgrundsatz verdrängt das BVG in diesem Bereich das materielle kantonale Recht, vorliegend das Haftungsgesetz des Kantons Zürich⁵⁵⁰. Gemäss Gutachter spricht einiges dafür, die sogenannte Schadloshaltung gemäss § 28 Haftungsgesetz hier dennoch anzuwenden. Demgemäss hat der Kanton den Beamten oder das Behördenmitglied, welche persönlich haften, schadlos zu halten, wenn diese den Schaden nicht vorsätzlich oder grobfahrlässig verursacht haben. Der Kanton hat somit für den von seinen Beamten oder Behördenmitgliedern verursachten Schaden einzustehen. Käme es zu einer Schadenersatzpflicht von Mitgliedern des Regierungsrates, hätte finanziell somit letztlich dennoch der Kanton dafür einzustehen⁵⁵¹.

⁵⁴⁹ Gutachten Schmid, Rz 26

⁵⁵⁰ Gesetz über die Haftung des Staates und ihrer Gemeinden sowie ihrer Behörden und Beamten vom 14. September 1969 (Haftungsgesetz; LS 170.1)

⁵⁵¹ Gutachten Schmid, Rz 52ff., wo sich der Gutachter eher für eine Anwendung von § 28 des Haftungsgesetzes und somit für die Enthaftungsklausel ausspricht.

Für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen gelten dieselben Anforderungen an den Sorgfaltsmassstab der Aufgabenerfüllung durch ihre Organe wie für die übrigen Pensionskassen⁵⁵². Als haftpflichtige Personen sieht Art. 52 BVG alle Personen vor, welche mit der Verwaltung, Geschäftsführung oder Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung betraut waren. Die PUK BVK betrachtete die Bestimmung hauptsächlich im Hinblick auf eine mögliche Haftung der Regierungsräte und der Finanzdirektion beziehungsweise des Finanzdirektors. Die Haftung der Finanzkontrolle sowie des Experten für berufliche Vorsorge hat die PUK BVK nicht vertieft abgeklärt und lässt dies daher offen.

Damit es generell zu einem Haftungsanspruch kommt, müssen ein Schaden, eine Sorgfaltspflichtverletzung und ein Kausalzusammenhang vorliegen.

2.2.2.2 Haftung der Regierungsräte

Die Regierungsräte, vereint im Gesamtregierungsrat als oberstem Organ der BVK, ausgestattet mit der Kompetenz zum Erlass der Statuten und Vollziehungsbestimmungen, müssen zweifelsfrei als die „Verwaltung“ im Sinne von Art. 52 BVG angesehen werden und sind somit als Einzelpersonen potenziell Haftpflichtige nach dieser Norm. Gemäss dem Gutachten von Felix Schmid stehen sie daher als verantwortliche Personen im Sinne von Art. 52 BVG eindeutig im Vordergrund. Mit der Pflicht zum Erlass der Statuten ist der Regierungsrat das entscheidende Gremium über die ordnungsmässige und gesetzeskonforme Durchführung des BVG. Er hat damit die Pflicht und auch die Möglichkeit, die gesetzeskonforme, zweckmässige und effiziente Organisation der Vorsorgeeinrichtung zu regeln. Diese entscheidende Funktion hat er sich selbst vorbehalten. Er hat die Verwaltung nicht an ausstehende Personen delegiert und bleibt damit selbst verantwortlich. Nicht entlasten kann die betreffenden Personen, dass sie in erster Linie als Regierungsräte gewählt werden und allenfalls nicht über den erforderlichen Bezug zur Thematik der beruflichen Vorsorge und die übliche Fachkenntnis von Stiftungsräten von Vorsorgeeinrichtungen verfügen. Allenfalls steht ein Übernahmeverschulden im Raum⁵⁵³. Denn bei der Frage nach einer Pflichtverletzung kommt ein objektiver Sorgfaltsmassstab zum Zug, der nicht von der besonderen persönlichen Situation ausgeht, wie zum Beispiel wenig Fachkenntnis im BVG-Bereich oder Überlastung mit anderen Aufgaben, sondern davon, was von einem Stiftungsrat, der seine Arbeit ernst nimmt, verlangt werden darf. So wird beispielsweise auch ein Arbeitnehmerstiftungsrat wegen mangelnder Fachkenntnisse nicht weniger streng angefasst. Nötigenfalls muss er sich weiterbilden⁵⁵⁴. Besondere Vorschriften für öffentlich-rechtliche Pensionskassen bestehen nicht.

⁵⁵² Gutachten Schmid, Rz 50f.

⁵⁵³ Gutachten Schmid, Rz 236

⁵⁵⁴ Gutachten Schmid, Rz 40

Der Gutachter sieht im Handeln der Regierungsräte zahlreiche – sogar gravierende - Sorgfaltspflichtverletzungen als gegeben, so zum Beispiel durch die ungenügende Wahrnehmung seiner Führungsfunktion, welche sich unter anderem in der personell ungenügenden Ausstattung der Vermögensverwaltung äusserte, das Fehlen der gebotenen ALM-Studien, durch eine ausbleibende Reaktion auf die Unterdeckung im Jahr 2002, durch einen mangelhaften Strategieprozess sowie eine gesetzes- und statutenwidrige Delegation von weiteren Aufgaben an die Finanzdirektion⁵⁵⁵. Die PUK BVK sieht diese Pflichtverletzungen als gegeben an, verzichtet hier wie andernorts zum Kausalzusammenhang Stellung zu nehmen (siehe V.1.3.2).

2.2.2.3 Haftung der Finanzdirektion beziehungsweise des Finanzdirektors

Die Finanzdirektion selbst übernahm mit der Regelung der Anlagetätigkeit, sprich mit dem Erlass des Anlagereglements eine zentrale Führungsaufgabe, welche delegiert vom obersten Organ oder unter dem Titel der Geschäftsführung ebenfalls Organfunktion gemäss Art. 52 BVG zu begründen vermag. Indem sie bei den von ihr ausgeübten Aufgaben ebenfalls ihre Führungsfunktion nicht genügend wahrgenommen und übermässig Aufgaben weiterdelegiert hat, beging auch sie diverse Sorgfaltspflichtverletzungen. Darunter fällt gemäss dem Gutachten beispielsweise, dass sie einen mangelhaften Selektionsprozess bei kostentreibenden Mandaten über lange Zeit akzeptiert sowie Verletzungen des Anlagereglements nicht erkannt oder beseitigt hat. Zudem genehmigte sie fragwürdige Anlage- und Selektionsentscheide trotz Warnhinweisen und unterstützte heikle Einzelinvestitionen ohne weitergehende tiefere Abklärungen und unabhängige Prüfung. Letztlich vertraute sie auch in wichtigen Fragen zu oft kritiklos dem Investment Controller⁵⁵⁶. Dies sieht auch die PUK BVK so.

Bei der Haftung der Finanzdirektion stellt sich zudem die Frage, ob die vom Regierungsrat delegierten Aufgaben an die Finanzdirektion als Ganzes oder einzeln an den jeweiligen Finanzdirektor erfolgten. Im Falle der Anwendung der Schadloshaltung müsste der Kanton wiederum für den Schaden eintreten, welchen die einzelnen Finanzdirektoren bei einer bestehenden Haftung begleichen müssten. Sieht man die Finanzdirektion als Ganzes in der Pflicht, so wäre wiederum der Kanton als Rechtsträger angesprochen. In beiden Fällen jedoch vermag ein allfälliges In-die-Pflicht-Nehmen des Finanzdirektors oder der Finanzdirektion die Regierungsräte bezüglich der delegierten Aufgaben nicht zu entlasten. Denn selbst bei zulässiger Aufgabendelegation bleibt die delegierende Einheit für die Sorgfalt bei Auswahl, Instruktion und Überwachung verantwortlich. Angesicht der im vorliegenden Be-

⁵⁵⁵ Gutachten Schmid, Rz 6

⁵⁵⁶ Gutachten Schmid, Rz 7

richt beschriebenen mangelhaften Information des Regierungsrates ist nicht davon auszugehen, dass diesen Anforderungen Genüge getan wurde⁵⁵⁷.

2.2.2.4 Haftung des Kantons

Der Gutachter diskutierte auch die Frage, ob der Kanton selbst zusätzlich Organfunktion bei der BVK wahrgenommen hat und somit aus eigener haftungspflichtbegründender Handlung in Anspruch genommen werden könnte⁵⁵⁸.

Hierbei kommt der Gutachter zum Schluss, dass die Aufgabe der Geschäftsführung der BVK offenkundig dem Kanton selbst obliege. Der BVK seien bereits in den Statuten zahlreiche Aufgaben zugeordnet und sie sei weitgehend selbstständig mit der Verwaltung der Vermögensanlagen betraut. Umso stärker habe sich dies mit dem neuen Anlagereglement 2006 abgezeichnet, wo der BVK selbst die Auswahl der externen Berater überlassen worden sei. Hinzu komme eine faktische Delegation von Aufgaben – zum Beispiel der Erarbeitung der Anlagestrategie –, welche eigentlich die Finanzdirektion oder sogar das oberste Organ hätten wahrnehmen sollen. Verglichen mit anderen Pensionskassen gingen diese Aufgaben sehr weit. Das Personal der BVK – insbesondere deren Geschäftsführer und Leiter Asset Management – hätten damit zweifelsfrei Funktionen wahrgenommen, welche den Organfunktionen im Sinne von Art. 52 BVG entsprechen würden. Diese Ansicht kann die PUK BVK teilen und es ist offensichtlich, dass gerade bei den für die BVK handelnden Personen, insbesondere beim Leiter Asset Management, Sorgfaltspflichtverletzungen begangen wurden.

Weil die BVK als unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt organisiert ist, ist sie unweigerlich Teil der kantonalen Verwaltung und als Teil des Kantons macht sie diesen somit für ihre Fehler verantwortlich. Der Kanton hat somit für die Pflichtverletzungen des Geschäftsführers und des Leiters Asset Management einzustehen⁵⁵⁹.

2.2.2.5 Haftung des Kantonsrates

Die PUK BVK hat dem Gutachter auch die Frage nach einer Haftung des Kantonsrates gestellt. Dieser ist jedoch weder an der Leitung noch an der Geschäftsführung des BVK beteiligt und auch die im BVG erwähnte Kontrolle entspricht nicht der durch den Kantonsrat oder seine Kommissionen wahrgenommenen Aufsicht und ist somit nicht mit der Arbeit einer Kontrollstelle zu verwechseln. Das BVG bietet daher keine Handhabe, gegen den Kantonsrat vorzugehen, da die ausgeführte Aufsichtstätigkeit nicht den Haftungsbestimmungen der Art. 52f. BVG untersteht.

⁵⁵⁷ Gutachten Schmid, Rz 237ff.

⁵⁵⁸ Gutachten Schmid, Rz 240f.

⁵⁵⁹ Gutachten Schmid, Rz 241

Das kantonale Haftungsgesetz schliesst eine Haftung des Kantonsrates generell aus⁵⁶⁰.

2.2.2.6 Haftung der Complementa

Der Gutachter erachtet die Haftung der Complementa aus Auftragsrecht aufgrund der Schwachpunkte ihrer Auftragserfüllung als durchaus möglich. Weil die Complementa eine sehr starke Stellung innerhalb der BVK gehabt habe, sei diesfalls auch zu prüfen, ob die Complementa – was aber in der Regel nicht der Fall sei – unter die Organhaftung von Art. 52 BVG falle⁵⁶¹.

