

Sitzung vom 21. April 2010

601. Anfrage (Paritätische Vermögensverwaltung in der BVK)

Kantonsrat Jorge Serra, Winterthur, Kantonsrätin Susanne Brunner, Zürich, und Kantonsrat Samuel Ramseyer, Niederglatt, haben am 15. Februar 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Das Bundesgesetz über die berufliche Vorsorge (BVG) fordert in Art. 51 Abs. 2c für Pensionskassen eine paritätische Vermögensverwaltung. Diese Bestimmung gilt auch für unselbstständige öffentlich-rechtliche Pensionskassen, da die paritätische Vermögensverwaltung nicht zu den unter Art. 50 Abs. 2 auf den öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber übertragbaren Kompetenzen gehört.

Heute ist indes der Regierungsrat sowohl für die Vermögensverwaltung wie auch für die Anlagestrategie der BVK zuständig. Der Regierungsrat ist zwar gemäss Verfassung die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Für die Wahrung der Interessen der wirtschaftlich Begünstigten einer Pensionskasse ist er aber das falsche Organ. Interessenkonflikte sind unvermeidbar. Die Übertragung der Vermögensverwaltung und der Anlagestrategie an den Regierungsrat steht auch im Widerspruch zu den Grundsätzen zur Pension Fund Governance der BVK, welche die Geschäftsleitung der BVK im November 2008 erlassen hat. Danach erachtet es die BVK als ihr oberstes Ziel, die legitimen Interessen der wirtschaftlich Begünstigten professionell und effizient zu erfüllen bzw. zu vertreten.

Die Verselbstständigung der BVK verzögert sich. Angesichts der aktuellen Unterdeckung und der schlechten Erfahrungen mit diversen Bundespensionskassen ist die Verselbstständigung richtigerweise aufgeschoben worden. Die Umsetzung der Verselbstständigung ist erst möglich, wenn ein Deckungsgrad erreicht ist, der die Kriterien einer vollen Risikofähigkeit erfüllt. Es ist durchaus möglich, dass dieser Zeitpunkt erst in mehreren Jahren erreicht sein wird. Deshalb gilt es zu klären, wie die BVK in der Zwischenzeit besser organisiert werden kann, und wie die BVK bereits in der Zwischenzeit die BVG-Vorschrift der paritätischen Vermögensverwaltung umsetzen kann und damit die legitimen Interessen der wirtschaftlich Begünstigten besser vertreten werden können.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Was muss geändert werden, damit die paritätische Verwaltungskommission abschliessend über die Anlagestrategie der BVK entscheiden kann?
2. Was muss geändert werden, damit der paritätische Anlageausschuss für die Umsetzungsfragen der Anlagestrategie der BVK verantwortlich ist?
3. Ist der Regierungsrat gewillt, die entsprechenden Änderungen umzusetzen? Falls nein, warum nicht?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Jorge Serra, Winterthur, Susanne Brunner, Zürich, und Samuel Ramseyer, Niederglatt, wird wie folgt beantwortet:

Im ersten Absatz der Anfrage wird sinngemäss ausgeführt, die bei der BVK fehlende paritätische Mitbestimmung der Versicherten in der Vermögensverwaltung verletze Bundesrecht.

Art. 51 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.4) schreibt den Vorsorgeeinrichtungen die paritätische Verwaltung, insbesondere die paritätische Vermögensverwaltung zwingend vor. Das kommt namentlich in Art. 51 Abs. 1 BVG zum Ausdruck, wonach Arbeitgeber und Versicherte das Recht haben, in das oberste Organ der Vorsorgeeinrichtung mit Entscheidungsfunktion die gleiche Zahl von Vertreterinnen und Vertretern zu entsenden. Für die Vorsorgeeinrichtungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sieht Art. 51 Abs. 5 BVG dagegen eine Ausnahme davon vor. Es genügt gemäss der Bestimmung, wenn diese Vorsorgeeinrichtungen über ein paritätisch besetztes Organ verfügen, das vor wichtigen Entscheiden «angehört» wird. Die Vorsorgeeinrichtungen dieser öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber können damit die paritätische Mitbestimmung vorsehen, sie müssen aber nicht. Die geltende Organisationsstruktur der BVK, die in der paritätisch besetzten Verwaltungskommission über ein Organ mit beratender Funktion in wichtigen Versicherungsfragen und im paritätisch besetzten Anlageausschuss über ein Organ mit beratender Funktion in wichtigen Anlagefragen verfügt, verträgt sich daher mit dem Bundesrecht.

Es trifft zu, dass diese Organisationsstruktur der BVK nicht mehr zeitgemäss ist. Wegen der in dieser Struktur möglichen Interessenkonflikte und der fehlenden Mitbestimmung der Versicherten ist die Aus-

gliederung der BVK aus der staatlichen Verwaltung bzw. deren Verselbstständigung gesetzlich und organisatorisch voranzutreiben. Das Gesetz über die Verselbstständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 10. Februar 2003 (LS 177.201.1) wurde auf 1. Mai 2007 in Kraft gesetzt, und die Gründung der Stiftung «BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich» ist bereits in die Wege geleitet. Dass die ungünstige Entwicklung des Deckungsgrads der BVK und die gegenwärtige Unterdeckung den definitiven Abschluss des Verselbstständigungsprozesses verzögern, ist bedauerlich.

Wie gross die Verzögerung sein wird, hängt einerseits von der Entwicklung des Deckungsgrads der BVK ab. Es ist naturgemäss schwierig, darüber Prognosen abzugeben. Andererseits spielen in diesem Zusammenhang aber auch Vorhaben des Bundesgesetzgebers eine wichtige Rolle. Der Bundesrat beantragt der Bundesversammlung den Erlass von Vorschriften über die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (Botschaft des Bundesrates vom 19. September 2008 zu einer Teilrevision des BVG, BBl 2008, 8411). In diesem Zusammenhang schlägt der Bundesrat auch eine Änderung von Art. 48 Abs. 2 BVG vor. Diese Bestimmung soll neu wie folgt lauten:

«Registrierte Vorsorgeeinrichtungen müssen die Rechtsform einer Stiftung haben oder eine Einrichtung des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit sein.»

Damit müssen Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften künftig von Bundesrechts wegen, unabhängig von ihrem aktuellen Deckungsgrad, aus den sie tragenden Gemeinwesen ausgegliedert und sowohl organisatorisch als auch finanziell verselbstständigt werden.

Das Geschäft liegt zurzeit bei der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates als Erstrat. Die Bestimmung über die zwingende organisatorische und finanzielle Verselbstständigung der Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber ist bei den Beratungen auf keinen Widerstand gestossen. Wird der neue Art. 48 Abs. 2 BVG geltendes Bundesrecht, derogiert er § 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Verselbstständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal, der eine Verselbstständigung der BVK erst ab einem Deckungsgrad von 100% vorsieht. Die BVK kann bzw. muss dann, unabhängig vom ihrem gegenwärtigen Deckungsgrad, auf den vom neuen Bundesrecht vorgegebenen Zeitpunkt verselbstständigt werden.

Über den Zeitpunkt einer allfälligen Inkrafttretung von Art. 48 Abs. 2 revBVG lassen sich zurzeit keine Aussagen machen.

Zu Frage 1:

Gemäss § 29 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.1) können Aufgaben des Regierungsrates an Kommissionen übertragen werden. Diese Kompetenzdelegation bedarf der ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Mit Rücksicht auf die grosse Bedeutung dieser Kompetenzdelegation ist dafür ein Gesetz im formellen Sinn notwendig.

Die Schaffung einer paritätischen Verwaltungskommission der BVK mit Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der Anlagestrategie der BVK bedarf daher einer ausdrücklichen Grundlage im Gesetz über die Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 6. Juni 1993 (BVK-Gesetz, LS 177.201). In dieser gesetzlichen Grundlage sind die Zahl der Kommissionmitglieder, die Zusammensetzung der Kommission, ihre Befugnisse und ihre Wahl zu regeln. Dabei kommt der Wahl der Versichertenvertreterinnen und -vertreter besondere Bedeutung zu. Es ist sicherzustellen, dass bei deren Wahl die verschiedenen Berufsgruppen angemessen vertreten sind und sich alle aktiven Versicherten (Ende 2009: 73 469) angemessen an der Wahl beteiligen können (Art. 51 Abs. 2 und 3 BVG). Die Regelung der Wahl und ihre Durchführung sind sehr anspruchsvoll.