2.2.2.7 Haftung der Finanzkontrolle und des Experten für berufliche Vorsorge

Die Haftung der Finanzkontrolle und des Experten für berufliche Vorsorge wurde durch den Gutachter nicht vertieft geklärt. Gemäss Einschätzung der PUK BVK ist es offen, ob Pflichtverletzungen bestehen, welche eine Haftung auslösen. Die PUK BVK erachtet es jedoch als opportun, wenn diese Frage durch die BVK genauer geklärt wird.

2.2.3 Fragen der Geltendmachung der Ansprüche aus Art. 52 BVG

Von besonderer Bedeutung ist natürlich die Frage, wer die Ansprüche gegen die haftpflichtigen Personen geltend machen müsste.

Gemäss Gutachten ist es offen, ob für die Geltendmachung der Ansprüche gegen die Regierungsräte das kantonale Haftungsgesetz zur Anwendung kommt oder ob die Legitimation der Klage den Regeln des BVG folgt und somit die Vorsorgeeinrichtung selbst klagen müsste⁵⁶². Diese Frage zu klären, übersteigt den Auftrag der PUK BVK eindeutig. Sie hat zwar mit dem Gutachten von Felix Schmid erste Abklärungen getroffen, doch sind weitergehende Massnahmen nicht mehr Sache der PUK BVK. Die Frage der Geltendmachung von Haftungsansprüchen fällt mit der Verselbstständigung der BVK in die Kompetenz des neuen Stiftungsrates, welcher diese Frage abzuklären haben wird. Mit dem Übergang des ehemaligen Sondervermögens des Kantons in die Stiftung werden sowohl Aktiven als auch Passiven, wie auch Rechte und Pflichten, mithin auch die Schadenersatzansprüche auf den neuen Rechtsträger übergehen.

2.2.4 Fragen der Verjährung der Ansprüche nach Art. 52 BVG

Unterschieden wird im BVG zwischen der relativen Verjährungsfrist von fünf Jahren und einer absoluten Verjährungsfrist von zehn Jahren⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Gutachten Schmid, Rz 235; § 1 Abs. 2 Haftungsgesetz

⁵⁶¹ Gutachten Schmid, Rz 201ff.

⁵⁶² § 18 Abs. 1 Haftungsgesetz

⁵⁶³ Diese kürzere Verjährungsfrist von 5 Jahren ist seit dem 1. Januar 2005 gesetzlich verankert. Zuvor galt die vertragsrechtliche Verjährungsfrist von 10 Jahren gemäss Art. 127 des Obligatio-

Bei Ansprüchen gegen Mitglieder des Regierungsrates läuft die absolute Verjährungsfrist spätestens ab faktischer Aufgabe der Organfunktion. Verjährt sind somit alle Ansprüche gegen Regierungsratsmitglieder, welche vor mehr als zehn Jahren aus ihrem Amt ausgeschieden sind, oder alle Pflichtverletzungen von Regierungsratsmitgliedern, die als störender Zustand vor mindestens zehn Jahren beseitigt worden sind. Die relative Verjährung tritt fünf Jahre nach dem Zeitpunkt ein, in dem der Kantonsrat Kenntnis erlangt und der Anspruch dem Grundsatz nach sicher bekannt ist, sodass er mit Erfolg geltend gemacht werden kann⁵⁶⁴. Die relative Verjährung beginnt jedoch nicht zu laufen, solange das Sondervermögen der BVK noch kein eigenes Rechtssubjekt darstellt, also so lange nicht, als die BVK nicht in Form der privatrechtlichen Stiftung verselbstständigt worden ist.

Auch bezüglich der Haftungsansprüche gegen den Kanton hat die relative Verjährungsfrist noch nicht zu laufen begonnen, weil der Kanton momentan noch gleichzeitig Träger der Vorsorgeeinrichtung und Haftungssubjekt ist.

Als prozessuale Vorsichtsmassnahmen ist es dennoch angezeigt, Verjährungseinredeverzichtserklärungen der betroffenen Regierungsräte, sprich aller Regierungsräte, welche vor weniger als zehn Jahren aus dem Amt ausgeschieden sind, einzuholen. Der Vollständigkeit halber sind diese Verzichtserklärungen auch gegenüber den betroffenen Mitgliedern der Finanzkontrolle einzuholen⁵⁶⁵. Die PUK BVK empfiehlt dem Kantonsrat, dies zu tun, wobei darauf zu achten ist, dass die Verzichtserklärung sowohl gegenüber dem Kanton als auch gegenüber der BVK erfolgt, damit nach der Verselbstständigung allenfalls formelle Probleme umgangen werden können.

2.2.5 Würdigung durch die PUK BVK

Der Gutachter sieht die weiteren Voraussetzungen eines Schadenanspruches nach Art. 52 BVG erfüllt und schätzt die Erfolgchancen einer Geltendmachung der Verantwortlichkeitsansprüche gegen die Regierungsräte und den Kantons Zürich als grösser ein als die Aussicht auf einen gänzlichen Misserfolg. Offen lässt er dabei aber auch die politisch beeinflussten und rechtlich nicht fassbaren Randbedingungen sowie die Frage, ob der geplante Sanierungsbeitrag des Kantons an die BVK an einen Schadenersatzanspruch anzurechnen wäre⁵⁶⁶.

Die PUK BVK geht mit dem Gutachter einig, dass es sich bei den beschriebenen Handlungen um Pflichtverletzungen der entsprechenden Organe im Sinne von Art. 52 BVG handelt. Inwieweit diese für einen momentan lediglich grob schätzbaren Schaden adäquat kausal

nenrechts. Das Bundesgericht erklärte die neuen Bestimmungen als anwendbar auf alle Fälle, welche am 1. Januar 2005 nicht bereits verjährt waren (Urteil 9C_698/2009 vom 7. Juli 2010)

⁵⁶⁴ Gutachten Schmid, Rz 85ff.

⁵⁶⁵ § 18 Abs. 1 lit. a Haftungsgesetz

⁵⁶⁶ Schreiben von Felix Schmid an den Präsidenten der PUK BVK vom 16. Dezember 2011

sind, kann und will sie als politisches Gremium nicht beurteilen. Sie masst sich deshalb zur Frage der Erfolgsaussichten eines Vorgehens aufgrund von Art. 52 BVG kein abschliessendes Urteil an.

Mit diesen Fragen wird sich jedoch der neue Stiftungsrat der verselbstständigten BVK auseinandersetzen müssen.

V Vorschläge für die Zukunft

1 Zusammenfassung der bisherigen Änderungen in der BVK Personalvorsorge Kanton Zürich

1.1 Allgemeines

Bis zum Verfassen dieses Berichtes sind in der BVK insbesondere folgende Massnahmen umgesetzt worden⁵⁶⁷:

1.2 Schaffung neuer Stellen und Bereiche

Der Bereich Asset Management wurde auf total fünf Stellen aufdotiert. Die Arbeiten wurden neu verteilt und der Sollbestand ist nun erreicht. Auch aufgrund dieses personellen Ausbaus sind vor allem im Asset Management nur noch Teambüros anzutreffen, was eine verstärkte soziale Kontrolle fördert. Dieses Raumkonzept soll nach und nach in der ganzen BVK zum Tragen kommen. Zudem würden gemäss dem Chef BVK die Mitarbeiter gegenseitig ihre Stellvertretungen übernehmen.

Zusätzlich wurde neu ein BVK-internes Risk-Management aufgebaut und das IKS verstärkt. Der bereits im Jahr 2011 neu eingestellte Risk Manager hat auch die Aufgabe, die Prozesse bei der BVK zu hinterfragen, die Corporate Governance sicherzustellen und er ist für die Einhaltung von Gesetzen, Reglementen und Weisungen besorgt. Zudem überwacht er die Loyalitätsvorschriften und mögliche Interessenskonflikte, wobei bezüglich Loyalitätsvorschriften eine Ausdehnung auch auf externe Mandatsträger stattgefunden hat. Die Abteilung Risk Management und Controlling ist direkt dem Chef BVK unterstellt und der verantwortliche Abteilungsleiter verfügt als Mitglied der GL BVK über die für den Aufgabenbereich notwendigen Kompetenzen.

Auch der Bereich der Versichertenverwaltung wurde massiv ausgebaut, ebenso der Liegenschaftsbereich, welcher eine Verstärkung und eine Neustrukturierung in drei Bereiche erfahren hat.

Zusammenfassend wurden das Asset Management um drei auf fünf Stellen, das Real Estate Management um fünf auf zwölf Stellen und die Versichertenverwaltung und das Risk Management um 13,4 auf 35 Stellen ausgebaut⁵⁶⁸.

⁵⁶⁷ Die folgenden Angaben entnehmen sich vor allem der Dokumentation zur Medienmitteilung der Finanzdirektion vom 26. Januar 2012 sowie der Befragung von Thomas Schönbächler vom 27. Oktober 2011.

⁵⁶⁸ RRB Nr. 1357/2011

1.3 Ausbau des Internen Kontrollsystems

Auch der Bereich des IKS wurde konsequent ausgebaut. Der IKS-Verantwortliche ist Mitglied der GL BVK, sodass allfällige Probleme im richtigen Gremium eingebracht werden können.

1.4 Loyalitätsbestimmungen

Bereits per Anfang 2011 wurden die Loyalitätsvorschriften auf alle Mitarbeitenden ausgedehnt und verschärft: Im Vergleich zu anderen Pensionskassen werden sie bei der BVK restriktiver ausgelegt. Auch sind sie präziser und restriktiver formuliert. Die gesetzlichen Vorgaben sowie die Vorgaben der ASIP sind damit vollständig umgesetzt.

Im Jahr 2010 waren bereits alle Asset Manager mit Steuerunterlagen überprüft worden. Die entsprechende Prüfung bezüglich der GL-Mitglieder erfolgt bereits seit 2005.

Die BVK-interne Kontrolle erfolgt durch das Risk Management sowie durch eine jährliche Unterzeichnung der Loyalitätserklärungen. Zudem erfolgen eine Prüfung der Einhaltung der Loyalitätsbestimmungen sowie zusätzlich eine Prüfung der Steuerunterlagen durch eine externe Revisionsstelle.

1.5 Breitere Abstützung im Investment Committee

Dem ICO sind nun klar die Aufgaben der taktischen Asset Allocation, der Mandatsvergabe und Kündigung und nun auch die Überwachung der Anlagen zugeteilt und es tagt im monatlichen Sitzungsrhythmus. Seit dem 1. April 2012 setzt sich das ICO nun neu wie folgt zusammen: zwei Arbeitnehmervertreter und zwei Arbeitgebervertreter (dies sind je eine Person mehr als bisher) sowie der Chef BVK. Der Leiter Asset Management als Antragsteller ist nun ohne Stimmrecht vertreten (zuvor mit Stimmrecht). Der Leiter REM (zuvor ebenfalls mit Stimmrecht) nimmt nur noch auf Wunsch des Chefs BVK an den Sitzungen des ICO teil. Weiterhin sind der Finanz- sowie der Risikoexperte anwesend.

In Zukunft werde der Stiftungsrat sagen müssen, wie er seine Führungsgremien, das ICO und den Anlageausschuss sehe, wie diese strukturiert sein und wie sie entscheiden sollen, meinte Thomas Schönbächler.

1.6 Schulung der Mitglieder der Gremien

Thomas Schönbächler führte gegenüber der PUK BVK aus, dass im September 2011 eine Ausbildung für sämtliche Verwaltungskommissionsmitglieder durchgeführt worden sei. Die Schwerpunkte seien bei der Versichertenverwaltung und dem Asset Management gewesen, wozu auch externe Experten eingeladen worden seien. Das Ganze sei eingebettet in ein von der BVK aufgezogenes Ausbildungskonzept für die Mitglieder der Verwaltungskommission.

1.7 Überprüfung der Mandate

Weiter fortgesetzt wurde die Überprüfung der laufenden Mandate. Einzelne, wie beispielsweise das Mandat mit der Complementa wurden gekündigt. Auch die in mutmasslich kriminellen Machenschaften verwickelten Mandate der DLIP, Argus und Lehmann wurden bereits im Jahr 2010 aufgelöst. Ebenso aufgelöst wurden die Geschäftsbeziehungen zu Rechtsanwalt Christoph Burckhardt, Jeffries (Switzerland) AG sowie William Blair & Co. Auch seien andere kritische Mandate mit kleinen, neu gegründeten oder auf Einzelpersonen fokussierten Gesellschaften aufgelöst worden.

Auf den 1. Januar 2012 hat die BVK einen Global Custodian gewählt: Die Schweizer Niederlassung der J.P. Morgan hat die Aufgaben, die zuvor die State Street und die ZKB gemacht hatten. Zudem verantwortet sie die Wertschriftenbuchhaltung. Die Abteilung Risk Management und Controlling der BVK stellt seit 1. Januar 2012 die nachgelagerte Überwachung der Vermögensanlagen auf Basis der J.P. Morgan Daten sicher. Die Finanzdirektion ist auch daran, übergeordnet einen unabhängigen Investment Controller zu rekrutieren, der ihr direkt rapportieren wird.

Für die Geschäftsjahre 2011 und 2012 wurde anstelle der PwC die Ernst & Young von der Finanzkontrolle zur Unterstützung der Revision im Rahmen einer Delegation beauftragt. Dabei wurde der Prüfauftrag an Ernst & Young auf die gesamte Aktivseite erweitert.

Mehrere Anlagemandate wurden zudem restrukturiert und auf bestehende Anlagen verteilt und Fee-Verhandlungen sind nun Bestandteil des Überwachungsprozesses. Eine Überprüfung auf Qualität, Nachvollziehbarkeit der Strategie sowie Transaktionsauswahl erfolgt jährlich.

Die letzten Rechnungen der DLIP sowie der Argus hat die BVK nicht beglichen. Es sei in der Folge mit der Betreuung gedroht worden, was allerdings nicht geschehen sei.

1.8 Vorbereitungen im Hinblick auf die Verselbstständigung

Die Vorbereitung bezüglich der Wahl und Zusammensetzung des neuen Stiftungsrates, welcher per 1. Januar 2014 mit der Verselbstständigung seine Aufgabe aufzunehmen hat, sind im Gang. Geplant ist, dass der Stiftungsrat seine Aufgabe bereits 2013 aufnimmt, so dass er die notwendigen Entscheide im Hinblick auf die künftige Organisation der BVK als vollkapitalisierte privatrechtliche Stiftung fällen kann. Die PUK BVK erwartet, dass die Parität, welche mit der Verselbstständigung zwingend einzuführen ist, bereits in den Vorbereitungsarbeiten vollumfänglich zum Tragen kommt.

Die PUK BVK erwartet auch, dass der neue Stiftungsrat sowohl das Mandat für die Kontrollstelle als auch für den Experten für berufliche Vorsorge neu ausschreibt.

1.9 Weitere Ziele

Die BVK will weiterhin ein hohes Tempo anschlagen und die bewilligten Stellen besetzen, weitere Mandate überprüfen und das IKS weiter ausbauen. Zudem steht im Herbst bereits eine neue SAA 2013 - 2017 an.

2 Empfehlungen der PUK BVK

2.1 Allgemeines

Bereits mit dem Eintritt des neuen Chefs BVK, Thomas Schönbächler, wurden in der BVK Veränderungen an die Hand genommen und Empfehlungen aus den verschiedenen Berichten und Studien konsequent umgesetzt. Dieser Prozess wurde durch die nach der Verhaftung von Daniel Gloor veranlassten Administrativuntersuchungen sowie durch die Einsetzung der PUK BVK noch einmal beschleunigt. Während der PUK-Untersuchungen traten zudem die neuen Bestimmungen betreffend öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen in Kraft. Die BVK ist kraft Bundesrecht auf 2014 aus der kantonalen Verwaltung auszugliedern und als eigenständige, paritätische Körperschaft zu führen. Die seit Jahren bestehende Diskussion über den Zeitpunkt der Verselbstständigung der BVK hat sich damit gelöst. Zudem hat der Kantonsrat am 2. April 2012 ein umfangreiches Sanierungspaket für die BVK verabschiedet, welches eine Einmaleinlage des Kantons im Umfange von CHF 2 Milliarden vorsieht. Mit den eingeleiteten Massnahmen, der kommenden Verselbstständigung sowie dem Sanierungspaket haben sich für die PUK BVK sehr viele drängende Fragen gelöst.

2.2 Empfehlungen an die BVK

Trotz der bisher vollzogenen weitreichenden Veränderung der Organisation der BVK sollte einer klaren Trennung von Strategieerarbeitung, Umsetzung und Überwachung grosse Priorität bei der Vermögensanlage zukommen. Zwangsläufig muss bei dem Thema einer zeitgemässen Anlageorganisation auch die Grundsatzfrage diskutiert werden, was und ob überhaupt Vermögen inhouse verwaltet werden soll. Die BVK sollte daher ernsthaft prüfen, ob sie – dem Beispiel anderer Pensionskassen folgend – die Vermögensverwaltung nicht besser auslagert und auf die interne Verwaltung von Geldern verzichtet. Die Abteilung Asset Management sollte sich dann nur noch auf konzeptionelle Arbeiten sowie auf die Zuteilungs- und Überwachungsfunktionen beschränken.

2.3 Empfehlungen an den Regierungsrat

2.3.1 Nebenbeschäftigung

Der Regierungsrat wird eingeladen, mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass die Regelungen betreffend Nebenbeschäftigungen gemäss Personalgesetz und Vollzugsverordnung zum Personalgesetz innerhalb der kantonalen Verwaltung einheitlich angewendet

werden⁵⁶⁹. So sollte insbesondere das kantonale Personalamt in solchen Bewilligungsverfahren zwingend angehört werden. Bewilligungen für das obere Kader sind generell vom Gesamtregierungsrat zu erteilen. Damit kann auch die Gefahr der persönlichen Abhängigkeit zwischen Gesuchstellenden und dem Direktionsvorsteher umgangen werden.

2.3.2 Mandatsvergaben

Dem Regierungsrat sowie der BVK wird empfohlen, generell langfristige Mandate periodisch neu auszuschreiben.

2.3.3 Information des Kantonsrates und seiner Organe

Der Regierungsrat wird eingeladen, mit geeigneten Massnahmen sicherzustellen, dass die Direktionen den Kantonsrat und seine Organe, insbesondere die Aufsichtskommissionen, bei ausserordentlichen Vorkommnissen unaufgefordert und rasch informieren.

2.4 Empfehlungen an den Kantonsrat

2.4.1 Gesetzliche Änderung bezüglich der Beschwerdelegitimation im Verfahren bei Übertretungsstraftatbeständen

Dem Kantonsrat wird empfohlen, die Bestimmung über die Beschwerdelegitimation bei Übertretungsstraftatbeständen im Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess neu zu regeln⁵⁷⁰.

2.4.2 Wissenstransfer

Dem Kantonsrat wird empfohlen, mit geeigneten Massnahmen den Wissenstransfer, insbesondere bei den Aufsichtskommissionen, beim Legislaturwechsel sicherzustellen. Dies kann beispielsweise von Referent zu Referent erfolgen oder in einer offiziellen Themenübergabe durch den Präsidenten. Zudem ist erforderlich, dass sich neue Kommissions- und allgemeine Ratsmitglieder ihrer Pflichten und vor allem auch Rechte beziehungsweise Möglichkeiten bewusst sind.

2.4.3 Schnittstellen

Dem Kantonsrat wird empfohlen, falls sich mehrere Kommissionen mit derselben Amtsstelle befassen, die Aufgabenbereiche schriftlich festzuhalten, die Schnittstellen zu definieren und die Koordination/Kommunikation sicherzustellen.

⁵⁶⁹ § 53 PG; § 144 VVO PG

⁵⁷⁰ Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG; LS 211.1)

2.4.4 Kontrolle der eingeleiteten Reorganisation der BVK und der Umsetzung der Empfehlungen der PUK BVK

Der Geschäftsleitung des Kantonsrats wird empfohlen, die eingeleitete Reorganisation der BVK und die Umsetzung der Empfehlungen der PUK BVK in spätestens einem Jahr zu überprüfen und darüber Bericht erstatten zu lassen.

2.4.5 Haftung

2.4.6 Geltendmachung der Haftung als Frage des neuen Stiftungsrates

Der neue Stiftungsrat wird sich aufgrund des Berichtes der PUK BVK und des Gutachtens von Felix Schmid mit der Frage der Geltendmachung der im Raum stehenden Schadenersatzansprüche gegen die Regierungsräte, Finanzdirektoren und den Kanton Zürich befassen müssen. Er hat abzuklären und zu entscheiden, wie Erfolg versprechend die Erstreitung allfälliger Ansprüche auf dem gerichtlichen Weg sein wird. Zudem sollte die Frage der Haftung der Finanzkontrolle und des Experten für berufliche Vorsorge abgeklärt werden.

2.4.7 Verzicht auf Verjährungseinrede

Der Kantonsratspräsident sollte für den Kantonsrat bei den im Gutachten von Felix Schmid erwähnten haftungsrelevanten Personen in Absprache mit dem BVS verjährungsunterbrechende Massnahmen vornehmen.

2.4.8 Regierungsrat

Dem Regierungsrat wird empfohlen, nebst den bisherigen erfolgten Bemühungen um Schadenersatz zu prüfen, ob solche Schritte auch gegen die Complementa einzuleiten seien. Beim Experten für berufliche Vorsorge ist ein Verjährungsverzicht einzuholen.

VI Anhänge

1 Zusammenfassung des Gutachtens der PPCmetrics

Gutachten für die PUK BVK

PUK BVK

1. Management Summary

Der **Auftrag** für dieses Gutachten beinhaltet die Beurteilung der Anlagetätigkeit der BVK in der Periode 1995 bis 2010. Beurteilt werden die Anlageorganisation, die Anlagestrategie, deren Umsetzung und Überwachung. Die Beurteilung erfolgt anhand der zum jeweiligen Zeitpunkt bei Institutionellen Anlegern in der Schweiz angewendeten „Best Practice“ und den geltenden Anlage- und Governance Bestimmungen des BVG. Das Gutachten befasst sich nicht mit den Korruptionsvorwürfen. Diese sind Gegenstand staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen.

Die **Anlageorganisation** der BVK umfasst folgende Einheiten:

- Den *Regierungsrat* (RR): Er ist oberstes Organ der BVK und entscheidet auf Antrag der Finanzdirektion über die Anlagestrategie.
- Die *Finanzdirektion* (FD): Sie entscheidet über alle Geschäfte, welche nicht einem anderen Organ obliegen. Sie ist für die Festlegung der Ziele und Grundsätze sowie die Umsetzung und die Überwachung der Vermögensanlagen zuständig.
- Den *Anlageausschuss der Verwaltungskommission* (AA): Er steht dem RR beratend zur Seite und nimmt zum Strategievorschlag der FD Stellung.
- Das *Investment Committee* (ICO): Es wurde 2007 eingeführt und setzte sich aus der GL der BVK zusammen; bei Bedarf konnten externe Experten beigezogen werden. Ab 2008 wurden die beiden externen Experten ständige Mitglieder mit beratender Stimme des ICO und des AA. 2010 wurde das ICO je um einen stimmberechtigten Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Vertreter ergänzt.
- Die *Geschäftsleitung* der BVK (GL BVK): Der Geschäftsführer der BVK (GF BVK) ist der Vorgesetzte des Leiters VV und rapportiert direkt an die FD.
- Die *Abteilung Asset Management* der BVK (VV): Sie ist seit 2004 für die Vermögensanlagen zuständig. Früher wurde das Vermögen der BVK vom Amt der kantonalen Vermögensverwaltung der FD bewirtschaftet. Der Amtschef der kantonalen Vermögensverwaltung trat 2004 als Leiter Asset Management in die BVK ein (Leiter VV).
- Den externen *Investment Controller* (IC): Er ist gemäss Funktionendiagramm in den gesamten Vermögensverwaltungsprozess (Strategieerarbeitung, Umsetzung, Überwachung) der BVK involviert. Der IC rapportiert an die BVK und nimmt an den Sitzungen des AA und teilweise an denjenigen des ICO teil. Zusätzlich rapportiert er im Rahmen von monatlichen „Controller-Audienzen“ direkt an die FD.

Die Anlageorganisation der BVK wies in der Untersuchungsperiode Mängel auf und erfüllte bis ins Jahr 2009 die Ansprüche an eine professionelle Führung nicht. Der **Leiter VV vereinigte eine Fülle von Aufgaben**, welche ihm aus Governance-Gründen nicht gleichzeitig hätten übertragen werden dürfen. Er erarbeitete die Grundlagen für die Anlagestrategie (eine typische Aufgabe eines AA), selektionierte externe Vermögensverwalter (auch das ist eine typische Aufgabe eines AA) und war für die operativen Tätigkeiten in der Vermögensverwaltung sowie die Bewirtschaftung der Nominalwerte zuständig.

Die **FD hat es unterlassen**, ein Gremium einzusetzen, welches sie in der strategischen Führung und der Überwachung der BVK kompetent unterstützt und die Machtfülle beim Leiter VV reduziert. Der AA konnte aufgrund seiner rein beratenden Funktion, seiner bis 2007 nur jährlich bzw. halbjährlich stattfindenden Sitzungen, seines mangelnden Finanz-Know-hows

Gutachten für die PUK BVK

PUK BVK

sowie der fehlenden Involvierung in die Entscheidungsprozesse diese Aufgabe nicht wahrnehmen. Die FD stützte sich bei all ihren Entscheiden auf die Empfehlungen des Leiters VV sowie des IC. Dabei unterschätzte sie die dominante Stellung des Leiters VV, die ungenügende Trennung von Strategie, Umsetzung und Kontrolle. Entsprechende organisatorische Massnahmen wie die Bildung und Stärkung des ICO sowie der Ausschluss des Leiters VV von strategischen Aufgaben (Strategie, Anlageorganisation, Selektion Vermögensverwalter, Überwachung) hätten bereits nach der Revision der BVV 2 im Jahre 2000 ergriffen werden müssen, jedoch spätestens nach Vorliegen des Berichts der STA III im Jahre 2006.

Die Anpassung der Anlageorganisation der BVK erfolgte in der Vergangenheit meist auf externen Druck (Bericht nach § 41 StPO). Dies ist auf die *schwache Führung durch den damaligen GF BVK* zurückzuführen. Der GF BVK stützte und vertraute seinem Leiter VV voll und ganz. Der Leiter VV hat dieses Führungsvakuum ausgefüllt und den ihm gewährten Freiraum ausgeschöpft. Die vorgesetzte Stelle des GF BVK, die FD, hatte für die Führung der BVK begrenzte Ressourcen, da die BVK nur eines von vielen Geschäften und Dossiers war für die sie verantwortlich war. Erschwerend kam dazu, dass im AA ab Mitte 2007 immer wieder Pattsituationen zwischen AN- und AG-Vertretern entstanden, was das Formulieren und Umsetzen einer Unité de doctrine zusätzlich erschwerte. Positiv hervorzuheben sind die Bildung eines ICO im 2007, die Ernennung von externen Fachexperten im AA und ICO im 2008, die Führungsqualitäten des neuen GF BVK sowie die Reorganisation des ICO im 2010.

In den *Monitor- und Auditberichten des IC* fanden sich keine Hinweise auf die *organisatorischen Mängel* und die dünne Personaldecke. Auch aufgrund dieser Unterlagen hatten die verantwortlichen Stellen keinen Anlass etwas zu ändern. Gemäss eigener Darstellung hat der IC die FD auf diese organisatorischen Mängel bei den „Controller-Audienzen“ hingewiesen. Die befragte FD dementierte dies und auch in den Protokollen der „Controller-Audienzen“ finden sich keine Hinweise, dass der IC auf diese kritischen Punkte hingewiesen hat, obwohl das zu seinem Auftrag gehörte. Weiter wies der IC in den Befragungen darauf hin, dass mehrere Berichte vorgängig vom Leiter VV zensuriert wurden. Dies erfolgte insbesondere in der Kategorie der alternativen Anlagen ab Mitte 2007. Damit lässt sich eine von der VV unabhängige und kritische Berichterstattung durch den IC an die verantwortlichen Organe nicht nachvollziehbar belegen. Die Empfänger der Controller-Berichte wähten sich in einer falschen Sicherheit, da die Berichterstattung des IC das zentrale Führungsinstrument aller in die Führung der BVK involvierten Organe und Stellen war. Aufgrund der ungenügenden Auftragserfüllung, gerade im Kernbereich des Investment Controllings, hat der IC dazu beigetragen, dass sich bei der BVK organisatorische Schwachpunkte und mangelhafte Prozesse etablieren und über längere Zeit halten konnten.

Die **AN-Vertreter** und die beiden **externen Experten** haben *verschiedentlich kritisch* auf bestehende organisatorische Schwachstellen in der Anlageorganisation hingewiesen. Die verantwortlichen Stellen haben diese berechtigten Kritikpunkte jedoch nicht aufgenommen. Erst die im Jahre 2010 erfolgte Verbreiterung des ICO durch je einen AN- und AG-Vertreter führte zu einer breiteren Abstützung der strategischen Führungsaufgaben. Die Anlageorganisation ist aber auch aktuell noch verbesserungsfähig. Das ICO sollte weiter gestärkt werden und zusätzlich zu seinen aktuellen Aufgaben in Zukunft auch für die Überwachung der Anlageergebnisse sowie der internen und externen Vermögensverwalter verantwortlich zeichnen. Weiter sollte organisatorisch festgehalten werden, dass der Leiter VV nicht Mitglied des ICO sein kann.

Die **Anlagestrategie** der BVK wurde bis zum Jahre 2006 jeweils jährlich aufgrund eines Anlagebudgets festgelegt. Erst ab dem Jahre 2007 wurde die Anlagestrategie auf einen längeren Zeithorizont von 5 Jahren ausgerichtet. Als die BVK im Zuge der Börsenkrise der Jahre 2000 bis 2003 in eine Unterdeckung geriet, wollten die Verantwortlichen die BVK ausschliesslich über die Rendite sanieren. Das hatte zur Folge, dass die Anlagestrategie primär auf eine entsprechende (hohe) Sollrendite ausgerichtet wurde und mit einem zunehmend höheren Risiko behaftet war. Eine umfassende Beurteilung der anlagepolitischen Risikofähigkeit, wie sie Art. 50 Abs. 2 BVV 2 seit dem Jahre 2000 fordert, erfolgte aber erst ab dem Jahre 2009 im Rahmen einer externen „Asset- und Liability-Analyse“. Eine von einer externen Beratungsfirma im Jahre 2004 erstellte A&L-Studie, die u.a. darauf hinwies, dass eine Sanierung der BVK nur über die Rendite nicht möglich sei, wurde von der BVK nicht beachtet. *Der Strategieprozess der BVK muss damit als ungenügend bezeichnet werden, auch im Vergleich mit anderen Pensionskassen.* Strategieentscheide, wie bspw. die Strategiewechsel 2003 und 2007 wurden ohne die Erarbeitung ausreichender Entscheidungsgrundlagen, d.h. bspw. einer A&L-Studie, vorgenommen. Aufgrund der Marktentwicklung haben sich die Strategiewechsel im Nachhinein als falsch erwiesen. Der BVK ist dadurch im Zeitraum 2003 - 2010 ein Betrag in der Grössenordnung von CHF 470 Mio. bis CHF 2'400 Mio. entgangen, berechnet als Differenz zwischen der Benchmark BVK und den Pictet BVG-Indizes mit einem Aktienanteil von 25%, 40% und 60%. Im Zeitraum 2000 - 2010, d.h. der gesamten zur Verfügung gestellten Datenreihe, lag die Ertragsdifferenz zwischen der Benchmark BVK und den Pictet BVG-Indizes bei CHF 700 Mio. bis CHF 3'300 Mio. Allerdings kann festgehalten werden, dass die Anlagestrategie der BVK im Vergleich mit anderen Pensionskassen mit Ausnahme einer überdurchschnittlich hohen Liquiditätsquote keine wesentlichen Unterschiede in Bezug auf die Gewichtung der Anlagekategorien aufweist.

Die **Investitionen in alternative Anlagen** der BVK umfassen Private Equity (ab 1995 und vermehrt ab 2004), Rohstoffe (2006), Currency Management (2006) und Hedge Funds (2007). Die BVK ist weder eine „Vorreiterin“ bezüglich alternativer Anlagen, noch war die strategische Quote im Quervergleich aussergewöhnlich. Eine Ausnahme stellen die Anlagen in das Currency Management dar, welche neben der BVK nur von einer weiteren Kasse der Vergleichsgruppe getätigt wurden. Der AA hat sich vorgängig einer Investition grundsätzlich mit alternativen Anlagen befasst, die konkrete Umsetzung sowie die mit den Anlagen verbundenen Risiken wurden jedoch nicht vertieft behandelt. Die notwendige Überarbeitung der Anlagerichtlinien mit Vorgaben für die Umsetzung der alternativen Anlagen wurde im Anlageausschuss nicht vorgängig einer Investition besprochen. Die Investitionen basierten auf optimistischen Einschätzungen der Rendite-/Risikoeigenschaften der alternativen Anlagen und wurden stets zulasten der Liquidität resp. der Obligationen getätigt, was sich in der Tendenz risikoerhöhend auf das Gesamtportfolio auswirkte.

Der **Vergabeprozess von externen Mandaten** war von unterschiedlicher Qualität. In den Jahren 1995 bis 2002 wurden Mandate mit einem klaren Selektionsprozess und Mandatsausschreibung unter Wettbewerbsbedingungen vergeben. Diese Ausschreibungen und die Beurteilung erfolgten durch den IC. Die Vergabe erfolgte in Übereinstimmung mit dem gültigen Anlagereglement durch die FD auf Antrag der VV. Im Zeitraum 2003 bis 2006 entsprechen die Mandatsvergaben weder dem institutionellen Standard noch den Bestimmungen des Anlagereglements. Insbesondere ist zu kritisieren, dass das anzuwendende Auswahlverfahren nicht durch ein Gremium vorgegeben wurde und die Mandate unter Ausschluss des Wettbewerbs direkt von der VV vergeben wurden. Im September 2006 fand die letzte Mandatsvergabe statt. Der Selektionsprozess ist dokumentiert, strukturiert und berücksichtigt mehrere Anbieter. Die Ausschreibung wurde durch einen externen Berater begleitet, welcher allerdings entgegen dem Anlagereglement von der VV direkt beauftragt wurde. Mehrmals wurden vom Leiter VV langjährig bekannte Personen mit Mandaten beauftragt.

Gutachten für die PUK BVK

PUK BVK

Die Bekanntschaft wurde in den Anträgen offengelegt. Dies wurde von den vorgesetzten Stellen nicht zum Anlass genommen, die Mandatsvergabe kritisch zu hinterfragen und mögliche Interessenskonflikte sorgfältig zu überprüfen. Auch der IC hat in seinen Berichten nicht auf die Verletzung des Anlagereglements sowie diese Schwachstelle hingewiesen. Einige dieser Mandatsvergaben erfolgten an Einzelpersonen, neu gegründete Firmen und kleine Firmen mit wirtschaftlicher Abhängigkeit von der BVK. Zum Teil sind die Firmen bei institutionellen Anlegern unbekannt. Dies ist auch den AN-Vertretern und den externen Experten aufgefallen. Einzelne Entschädigungsstrukturen der Mandatsnehmer sind branchenunüblich und mit Anreizstrukturen versehen, die nicht im Interesse der BVK sind.

Die **Umsetzung der Anlagestrategie und die erzielten Anlageresultate** der BVK können aus heutiger Sicht nicht beurteilt werden. Dies liegt daran, dass die Benchmarks der Gesamtstrategie sowie der einzelnen Anlagekategorien in den Anlagereglementen und den jährlichen Audit Berichten nicht transparent dokumentiert sind und damit der Erfolg aus der taktischen Portfoliosteuerung sowie der Umsetzung innerhalb der einzelnen Anlagekategorien (Titelselektion) aus heutiger Sicht nicht nachvollzogen werden können. Gemäss Berichterstattung des IC waren die Anlageresultate in der analysierten Periode 2000 bis 2010 im Total gemessen an den Benchmarks der BVK zielkonform. Vergleicht man die erzielten Anlageresultate pro Anlagekategorie mit marktüblichen Benchmarks, gab es teilweise bedeutende Unterschiede. Die grössten Minderwerte waren bei den Geldmarktanlagen, den Aktien Schweiz, den Anlagen in den Beteiligungsgesellschaften und den Hedge Funds zu verzeichnen. Mehrwerte wurden bei den Rohstoffanlagen und den Aktien Ausland erzielt. Dass die von uns beigezogenen Indizes übertroffen oder verfehlt wurden, kann in diesem Sinne der BVK nicht vorgeworfen werden resp. ein Kausalzusammenhang mit den in anderen Kapiteln aufgeführten Mängeln lässt sich nicht ohne weitere Abklärungen herstellen. Insgesamt muss festgehalten werden, dass das Resultat der BVK aus der Vermögensanlage im Vergleich mit der Peer Group unterdurchschnittlich ausfällt.

Wir bedanken uns bei der PUK BVK für den Auftrag und das damit verbundene Vertrauen.

Mit freundlichen Grüssen

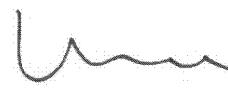
PPCmetrics AG



Andreas Reichlin
Dr. oec. publ.
Partner



Dominique Ammann
Dr. rer. pol.
Partner



Oliver Kunkel
MSc
Senior Consultant

2 Zusammenfassung des Gutachtens von Felix Schmid

- 4 -

I. Zusammenfassung des Berichts

- ¹ Art. 52 BVG sieht für die mit der Verwaltung, Geschäftsführung und Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung betrauten Personen eine strenge vertragliche Verschuldenshaftung vor. Diese Personen müssen der Vorsorgeeinrichtung für den Schaden einstehen, den sie (mit) verursacht haben, weil sie die Sorgfaltspflichten eines durchschnittlichen Mitglieds eines Organs im jeweiligen konkreten Fall verletzt haben. Haftbar sind diejenigen natürlichen Personen, welche die Aufgaben des obersten Organes wahrnehmen und die natürlichen und juristischen Personen, die mit der Kontrolle der Vorsorgeeinrichtung oder in organähnlicher Weise mit der Geschäftsführung betraut sind. Dabei kommt es nicht auf die Bezeichnung, sondern auf die tatsächliche Organfunktion an. Diejenigen natürlichen oder juristischen Personen, welche die Willensbildung für die Vorsorgeeinrichtung massgeblich beeinflussen können bzw. müssen, unterliegen der Haftung.
- ² Anerkannt ist, dass diese Haftungsbestimmung von Art. 52 BVG nicht nur für privatrechtliche sondern auch für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen gilt. Im konkreten Fall heisst das, dass bei der BVK auch alle Regierungsräte grundsätzlich für Fehler verantwortlich und haftpflichtig sind, da sie aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen und der Organisation der BVK das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung bilden. Darüber hinaus muss auch der Kanton Zürich selbst als verantwortlich angesprochen werden, weil er wesentliche, der Verwaltung und Geschäftsführung zugeordnete Aufgaben durch die Finanzdirektion und die BVK übernommen hat. Das Haftungsgesetz des Kantons Zürich ändert nichts grundsätzlich an dieser BVG-Haftung. Unklar ist aber, ob der Kanton die Regierungsräte bei einer allfälligen Haftung freistellen muss, wenn sie nicht absichtlich oder grob fahrlässig gehandelt haben. Unklar ist überdies, ob bei der Einleitung allfälliger Verantwortlichkeitsverfahren die Zuständigkeitsbestimmungen des kantonalen Haftungsgesetzes mitspielen.
- ³ Ein Haftungsanspruch gegen den Kanton kann solange nicht verjähren, als der Kanton gleichzeitig Träger der Vorsorgeeinrichtung und Haftungssubjekt ist. Verjährt sein können hingegen Ansprüche des Kantons als Träger der Vorsorgeein-

- 5 -

richtung gegen andere Personen, die aufgrund von Art. 52 BVG selbst haftbar sind. Bei Ansprüchen gegen Mitglieder des Regierungsrats insbesondere läuft die absolute Verjährung spätestens ab faktischer Aufgabe der Organfunktion: Verjährt sind alle Ansprüche gegen ein Mitglied des Regierungsrats, das vor mindestens 10 Jahren ausgeschieden ist, und alle Pflichtverletzungen von Mitgliedern des Regierungsrats, die als störender Zustand vor mindestens 10 Jahren beseitigt worden sind. Die relative Verjährung läuft nur, falls die Hypothese zutrifft, dass der Kantonsrat für die Geltendmachung der Ansprüche zuständig ist. Gegebenenfalls tritt die Verjährung fünf Jahre nach dem Zeitpunkt ein, in dem der Kantonsrat Kenntnisse hatte, die ihm den Schluss auf einen Mitgliedern des Regierungsrats zurechenbaren Schaden erlaubten.

- 4 *Die für die Verantwortlichkeit der Mitglieder des obersten Organes der Vorsorgeeinrichtung möglichen Pflichtverletzungen liegen in erster Linie darin, dass sie die ihnen zugewiesenen nicht delegierbaren Aufgaben nicht, unvollständig oder falsch wahrnehmen. Sie werden verantwortlich, wenn sie nicht so handeln wie ein durchschnittlicher Stiftungsrat in einer vergleichbaren Vorsorgeeinrichtung handeln würde. Die Mitglieder des obersten Organes müssen sich auch die für die Aufgabe im Stiftungsrat erforderliche grundlegende Fachkenntnis verschaffen und müssen dort, wo diese üblicherweise nicht genügt, die erforderlichen externen Fachleute beiziehen, deren Aussagen studieren und verstehen, kritisch würdigen und entsprechend handeln. Sie können Aufgaben, soweit diese zu den delegierbaren gehören, an eigene Arbeitnehmer, an Fachleute oder an externe Firmen übertragen. Sie bleiben aber für die sorgfältige Auswahl, Instruktion und Überwachung verantwortlich. Darüber hinaus müssen sie auch sicherstellen, dass die von ihnen zwingend zu erlassenden Reglemente eingehalten werden. Bei zahlreichen Führungsaufgaben ist eine Delegation aber nicht zulässig. Wird trotzdem delegiert, bleibt das delegierende Organ für jeden Fehler selbst verantwortlich. Besonderheiten für öffentlich-rechtliche Kassen bestehen diesbezüglich keine.*
- 5 *Diese Pflichten gelten dem Grundsatz nach seit Inkrafttreten des BVG's im Jahre 1985. Sie wurden zwar auf Verordnungsebene präzisiert, mit Revisionsritten insbesondere 1996 und 2000. Bei den zusätzlichen Vorschriften geht es aber*

- 6 -

nur um die Konkretisierung der grundlegend bereits bekannten Pflichten. Mit Sicherheit waren bereits im Jahre 2000 diese grundlegenden Pflichten im Detail bekannt und wurden in den üblichen Informationsveranstaltungen für Stiftungsräte, organisiert meist durch die Aufsichtsbehörden, als einzuhaltende Standards ausführlich doziert.

- 6 *Auf allen Ebenen der BVK sind zahlreiche gravierende Sorgfaltspflichtverletzungen festzustellen. Der Regierungsrat selbst hat seine allgemeinen Führungsaufgaben als oberstes Organ sowie mehrere nicht delegierbare Aufgaben nicht oder nur mangelhaft wahrgenommen (6.1.). Dabei hat er – teilweise in Verletzung der allgemeinen Sorgfaltspflicht, teilweise reglementswidrig – zu viele Aufgaben an die Finanzdirektion delegiert (6.9.) und die BVK völlig ungenügend mit dem erforderlichen Personal ausgestattet (6.2.). Den dem obersten Führungsorgan obliegenden Strategieprozess hat er vernachlässigt (6.6.). Auch in Jahren einer erheblichen bzw. anhaltenden Unterdeckung hat er keine oder nur ungenügende Massnahmen getroffen (6.5.) und die üblichen Asset Liability Studien nicht veranlasst (6.4.)*
- 7 *Die Finanzdirektion hat bei Aufgaben, die an sie (zum Teil zulässigerweise, zum Teil unzulässigerweise) delegiert wurden, ebenfalls ihre Führungsfunktion selbst nicht ausreichend wahrgenommen und übermässig Aufgaben weiter delegiert. Sie hat einen mangelhaften Selektionsprozess akzeptiert (6.3.) und Verletzungen des Anlagereglements nicht erkannt oder nicht beseitigt. Zudem hat sie höchst fragwürdige Anlagen- und Selektionsentscheide trotz Warnzeichen genehmigt (6.7.) und vom Vermögensverwalter vorgeschlagene Einzelinvestitionen nicht unabhängig hat überprüfen lassen (6.8.). Zudem wurde dem ohne Konkurrenz Ausschreibung beauftragten Investment Controller kritiklos vertraut (6.10.). Die Weiterleitung der führungsrelevanten Informationen an den Regierungsrat war nicht ausreichend.*
- 8 *Schlussendlich haben auch die leitenden Angestellten der BVK die ihnen anvertrauten Aufgaben teilweise zu Folge fachlicher oder führungsrelevanter Überlastung - bei einer Person vermutlich absichtlich und arglistig - nicht wahrgenommen. Und die obersten Organe – Regierungsrat und Finanzdirektion – haben dies*

- 7 -

nicht erkannt, weil sie ihre nicht delegierbaren Führungsaufgaben nicht ordnungsgemäss wahrgenommen haben.

- 9 *Durch die Pflichtverletzungen der Regierungsräte und der BVK selbst ist nach Auffassung des Gutachters erheblicher und adäquat kausal verursachter Schaden entstanden. Der Umfang dieses Schadens liegt – geschätzt mit Hilfe der Aussagen der Fachgutachter – in einem Bereich zwischen mindestens einigen 100 Millionen und maximal wenigen Milliarden Schweizer Franken. Einzelne Schadenspositionen im unteren Bereich dieser Spanne können als Eventualschadenspositionen gestützt auf die von der PUK aufgearbeiteten Unterlagen mit einer vertieften Darstellung genauer beziffert werden. Ob für die Schätzung des Gesamtschadens ein zusätzliches (gerichtliches) Beweis- bzw. Expertiseverfahren erforderlich ist, obliegt dem Ermessensentscheid des Richters. Ein rechtsgenügendes Verschulden der verantwortlichen Personen darf rechtlich unterstellt werden. Der den verantwortlichen Personen offen stehende Entlastungsbeweis ist angesichts des objektiven Verschuldensbegriffes kaum möglich.*
- 10 *Ausser Betracht als verantwortliche Personen fallen der Kantonsrat und seine Mitglieder. Als verantwortlich im Sinne von Art. 52 BVG sind alle Regierungsräte, die nach dem Jahr 2002 im Amt waren und zwar alle, nicht nur der Finanzdirektor bzw. die Finanzdirektorin. Darüber hinaus steht eine Haftbarkeit des Kantons selbst im Vordergrund als faktischer Träger von Verwaltungsfunktionen und als formelle Trägerin der Geschäftsführung der BVK. Darüber hinaus hat der Kanton allenfalls gestützt auf § 28 des Haftungsgesetzes für den Schaden der haftbaren Regierungsräte einzustehen.*
- 11 *Bezüglich der Verantwortlichkeit der Regierungsräte ist unklar, ob die Einleitung des Verfahrens nach dem kantonalen Haftungsgesetz erfolgen muss. In diesem Fall obliegt es dem Kantonsrat, die Verantwortlichkeitsansprüche geltend zu machen (und dann auch die Verjährung zu unterbrechen).*
- 12 *In jedem Fall gilt für diese Verantwortlichkeitsansprüche aber materiell das Recht der beruflichen Vorsorge. Die Vorsorgeeinrichtung selbst hat das Recht, die Verantwortlichkeitsansprüche geltend zu machen. Zuständig ist gestützt auf Art. 73*

- 8 -

BVG das Sozialversicherungsgericht. Bei einem Verfahren besteht aber die besondere Problematik darin, dass die BVK als unselbständige Anstalt ein Teil des Kantons Zürich ist und damit die Regierungsräte einerseits und der Kanton Zürich andererseits gegen sich selbst vorgehen und Verantwortlichkeitsansprüche durchsetzen müssten. Diese Problematik wird vorsorgerechtlich dadurch gelöst, dass die Aufsichtsbehörde das Recht hat, im Falle möglicher Verantwortlichkeitsansprüche die verantwortlichen Organe abzusetzen und neue Organe mit der Prüfung oder Durchführung dieser Schritte zu beauftragen. Die Aufsichtsbehörde kann aber auch lediglich für die Geltendmachung dieser Ansprüche einen Beistand oder Beauftragten einsetzen.

- 13 Aufgrund dieser Situation ist zu prüfen, ob die PUK sich mit der BVG-Aufsichtsbehörde abspricht. Dies dürfte ab dem 1. Januar 2012 einfacher sein, da die Aufsicht verselbständigt wurde und nicht mehr direkt dem Regierungsrat untersteht.*

3 Kantonsrätliche Vorstösse zur BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich

- 245/2012 Baugesuch der BVK für Wohnbauten in Arosa**
Anfrage, Ruedi Lais (SP, Wallisellen), 03.09.2012
- 147/2012 Wahl eines Mitglieds der Parlamentarischen Untersuchungskommission BVK**
Wahl, Kantonsrat Zürich Interfraktionelle Konferenz, 04.06.2012
- 72/2012 Sanierung BVK**
Dringliche Anfrage, Beatrix Frey-Eigenmann (FDP, Meilen), 27.02.2012
- 27/2012 Transparenz bei der BVK**
Anfrage, Hans-Peter Amrein (SVP, Küsnacht), 23.01.2012
- 5/2012 Mandatsvergabe an die amerikanische Investmentbank J.P. Morgan resp. J.P. Morgan (Suisse) SA zur Verwahrung der BVK-Wertschriften**
Dringliche Anfrage, Gregor Rutz (SVP, Küsnacht), 09.01.2012
- 316/2011 Wahl eines Mitglieds der Parlamentarischen Untersuchungskommission BVK**
Wahl, Interfraktionelle Konferenz (IFK) 2011-2015, 14.11.2011
- 219/2011 Leistungs- und Sanierungsstrategie BVK - wie weiter?**
Dringliche Anfrage, Martin Arnold (SVP, Oberrieden), 22.08.2011
- 137/2011 Wahl eines Mitglieds der Parlamentarischen Untersuchungskommission BVK**
Wahl, Interfraktionelle Konferenz (IFK) 2007-2011, 02.05.2011
- 35/2011 Schulden der Arbeitgeber gegenüber der Pensionskasse BVK**
Dringliche Anfrage, Heidi Bucher-Steinegger (Grüne, Zürich), 31.01.2011
- 360/2010 Wahl eines Mitglieds der Parlamentarischen Untersuchungskommission BVK**
Wahl, Interfraktionelle Konferenz (IFK) 2007-2011, 06.12.2010
- 213/2010 Paritätische Vermögensverwaltung in der BVK**
Motion, Jorge Serra (SP, Winterthur), 12.07.2010
- 205/2010 Submissionsverordnung BVK / Studie Prof. Martin Jansen**
Anfrage, Peter Reinhard (EVP, Kloten), 05.07.2010
- 197/2010 Korruptionsverdacht bei der BVK - Hat die Regierung seit Raphael Huber nichts gelernt?**
Anfrage, Jean-Philippe Pinto (CVP, Volketswil), 28.06.2010
- 180/2010 Aufsicht über die BVK**
Interpellation, Theo Toggweiler (SVP, Zürich), 21.06.2010
- 69/2010 Die BVK wurde missbraucht für unzulässige Ja-Werbung**
Anfrage, Heidi Bucher-Steinegger (Grüne, Zürich), 15.03.2010
- 47/2010 Paritätische Vermögensverwaltung in der BVK**
Anfrage, Jorge Serra (SP, Winterthur), 15.02.2010
- 380/2008 Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich (BVK)**
Anfrage, Peter Reinhard (EVP, Kloten), 17.11.2008
- 264/2008 Unterdeckung der Pensionskasse des Kantons (BVK)**
Anfrage, Yves Senn (SVP, Winterthur), 12.11.2008
- 206/2008 Teuerungsverlusten auf den BVK-Renten**
Anfrage, Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil), 02.06.2008

- 134/2008 Pensionskasse des Kantons BVK, Risiken und mangelnde Performance**
Anfrage, Lorenz Habicher (SVP, Zürich), 31.03.2008
- 4410/2007 Genehmigung der Stiftungsurkunde der Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich»**
Vorlage, Regierungsrat des Kantons Zürich, 05.11.2007
- 222/2007 Verselbstständigung der BVK bei fehlenden Wertschwankungsreserven**
Anfrage, Jorge Serra (SP, Winterthur), 09.07.2007
- 132/2007 Verselbstständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal (BVK) bzw. Umsetzung der Vorlage 3974a**
Dringliche Anfrage, Werner Bosshard (SVP, Rümlang), 06.06.2007
- 415/2006 Die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich und ihre Geschäfte mit Aktien der Swissfirst**
Anfrage, Ernst Züst (SVP, Horgen), 07.03.2007
- 225/2006 Finanzielles Engagement der Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich beim Ferienverein Poscom**
Anfrage, Claudio Zanetti (SVP, Zollikon), 27.09.2006
- 104/2006 Verselbstständigung der kantonalen Beamtenversicherungskasse (BVK) trotz fehlender Risikofähigkeit?**
Anfrage, Jorge Serra (SP, Winterthur), 14.06.2006
- 53/2006 Insolvenz des Ferienvereins Poscom**
Interpellation, Theo Toggweiler (SVP, Zürich), 19.04.2006
- 87/2005 Rentabilität und Organisationsstruktur der Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich**
Anfrage, Yves de Mestral (SP, Zürich), 14.06.2005
- 13/2005 Transparenz bei der BVK**
Anfrage, John Appenzeller (SVP, Stallikon), 06.04.2005
- 313/2004 Invalidisierung von BVK-Versicherten**
Postulat, Ursula Braunschweig-Lütolf (SP, Winterthur), 20.10.2004
- 180/2004 Die Rolle der BVK und der ZKB beim Strafverfahren gegen die ehemaligen Chefs der ProKMU Invest AG**
Anfrage, Thomas Hardegger (SP, Rümlang), 10.05.2004
- 142/2004 Anlagepolitik der Beamtenversicherungskasse**
Anfrage, Matthias Hauser (SVP, Hüntwangen), 05.04.2004
- 339/2003 Case Management für die Versicherten der BVK**
Anfrage, Benedikt Gschwind (SP, Zürich), 03.11.2003
- 168/2003 Verzögerte Verselbstständigung der Beamtenversicherungskasse**
Anfrage, Marco Ruggli (SP, Zürich), 20.08.2003
- 243/1999 Verselbstständigung der Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich**
Motion, Hans-Peter Portmann (FDP, Thalwil), 12.07.1999
- 3625/1998 Einzelinitiative Helmut Dietrich betreffend Umwandlung der Beamtenversicherungskasse in eine autonome Einrichtung**
Vorlage, Regierungsrat des Kantons Zürich, 28.01.1998
- 262/1998 Besserstellung der Teilzeitbeschäftigten bei der kantonalen Beamtenversicherungskasse (BVK)**
Motion, Bettina Volland (SP, Zürich), 16.09.1998

- 20/1998 Abstimmungsverhalten der Beamtenversicherungskasse (BVK) des Kantons Zürich im Zusammenhang mit der Fusion zwischen UBS und Schweizerischem Bankverein (SBV)**
Anfrage, Bettina Volland (SP, Zürich), 12.01.1998
- 277/1996 Umwandlung der Beamtenversicherungskasse (BVK) in eine autonome, der Finanzdirektion des Kantons Zürich entzogene, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts**
Einzelinitiative, Helmut Dietrich, 18.09.1996
- 118/1996 Stimmverhalten der Versicherungskasse für das Staatspersonal des Kantons Zürich BVK an der Generalversammlung der Schweizerischen Bankgesellschaft SBG vom 16. April 1996**
Anfrage, Mario Fehr (SP, Adliswil), 22.04.1996
- 28/1996 Änderung der Rechtsform der Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich in eine selbständig öffentlich - rechtliche Institution**
Motion, Hans-Peter Portmann (FDP, Thalwil), 05.02.1996
- 143/1995 Beteiligungen der Kantonalen Beamtenversicherungskasse**
Anfrage, Irène Meier (Grüne, Küsnacht), 12.06.1995
- 421/1994 Paritätische Ansetzung der BVK – Beiträge**
Postulat, Thomas Isler (FDP, Rüschlikon), 19.12.1994
- 127/1994 Arbeitsvergebung und Grundsätze zur Bauschuttdeponierung bei der Überbauung Grundstück Kemptalstrasse / Obermattstrasse / Schulstrasse in Pfäffikon durch die BVK (Beamtenversicherungskasse)**
Anfrage, Rita Fuhrer-Honegger (SVP, Pfäffikon), 20.07.1994
- 171/1990 Stand der Angleichung der Vorsorgeelemente (II. Säule) der staatlichen BVK und der stadtzürcherischen Versicherungskasse**
Anfrage, Thomas Büchi (Grüne, Zürich), 01.10.1990
- 122/1988 Umbau mit Fassadenveränderungen und Tiefgarage bei der Wohnsiedlung des Staates (BVK) Im Tobel**
Anfrage, Max Moser (FDP, Meilen), 04.07.1988
- 270/1987 Einführung der vollen Freizügigkeit für die Beamtenversicherungskasse des Kantons Zürich angeschlossenen Versicherten, sowie zur Anpassung der Statuten an die Bedingungen einer zeitgemässen Personalvorsorge**
Motion, Bruno Ern, 11.07.1990
- 269/1987 Uebergangsrente der Beamtenversicherungskasse (BVK)**
Postulat, Heini Bloch (SP, Schlieren), 29.10.1990
- 268/1987 Einführung der vollen Freizügigkeit in Personalvorsorgeeinrichtungen von Unternehmen, an denen der Kanton Zürich massgeblich mitbeteiligt ist, oder welche aus öffentlichen Mitteln massgeblich finanziert werden**
Postulat, Bruno Ern, 22.02.1988

4 Abkürzungsverzeichnis

ALM	Asset und Liability-Management
BBl	Bundesblatt
BV	Bundesverfassung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
BVK	BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich
BVS	BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantons Zürich (bis zum 31. Dezember 2011: Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen)
BVV 2	Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
CRG	Gesetz über Controlling und Rechnungslegung
GL BVK	Geschäftsleitung BVK
GVZ	Gebäudeversicherung des Kantons Zürich
ICO	Investment Committee
IKS	Internes Kontrollsystem
KR	Kantonsrat
KRG	Kantonsratsgesetz
OG RR	Organisationsgesetz Regierungsrat
PG	Personalgesetz
PUK	Parlamentarische Untersuchungskommission
PUK I	Parlamentarische Untersuchungskommission Affäre Raphael Huber
RRB	Regierungsratsbeschluss
SAA	Strategische Asset Allocation, Anlagestrategie
STA	Staatsanwaltschaft
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
aStPO	Strafprozessordnung des Kantons Zürich (gültig bis 31. Dezember 2010)
VOG RR	Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz
VVO PG	Vollzugsverordnung zum Personalgesetz
WWPK	Witwen- und Waisenpensionskasse der Professoren der Universität Zürich
ZHAW	Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften
ZPO	Schweizerische Zivilprozessordnung

VII Inhaltsverzeichnis

I	Parlamentarische Untersuchungskommission BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich.....	1
1	Auftrag der Parlamentarischen Untersuchungskommission	1
1.1	Gesetzliche Grundlagen	1
1.2	Einsetzung der Parlamentarischen Untersuchungskommission BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich	1
1.2.1	Erste Diskussionen zur Einsetzung einer Parlamentarischen Untersuchungskommission.....	1
1.2.2	Antrag der Finanzkommission und der Geschäftsprüfungskommission vom 9. September 2010	1
1.2.3	Auftrag der PUK BVK.....	2
2	Arbeitsweise	3
2.1	Mitglieder	3
2.1.1	Präsident und Vizepräsident	3
2.1.2	Mutationen der Mitglieder	3
2.2	Organisation	4
2.2.1	Geschäftsreglement vom 2. November 2010.....	4
2.2.2	Sekretariat	4
2.3	Verfahrensrechte und Verfahrensgrundsätze	5
2.3.1	Gesetzliche Grundlagen	5
2.3.2	Ermittlung des Sachverhaltes und Beweiserhebung	6
2.3.3	Akteneinsichtsrecht der PUK BVK	6
2.3.4	Befragungen von Auskunftspersonen und Zeugeneinvernahmen	6
2.3.4.1	Amtsgeheimnis	7
2.3.4.2	Einvernahme von Zeugen	7
2.3.4.3	Befragung von Auskunftspersonen	7
2.3.4.4	Befragung der Sachverständigen	8
2.3.4.5	Protokollierung der Befragungen und Einvernahmen.....	8
2.3.4.6	Entschädigung von Zeugen und Auskunftspersonen.....	8
2.3.5	Beteiligung von Betroffenen am Verfahren	8
2.3.6	Beteiligung des Regierungsrates am Verfahren	9

2.3.7	Anordnungen und Entscheide der PUK BVK	10
2.4	Vorgehen.....	10
2.4.1	Sitzungsrhythmus.....	10
2.4.2	Koordination mit dem Strafverfahren	10
2.4.3	Weiterer Aktenbeizug	11
2.4.4	Erste Einvernahmen	11
2.4.5	Eingrenzung des Untersuchungsfeldes und Einsetzung von Subkommissionen	11
2.4.5.1	Subkommission I	12
2.4.5.2	Subkommission II.....	12
2.4.5.3	Subkommission III.....	12
2.4.6	Bezeichnung der Zeugen und Auskunftspersonen.....	12
2.4.7	Bezeichnung der Betroffenen.....	15
2.4.8	Einbezug von Sachverständigen	16
2.4.8.1	Gutachten der PPCmetrics AG vom 14. Dezember 2011	16
2.4.8.2	Beizug von Reviewern	17
2.4.8.3	Gutachten von Rechtsanwalt Felix Schmid	18
2.4.8.4	Würdigung der Gutachten.....	18
2.4.9	Strafverfahren der Staatsanwaltschaft I	19
2.4.9.1	Das erste Verfahren.....	19
2.4.9.2	Das zweite Verfahren	20
2.4.10	Einvernahmen der Zeugen sowie Befragungen der Auskunftspersonen.....	20
2.4.11	Akteneinsicht der besonders betroffenen Personen	21
2.4.12	Erster Entwurf des Schlussberichtes der PUK BVK.....	21
2.4.13	Stellungnahmen	22
2.4.14	Schlussbericht der PUK BVK.....	22
3	Kosten	23
3.1	Kostenschätzung	23
3.2	Kosten bis September 2012.....	23
II	Ereignisse rund um die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich	24
1	Strafverfahren gegen Daniel Gloor und Mitbeschuldigte	24
1.1	Einleitung des Strafverfahrens gegen Daniel Gloor	24

1.2	Resultate der bereits abgeschlossenen Untersuchungen	25
1.2.1	Korruptionsvorwürfe gegen Daniel Gloor und Mitbeschuldigte.....	25
1.2.1.1	Mehrfaches Sich-bestecken-lassen durch Walter Meier und ungetreue Amtsführung	26
1.2.1.2	Sich-bestecken-lassen durch Rumen Hranov	27
1.2.1.3	Mehrfaches Sich-bestecken-lassen durch Adrian Lehmann.....	27
1.2.1.4	Mehrfaches Sich-bestecken-lassen durch Alfred Castelberg und mehrfache ungetreue Amtsführung	27
1.2.1.5	Mehrfaches Sich-bestecken-lassen durch Thomas Leupin sowie Verletzung des Amtsgeheimnisses.....	28
1.2.1.6	Weitere Bestechungshandlungen	28
1.2.1.7	Gewerbsmässige Geldwäscherei.....	29
1.2.2	Vorwürfe gegen Thomas Leupin im Speziellen	29
1.3	Vorwürfe gegen die Credit Suisse und Alfred Castelberg	30
2	Administrativuntersuchung der Finanzdirektion.....	32
2.1	Auftrag.....	32
2.2	Bericht von Georg Müller.....	32
2.3	Bericht der BDO	33
2.4	Bericht der balmeretienne	34
2.5	Bericht zur Analyse des Real Estate Management	35
2.6	Würdigung durch die PUK BVK.....	35
3	Pensionskassenlandschaft im relevanten Zeitraum	36
3.1	Gesetzliche Grundlagen und ihre wesentlichen Änderungen	36
3.2	Richtlinien der Pensionskassenbranche	38
3.3	Parlamentarische Untersuchungskommissionen Basel-Stadt und Bern	38
3.3.1	Parlamentarische Untersuchungskommission Basel-Stadt	38
3.3.2	Parlamentarische Untersuchungskommission Bern.....	39
3.4	Massnahmen gegen die Korruption	39
3.5	Ausgewählte Vorfälle bei anderen Pensionskassen	40

III	Organe, Gremien und Aufsicht der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich	41
1	Rechtliche Grundlagen der Organisation der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich.....	41
1.1	Gesetz und Statuten	41
1.2	Vorschriften betreffend Eigengeschäfte von Mitarbeitenden	42
1.3	Wesentliche Statutenänderungen mit Auswirkungen auf den Deckungsgrad.....	44
2	Organisationsgeschichte der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich	45
2.1	Allgemeines.....	45
3	Organe der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich und ihre Beurteilung.....	46
3.1	Regierungsrat	46
3.1.1	Aufgaben	46
3.1.2	Aufgabenerfüllung.....	48
3.1.2.1	Sitzungsrhythmus und Themen	48
3.1.2.2	Selbstverständnis als oberstes Organ	49
3.1.2.3	Eigene personelle Ressourcen	49
3.1.2.4	Kompetenzdelegation an die Finanzdirektion	50
3.1.2.5	Unterdeckung der Jahre 2002 bis 2006	51
3.1.2.6	Unterdeckung ab 2008	52
3.1.2.7	Entwicklung des Deckungsgrades im Vergleich mit der Peer Group	53
3.1.2.8	Staatsgarantie	54
3.1.2.9	Strategieprozess	55
3.1.2.10	Würdigung des Strategieprozesses durch die PUK BVK	59
3.1.3	Fehlender Informationsfluss von unten.....	62
3.1.4	Investitionen in Alternative Anlagen	63
3.1.4.1	Grundsätzliches	63
3.1.4.2	Private Equity	64
3.1.4.3	Commodities	64
3.1.4.4	Hedge Funds.....	64
3.1.4.5	Currency Management.....	66

3.1.4.6	Würdigung der Investition der BVK in Alternative Anlagen durch die PUK BVK	66
3.1.5	Gesamtwürdigung zum Verhalten des Regierungsrates durch die PUK BVK	67
3.2	Finanzdirektion	68
3.2.1	Aufgaben	68
3.2.2	Personelles	68
3.2.3	Organisationsverfügungen.....	68
3.2.4	Anlagereglemente	69
3.2.5	Eigene Ressourcen der Finanzdirektion	70
3.2.6	Bewilligung von Beteiligungen und die Vergabe externer Mandate	70
3.2.6.1	BT & T	70
3.2.6.2	HBM BioVentures AG	76
3.2.6.3	Lehmann Investment Partners AG	77
3.2.6.4	Argus Finanz AG	78
3.2.6.5	Dimai Leupin Investment Partners AG	81
3.2.6.6	Konditionen der Mandate und Vertragswerke.....	84
3.2.6.7	Würdigung der Mandatsvergaben durch die PUK BVK.....	85
3.2.7	Vorgaben für die Umsetzung der Anlagestrategie und Analyse deren effektiven Umsetzung.....	87
3.2.7.1	Anlagereglement	87
3.2.7.2	Analyse der Anlageresultate	88
3.2.7.3	Würdigung durch die PUK BVK.....	89
3.2.8	Stellenausstattung und Organisation Vermögensverwaltung	89
3.2.8.1	Grundsätzliches	89
3.2.8.2	Stellenausstattung Vermögensverwaltung respektive Asset Management bis 2007	89
3.2.8.3	Diskussionen in der Finanzkommission.....	91
3.2.8.4	Mail von „Sparerli“	91
3.2.8.5	Studie der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften	92
3.2.8.6	Stellenausstattung und Organisation Asset Management ab 2007... ..	93
3.2.8.7	Bericht der Staatsanwaltschaft III des Kantons Zürich	93
3.2.8.8	Bericht von Andreas Werren.....	96

3.2.8.9	Ansichten der Finanzdirektoren zur Stellenausstattung und Organisation Vermögensverwaltung	97
3.2.8.10	Ansicht der PPCmetrics und der BDO zur Organisation der BVK.....	98
3.2.8.11	Würdigung durch die PUK BVK	99
3.2.9	Internes Kontrollsystem	100
3.2.9.1	Grundsätzliches	100
3.2.9.2	Einführung des Internen Kontrollsystems.....	100
3.2.9.3	Würdigung durch die PUK BVK	102
3.2.10	Gesamtwürdigung der Aufgabenerfüllung der Finanzdirektoren durch die PUK BVK.....	103
3.3	Finanzkontrolle.....	104
3.3.1	Aufgaben	104
3.3.2	Die Delegation der Prüfung der Wertschriften an die PriceWaterhouseCoopers.....	104
3.3.3	Personelles	105
3.3.4	Ablauf der Kontrolle	105
3.3.5	Ausgewählte Bemerkungen.....	106
3.3.5.1	Personelle Situation.....	106
3.3.5.2	Unterdeckung.....	106
3.3.5.3	Verletzung der Bandbreiten	106
3.3.5.4	Verletzung des Anlagereglements	106
3.3.5.5	Internes Kontrollsystem	107
3.3.6	Kontrolllücken	107
3.3.6.1	Loyalitätsvorschriften	107
3.3.6.2	Eingeschränkter Prüfungsumfang durch die PwC.....	107
3.3.7	Würdigung durch die PUK BVK	107
4	Gremien der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich und ihre Beurteilung.....	108
4.1	Geschäftsführer.....	108
4.1.1	Rolf Huber	108
4.1.2	Thomas Schönbächler	109
4.2	Verwaltungskommission	110
4.2.1	Aufgaben	110
4.2.2	Personelle Zusammensetzung und Vergütung	110

4.2.3	Sitzungsrhythmus und Dokumentation.....	111
4.2.4	Jahresrechnung 2007	111
4.2.5	Würdigung durch die PUK BVK.....	112
4.3	Anlageausschuss der Verwaltungskommission	113
4.3.1	Aufgaben	113
4.3.2	Personelle Zusammensetzung und Vergütung.....	113
4.3.3	Sitzungsrhythmus und Dokumentation der Sitzungen	114
4.3.4	Selbstverständnis des Anlageausschusses	115
4.3.5	Eintritt von Markus Schneider und Arialdo Pulcini.....	116
4.3.6	Ausgewählte Themen der Sitzungen des Anlageausschusses	116
4.3.7	Rolle der beiden Experten.....	118
4.3.7.1	Aufgabe	118
4.3.7.2	Bericht von Alex Hinder und Christian Walter.....	119
4.3.8	Würdigung zum Anlageausschuss durch die PUK BVK	119
4.4	Investment Committee	120
4.4.1	Aufgaben	120
4.4.2	Geschäftsleitung der BVK als Investment Committee und seine heutige Zusammensetzung	121
4.5	Zusammenfassende Würdigung der PUK BVK zur Verwaltungskommission, zum Anlageausschuss und zum Investment Committee	121
5	Daniel Gloor	122
5.1	Beruflicher Werdegang	122
5.1.1	Allgemeines	122
5.1.2	Gebäudeversicherung des Kantons Zürich	124
5.1.3	Witwen- und Waisenspensionskasse der Professoren der Universität Zürich.....	125
5.1.4	Personalressourcen und Arbeitslast.....	126
5.2	Charakterisierung von Daniel Gloor	127
5.3	Finanzielle Auffälligkeiten	127
5.3.1	Schroder & Co Bank AG.....	127
5.3.2	Konten „Havarie“ und „Fidelio“	128
5.4	Korruptionsverdacht	129
5.4.1	Verhalten von Daniel Gloor.....	130

5.4.2	Räumliche Abschottung.....	130
5.4.3	Gerüchte zum Lebensstil	131
5.4.4	Würdigung zum Thema Korruptionsverdacht durch die PUK BVK ..	131
5.5	Illoyales Verhalten seitens Daniel Gloor	132
5.5.1	Zusammenarbeit mit Geschäftspartnern.....	132
5.5.2	Strategie gegen den Anlageausschuss	133
5.6	Gesamtwürdigung zu Daniel Gloor durch die PUK BVK	134
6	Investment Controller	134
6.1	Einsatz des Investment Controllers	134
6.2	Aufgaben der Complementa	135
6.2.1	Allgemeines.....	135
6.2.2	Rapportierung durch die Complementa	136
6.2.3	Kritik der Gutachter der PPCmetrics.....	136
6.2.3.1	Kritik an der Strategieberatung	136
6.2.3.2	Kritik an der Beratung der Umsetzung der Anlagestrategie.....	137
6.2.3.3	Kritik an der Beratung bei der Überwachung der Führungs- und Anlageorganisation.....	137
6.2.3.4	Kritik an der Beratung bei der Überwachung des Anlagereglements	137
6.2.3.5	Kritik an der Berichterstattung	137
6.2.4	Verständnis der Complementa hinsichtlich ihrer Aufgabe als Investment Controller	138
6.2.5	Aufgaben der Complementa im Bereich Anlageorganisation	139
6.2.6	Die Aufgaben der Complementa im Bereich der externen Mandate und deren Vergabe	140
6.2.7	Die Aufgaben der Complementa im Bereich der Strategieerarbeitung	143
6.3	Honorar der Complementa.....	144
6.4	Gesamtwürdigung der Complementa durch die PUK BVK	145
7	Aufsicht über die BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich und ihre Beurteilung.....	146
7.1	Kantonsrat.....	146
7.1.1	Aufgaben	146
7.1.2	Beteiligte Kommissionen	147

7.1.3	Zusammenwirken der Kommissionen	147
7.1.4	Finanzkommission	148
7.1.4.1	Generelles.....	148
7.1.4.2	Alt Kantonsrat Ernst Züst	148
7.1.4.3	Überprüfung private Anlagetätigkeit	149
7.1.5	Subkommission BVK der Finanzkommission	150
7.1.5.1	Generelles.....	150
7.1.5.2	Personelle Zusammensetzung und Arbeitsweise	150
7.1.5.3	Ergebnisse der Subkommission BVK	151
7.1.5.4	Würdigung der Subkommission BVK durch die PUK BVK	152
7.1.6	Weiteres Vorgehen der Finanzkommission.....	153
7.1.7	Gesamtwürdigung der Arbeit der Finanzkommission durch die PUK BVK.....	154
7.2	BVG – und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich.....	155
7.2.1	Aufgaben	155
7.2.2	Organisation der Aufsicht	156
7.2.3	Ablauf der Aufsicht	156
7.2.3.1	Jährliche Prüfungen	156
7.2.3.2	Prüfung Statutenänderungen und Weiteres	157
7.2.3.3	Gebühr Berichterstattung 2004	157
7.2.4	Besondere Vorkommnisse	158
7.2.4.1	Mail „Sparerli“	158
7.2.4.2	Teilliquidationsreglement	158
7.2.5	Würdigung des BVS durch die PUK BVK	159
8	Experte für berufliche Vorsorge.....	159
8.1	Aufgaben	159
8.2	Experte Daniel Wirz	160
8.3	Wahrgenommene Aufgaben.....	160
8.3.1	Allgemeines	160
8.3.2	Unterdeckung und Sanierung	161
8.3.3	ECOFIN-Studie.....	162
8.4	Würdigung durch die PUK BVK.....	162
8.4.1	Rolle des Regierungsrates als Wahlbehörde	162
8.4.2	Daniel Wirz	163

9	Gesamtwürdigung der PUK BVK zu den Organen, Gremien und der Aufsicht der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich	163
9.1	Grundsätzliches	163
9.2	Regierungsrat	164
9.3	Finanzdirektion.....	165
9.4	Chef BVK.....	165
9.5	Ausschüsse und Gremien	166
9.5.1	Verwaltungskommission und deren Anlageausschuss.....	166
9.5.2	Investment Committee.....	166
9.6	Externe Kontrollen und Aufsicht.....	167
9.6.1	Investment Controller	167
9.6.2	Finanzkontrolle.....	167
9.6.3	PriceWaterhouseCoopers.....	167
9.6.4	Kantonsrat.....	168
9.6.5	Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen.....	168
9.6.6	Experte für berufliche Vorsorge	168
IV	Haftungsfragen	169
1	Schadensbild	169
1.1	Einleitende Bemerkungen	169
1.2	Schaden durch mutmasslich strafbare Handlungen	169
1.2.1	Geschäftspartner der BVK	169
1.2.2	Daniel Gloor.....	170
1.3	Schaden durch Pflichtverletzungen	170
1.3.1	Performanceminderung durch die Strategiewahl und deren Umsetzung	170
1.3.2	Kausalzusammenhang zwischen Schaden und Pflichtverletzungen.....	172
1.4	Schaden durch zu hohe Kosten externer Mandatsträger	173
1.5	Gesamter möglicher Schaden.....	174
2	Juristische Verantwortlichkeit	174
2.1	Strafrechtliche Verantwortlichkeit	175
2.2	Vermögensrechtliche Verantwortlichkeit.....	175
2.2.1	Bemühungen der Finanzdirektion	175

2.2.2	Schadenersatzansprüche aus dem BVG	176
2.2.2.1	Haftungsnorm.....	176
2.2.2.2	Haftung der Regierungsräte.....	177
2.2.2.3	Haftung der Finanzdirektion beziehungsweise des Finanzdirektors	178
2.2.2.4	Haftung des Kantons.....	179
2.2.2.5	Haftung des Kantonsrates.....	179
2.2.2.6	Haftung der Complementa	180
2.2.2.7	Haftung der Finanzkontrolle und des Experten für berufliche Vorsorge	180
2.2.3	Fragen der Geltendmachung der Ansprüche aus Art. 52 BVG.....	180
2.2.4	Fragen der Verjährung der Ansprüche nach Art. 52 BVG	180
2.2.5	Würdigung durch die PUK BVK.....	181
V	Vorschläge für die Zukunft	183
1	Zusammenfassung der bisherigen Änderungen in der BVK Personalvorsorge Kanton Zürich	183
1.1	Allgemeines	183
1.2	Schaffung neuer Stellen und Bereiche	183
1.3	Ausbau des Internen Kontrollsystems.....	184
1.4	Loyalitätsbestimmungen.....	184
1.5	Breitere Abstützung im Investment Committee	184
1.6	Schulung der Mitglieder der Gremien.....	184
1.7	Überprüfung der Mandate.....	185
1.8	Vorbereitungen im Hinblick auf die Verselbstständigung	185
1.9	Weitere Ziele	186
2	Empfehlungen der PUK BVK.....	186
2.1	Allgemeines	186
2.2	Empfehlungen an die BVK.....	186
2.3	Empfehlungen an den Regierungsrat.....	186
2.3.1	Nebenbeschäftigung.....	186
2.3.2	Mandatsvergaben	187
2.3.3	Information des Kantonsrates und seiner Organe	187
2.4	Empfehlungen an den Kantonsrat.....	187

2.4.1	Gesetzliche Änderung bezüglich der Beschwerdelegitimation im Verfahren bei Übertretungsstraftatbeständen	187
2.4.2	Wissenstransfer.....	187
2.4.3	Schnittstellen.....	187
2.4.4	Kontrolle der eingeleiteten Reorganisation der BVK und der Umsetzung der Empfehlungen der PUK BVK	188
2.4.5	Haftung.....	188
2.4.6	Geltendmachung der Haftung als Frage des neuen Stiftungsrates .	188
2.4.7	Verzicht auf Verjährungseinrede	188
2.4.8	Regierungsrat	188
VI	Anhänge	189
1	Zusammenfassung des Gutachtens der PPCmetrics	189
2	Zusammenfassung des Gutachtens von Felix Schmid	193
3	Kantonsrätliche Vorstösse zur BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich	198
4	Abkürzungsverzeichnis	201
VII	Inhaltsverzeichnis	202