Zu Frage 2:

Auch die Schaffung eines paritätischen Anlageausschusses bedarf einer ausdrücklichen Grundlage im BVK-Gesetz, falls ihm Entscheidungsbefugnisse hinsichtlich der taktischen Umsetzung der Anlagestrategie der BVK zukommen soll. Es genügt allerdings, wenn in der gesetzlichen Grundlage für die paritätische Verwaltungskommission bestimmt wird, die Kommission könne die taktische Umsetzung der festgelegten Anlagestrategie einem paritätisch besetzten Kommissionsausschuss übertragen.

Zu Frage 3:

Die Festlegung der Anlagestrategie der BVK, d. h. der langfristig angelegte Umgang mit dem kaufmännischen Vermögen der BVK, ist auf die versicherungstechnischen Verpflichtungen der BVK abzustimmen. Das kaufmännische Vermögen dient einzig dazu, die jederzeitige Erfüllung der versicherungstechnischen Verpflichtungen der BVK sicherzustellen. Das kaufmännische Vermögen und die versicherungstechnischen Verpflichtungen der BVK, die Aktiven und Passiven ihrer Bilanz, bilden mit anderen Worten zusammen ein Ganzes. Das zahlenmässige Verhältnis von aktiven Beitragszahlerinnen und -zahlern und Rentenbezügerinnen und -bezügern, das Wachstum der versicherungstechnischen Verpflichtungen, die Entwicklung der Lebenserwartung der Ren-

tenbezügerinnen und -bezüger, der versicherungstechnische Zinssatz und die Entwicklung der versicherungstechnisch begründeten Mittelzu- und abflüsse (versicherungstechnischer Cashflow) haben einen ebenso grossen Einfluss auf die zu wählende Anlagestrategie wie die ökonomische Beurteilung der Märkte und Anlagekategorien.

Es muss daher verhindert werden, dass die Zuständigkeit für die einzelne Bereiche der BVK aus diesem Gesamtzusammenhang gelöst werden. Bei unterschiedlichen Zuständigkeiten für Anlageentscheide einerseits und Entscheide in versicherungstechnischen Angelegenheiten andererseits besteht die Gefahr, dass die gegenseitige Abstimmung verloren geht.

Diese Gefahr besteht aber, wenn die Zuständigkeit für die wichtigsten Anlagefragen (Festlegung der Anlagestrategie und deren taktische Umsetzung) und die Zuständigkeit für die wichtigen versicherungstechnischen Fragen (Festlegung des versicherungstechnischen Zinssatzes, der versicherungstechnischen Grundlagen, des Umwandlungssatzes usw.) – wie in der Anfrage angeregt – in verschiedene Hände gelegt werden.

Diese Nachteile einer bloss teilweisen Verselbstständigung der BVK dürfen mindestens so lange nicht in Kauf genommen werden, als die Möglichkeit besteht, dass die BVK aufgrund der beschriebenen Änderung von Art. 48 Abs. 2 BVG unabhängig vom Deckungsgrad in naher Zukunft ohnehin als Ganzes verselbstständigt werden muss.

Auf Wunsch der Arbeitnehmervertreterinnen und -vertreter im Anlageausschuss hat die Finanzdirektion im Sinne einer vertrauensbildenden Massnahme entschieden, dem Anliegen einer verstärkten Mitsprache bei taktischen Entscheiden und bei der Umsetzung der Anlagestrategie Rechnung zu tragen. Seit 4. Februar 2010 ist das Investment Committee, das für die operative Umsetzung der Anlagestrategie verantwortlich ist und sich bisher aus der Geschäftsleitung der BVK zusammensetzte, neu zusammengesetzt. Neben dem Chef BVK, den Abteilungschefs Asset Management und Real Estate Management werden neu ein Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter aus dem Anlageausschuss mit Stimmrecht und damit Entscheidungskompetenzen im Investment Committee Einsitz nehmen. Wie bis anhin werden – mit beratender Stimme – auch eine externe Finanz- und Risikofachperson an den Sitzungen des Investment Committee teilnehmen. Die Aufgaben und Zuständigkeiten des Investment Committee sind in der Verfügung der Finanzdirektion über die Organisation der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 4. Februar 2010, Ziff. 4, festgehalten. Diese Verfügung ist auf der Website der BVK (www.bvk.ch) veröffentlicht.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi