



Rechnungshof
Österreich

Unabhängig und objektiv für Sie.

Bericht des Rechnungshofes

Bundespensionskasse AG – Veranlagungsstrategien und Asset Management

III–87 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2018/8



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Februar 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)
Twitter: @RHSprecher

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Kurzfassung	7
Kenndaten	12
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Aufgaben und Ziele	13
Rechtliche Grundlagen	13
Organe	15
Aufgaben und Ziele	16
Erfüllung der Aufgaben und Ziele	19
Geschäftsplan	21
Geschäftsplanänderungen in den Jahren 2011 bis 2015	21
Rechnungszins	23
Mindestertragsgarantien	25
Entwicklung der BPK und der VRG in den Jahren 2011 bis 2015	28
Wirtschaftliche Entwicklung der BPK und der VRG	28
Vergleiche der BPK mit anderen Pensionskassen	33
Veranlagungsstrategien und Asset Management	49
Festlegung der Veranlagungsstrategie	49
Umsetzung der Veranlagungsstrategie	49
Einhaltung der Veranlagungsstrategie	54

Veranlagung in finnische Forstflächen _____	55
Steuerung des Veranlagungsportfolios _____	58
Genderaspekte _____	76
Genderaspekte bei der BPK _____	76
Genderaspekte bei der VRG _____	78
Schlussempfehlungen _____	82
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger _____	85

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Geschäftsplanänderungen der BPK, 2011 bis 2015 _____	22
Tabelle 2:	Mindestertragsgarantien – Verlauf Deckungsrückstellung und Eigenmittelerfordernis _____	26
Tabelle 3:	Wirtschaftliche Entwicklung der BPK, 2011 bis 2015 _____	29
Tabelle 4:	Wirtschaftliche Entwicklung der VRG, 2011 bis 2015 _____	31
Tabelle 5:	Vergleich Begünstigte (Anwartschafts- und Leistungsberechtigte), 2011 bis 2015 _____	34
Tabelle 6:	Vergleich Deckungsrückstellungen, 2011 bis 2015 _____	36
Tabelle 7:	Vergütungen der Pensionskassen, 2011 bis 2015 _____	41
Tabelle 8:	Benchmark und tatsächliche Veranlagung des Vermögens der VRG, 2011 bis 2016 _____	50
Tabelle 9:	Vergleich Jahresperformance der Pensionskassen, 2011 bis Juni 2016 _____	70
Tabelle 10:	Grenzverletzungen, 2011 bis Juni 2016 _____	73
Tabelle 11:	Leistungsberechtigte und Pensionsleistungen, 2011 bis 2015 _____	79
Tabelle 12:	Anwartschaftsberechtigte und Beiträge, 2011 bis 2015 _____	80

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Organe der BPK _____	15
Abbildung 2:	Vergleich Deckungsrückstellung pro Begünstigter bzw. Begünstigtem, 2011 bis 2015 _____	38
Abbildung 3:	Vergleich Vergütungen pro Begünstigter bzw. Begünstigtem, 2011 bis 2015 _____	42
Abbildung 4:	Vergleich der Vergütungen in Relation zur Deckungsrückstellung, 2011 bis 2015 _____	43
Abbildung 5:	Entwicklung des Value at Risk, Februar 2011 bis Juni 2016 _____	60
Abbildung 6:	Unterschreitungswahrscheinlichkeit der Kapitalerhaltungsschwelle _____	63
Abbildung 7:	Performancevergleich VRG und Benchmark, 2011 bis 2016 _____	67
Abbildung 8:	Vergleich Performance Pensionskassen, 1999 bis 2016 _____	69

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BPK	Bundespensionskasse AG
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
EUR	Euro
FMA	Finanzmarktaufsichtsbehörde
GZ	Geschäftszahl
ha	Hektar
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
inkl.	inklusive
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
OeKB	Oesterreichische Kontrollbank Aktiengesellschaft
p.a.	per annum
PKG	Pensionskassengesetz, BGBl. Nr. 281/1990 i.d.g.F.
rd.	rund
RH	Rechnungshof

TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VaR	Value at Risk
VRG	Veranlagungs– und Risikogemeinschaft(en)
VZÄ	Vollzeitäquivalente
z.B.	zum Beispiel

Wirkungsbereich

Bundesministerium für Finanzen

Bundespensionskasse AG – Veranlagungsstrategien und Asset Management

Kurzfassung

Prüfungsablauf und –gegenstand

Der RH überprüfte von Juli bis September 2016 die Bundespensionskasse AG, die im Jahr 1999 als betriebliche Pensionskasse des Bundes gegründet wurde. Der Prüfungsgegenstand umfasste die Aufgaben und Ziele, den Geschäftsplan, die Veranlagungsstrategien und das Asset Management sowie feststellbare Genderaspekte. Weiters führte der RH einen auf Kennzahlen basierenden Vergleich der Bundespensionskasse mit anderen Pensionskassen durch. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2015, wobei wesentliche Entwicklungen bis zum 30. Juni 2016 berücksichtigt wurden. (TZ 1)

Aufgaben und Ziele

Die Bundespensionskasse war als betriebliche Pensionskasse für den Bund, für Gesellschaften im Mehrheitseigentum des Bundes und für Stiftungen, Anstalten und Fonds, die der Kontrolle des RH unterliegen, tätig. Seit dem Jahr 2009 war sie zudem für die Zusatzpensionen von Landeslehrerinnen und Landeslehrern zuständig. Die Anzahl der Begünstigten lag zum 31. Dezember 2015 bei 224.341 Personen. (TZ 2, TZ 13)

Aufgrund gesetzlicher Bestimmungen oblagen der Bundespensionskasse die Entgeltentnahme und Verwaltung der Zusatzpensionsbeiträge, deren Veranlagung sowie die Verwaltung und Auszahlung der Zusatzpensionen. Die diesbezüglichen operativen Tätigkeiten lagerte sie weitgehend an externe Dienstleister aus; die beiden Vorstandsmitglieder der Bundespensionskasse führten mit durchschnittlich vier Beschäftigten die Geschäfte. (TZ 4, TZ 5)

Die Verwaltung der Beiträge sowie die Auszahlung der Zusatzpensionen übertrug die Bundespensionskasse einem Verwaltungskonsortium. Die Veranlagung der Beiträge erfolgte in den Jahren 2011 bis 2015 im Rahmen eines Spezialfonds. Die ope-

rativen Tätigkeiten dafür lagerte die Bundespensionskasse an eine Depotbank und an eine Kapitalanlagegesellschaft aus. Aufgrund eines Sponsor– und Managementvertrags mit diesen Gesellschaften oblagen das Management des Spezialfonds und die Veranlagungsentscheidungen dem Vorstand der Bundespensionskasse. (TZ 5)

Geschäftsplan

Gemäß dem gesetzlichen Auftrag erstellte die Bundespensionskasse einen Geschäftsplan mit allen zum Betrieb des Pensionskassengeschäfts erforderlichen Angaben und Parametern. Dazu zählte auch der Rechnungszins, der jenen prozentuellen Wert angab, der in der von der Bundespensionskasse verwalteten Veranlagungs– und Risikogemeinschaft erwirtschaftet werden musste, um eine gleichbleibende Höhe der Zusatzpension nach Leistungsbeginn zu gewährleisten. Für die Begünstigten der Veranlagungs– und Risikogemeinschaft kamen aufgrund unterschiedlicher Verträge Rechnungszinssätze in Höhe von 2 % (für 95 % der Begünstigten), 3 % und 5,5 % zur Anwendung. Für Begünstigte mit einem Rechnungszinssatz von 3 % und 5,5 % drohte aufgrund der sinkenden Kapitalmarktzinsen eine jährliche Verringerung der Pensionsleistungen nach Leistungsbeginn. Lediglich für 2,2 % der Begünstigten der Bundespensionskasse gab es vertragliche Mindestertragsgarantien. Der Großteil der Begünstigten trug die versicherungstechnischen und veranlagungsbezogenen Risiken selbst. (TZ 6, TZ 7, TZ 8)

Vergleiche mit anderen Pensionskassen

Obwohl in den Jahren 2011 bis 2015 jeweils mehr als 20 % aller Begünstigten der österreichischen Pensionskassen auf die Bundespensionskasse entfielen, lag der Anteil der Deckungsrückstellung der Bundespensionskasse an allen von den österreichischen Pensionskassen gebildeten Deckungsrückstellungen in diesem Zeitraum nur zwischen 2,0 % und 3,3 %. Die Deckungsrückstellung entspricht dem Pensionskapital der Begünstigten. Die Deckungsrückstellung pro Begünstigter bzw. Begünstigtem lag bei der Bundespensionskasse weit unter den vergleichbaren Werten der anderen Pensionskassen. Sie betrug im Jahr 2015 nur 2.748 EUR, während sich die durchschnittliche Deckungsrückstellung pro Begünstigter bzw. Begünstigtem bei den anderen betrieblichen Pensionskassen auf 35.477 EUR und bei den überbetrieblichen Pensionskassen auf 22.647 EUR belief. Die Bundespensionskasse begründete ihre niedrige Deckungsrückstellung mit den mehr als dreimal so hohen durchschnittlichen Dienstgeberbeiträgen bei den anderen Pensionskassen sowie dem kürzeren Beitragszeitraum und dem Ausbleiben von Übertragungen direkter Leistungszusagen der Dienstgeber bei der Bundespensionskasse. (TZ 13, TZ 14)

Veranlagungsstrategie und Asset Management

Das Asset Management der Bundespensionskasse umfasste die Entscheidungen über die Veranlagung der Zusatzpensionsbeiträge und die Steuerung des Veranlagungsportfolios. Maßgeblich war dabei die Veranlagungsstrategie der Bundespensionskasse, die ihr Aufsichtsrat im Einvernehmen mit dem Vorstand der Bundespensionskasse in Form einer Benchmark festlegte. Die Benchmark enthielt die „strategischen“ Vorgaben für den Anteil des Vermögens, den der Vorstand in einzelnen Assetklassen zu veranlagen hatte. Mit Ausnahme des Jahres 2013 wich die tatsächliche Veranlagung zum Ende der Jahre 2011 bis 2015 und per 30. Juni 2016 deutlich von der Benchmark ab. Auch gemäß der Systematik der Oesterreichischen Kontrollbank AG, die in Abhängigkeit vom Aktienanteil des veranlagten Vermögens unterschiedliche Veranlagungstypen für die Pensionskassen definierte, war die Veranlagung an vier von sechs überprüften Stichtagen einem defensiven Veranlagungstyp und nicht dem konservativen Veranlagungstyp der Benchmark zuzuordnen. (TZ 16, TZ 17)

Die von den strategischen Vorgaben des Aufsichtsrats abweichende und damit nicht benchmarkneutrale Veranlagung resultierte zum Teil aus der Berücksichtigung des Value at Risk. Damit bewertete die Bundespensionskasse das Verlustpotenzial des von ihr veranlagten Vermögens. Die Bundespensionskasse veranlagte dieses Vermögen so, dass der Value at Risk unterhalb des vom Aufsichtsrat festgelegten Value at Risk–Limits und des Value at Risk der Benchmark lag. Bei den Veranlagungen kam es aus Risikogründen zu taktischen Abweichungen von der Benchmark, die mit einem geringeren Risiko, aber auch mit einer geringeren Ertragserwartung als bei einer benchmarkneutralen Veranlagung verbunden waren. (TZ 21)

Im überprüften Zeitraum betrug die vom Aufsichtsrat der Bundespensionskasse für das veranlagte Vermögen festgelegte und langfristig zu erreichende Mindestrendite 2 % p.a. Ab August 2014 schätzte der Vorstand die langfristige Mindestrendite von 2 % p.a. als mittelfristig nicht erreichbar ein. Allerdings resultierte diese Einschätzung aus der mittelfristigen Ertragserwartung, d.h. einer auf der Benchmark basierenden Ertragsprognose für die jeweils kommenden fünf Jahre, die niedriger als der Ertrag der tatsächlichen Veranlagung war. Da die tatsächliche Veranlagung von der Benchmark abwich, wies die mittelfristige Ertragserwartung — die auf der Benchmark basierte — eine geringere Aussagekraft im Hinblick auf die vom Aufsichtsrat vorgegebene langfristige Mindestrendite auf. (TZ 23)

Ein wesentliches Veranlagungsziel der Bundespensionskasse war die Realisierung einer Outperformance. Diese war dann erreicht, wenn die bei der Veranlagung erzielte Performance höher war als die Performance der Benchmark. In den Jahren 2012 bis 2014 gelang ihr die angestrebte Outperformance nicht. Die Bundes-

pensionskasse gehörte jedoch zu den zwei Pensionskassen, die im gesamten überprüften Zeitraum eine positive Jahresperformance aufwiesen. (TZ 25, TZ 26)

Um die Diversifikation und die Rendite des veranlagten Vermögens zu erhöhen, erwarb die Bundespensionskasse im März 2016 zwei finnische Gesellschaften, die im Besitz von Forstflächen waren, und setzte sich damit für sie neuartigen Risiken und Unsicherheiten aus. Die erworbenen Gesellschaften verfügten über kein Personal. Die Leitungsfunktionen übernahmen die beiden Mitglieder des Vorstands und der Prokurist der Bundespensionskasse, die mit dem Unternehmensgegenstand und dem Markt nicht vertraut waren und nur zeitweise vor Ort bei diesen Gesellschaften sein konnten. Eines der weltweit größten Forstunternehmen war zugleich Bewirtschafter der Forstflächen und Abnehmer des von ihm geschlagenen Holzes, sodass eine Abhängigkeit der Bundespensionskasse von diesem Unternehmen bestand. Aus investmentrechtlichen Gründen erwarb die Bundespensionskasse die beiden Gesellschaften direkt für die Veranlagungs- und Risikogemeinschaft. Damit erfolgte ihre Verwaltung — im Gegensatz zu den anderen Veranlagungen — nicht in dem für die Veranlagungen eingerichteten Spezialfonds. Die Bundespensionskasse verzichtete dadurch auf Vorteile, die im Jahr 2009 zur Gründung dieses Spezialfonds geführt hatten. (TZ 19, TZ 20)

Genderaspekte

Der Frauenanteil bei den vom Bund entsandten Mitgliedern des Aufsichtsrats der Bundespensionskasse erreichte im Juni 2011 67 % und fiel in der Folge nie unter 40 %. Damit erfüllte die Bundespensionskasse die Vorgabe des Public Corporate Governance Kodex von 25 % per 31. Dezember 2013. Der Frauenanteil bei den von der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst entsandten Mitgliedern des Aufsichtsrats, bei denen die Bestimmungen des Public Corporate Governance Kodex nicht verpflichtend waren, betrug durchgehend nur 17 %. In den Jahren 2011 bis 2016 hatte keine Frau eine Führungsposition in der Bundespensionskasse inne, da mit den Vorstandsfunktionen und der Prokura nur Männer betraut waren. (TZ 29, TZ 30)

Aus versicherungstechnischer Sicht erfolgten die Beitrags- und die Leistungsgestaltung der Bundespensionskasse nach geschlechtsneutralen Gesichtspunkten. Allerdings gingen sowohl der Frauenanteil an den Leistungsberechtigten als auch der Anteil der an Frauen gezahlten Pensionsleistungen in den Jahren 2011 bis 2015 zurück. (TZ 31, TZ 32)

Der RH empfahl der Bundespensionskasse:

- Die Bemühungen der Bundespensionskasse zu einer weiteren Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals wären fortzusetzen.
- Es wäre zu überprüfen, inwieweit die Benchmark der Bundespensionskasse den Gegebenheiten am Finanzmarkt und den Veranlagungsmöglichkeiten der Bundespensionskasse entspricht und die Benchmark gegebenenfalls — unter Berücksichtigung gesetzlicher Veranlagungsvorschriften — an die Marktgegebenheiten anzupassen, sodass eine Angleichung von Benchmark und tatsächlicher Veranlagung ermöglicht wird.
- Es wäre mit betriebswirtschaftlichen Analysen laufend zu überprüfen, inwieweit die Kosten- und Ertragserwartungen der Bundespensionskasse für die durchgeführte Veranlagung in finnischen Forstflächen eintreffen, um bei etwaigen negativen Abweichungen rechtzeitig Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können.
- Es wäre zu überprüfen, inwieweit das von der Bundespensionskasse zur Steuerung der Veranlagungen aufgebaute System aus Benchmark, Value at Risk-Limit und Performancevorgaben dahingehend angepasst bzw. flexibler gestaltet werden kann, dass bei einer benchmarkneutralen Veranlagung das Value at Risk-Limit und die Performancevorgaben auch unter sich ändernden Kapitalmarktbedingungen eingehalten werden. (TZ 33)

Kenndaten

Bundespensionskasse AG	
Rechtsform	Aktiengesellschaft
Standort	Wien
gesetzliche Grundlage	Bundesgesetz über die Gründung einer Bundespensionskasse AG, BGBl. I Nr. 127/1999 i.d.g.F.

Gebarung	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011 bis 2015
Bundespensionskasse AG						
	in Mio. EUR					in %
Vermögen	18,04	22,56	27,80	32,80	39,32	118
Eigenkapital	4,95	6,07	7,34	8,47	9,54	93
Verwaltungskostenrückstellung	12,02	15,43	19,11	23,55	28,82	140
Vergütung für Betriebsaufwendungen	5,07	5,73	6,33	6,93	7,67	51
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	0,44	0,37	0,47	0,49	0,10	-77
	in VZÄ					
Personal	4,71	4,98	5,11	5,15	5,15	9
Veranlagungs– und Risikogemeinschaft(en)						
	in Mio. EUR					
Vermögen	311,22	402,51	484,97	574,58	665,39	114
Deckungsrückstellung	301,54	377,27	451,99	531,92	616,48	104
Schwankungsrückstellung	8,63	24,14	31,89	41,63	47,61	452
Beiträge	68,03	102,40	74,99	78,31	82,22	21
Pensionsleistungen	7,23	7,33	8,50	8,13	8,92	23
	Anzahl an Personen					
Begünstigte	208.846	212.840	216.655	220.933	224.341	7
<i>davon</i>						
<i>Anwartschaftsberechtigte¹</i>	<i>208.822</i>	<i>212.789</i>	<i>216.577</i>	<i>220.834</i>	<i>224.213</i>	<i>7</i>
<i>Leistungsberechtigte¹</i>	<i>24</i>	<i>51</i>	<i>78</i>	<i>99</i>	<i>128</i>	<i>433</i>

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Aufteilung der Anwartschafts– und Leistungsberechtigten beruht auf Angaben der FMA und weicht in den Jahren 2012 und 2013 von der Aufteilung in den Jahresberichten der Bundespensionskasse AG ab, weil die Bundespensionskasse AG „aufgeschobene Leistungsberechtigte“ in den Jahren 2012 und 2013 den Anwartschaftsberechtigten und in den anderen Jahren den Leistungsberechtigten zuordnete. Bei den Kenndaten sind sie jeweils den Leistungsberechtigten zugeordnet.

Quellen: BPK; FMA

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Juli 2016 bis September 2016 die Bundespensionskasse AG (**BPK**) hinsichtlich der Aufgaben und Ziele, des Geschäftsplans, der Veranlagungsstrategien, des Asset Managements sowie feststellbarer Genderaspekte. Weiters führte der RH einen auf Kennzahlen basierenden Vergleich der BPK mit anderen Pensionskassen durch.

(2) Die Prüfung fand bei der BPK statt. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2011 bis 2015, wobei auch wesentliche Entwicklungen bis zum 30. Juni 2016 berücksichtigt wurden.

(3) Zu dem im Mai 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die BPK im Juni 2017 und das Bundesministerium für Finanzen im August 2017 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an die BPK und das Bundesministerium für Finanzen im Jänner 2018.

Aufgaben und Ziele

Rechtliche Grundlagen

- 2 Das am 1. August 1999 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Gründung einer Bundespensionskasse AG¹ ermächtigte den Bundesminister für Finanzen, „eine Aktiengesellschaft als einziger Gründer zu errichten, die das Pensionskassengeschäft betreibt“. Auch die Ausübung der Gesellschafterrechte für den Bund oblag dem Bundesminister für Finanzen.

Die Gründung der BPK erfolgte am 1. Oktober 1999. Im Jahr 2000 nahm die BPK ihre operative Tätigkeit als betriebliche² Pensionskasse auf. Bis zum 31. Dezember 2008 beschränkte das Bundesgesetz über die Gründung einer Bundespensionskasse AG die Tätigkeit der BPK auf das Geschäft als betriebliche Pensionskasse für

- den Bund,
- Gesellschaften im unmittelbaren und mittelbaren Mehrheitseigentum des Bundes, wobei bei einem mittelbaren Mehrheitseigentum der Anteil des Bundes an diesen Gesellschaften 100 % betragen musste sowie

¹ § 1 Bundesgesetz über die Gründung einer Bundespensionskasse AG, BGBl. I Nr. 127/1999 i.d.g.F.

² Betriebliche Pensionskassen führen Pensionskassengeschäfte für einen Dienstgeber durch. Überbetriebliche Pensionskassen führen Pensionskassengeschäfte für mehrere Dienstgeber durch.

- der Kontrolle des RH unterliegende Stiftungen, Anstalten und Fonds.

§ 3 Pensionskassengesetz (**PKG**) legte fest, dass diese Rechtsträger einem Konzern gleichzuhalten sind.

Begünstigte³ der BPK waren zunächst nur jene Gruppen von Vertragsbediensteten, deren Pensionen durch die von der BPK verwalteten Zusatzpensionen mit den Pensionen für Beamtinnen und Beamte sowie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft vergleichbar gestaltet werden sollten. Ab 1. Jänner 2009 war die BPK auch als betriebliche Pensionskasse für alle Länder tätig, da entsprechende Verordnungen für Landeslehrerinnen und Landeslehrer erlassen wurden. Zeitgleich wurde die Tätigkeit der BPK auf alle Bundesbediensteten ausgeweitet. Dadurch stieg die Anzahl der Begünstigten der BPK von 43.052 Personen per 31. Dezember 2008 auf 202.574 Personen per 31. Dezember 2009.

Die Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der BPK regelte der am 20. September 1999 zwischen dem Bund und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, auf unbestimmte Zeit abgeschlossene „Kollektivvertrag über die Pensionskassenzusage für Bedienstete des Bundes“, der am 1. Jänner 2000 in Kraft trat. Die Vertragsparteien änderten diesen Kollektivvertrag mehrmals und schlossen im Jahr 2009 einen neuen „Kollektivvertrag über die Pensionskassenzusage für Bedienstete des Bundes“ ab, der rückwirkend mit 1. Jänner 2009 in Kraft trat. Der Kollektivvertrag enthielt u.a. Regelungen zu den Beiträgen, Pensionsleistungen, Informationspflichten und zum Geschäftsplan der BPK.

Ausgehend von diesen Kollektivverträgen schloss die BPK mit den im § 1 Bundesgesetz über die Gründung einer Bundespensionskasse AG genannten Rechtsträgern⁴ Pensionskassenverträge für die Zusatzpension ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ab. In den Jahren 2011 bis 2016 betrafen diese Pensionskassenverträge den Bund, die Länder und rd. 50 Unternehmen, Anstalten, Stiftungen und Fonds. Die Pensionskassenverträge regelten u.a. die Aufnahme- und Verwaltungskosten, die Beitragseinhebung und die Veranlagung der Beiträge in Veranlagungs- und Risikogemeinschaften (**VRG**), in denen die BPK die Pensionskassenbeiträge sammelte, gemeinsam veranlagte und den versicherungstechnischen Risikoausgleich durchführte.

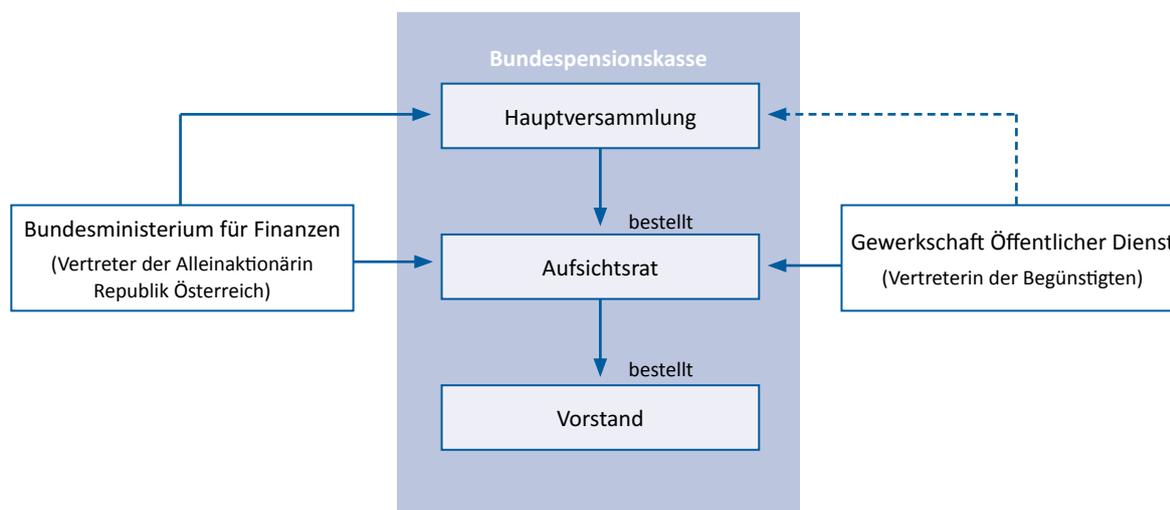
³ Zu den Begünstigten zählten die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten der BPK. Anwartschaftsberechtigte sind Begünstigte, die Ansprüche auf künftige Pensionsleistungen haben. Leistungsberechtigte sind Begünstigte, die bereits Pensionsleistungen beziehen können oder beziehen.

⁴ Diese Rechtsträger fielen unter den im § 3 PKG angeführten „Konzern“ des Bundes.

Organe

- 3 Die BPK war als Aktiengesellschaft organisiert und von den von ihr verwalteten VRG bilanziell und vermögensrechtlich getrennt, sodass das Vermögen der VRG vor einem potenziellen Zugriff durch Gläubiger der BPK geschützt war. Die nachfolgende Abbildung weist die Organe der BPK aus:

Abbildung 1: Organe der BPK



Quellen: BPK; RH

Die Hauptversammlung fand in den Jahren 2011 bis 2016 in Übereinstimmung mit der Satzung der BPK mindestens einmal jährlich statt. Den an der Hauptversammlung teilnehmenden Aktionären oblag vor allem der Beschluss über die Verwendung des Bilanzgewinns, die Entlastung des Vorstands und des Aufsichtsrats, die Wahl der Abschlussprüfer und die Feststellung des Jahresabschlusses. Diese Beschlüsse wurden vom Bundesministerium für Finanzen als Vertreter der Republik Österreich, die 100 % der Aktien hielt, gefasst. Darüber hinaus bestellten das Bundesministerium für Finanzen als Vertreter der Republik Österreich und die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst als Vertreterin der Begünstigten der BPK im Rahmen der Hauptversammlungen die Mitglieder des Aufsichtsrats der BPK.

Wie in der Satzung der BPK vorgesehen, bestand der Aufsichtsrat aus „von der Hauptversammlung gewählten Vertretern des Grundkapitals⁵ und (...) Vertretern der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten⁶“, die aus „den Vertretern des Grundkapitals einen Vorsitzenden sowie aus den Vertretern der Anwartschafts-

⁵ d.h. der Republik Österreich als Alleinaktionärin der BPK

⁶ Die Anwartschafts- und Leistungsberechtigten bildeten zusammen die Begünstigten der von der BPK verwalteten VRG.

und Leistungsberechtigten einen Stellvertreter“ wählten. Die Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter des Grundkapitals und der Begünstigten war jeweils mit sechs Personen begrenzt. Die Mitglieder des Aufsichtsrats hatten ihre Tätigkeit ehrenamtlich auszuüben. Zu den wesentlichen Aufgaben des Aufsichtsrats, der mindestens einmal pro Quartal Sitzungen abhielt, zählten die Bestellung der Mitglieder des Vorstands und die Überwachung der Geschäftsführung des Vorstands.

Der vom Aufsichtsrat bestellte Vorstand bestand aus zwei Mitgliedern, die gemeinsam oder jeweils mit einem seit 1. Oktober 2014 mit der Prokura betrauten Mitarbeiter die BPK vertraten. Die beiden Mitglieder des Vorstands, denen neben dem Prokuristen in den Jahren 2011 bis 2016 noch durchschnittlich drei Mitarbeiterinnen BPK-intern zur Verfügung standen, waren für die Geschäftsführung und damit für die Erfüllung der Aufgaben und Ziele der BPK verantwortlich.

Aufgaben und Ziele

4.1

(1) Die Aufgaben der BPK waren durch Gesetze und die Satzung der BPK geregelt. Gemäß dem Bundesgesetz über die Gründung einer Bundespensionskasse AG sollte die BPK Pensionsverpflichtungen und Pensionsanwartschaften übernehmen und als betriebliche Pensionskasse das Pensionskassengeschäft betreiben. Laut § 1 PKG bestand das Pensionskassengeschäft in

- der rechtsverbindlichen Zusage von Pensionen an Anwartschaftsberechtigte und
- der Erbringung von Pensionen an Leistungsberechtigte und Hinterbliebene sowie
- der damit verbundenen Hereinnahme und Veranlagung von Pensionskassenbeiträgen.

Gemäß ihrer Satzung war der Gegenstand der BPK „die Errichtung und der Betrieb einer betrieblichen Pensionskasse für die zusätzliche Alters-, Hinterbliebenen- und Invaliditätsversorgung der Arbeitnehmer und ehemaliger Arbeitnehmer des Bundes sowie sonstiger gemäß § 1 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Gründung einer Bundespensionskasse AG (...) aufgezählter Gesellschaften und Rechtsträger“. Dieser Personenkreis bestand im überprüften Zeitraum aus den Bundesbediensteten, den Bediensteten der ausgegliederten Einrichtungen des Bundes sowie den Landeslehrerinnen und Landeslehrern.

Aus den angeführten Bestimmungen ergaben sich zusammengefasst folgende Aufgaben der BPK:

- Entgegennahme und Verwaltung von Beiträgen für die Zusatzpensionen der Bundesbediensteten, der Bediensteten der ausgegliederten Einrichtungen des Bundes sowie der Landeslehrerinnen und Landeslehrer,
- Veranlagung der aus den Beiträgen für die Zusatzpensionen generierten finanziellen Mittel und
- Verwaltung und Auszahlung der aus den veranlagten Mitteln finanzierten Zusatzpensionen.

(2) Die Ziele der BPK für die Erfüllung ihrer Aufgaben waren aus den anzuwendenden gesetzlichen Bestimmungen, aus der Geschäftsordnung für den Vorstand und den Vorgaben des Aufsichtsrats an den Vorstand ableitbar.

Laut § 2 PKG hatte die BPK „die Pensionskassengeschäfte im Interesse der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zu führen und hierbei insbesondere auf die Sicherheit, Rentabilität und auf den Bedarf an flüssigen Mitteln sowie auf eine angemessene Mischung und Streuung der Vermögenswerte Bedacht zu nehmen“.

Gemäß der Geschäftsordnung für den Vorstand bestand das vorrangige Ziel der BPK darin, zum Wohle der Begünstigten sowie des Eigentümers das Geschäft als betriebliche Pensionskasse zu führen und mit den vorhandenen Mitteln sparsam und zweckmäßig umzugehen. Als Strategie zur Verfolgung der Ziele sah die Geschäftsordnung für den Vorstand eine möglichst schlanke Geschäftsstruktur vor, mit der mittel- und langfristig eine vergleichsweise günstige Kostensituation für die BPK und damit für die Begünstigten geschaffen werden sollte.

Ergänzende Ziele bzw. Vorgaben für die Führung der BPK durch den Vorstand legte der Aufsichtsrat fest. Dies erfolgte im Rahmen der vierteljährlichen Aufsichtsratssitzungen und der zwischen dem Präsidium des Aufsichtsrats⁷ und den Mitgliedern des Vorstands abgeschlossenen Bonifikationsvereinbarungen für den variablen Teil der Vorstandsbezüge⁸. Zu diesen Zielen und Vorgaben zählten etwa die Zusammensetzung der Veranlagungen, die Einhaltung eines Risikolimits, die Realisierung einer vorgegebenen Performance⁹ bei den Veranlagungen, die ordnungsgemäße Gestio-

⁷ Vorsitzende bzw. Vorsitzender und stellvertretende Vorsitzende bzw. stellvertretender Vorsitzender des Aufsichtsrats

⁸ Die Bonifikation war zunächst mit einem Viertel und ab Juli 2016 mit einem Fünftel des Jahresbruttogehalts des jeweiligen Mitglieds des Vorstands begrenzt und vom Zielerreichungsgrad abhängig.

⁹ Die Performance entspricht der Wertentwicklung einer Veranlagung.

nierung von Pensionskassenverträgen, die Implementierung von Risikomanagement-Systemen oder die erfolgreiche Umsetzung von gesetzlichen Änderungen.

(3) Gemäß den Anstellungsverträgen der Mitglieder des Vorstands war die jeweilige Bonifikation „nach dem Grad der Erreichung von Zielsetzungen zu ermitteln, die mit dem Präsidium des Aufsichtsrats jährlich im Vorhinein schriftlich vereinbart“ werden sollten. Das Präsidium des Aufsichtsrats und die beiden Mitglieder des Vorstands unterzeichneten die Bonifikationsvereinbarungen für die Geschäftsjahre 2011 bis 2013 nach Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres; für das Geschäftsjahr 2011 im Juni 2011, für das Geschäftsjahr 2012 im März 2012 und für das Geschäftsjahr 2013 im Juli 2013. Die Bonifikationsvereinbarungen für die Geschäftsjahre 2014 bis 2016 unterzeichneten sie jeweils im Dezember des vorangegangenen Geschäftsjahres.

4.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass für die Geschäftsjahre 2011 bis 2013 die Bonifikationsvereinbarungen, die die Zielsetzungen für die Mitglieder des Vorstands enthielten, nicht schon vor Beginn der jeweiligen Geschäftsjahre abgeschlossen wurden. So erfolgte der Abschluss der Bonifikationsvereinbarungen für die Geschäftsjahre 2011 und 2013 sogar erst im Juni 2011 bzw. im Juli 2013. Der RH maß diesem Umstand deshalb besondere Bedeutung bei, weil mit diesen Vereinbarungen die Grundlagen für die Auszahlung der variablen Bezugsbestandteile an die Mitglieder des Vorstands festgelegt wurden (siehe auch den RH-Bericht „Verträge der geschäftsführenden Leitungsorgane in öffentlichen Unternehmen (Managementverträge)“, Reihe Bund 2011/7).

Der RH empfahl der BPK verbindlich festzulegen, dass das Präsidium des Aufsichtsrats und die Mitglieder des Vorstands die Bonifikationsvereinbarungen vor Beginn eines Geschäftsjahres abschließen.

4.3

Laut Stellungnahme der BPK sei in der Hauptversammlung vom 28. Juni 2013 die Verankerung des Public Corporate Governance Kodex in der Satzung der BPK beschlossen worden. Seither sei verbindlich festgelegt, dass die Zielvereinbarungen vor Beginn eines jeden Geschäftsjahres abzuschließen sind. Daher seien für alle Folgejahre die Zielvereinbarungen vor Beginn des neuen Geschäftsjahres jeweils im vorhergehenden Dezember schriftlich zwischen Präsidium und Vorstand abgeschlossen worden.

Erfüllung der Aufgaben und Ziele

5.1

(1) Die BPK lagerte die operativen Tätigkeiten zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Ziele weitgehend an externe Dienstleister aus. Dies ermöglichte eine interne Organisation der BPK, bei der die beiden — auch für die ausgelagerten Bereiche letztverantwortlichen — Mitglieder des Vorstands mit durchschnittlich vier Beschäftigten die Geschäfte der BPK führten.

Die operativen Tätigkeiten zur Entgegennahme und Verwaltung der Beiträge für die Zusatzpensionen der Begünstigten sowie zur Verwaltung und Auszahlung der aus den veranlagten Mitteln finanzierten Zusatzpensionen lagerte die BPK an ein Verwaltungskonsortium aus. Die Vereinbarung von qualitativen und quantitativen Vorgaben für die Tätigkeit des Verwaltungskonsortiums sowie die Sicherstellung ihrer Erfüllung oblagen dem Vorstand der BPK. Dieser war auch für den Abschluss, die allfällige Anpassung und die Umsetzung der Pensionskassenverträge mit den im § 1 Abs. 3 Bundesgesetz über die Gründung einer Bundespensionskasse AG genannten Dienstgebern verantwortlich.

Die Veranlagung der Mittel aus den Beiträgen für die Zusatzpensionen erfolgte in den Jahren 2011 bis 2015 im Rahmen eines Spezialfonds. Die operativen Tätigkeiten dafür lagerte die BPK an eine Depotbank und eine Kapitalanlagegesellschaft (Tochtergesellschaft der Depotbank) aus. Aufgrund eines Sponsor- und Managementvertrags zwischen der BPK und diesen Gesellschaften oblagen das Management des Spezialfonds und die Veranlagungsentscheidungen dem Vorstand der BPK.

(2) Die Überprüfung der Erfüllung der Aufgaben und Ziele durch den Vorstand oblag innerhalb der BPK dem Aufsichtsrat und außerhalb der BPK dem Bundesministerium für Finanzen.

Im Rahmen der vierteljährlichen Sitzungen des Aufsichtsrats berichtete der Vorstand über die geplante und tatsächliche Entwicklung der BPK und des veranlagten Vermögens der VRG, wobei das Berichtswesen anhand von ausführlichen Sammelunterlagen und Tischvorlagen erfolgte, die der Vorstand erläuterte. Die Protokolle der Aufsichtsratssitzungen der Jahre 2011 bis 2015 und des ersten Halbjahres 2016 gaben wiederholt Diskussionen über die berichtete und geplante Entwicklung der BPK wieder, enthielten aber keine wesentliche Kritik des Aufsichtsrats am Vorstand der BPK.

Die Erreichung der Ziele in den Bonifikationsvereinbarungen, die das Präsidium des Aufsichtsrats mit den Vorstandsmitgliedern vereinbarte, bewertete das Präsidium des Aufsichtsrats jeweils im nachfolgenden Geschäftsjahr. Für die Geschäfts-

jahre 2011 bis 2015 lag der Zielerreichungsgrad der beiden Mitglieder des Vorstands zwischen 78,3 % und 100 %.

Nach der im September 2015 erfolgten Ausschreibung der Vorstandspeditionen beschloss der Aufsichtsrat im Dezember 2015 die Wiederbestellung der beiden seit 1. Oktober 2010 bestellten Mitglieder des Vorstands bis zum Ende jener Hauptversammlung der BPK, die über die Entlastung des Vorstands für das Geschäftsjahr 2020 beschließt.

Laut § 67 Abs. 1 Bundeshaushaltsgesetz 2013 musste das Bundesministerium für Finanzen für „Gesellschaften, an denen der Bund direkt oder indirekt mehrheitlich beteiligt“ war, ein Beteiligungs- und Finanzcontrolling durchführen. Zu diesem Zweck erstattete die BPK vierteljährliche Berichte an das Bundesministerium für Finanzen, die Unternehmenskennzahlen, Angaben zur Risikosituation und Finanzkennzahlen der BPK enthielten.

Gemäß § 67 Abs. 4 Bundeshaushaltsgesetz 2013 übermittelte das Bundesministerium für Finanzen basierend auf den von der BPK zur Verfügung gestellten Daten ab dem Jahr 2013 dem Budgetausschuss des Nationalrats jährlich zum Stichtag 31. März und zum Stichtag 30. September einen Bericht über die Ergebnisse des Beteiligungs- und Finanzcontrollings. Gemäß diesen Berichten erforderte die Entwicklung der BPK keine Gegensteuerungsmaßnahmen.

Das Bundesministerium für Finanzen erachtete die Aufgaben- und Zielerfüllung der BPK als gegeben und führte diesbezüglich die Einhaltung der für die BPK geltenden rechtlichen Vorschriften sowie den „zum Teil erheblich über dem Durchschnitt der betrieblichen Pensionskassen“ liegenden langfristigen Veranlagungserfolg, die „schlanke Geschäftsstruktur“ und einen „bedeutenden Geschäftsumfang“ der BPK an.

5.2

Der RH hielt zusammenfassend fest, dass sowohl der Aufsichtsrat der BPK als auch das Bundesministerium für Finanzen — als Vertreter der Alleinaktionärin Republik Österreich und im Rahmen des Beteiligungs- und Finanzcontrollings — die Erfüllung der Aufgaben und Ziele durch den Vorstand der BPK positiv beurteilten. In diesem Sinne war nach Ansicht des RH auch die im Dezember 2015 durch den Aufsichtsrat beschlossene Wiederbestellung der beiden seit 1. Oktober 2010 bestellten Mitglieder des Vorstands zu verstehen.

Geschäftsplan

Geschäftsplanänderungen in den Jahren 2011 bis 2015

- 6 (1) Gemäß § 20 PKG hatte die BPK einen Geschäftsplan zu erstellen. Der Geschäftsplan bildete die Grundlage für die Führung der Geschäfte der BPK und hatte sämtliche zum Betrieb des Pensionskassengeschäfts erforderlichen Angaben und Parameter zu enthalten. Diese waren u.a.:
- die Arten der angebotenen Leistungen,
 - die Darlegung der Verhältnisse, die für die Wahrung der Belange der Begünstigten und für die Beurteilung der dauernden Erfüllbarkeit der Verpflichtungen der Pensionskasse erheblich waren,
 - die Rechnungsgrundlagen (z.B. Wahrscheinlichkeitstabellen und Rechnungszins),
 - die Art und Führung der Schwankungsrückstellung¹⁰,
 - die Berechnung des durchschnittlichen Vermögens der VRG sowie die Aufteilung des zugeordneten Vermögens und des zugeordneten durchschnittlichen Vermögens auf die Gruppen von Anwartschafts- und/oder Leistungsberechtigten sowie
 - die Grundsätze und Formeln für die Berechnung der Pensionskassenbeiträge und Leistungen.

Gemäß § 20a PKG hatte eine Pensionskasse mindestens einen versicherungsmathematischen Sachverständigen (Aktuar) zu bestellen, der die Erstellung des Geschäftsplans vorzunehmen oder zu leiten und dessen Einhaltung zu überwachen hatte. Darüber hinaus waren der Geschäftsplan sowie jede Änderung des Geschäftsplans gemäß § 20 Abs. 4 PKG von einem Prüfaktuar zu prüfen.

Neben der Erfüllung anderer Berichtspflichten, wie beispielsweise die regelmäßige Übermittlung von Quartalsmeldungen und Jahresabschlüssen, hatte die BPK der Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) den Geschäftsplan bzw. dessen Änderungen zur Bewilligung zu übermitteln. Dem Antrag auf Bewilligung war dabei der Bericht eines Prüfaktuars über das Ergebnis der Prüfung anzuschließen. Die FMA hatte ihre Bewilligung zum Geschäftsplan zu erteilen, wenn der Geschäftsplan den anerkannten Regeln der Versicherungsmathematik entsprach, wenn die Belange der Begünstigten

¹⁰ Die Schwankungsrückstellung diente dazu, Schwankungen des Ergebnisses der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft auszugleichen. Sie konnte in Jahren mit hohen Erträgen aufgebaut werden, um Jahre mit schwachen Ergebnissen auszugleichen.

tigten ausreichend gewahrt waren und insbesondere die Verpflichtungen aus den Pensionskassenverträgen als dauernd erfüllbar anzusehen waren. Die FMA konnte die Bewilligung eines Geschäftsplans bzw. dessen Änderung mit Auflagen und Fristen versehen.

(2) Im Zeitraum von 2011 bis 2015 gab es bei der BPK fünf Geschäftsplanänderungen. Diese sind in der folgenden Tabelle überblicksmäßig dargestellt:

Tabelle 1: Geschäftsplanänderungen der BPK, 2011 bis 2015

Bestätigungsvermerk Prüfaktuarin	wesentliche Änderungen	Genehmigung FMA durch Bescheid vom	Auflagen FMA
26. März 2012	Zusammenlegung der ursprünglich drei Veranlagungs- und Risikogemeinschaften (VRG) zu einer VRG	30. März 2012	ja
10. Oktober 2012	Klarstellungen, detailliertere Darstellung von Grundlagen des versicherungstechnischen Ergebnisses und der Schwankungsrückstellungsgruppen, redaktionelle Änderungen	6. November 2012	nein
14. Dezember 2012	Neuaufnahme der Vorgangsweise bei Rechnungszinssatzabsenkung in den Geschäftsplan, Anpassungen von Rechnungsgrundlagen, redaktionelle Änderungen	18. Dezember 2012	nein
21. Dezember 2012	Zusammenlegung von Schwankungsrückstellungsgruppen, Aktualisierung von Gesetzesverweisen	9. Jänner 2013	nein
28. November 2014	Änderung Berechnung Abfindungsbeträge, Erhöhung des Sollwerts der Schwankungsrückstellung, redaktionelle Änderungen	12. Dezember 2014	nein

Quellen: BPK; RH

Die von der BPK bestellte externe Aktuarin führte in allen Fällen die Änderungen des Geschäftsplans in Abstimmung mit dem Management der BPK durch. Die beauftragte Prüfaktuarin prüfte die vorgenommenen Geschäftsplanänderungen daraufhin, ob sie anerkannten Regeln der Versicherungsmathematik entsprachen, und erteilte in allen Fällen einen positiven Bestätigungsvermerk gemäß § 20 Abs. 4 PKG. Die FMA bewilligte in allen Fällen die von der BPK eingereichte Geschäftsplanänderung durch Bescheid, wobei sie bei der Änderung im März 2012, in der die BPK die Zusammenlegung von ursprünglich drei auf eine VRG in den Geschäftsplan aufnahm, der BPK eine Reihe von Auflagen erteilte.

Diese bestanden u.a. darin, dass

- die BPK alle betroffenen Vertragspartner unverzüglich nach Durchführung der Zusammenlegung der drei VRG über die Zusammenlegung und deren Gründe und die damit allenfalls verbundenen Folgen für die Begünstigten zu informieren hatte und dass
- die BPK alle betroffenen Begünstigten spätestens mit der Kontoinformation für das Jahr 2011 über die Zusammenlegung der drei VRG zu informieren, die Gründe dafür zu erläutern und die damit für die Begünstigten allenfalls verbundenen Folgen anzugeben hatte.

Die BPK erfüllte diese Auflagen mit einem Informationsschreiben über die erfolgte Zusammenlegung der drei VRG an die betroffenen Vertragspartner (Dienstgeber) im Mai 2012 und mit einer entsprechenden Ergänzung der persönlichen Beitrags- und Leistungsinformationen an die Begünstigten für das Jahr 2011.

Rechnungszins

7.1

(1) Der Rechnungszins war eine wesentliche Grundlage für die versicherungsmathematische Berechnung von Beiträgen und Leistungen. Der Rechnungszins war dabei eine reine Rechengröße, dessen Höhe in den jeweiligen vertraglichen Grundlagen für die Pensionskassenleistungen festgelegt war. So gab der Rechnungszins jenen prozentuellen Wert an, der in einer VRG erwirtschaftet werden musste, damit eine gleichbleibende Höhe der Pensionskassenleistungen gewährleistet werden konnte. Je höher der gewählte Rechnungszins war, desto wahrscheinlicher war eine Verringerung der Pensionskassenleistungen in der Leistungsphase, weil die den Berechnungen zugrunde gelegte mathematische Rechengröße durch tatsächliche Ergebnisse der VRG nicht erreicht werden konnte. Für die BPK war ein hoher Rechnungszins mit keinen nachteiligen wirtschaftlichen Folgen verbunden.

(2) Gemäß § 20 Abs. 2a PKG war der Rechnungszinssatz „mit gebotener Vorsicht“ zu wählen. Den höchstzulässigen Rechnungszins für neu abzuschließende Pensionskassenverträge und für neu hinzukommende Anwartschaftsberechtigte in bestehenden Pensionskassenverträgen hatte die FMA mit Verordnung festzulegen. Ab dem Stichtag 1. Juli 2016 betrug der von der FMA verordnete höchstzulässige Rechnungszins 2,5 %.

(3) In der VRG der BPK kamen aufgrund unterschiedlicher vertraglicher Vereinbarungen drei Rechnungszinssätze zur Anwendung. Für rd. 95 % der Begünstigten kam mit der ersten Änderung des Kollektivvertrags des Bundes im Dezember 2012¹¹ für die versicherungsmathematischen Berechnungen ein Rechnungszinssatz von 2 % zur Anwendung. Des Weiteren kamen aufgrund von früheren vertraglichen Regelungen auch Rechnungszinssätze von 3 % und von 5,5 % zur Anwendung. Da insbesondere für Begünstigte in Verträgen mit einem festgelegten Rechnungszinssatz von 5,5 % aufgrund aktuell niedriger Kapitalmarktzinsen und deshalb zu erwartender niedriger Veranlagungsergebnisse eine künftig sinkende Pensionsleistung anzunehmen war, empfahl die Prüfvaktuarin im Bestätigungsvermerk ihrer Prüfberichte der Jahre 2011 bis 2015 eine Absenkung des Rechnungszinssatzes von 5,5 %. In ihrem Prüfungsergebnis hielt die Prüfvaktuarin fest, dass die BPK Bemühungen zur Senkung des Rechnungszinssatzes bereits unternommen hatte, die Vertragspartner jedoch einer diesbezüglichen Änderung der zugrunde liegenden Verträge nicht zugestimmt hatten.

In der jährlichen Beitrags- und Leistungsinformation informierte die BPK Begünstigte, für deren Berechnungen künftiger Pensionsleistungen Rechnungszinssätze von 3 % und 5,5 % zur Anwendung kamen, dass nach Leistungsbeginn mit jährlich geringer werdenden Pensionsleistungen zu rechnen sei.¹² Ergänzend regte die BPK auch in Schreiben an betroffene Dienstgeber an, die vertraglichen Grundlagen dahingehend anzupassen und hohe Rechnungszinssätze bestehender Anwartschaftsberechtigter auf den höchstzulässigen Rechnungszins gemäß FMA-Verordnung für neu hinzukommende Anwartschaftsberechtigte zu senken.

7.2

Der RH hielt kritisch fest, dass aufgrund von früheren vertraglichen Regelungen für einen geringen Teil der Begünstigten der BPK ein Rechnungszinssatz von 5,5 % zur Anwendung kam, der deutlich über dem ab 1. Juli 2016 gemäß Verordnung der FMA anzuwendenden höchstzulässigen Rechnungszins von 2,5 % für neue Pensionskassenverträge und neu hinzukommende Begünstigte lag. Während der hohe Rechnungszins für die BPK mit keinen nachteiligen wirtschaftlichen Folgen verbunden war, bestand für die Begünstigten aufgrund der niedrigen Kapitalmarktzinsen das Risiko von nach Leistungsbeginn jährlich geringer werdenden Pensionsleistungen. Der RH hielt weiters fest, dass die BPK in den Jahresinformationen die betroffenen Begünstigten auf dieses Risiko hingewiesen und bei betroffenen Dienstge-

¹¹ Mit der ersten Änderung des Kollektivvertrags im Dezember 2012 erfolgte eine Senkung des Rechnungszinssatzes von 3 % auf 2 %.

¹² siehe beispielsweise Leistungs- und Beitragsinformationen 2015, Seite 3: „Ein bestimmtes Ergebnis wird beim vorliegenden Pensionskassenmodell nicht garantiert, die/der Begünstigte trägt insbesondere das Risiko der Entwicklung der Veranlagung und der allgemeinen Lebenserwartung. Es muss damit gerechnet werden, dass sich Pensionskapital und Leistungshöhe nach Leistungsbeginn der Zusatzpension jährlich ändern und dass die Zusatzpensionen auch geringer werden.“

bern eine vertragliche Anpassung des Rechnungszinssatzes schriftlich angeregt hatte.

Er empfahl der BPK, bei den Vertragspartnern weiterhin auf eine Senkung des hohen Rechnungszinssatzes von 5,5 % hinzuwirken, um das Risiko von nach Leistungsbeginn jährlich geringer werdenden Pensionsleistungen für die betroffenen Begünstigten zu verringern.

7.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen sei bei der vor Gründung der BPK vereinbarten Pensionskassenzusage für die Vertragsbediensteten des Bundes ein Rechnungszinssatz von 5,5 % (in Verbindung mit einem rechnermäßigen Überschuss von 7,5 %) festgelegt worden. Entsprechend den ab dem Jahr 2000 geänderten Rahmenbedingungen auf den Kapitalmärkten sei mit Ausweitung der Pensionskassenzusage des Bundes auf die Beamtinnen und Beamten auch der Kollektivvertrag hinsichtlich der Zinssätze an die nunmehr im PKG vorgesehenen (niedrigen) Vorgaben angepasst worden.

Mindestertragsgarantien

8.1 Der Kollektivvertrag über die Pensionskassenzusage für Bundesbedienstete, der für rd. 95 % der Begünstigten der BPK galt, schloss eine Mindesttragsgarantie aus. Da das Pensionskassenmodell der BPK ein beitrags- und kein leistungsorientiertes System war, gab es auch keine weiteren Nachschussverpflichtungen von Dienstgebern zur Absicherung eines bestimmten Leistungsniveaus für diese Begünstigten. Somit trug der wesentliche Anteil der Begünstigten der BPK das versicherungstechnische Risiko und das Risiko sinkender Veranlagungsergebnisse selbst. Ein diesbezüglicher Hinweis für die Begünstigten erfolgte im Rahmen der jährlichen Beitrags- und Leistungsinformationen der BPK.¹³

Bei einem Bestand von rd. 2,2 % der Begünstigten,¹⁴ die nicht unter den Kollektivvertrag über die Pensionskassenzusage für Bundesbedienstete fielen, kam aufgrund vertraglicher Vereinbarungen eine Mindesttragsgarantie durch die BPK zur Anwendung. Das sich daraus ergebende Risiko musste die BPK gemäß § 2 PKG entsprechend den jeweiligen vertraglichen Vereinbarungen selbst tragen. Zur Absicherung dieser Verpflichtungen aus Mindesttragsgarantien sah das PKG besondere Eigenmittelerfordernisse vor. Die Deckungsrückstellung für Begünstigte mit Mindesttragsgarantie war in der Bilanz der BPK gesondert ausgewiesen und wird

¹³ siehe beispielsweise Leistungs- und Beitragsinformation 2015, Seite 3: „Ein bestimmtes Ergebnis wird beim vorliegenden Pensionskassenmodell nicht garantiert, die/der Begünstigte trägt insbesondere das Risiko der Entwicklung der Veranlagung und der allgemeinen Lebenserwartung. Das Pensionskapital und die Leistungshöhe können sich daher auch nach Leistungsbeginn der Zusatzpension jährlich ändern.“ Ergänzend wies die BPK auf ihrer Website und in Pensionsantritts-Briefen auf dieses Risiko hin.

¹⁴ Stand per 31. Dezember 2015

ebenso wie die Eigenmittelerfordernisse für eine allfällige Erfüllung dieser Mindest-ertragsgarantien für die Jahre 2011 bis 2015 in der folgenden Tabelle dargestellt:

Tabelle 2: Mindestertragsgarantien – Verlauf Deckungsrückstellung und Eigenmittelerfordernis

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
Deckungsrückstellung¹						
	in Mio. EUR					in %
Deckungsrückstellung mit Mindest-ertragsgarantie	20,32	21,34	22,00	23,32	24,61	21
Deckungsrückstellung ohne Mindest-ertragsgarantie	281,22	355,93	429,99	508,61	591,87	110
Deckungsrückstellung gesamt	301,54	377,27	451,99	531,92	616,48	104
	in %					
Anteil Deckungsrückstellung mit Mindest-ertragsgarantie an Deckungsrückstellung gesamt	7	6	5	4	4	-41
Eigenmittelerfordernis¹						
	in Mio. EUR					
Eigenmittelerfordernis für Mindest-ertragsgarantien = SOLL ²	0,62	0,61	0,64	0,66	0,70	13
anrechenbare Eigenmittel = IST ³	2,62	3,05	3,56	3,95	4,22	61
Überdeckung	2,00	2,44	2,92	3,29	3,52	76
	in %					
Überdeckung in % des Erfordernisses	324	401	456	498	504	56
Eigenmittelerfordernis erfüllt gemäß Berechnungen des Wirtschaftsprüfers	ja	ja	ja	ja	ja	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ jeweils zum 31. Dezember

² 3 % der Deckungsrückstellung mit Mindestertragsgarantie zum Bilanzstichtag des Vorjahres

³ Mindestertragsrücklage plus auf die Mindestertragsrücklage anrechenbare Eigenmittel aus einer Überdeckung gemäß § 7 Abs. 1 PKG

Quellen: BPK; RH

Die Deckungsrückstellung mit Mindestertragsgarantie erhöhte sich von 2011 bis 2015 um 21 %, während sich die Deckungsrückstellung ohne Mindestertragsgarantie im gleichen Zeitraum mehr als verdoppelte. Dadurch verminderte sich der Anteil der Deckungsrückstellung mit Mindestertragsgarantie an der gesamten Deckungsrückstellung von 7 % im Jahr 2011 auf 4 % im Jahr 2015.

Die Entwicklung der Eigenmittelerfordernisse für die Erfüllung der Mindestertragsgarantien basierte auf den Vorgaben des PKG. Gemäß § 7 Abs. 3 PKG hatte eine Pensionskasse Eigenmittel im Ausmaß von 3 % des Gesamtwerts der in der Bilanz

der Pensionskasse zum letztvorangegangenen Bilanzstichtag ausgewiesenen Deckungsrückstellung mit Mindestertragsgarantie aufzubauen.

Gemäß den Berichten des Wirtschaftsprüfers über die Prüfung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2015 der BPK entsprach die Eigenmittelausstattung zur Absicherung der Verpflichtungen der BPK aus den bestehenden Verträgen mit Mindestertragsgarantien den gesetzlichen Vorgaben. Die Überdeckung des Eigenmittelerfordernisses für Mindestertragsgarantien stieg von 324 % im Jahr 2011 auf 504 % im Jahr 2015.

8.2 Der RH hielt fest, dass für den Großteil der Begünstigten aufgrund kollektivvertraglicher Regelung eine Mindestertragsgarantie ausgeschlossen war. Somit trug der wesentliche Anteil der Begünstigten der BPK sämtliche Risiken, wie etwa versicherungstechnische Risiken und das Risiko sinkender Veranlagungsergebnisse, selbst und die BPK musste — bezogen auf diese Begünstigten — keine zusätzlichen Eigenmittel für eine allfällige Erfüllung von Mindestertragsgarantien vorhalten.

Lediglich für 2,2 % der Begünstigten der BPK, bei denen eine andere vertragliche Grundlage als der Kollektivvertrag des Bundes anwendbar war, waren Mindestertragsgarantien vorgesehen. Für die Absicherung von Verpflichtungen aus diesen bestehenden Mindestertragsgarantien sah das PKG besondere Eigenmittelerfordernisse vor. Der RH anerkannte, dass die BPK diese Eigenmittelerfordernisse in den Jahren 2011 bis 2015 mit einer Überdeckung zwischen 324 % und 504 % des jeweiligen Erfordernisses deutlich übererfüllte.

8.3 Die BPK teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Überdeckung des Eigenmittelerfordernisses für Mindestertragsgarantien nicht ausschließlich dem Eigenmittelerfordernis für Mindestertragsgarantien nach § 7 Abs. 3 PKG zur Verfügung stehe, sondern auch als Reserve zur Deckung der betraglich wesentlich höheren Eigenmittelanforderung nach § 7 Abs. 1 PKG (1 % der Deckungsrückstellung der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft) diene.

Entwicklung der BPK und der VRG in den Jahren 2011 bis 2015

Wirtschaftliche Entwicklung der BPK und der VRG

Wirtschaftliche Beziehung zwischen der BPK und der VRG

9 Die BPK und die von ihr treuhändisch verwaltete VRG waren wirtschaftlich verflochten. So traf der Vorstand der BPK die wirtschaftlichen Entscheidungen der VRG und war für die erfolgreiche Veranlagung des Vermögens der VRG verantwortlich (siehe **TZ 5** und **TZ 17**). Für die Verwaltung der VRG erhielt die BPK Vergütungen, die aus den Beiträgen der Dienstgeber und Begünstigten für die Zusatzpensionen sowie aus dem Vermögen der VRG finanziert wurden. Die Höhe dieser Vergütungen war von der Höhe der Beiträge und des veranlagten Vermögens der VRG abhängig (siehe **TZ 10** und **TZ 15**).

Trotz ihrer wirtschaftlichen Verflechtung waren die BPK und die VRG vermögensrechtlich und bilanziell getrennt. Sie wiesen jeweils ein eigenes Vermögen und Kapital auf. Die VRG haftete nicht für Verbindlichkeiten der BPK. Die Haftung der BPK gegenüber der VRG bzw. den Begünstigten der VRG beschränkte sich auf die von ihr gegenüber den Begünstigten übernommenen Mindestertragsgarantien (siehe **TZ 8**).

Dementsprechend wiesen die BPK und die VRG eigene Jahresabschlüsse bzw. Rechenschaftsberichte auf. Basierend auf den Jahresabschlüssen der BPK und den Rechenschaftsberichten der VRG wird nachfolgend in der **TZ 10** und in der **TZ 11** die wirtschaftliche Entwicklung der BPK und der VRG in den Jahren 2011 bis 2015 analysiert.

Wirtschaftliche Entwicklung der BPK

10 (1) Die nachfolgende Tabelle gibt die wirtschaftliche Entwicklung der BPK zum 31. Dezember der Jahre 2011 bis 2015 wieder:

Tabelle 3: Wirtschaftliche Entwicklung der BPK, 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Bilanz						
Anteile am Spezialfonds	11,00	15,36	19,50	24,29	26,30	139
sonstige Finanzanlagen	5,68	5,00	7,05	7,06	10,63	87
sonstige Aktiva	1,36	2,20	1,25	1,45	2,39	76
Aktiva	18,04	22,56	27,80	32,80	39,32	118
Eigenkapital	4,95	6,07	7,34	8,47	9,54	93
Verwaltungskostenrückstellung	12,02	15,43	19,11	23,55	28,82	140
sonstige Passiva	1,07	1,06	1,35	0,78	0,96	-10
Passiva	18,04	22,56	27,80	32,80	39,32	118
Gewinn- und Verlustrechnung						
Vergütung zur Deckung der Betriebsaufwendungen	5,07	5,73	6,33	6,93	7,66	51
Personalaufwand und Abschreibung Anlagevermögen	-0,78	-0,82	-0,80	-0,83	-0,83	6
sonstige Betriebs-, Verwaltungs- und Vertriebsaufwendungen	-1,26	-1,28	-1,42	-1,44	-1,52	21
<i>davon</i>						
<i>Verwaltungsgebühren für externe Verwaltung</i>	-0,74	-0,75	-0,79	-0,81	-0,84	14
Veränderung der Verwaltungskostenrückstellung	-2,88	-3,43	-3,68	-4,44	-5,27	83
Finanzergebnis	0,19	0,14	0,09	0,21	0,01	-97
sonstige Erträge und Aufwendungen	0,10	0,04	-0,04	0,06	0,06	-36
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	0,44	0,37	0,47	0,49	0,10	-77
Bilanzgewinn	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	50

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BPK

(2) Die in der Bilanz der BPK ausgewiesenen Aktiva, die vor allem aus den Anteilen am Spezialfonds für die Veranlagungen der VRG und der BPK (siehe **TZ 20**) sowie aus sonstigen Finanzanlagen (in erster Linie Bundesanleihen und Bundesschatzanweisungen der Bundesrepublik Deutschland) bestanden, stiegen von rd. 18,04 Mio. EUR per 31. Dezember 2011 auf rd. 39,32 Mio. EUR per 31. Dezember 2015. Die Finanzierung dieser Veranlagungen erfolgte aus den Kapitalzuführungen des Bundes und aus den jährlichen Vergütungen zur Deckung der Betriebsaufwendungen, welche die BPK aus den Beiträgen der Dienstgeber und Begünstigten für die Zusatzpensionen sowie aus dem Vermögen der VRG erhielt. Die Veranlagun-

gen der BPK dienten vor allem dem Aufbau finanzieller Mittel für die ab Beginn der Leistungsphase, d.h. ab Beginn der Auszahlung der Zusatzpensionen an die Leistungsberechtigten, anfallenden Verwaltungskosten.

Für diese zukünftigen Verwaltungskosten bildete die BPK eine Verwaltungskostenrückstellung, die von rd. 12,02 Mio. EUR per 31. Dezember 2011 auf einen mehr als doppelt so hohen Wert von rd. 28,82 Mio. EUR per 31. Dezember 2015 anstieg. Die mit der Prüfung der Jahresabschlüsse der BPK beauftragte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft hielt zur Angemessenheit der Stückkosten für die Verwaltungskostenrückstellung in ihren Prüfberichten zu den Jahresabschlüssen 2011 bis 2015 fest, dass „die Bemessung der Stückkosten insgesamt als vorsichtig angesehen werden kann“. Auch die mit der Überprüfung der Bildung der Verwaltungskostenrückstellung beauftragte Prüfaktuarin erhob nach der versicherungsmathematischen Überprüfung der Verwaltungskostenrückstellung keine Einwendungen und erteilte in den Jahren 2011 bis 2015 einen „uneingeschränkten Vermerk gemäß § 8a Abs. 5 der Prüfaktuar-Prüfberichtsverordnung“.

Das Eigenkapital der BPK stieg von rd. 4,95 Mio. EUR per 31. Dezember 2011 auf rd. 9,54 Mio. EUR per 31. Dezember 2015. Dieser Anstieg resultierte vor allem aus der schrittweisen Einzahlung des von der Republik Österreich zugesagten Grundkapitals. Per 31. Dezember 2015 waren 8,50 Mio. EUR der insgesamt zugesagten 10,25 Mio. EUR eingezahlt. Durch die schrittweise Inanspruchnahme des zugesagten Grundkapitals erfüllte die BPK ihre steigenden gesetzlichen Eigenmittelerfordernisse¹⁵, die sich aus dem wachsenden Volumen ihres Pensionskassengeschäfts ergaben.

(3) Zu den wesentlichen Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung der BPK zählten die Vergütung zur Deckung der Betriebsaufwendungen, die sonstigen Betriebs-, Verwaltungs- und Vertriebsaufwendungen sowie die Veränderung der Verwaltungskostenrückstellung. Die Vergütung zur Deckung der Betriebsaufwendungen, welche die BPK aus den Beiträgen der Dienstgeber und der Begünstigten für die Zusatzpensionen sowie aus dem Vermögen der VRG erhielt, stieg von rd. 5,07 Mio. EUR im Jahr 2011 um 51 % auf rd. 7,66 Mio. EUR im Jahr 2015.

Die sonstigen Betriebs-, Verwaltungs- und Vertriebsaufwendungen nahmen von rd. 1,26 Mio. EUR im Jahr 2011 auf rd. 1,52 Mio. EUR im Jahr 2015 zu. Der Anteil der Verwaltungsgebühren für die externe Verwaltung betrug in allen fünf Jahren zumindest 55 %. Die Veränderung der Verwaltungskostenrückstellung war die größte Aufwandsposition der BPK und stieg von rd. 2,88 Mio. EUR im Jahr 2011 auf rd. 5,27 Mio. EUR im Jahr 2015. Darin spiegelte sich die jährliche Erhöhung dieser

¹⁵ § 1 Abs. 2 Bundesgesetz über die Gründung einer Bundespensionskasse AG und § 7 PKG

Rückstellung für die nach Beginn der Leistungsphase anfallenden Verwaltungskosten wider.

Die BPK verzeichnete in den Jahren 2011 bis 2015 jeweils ein positives Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit. Von 2011 bis 2014 stieg das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit von rd. 437.000 EUR auf rd. 493.000 EUR. Im Jahr 2015 ging das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit infolge einer höheren Verwaltungskostenrückstellung und eines geringeren Finanzergebnisses auf rd. 101.000 EUR zurück. Weiters wies die BPK einen Bilanzgewinn aus, der von 2011 bis 2015 von rd. 10.000 EUR auf rd. 15.000 EUR stieg.

Wirtschaftliche Entwicklung der VRG

11 (1) Die nachfolgende Tabelle gibt die wirtschaftliche Entwicklung der VRG zum 31. Dezember der Jahre 2011 bis 2015 wieder:

Tabelle 4: Wirtschaftliche Entwicklung der VRG, 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Vermögensaufstellung						
Anteile am Spezialfonds	303,32	394,66	477,34	565,96	656,62	116
Guthaben bei Kreditinstituten	7,34	7,27	6,80	8,10	8,27	13
sonstige Aktiva	0,56	0,58	0,83	0,52	0,50	-10
Aktiva	311,22	402,51	484,97	574,58	665,39	114
Deckungsrückstellung	301,54	377,27	451,99	531,92	616,48	104
Schwankungsrückstellung	8,63	24,14	31,89	41,63	47,61	452
sonstige Passiva	1,05	1,10	1,09	1,03	1,30	24
Passiva	311,22	402,51	484,97	574,58	665,39	114
Ergebnisrechnung						
Veranlagungsüberschuss	1,22	26,49	16,06	19,54	17,29	1.320
Beiträge	68,03	102,40	74,99	78,31	82,22	21
Leistungen	-7,23	-7,33	-8,50	-8,13	-8,92	23
Veränderung der Deckungsrückstellung	-68,54	-105,44	-74,66	-79,93	-84,56	23
Veränderung der Schwankungsrückstellung	6,58	-16,07	-7,81	-9,74	-5,98	191
Ergebnis aus sonstigen Aufwendungen und Erträgen	-0,06	-0,05	-0,09	-0,05	-0,05	9
Ergebnis	0	0	0	0	0	0

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BPK

(2) Die in der Vermögensaufstellung der VRG ausgewiesenen Aktiva stiegen von rd. 311,22 Mio. EUR per 31. Dezember 2011 auf rd. 665,39 Mio. EUR per 31. Dezember 2015. Sie bestanden vor allem aus dem veranlagten Vermögen der VRG, das sich aus den Anteilen am Spezialfonds für die Veranlagungen der VRG und der BPK (siehe **TZ 20**) und Guthaben bei Kreditinstituten zusammensetzte. Der Aufbau des Vermögens der VRG erfolgte in erster Linie aus den jährlichen Beiträgen der Dienstgeber und der Begünstigten. Dieses Vermögen war die Grundlage für die Zusatzpensionen der Begünstigten.

Die Passiva in der Vermögensaufstellung der VRG beinhalteten vor allem die Deckungsrückstellung. Darin bildete die BPK die kumulierten Ansprüche der Begünstigten einer VRG auf die Zusatzpension ab. Aus Sicht der Begünstigten entsprach die Deckungsrückstellung ihrem Pensionskapital. Die Deckungsrückstellung bzw. das Pensionskapital basierte auf den Dienstgeber- und allfälligen Eigenbeiträgen der Begünstigten sowie dem Ergebnis der VRG. Per 31. Dezember 2011 betrug sie rd. 301,54 Mio. EUR und stieg bis zum 31. Dezember 2015 um 104 % auf rd. 616,48 Mio. EUR.

Ergänzend zur Deckungsrückstellung diente die ebenfalls zu den Passiva der VRG gehörende Schwankungsrückstellung dazu, Schwankungen des Ergebnisses der VRG auszugleichen. Sie war in Jahren mit hohen Erträgen aufzubauen, um in ertragsschwächeren Jahren Veranlagungsverluste oder Ergebnisse unter dem Rechnungszins auszugleichen. Die BPK erhöhte die Schwankungsrückstellung von rd. 8,63 Mio. EUR per 31. Dezember 2011 um 452 % auf rd. 47,61 Mio. EUR per 31. Dezember 2015.

(3) In der Ergebnisrechnung der VRG stellte die BPK den aus dem veranlagten Vermögen der VRG stammenden Überschuss sowie die Beiträge der Dienstgeber und Begünstigten den Leistungen an die Begünstigten, den Veränderungen der Deckungs- und Schwankungsrückstellungen sowie den sonstigen Aufwendungen und Erträgen gegenüber. Da die VRG in den Jahren 2011 bis 2015 den Veranlagungsüberschuss und die Differenz aus den Beiträgen und Leistungen im Wesentlichen für Zuweisungen an die Deckungs- und Schwankungsrückstellungen verwendete, betrug das in der Gewinn- und Verlustrechnung der BPK ausgewiesene Ergebnis der VRG in allen fünf Jahren jeweils 0 EUR.

Der Veranlagungsüberschuss der VRG stieg von rd. 1,22 Mio. EUR im Jahr 2011 auf rd. 17,29 Mio. EUR im Jahr 2015, wobei er im Jahr 2012 mit rd. 26,49 Mio. EUR den Höchststand der Jahre 2011 bis 2015 erreichte. Die jährlichen Beiträge der Dienstgeber und der Begünstigten für die künftigen Zusatzpensionen der Begünstigten stiegen von rd. 68,03 Mio. EUR im Jahr 2011 auf rd. 82,22 Mio. EUR im Jahr 2015. Die BPK fasste im März 2012 – mit Genehmigung der FMA – die drei bestehenden

und von ihr verwalteten VRG (VRG 1, VRG 2 und VRG 11) zu einer VRG (VRG 11) zusammen. Aus dieser Zusammenlegung ergaben sich im Jahr 2012 bei den Beiträgen buchhalterische Einmaleffekte in Form von „Übertragungen aus anderen VRG“¹⁶ in Höhe von rd. 30,26 Mio. EUR. Dies führte im Jahr 2012 zu einem Höchststand der Beiträge von rd. 102,40 Mio. EUR.

Im Vergleich zu den Beiträgen für die Begünstigten bewegten sich die Leistungen der VRG für die Begünstigten auf einem niedrigen Niveau und stiegen von rd. 7,23 Mio. EUR im Jahr 2011 auf rd. 8,92 Mio. EUR im Jahr 2015. Vor allem dieser deutliche Unterschied zwischen Beiträgen und Leistungen ermöglichte in allen fünf Jahren Zuweisungen an die Deckungsrückstellung, die von rd. 68,54 Mio. EUR im Jahr 2011 auf rd. 84,56 Mio. EUR im Jahr 2015 zunahm. Während es im Jahr 2011 noch zu einer teilweisen Auflösung der Schwankungsrückstellung kam, führte die BPK in den Folgejahren 2012 bis 2015 Zuweisungen an die Schwankungsrückstellung durch, die im Jahr 2012 mit rd. 16,07 Mio. EUR ihren Höchststand erreichten.

Vergleiche der BPK mit anderen Pensionskassen

12 Zur Zeit der Überprüfung der BPK durch den RH gab es 13 österreichische Pensionskassen, von denen sechs betriebliche und sieben überbetriebliche Pensionskassen waren. Die BPK war eine betriebliche Pensionskasse. Der RH untersuchte, inwieweit es zwischen der BPK und den anderen Pensionskassen Unterschiede bei der Anzahl und Struktur der jeweils vertretenen Begünstigten, bei den aufgebauten Deckungsrückstellungen, die dem „Pensionskapital“ der Begünstigten entsprachen, und bei den von den Pensionskassen verursachten Kosten (Vergütungen an die Pensionskassen) gab. Die Ergebnisse dieser Vergleiche werden in den nachfolgenden TZ wiedergegeben. Der Vergleich der Veranlagungsperformance erfolgt in der **TZ 26**.

Begünstigte (Anwartschafts- und Leistungsberechtigte)

13.1 Die Begünstigten der BPK setzten sich aus Anwartschafts- und Leistungsberechtigten zusammen. Anwartschaftsberechtigte waren Begünstigte, die aufgrund der Beiträge ihrer Dienstgeber und allenfalls eigener Beiträge einen Anspruch auf eine zukünftige Zusatzpension durch die jeweilige Pensionskasse entsprechend einem Pensionskassenvertrag hatten. Ab dem Beginn der Auszahlung der Zusatzpension wurden Anwartschaftsberechtigte zu Leistungsberechtigten und damit zu Begünstigten, denen die jeweilige Pensionskasse entsprechend dem Pensionskassenvertrag eine Zusatzpension zu erbringen hatte.

¹⁶ Die „Übertragungen aus anderen VRG“ umfassten die Deckungs- und Schwankungsrückstellungen der VRG 1 und 2, die in Form von Beiträgen in die verbleibende VRG 11 übertragen wurden.

Die nachfolgende Tabelle weist die Anzahl der Begünstigten und den Anteil der Leistungsberechtigten an den Begünstigten sowohl für die BPK als auch für die anderen betrieblichen Pensionskassen, die überbetrieblichen Pensionskassen und für alle österreichischen Pensionskassen per 31. Dezember der Jahre 2011 bis 2015 aus:

Tabelle 5: Vergleich Begünstigte (Anwartschafts- und Leistungsberechtigte), 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	Anzahl an Personen					in %
Begünstigte						
BPK ¹	208.846	212.840	216.655	220.933	224.341	7
<i>davon</i>						
<i>Anwartschaftsberechtigte</i>	208.822	212.789	216.577	220.834	224.213	7
<i>Leistungsberechtigte</i>	24	51	78	99	128	433
betriebliche Pensionskassen (ohne BPK)	62.707	37.971	38.744	34.441	29.752	-53
überbetriebliche Pensionskassen	525.430	683.160	697.165	721.146	748.414	42
alle Pensionskassen (ohne BPK)	588.137	721.131	735.909	755.587	778.166	32
alle Pensionskassen (mit BPK)	796.983	933.971	952.564	976.520	1.002.507	26
	in %					
Anteil BPK an den Begünstigten aller Pensionskassen (mit BPK)	26	23	23	23	22	
Anteil der Leistungsberechtigten an den Begünstigten						
BPK	0,01	0,02	0,04	0,04	0,06	
betriebliche Pensionskassen (ohne BPK)	19,87	15,63	14,80	14,98	13,14	
überbetriebliche Pensionskassen	11,33	11,56	12,14	12,39	12,61	
alle Pensionskassen (ohne BPK)	12,24	11,77	12,28	12,51	12,63	
alle Pensionskassen (mit BPK)	9,04	9,10	9,50	9,69	9,81	

BPK = Bundespensionskasse
jeweils zum 31. Dezember

¹ Die dargestellte Aufteilung der Begünstigten beruht auf Angaben der FMA und weicht in den Jahren 2012 und 2013 von der Aufteilung in den Jahresberichten der BPK ab, weil die BPK „aufgeschobene Leistungsberechtigte“ (Personen im Abfertigungswartezeitraum, deren Pensionszahlungen erst nach dem Abfertigungszeitraum einsetzen) in den Jahren 2012 und 2013 den Anwartschaftsberechtigten und in den anderen Jahren den Leistungsberechtigten zuordnete. In der Tabelle wurden sie jeweils den Leistungsberechtigten zugeordnet. Bei der Gesamtanzahl der Begünstigten ergaben sich daraus keine Unterschiede.

Quellen: BPK; FMA; RH

Die Anzahl der Begünstigten der BPK stieg von 208.846 Personen im Jahr 2011 um rd. 7 % auf 224.341 Personen im Jahr 2015. Der Anteil der Begünstigten der BPK an den Begünstigten aller österreichischen Pensionskassen sank zwischen den Jahren 2011 und 2015 von rd. 26 % auf rd. 22 %, betrug aber in jedem Jahr über 20 %.

Im Jahr 2015 war die Anzahl der Begünstigten der BPK mit 224.341 Personen über siebenmal so hoch wie die Anzahl der Begünstigten aller anderen betrieblichen Pensionskassen. Bei den überbetrieblichen Pensionskassen, auf die im Jahr 2015 rd. 75 % aller Begünstigten entfielen, wies im gesamten Zeitraum nur eine Pensionskasse eine höhere Anzahl an Begünstigten als die BPK auf.

Die hohe Anzahl an Begünstigten bei der BPK resultierte vor allem aus der im Jahr 2009 erfolgten Ausweitung der Zuständigkeit der BPK auf alle Bundesbediensteten sowie Landeslehrerinnen und Landeslehrer.¹⁷ Dadurch stieg die Anzahl ihrer Begünstigten innerhalb eines Jahres von 43.052 Personen per 31. Dezember 2008 auf 202.574 Personen per 31. Dezember 2009.

Der Anteil der Leistungsberechtigten an den Begünstigten der BPK veränderte sich in den Jahren 2011 bis 2015 von 0,01 % auf 0,06 %. Per 31. Dezember 2015 wies die BPK 128 Leistungsberechtigte auf, sodass sie im Lagebericht zu ihrem Jahresabschluss 2015 festhielt, dass sich die BPK „nach wie vor in der Entwicklungsphase des Bestandes an Pensionsverpflichtungen“ befand und dass auch „weiterhin mit einer nicht allzu großen Anzahl von Pensionisten in den nächsten Jahren zu rechnen“ war. Der durchschnittliche Anteil der Leistungsberechtigten an den Begünstigten lag sowohl bei den betrieblichen als auch bei den überbetrieblichen Pensionskassen über 10 %. Auch beim direkten Vergleich mit den anderen österreichischen Pensionskassen wies die BPK den niedrigsten Anteil der Leistungsberechtigten an den Begünstigten auf. Die Anteile der Leistungsberechtigten an den Begünstigten der drei (überbetrieblichen) Pensionskassen, die wie die BPK mehr als 100.000 Begünstigte aufwiesen, bewegten sich im Jahr 2015 zwischen rd. 10 % und rd. 18 %, während der Anteil der Leistungsberechtigten an den Begünstigten bei der BPK lediglich 0,06 % betrug.

Laut den Prognosen der BPK war ein Anstieg ihres niedrigen Anteils der Leistungsberechtigten an den Begünstigten auf die höheren Werte der anderen Pensionskassen in den kommenden Jahren nicht zu erwarten. So sollte im Jahr 2025 der Anteil der Leistungsberechtigten an den Begünstigten bei der BPK rd. 1,4 % betragen.

13.2

Der RH wies darauf hin, dass in den Jahren 2011 bis 2015 jeweils mehr als 20 % aller Begünstigten der österreichischen Pensionskassen auf die BPK entfielen. Der hohe Anteil der BPK resultierte vor allem aus der im Jahr 2009 erfolgten Ausweitung der Zuständigkeit der BPK auf alle Bundesbediensteten sowie Landeslehrerinnen und Landeslehrer.¹⁸ Dadurch stieg die Anzahl der Begünstigten der BPK innerhalb eines Jahres von 43.052 Personen per 31. Dezember 2008 auf 202.574 Personen per 31. Dezember 2009 und bis zum 31. Dezember 2015 auf 224.341 Personen.

¹⁷ ab dem Jahrgang 1955

¹⁸ ab dem Jahrgang 1955

Der RH hielt fest, dass die BPK – bezogen auf die Anzahl der Begünstigten – per 31. Dezember 2015 die zweitgrößte österreichische Pensionskasse und die größte betriebliche Pensionskasse war. Er verwies allerdings auf das gegensätzliche Ergebnis des in der **TZ 14** durchgeführten Vergleichs der Höhe der Deckungsrückstellungen der österreichischen Pensionskassen.

Der RH wies auch darauf hin, dass sich die BPK noch in der Entwicklungsphase des Bestands an Pensionsverpflichtungen befand. Per 31. Dezember 2015 lag der Anteil der Leistungsberechtigten an den Begünstigten der BPK nur bei 0,06 %, während der Durchschnittswert sowohl bei den betrieblichen als auch bei den überbetrieblichen Pensionskassen bei über 10 % lag.

Deckungsrückstellung (Pensionskapital)

14.1

(1) Die Deckungsrückstellung bildete die kumulierten Ansprüche der Begünstigten einer VRG auf ihre Zusatzpension ab und war Teil der Passiva in der Vermögensaufstellung der VRG. Aus Sicht der Begünstigten entsprach die Deckungsrückstellung ihrem Pensionskapital. Die Deckungsrückstellung bzw. das Pensionskapital basierte auf den Dienstgeber- und allfälligen Eigenbeiträgen der Begünstigten sowie dem Ergebnis der VRG.

Die nachfolgende Tabelle weist die Entwicklung der Deckungsrückstellung der BPK, der anderen betrieblichen Pensionskassen, der überbetrieblichen Pensionskassen und aller österreichischen Pensionskassen sowie den Anteil der BPK an den Deckungsrückstellungen aller österreichischen Pensionskassen per 31. Dezember der Jahre 2011 bis 2015 aus:

Tabelle 6: Vergleich Deckungsrückstellungen, 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Deckungsrückstellungen						
BPK	301,54	377,27	451,99	531,92	616,48	104
betriebliche Pensionskassen (ohne BPK)	2.124,68	1.577,20	1.399,51	1.196,63	1.055,51	-50
überbetriebliche Pensionskassen	12.370,16	13.778,65	14.862,47	15.975,95	16.949,47	37
alle Pensionskassen (ohne BPK)	14.494,83	15.355,85	16.261,98	17.172,57	18.004,98	24
alle Pensionskassen (mit BPK)	14.796,37	15.733,12	16.713,98	17.704,50	18.621,46	26
	in %					
Anteil BPK an den Deckungsrück- stellungen aller Pensionskassen	2,0	2,4	2,7	3,0	3,3	

BPK = Bundespensionskasse
jeweils zum 31. Dezember
Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BPK; FMA; RH

Die Deckungsrückstellung der BPK stieg von rd. 301,54 Mio. EUR im Jahr 2011 um 104 % auf rd. 616,48 Mio. EUR im Jahr 2015. Maßgeblich für diesen Anstieg waren die jährlichen Beiträge, die beispielsweise im Jahr 2015 rd. 82,22 Mio. EUR betragen.

Obwohl die BPK zum 31. Dezember 2015 einen Anteil von 22 % an den Begünstigten aller österreichischen Pensionskassen aufwies (siehe dazu [TZ 13](#)), lag ihr Anteil an den Deckungsrückstellungen der Pensionskassen lediglich bei 3,3 %.

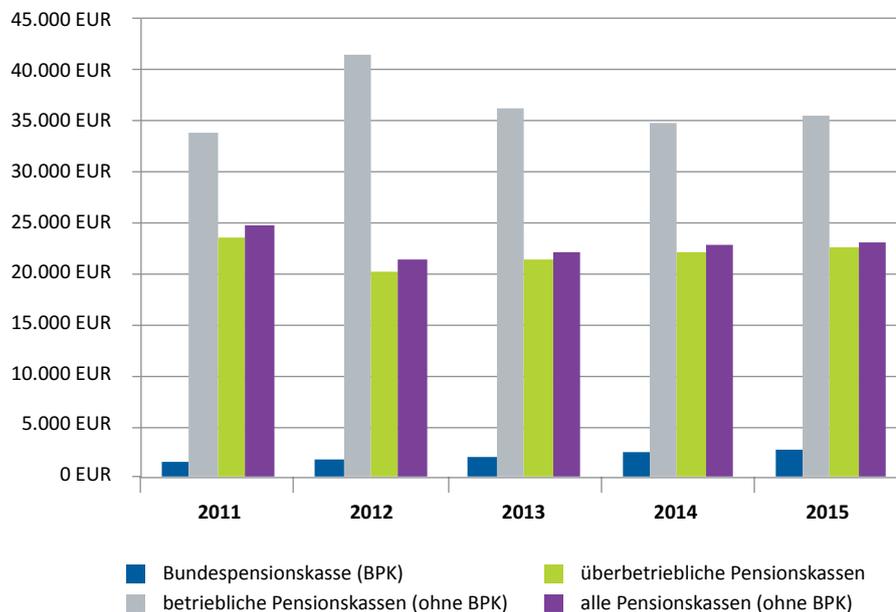
Im direkten Vergleich mit den anderen betrieblichen Pensionskassen war die BPK bezogen auf die Deckungsrückstellung im Zeitraum 2011 bis 2014 die zweitgrößte und im Jahr 2015 die größte betriebliche Pensionskasse.

Der im gleichen Zeitraum erfolgte Rückgang bei den Deckungsrückstellungen der anderen betrieblichen Pensionskassen, deren Anzahl zwischen den Jahren 2011 und 2015 von neun auf fünf Pensionskassen sank, resultierte in erster Linie aus der Übernahme ihres Pensionsgeschäfts durch überbetriebliche Pensionskassen. Diese verzeichneten bei ihren Deckungsrückstellungen einen Anstieg um 37 % von rd. 12,370 Mrd. EUR im Jahr 2011 auf rd. 16,949 Mrd. EUR im Jahr 2015. Die gesamten Deckungsrückstellungen aller österreichischen Pensionskassen stiegen im gleichen Zeitraum von rd. 14,796 Mrd. EUR um 26 % auf rd. 18,621 Mrd. EUR.

Im direkten Vergleich mit den sieben überbetrieblichen Pensionskassen wiesen drei überbetriebliche Pensionskassen Deckungsrückstellungen auf, die sich im Jahr 2015 zwischen rd. 3,960 Mrd. EUR und rd. 5,748 Mrd. EUR bewegten und damit um ein Mehrfaches höher waren als die Deckungsrückstellung der BPK, obwohl nur eine dieser überbetrieblichen Pensionskassen mehr Begünstigte aufwies als die BPK. Eine dieser drei Pensionskassen hatte rd. 100.000 Begünstigte weniger als die BPK, verfügte aber über eine Deckungsrückstellung von rd. 3,960 Mrd. EUR, die somit um rd. 3,344 Mrd. EUR höher war als die Deckungsrückstellung der BPK. Die Deckungsrückstellungen der anderen vier überbetrieblichen Pensionskassen bewegten sich im Jahr 2015 auf einem mit der BPK jeweils vergleichbaren Niveau von rd. 579,33 Mio. EUR bis 766,83 Mio. EUR, wiesen aber eine deutlich niedrigere Zahl an Begünstigten als die BPK auf. Während die BPK im Jahr 2015 224.341 Begünstigte verzeichnete, entfielen auf diese vier überbetrieblichen Pensionskassen insgesamt 115.997 Begünstigte.

(2) Die nachfolgende Abbildung stellt die Deckungsrückstellung pro Begünstigter bzw. Begünstigtem der BPK den durchschnittlichen Deckungsrückstellungen pro Begünstigter bzw. Begünstigtem der anderen betrieblichen Pensionskassen, der überbetrieblichen Pensionskassen und aller österreichischen Pensionskassen (ohne BPK) per 31. Dezember der Jahre 2011 bis 2015 gegenüber:

Abbildung 2: Vergleich Deckungsrückstellung pro Begünstigter bzw. Begünstigtem, 2011 bis 2015



Quellen: BPK; FMA; RH

Die Deckungsrückstellung pro Begünstigter bzw. Begünstigtem stieg bei der BPK von rd. 1.444 EUR im Jahr 2011 um 90 % auf rd. 2.748 EUR im Jahr 2015. Trotz dieses Anstiegs war die durchschnittliche Deckungsrückstellung pro Begünstigter bzw. Begünstigtem bei den anderen Pensionskassen um ein Mehrfaches höher. So betrug sie beispielsweise im Jahr 2015 bei den anderen betrieblichen Pensionskassen 35.477 EUR und bei den überbetrieblichen Pensionskassen 22.647 EUR.

Die BPK führte ihre niedrige Deckungsrückstellung vor allem auf die im Vergleich zu den anderen Pensionskassen niedrigen Dienstgeberbeiträge zurück. Basierend auf dem zwischen dem Bund und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, abgeschlossenen „Kollektivvertrag über die Pensionskassenzusage für Bundesbedienstete“ vom 10. Juli 2009 waren bei einem Großteil der von der BPK abgeschlossenen Pensionskassenverträge laufende monatliche Dienstgeberbeiträge in Höhe von 0,75 % der Bemessungsgrundlage an die BPK zu zahlen. In der Präambel dieses Kollektivvertrags war vorgesehen, „dass es in einer mittelfristigen Perspektive im Rahmen der budgetären Möglichkeiten zu einem stufenweisen Ansteigen der gegenwärtigen Dienstgeberbeiträge auf branchenübliches vergleichbares durchschnittliches Niveau kommen soll“. Laut den Auswertungen der BPK betrug der im Jahr 2015 bezahlte laufende Dienstgeberbeitrag pro Begünstigter bzw. Begünstigtem bei der BPK rd. 331 EUR und bei den anderen österreichischen Pensionskassen rd. 1.098 EUR. Laut BPK war das „branchenüblich vergleichbare durchschnittliche Beitragsniveau der Dienstgeber“ bei den übrigen Pensionskassen mehr als dreimal so hoch wie bei der BPK. Dementsprechend be-

trug der von der BPK angestrebte Beitragssatz 2,50 % statt der in Geltung befindlichen 0,75 % der monatlichen Bemessungsgrundlage.

Die BPK verwies auch auf den im Vergleich zu den anderen Pensionskassen kürzeren Beitragszeitraum und das Ausbleiben von Übertragungen direkter Leistungszusagen der Dienstgeber bei der BPK. Während bei der BPK die Beiträge für den Großteil der Begünstigten erst ab dem Jahr 2009 geleistet wurden, setzten die Beitragsleistungen bei anderen Pensionskassen bereits früher ein.

14.2

(1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Anteil der von der BPK gebildeten Deckungsrückstellung (d.h. des Pensionskapitals ihrer Begünstigten) an allen von den österreichischen Pensionskassen gebildeten Deckungsrückstellungen im überprüften Zeitraum der Jahre 2011 bis 2015 nur zwischen 2,0 % und 3,3 % lag, obwohl auf die BPK in diesen Jahren jeweils mehr als 20 % aller Begünstigten der österreichischen Pensionskassen entfielen.

(2) Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass die Deckungsrückstellung bzw. das Pensionskapital pro Begünstigter bzw. Begünstigtem bei der BPK weit unter der durchschnittlichen Deckungsrückstellung pro Begünstigter bzw. Begünstigtem bei den anderen Pensionskassen lag. So betrug die Deckungsrückstellung der BPK pro Begünstigter bzw. Begünstigtem im Jahr 2015 nur 2.748 EUR, während die durchschnittliche Deckungsrückstellung pro Begünstigter bzw. Begünstigtem der anderen betrieblichen Pensionskassen 35.477 EUR und jene der überbetrieblichen Pensionskassen 22.647 EUR betrug. Der RH hielt allerdings fest, dass die geringe Höhe der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals bei der BPK vor allem aus den im Vergleich zu den anderen Pensionskassen niedrigen Dienstgeberbeiträgen resultierte. Die Entscheidung über eine etwaige Erhöhung der Dienstgeberbeiträge oblag den Dienstgebern, mit denen die BPK Pensionskassenverträge über die Zusatzpensionen der Begünstigten abgeschlossen hatte.

[Der RH empfahl der BPK, ihre Bemühungen zu einer weiteren Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals fortzusetzen.](#)

14.3

(1) In seiner Stellungnahme verwies das Bundesministerium für Finanzen darauf, dass das Beitrags- und Leistungsrecht im Kollektivvertrag zwischen dem Bund und der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst vereinbart worden sei. Der BPK komme dabei keine direkte Einflussnahme – insbesondere im Hinblick auf die Höhe des Beitrags – zu. Im Vorfeld der Gründung der BPK (vor 1999) sei für die Vertragsbediensteten des Bundes eine Pensionskassenzusage vereinbart worden. Hinsichtlich der Rahmenbedingungen sei bei einer Beitragshöhe von 0,75 % des Bezugs für den Arbeitgeber (Bund) und Eigenbeiträgen der Arbeitnehmerin bzw. des Arbeitnehmers in gleicher Höhe und einem Rechnungszins in Höhe von 5,5 % in Verbindung mit ei-

nem rechnungsmäßigen Überschuss in Höhe von 7,5 % von einer durchschnittlichen Zusatzpension nach durchgehender Beitragsleistung (40 Jahre) von 10 % des Letztbezugs ausgegangen worden. Entsprechend den geänderten Rahmenbedingungen auf den Kapitalmärkten in den Jahren ab 2000 sei mit Ausweitung der Pensionskassenzusage des Bundes auf die Beamtinnen und Beamten auch der Kollektivvertrag hinsichtlich der Zinssätze an die nunmehr im PKG vorgesehenen (niedrigen) Vorgaben angepasst worden. Wegen der nicht erfolgten Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge könne nunmehr die seinerzeitige Zielvorgabe für die durchschnittliche Pensionshöhe nicht mehr erreicht werden. Damit erbringe die BPK in der Regel auch keine laufende Pensionsleistung, sondern zahle nur Abfindungen unterhalb der Geringfügigkeitsgrenze von derzeit 12.000 EUR aus. Dies entspreche eigentlich — insbesondere im Hinblick auf die steuerliche Förderung — nicht der Grundkonzeption des Pensionskassensystems; der Empfehlung des RH, die sich an den Bund und die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst zu richten hätte, sei daher beizupflichten.

(2) Die BPK führte in ihrer Stellungnahme aus, dass der mit Abstand wichtigste „Hebel“ für die Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals die Höhe der Beiträge des Dienstgebers sei. Sie interpretiere die Empfehlung, ihre Bemühungen zu einer weiteren Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals fortzusetzen, daher so, dass damit insbesondere auch die Bemühungen der BPK für eine überfällige Dienstgeberbeitragsenerhöhung im Kollektivvertrag des Bundes fortgesetzt werden sollten.

14.4

Der RH stimmte dem Bundesministerium für Finanzen und der BPK zu, dass die Höhe des Pensionskapitals bzw. der Deckungsrückstellung vor allem durch die Höhe der Dienstgeberbeiträge bestimmt wird. Eine deutliche Erhöhung des Pensionskapitals ohne die tatsächliche Umsetzung des im „Kollektivvertrag über die Pensionskassenzusage für Bundesbedienstete“ (10. Juli 2009) zwischen dem Bund und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, vereinbarten mittelfristigen „Ansteigens“ der Dienstgeberbeiträge auf ein „branchenübliches vergleichbares durchschnittliches Niveau“ erachtete der RH als schwer realisierbar. Er wies auch darauf hin, dass die etwaige Erhöhung der Dienstgeberbeiträge und die damit verbundene finanzielle Belastung der Dienstgeber (etwa des Bundes) — wie im Kollektivvertrag vereinbart — nur im Rahmen der budgetären Möglichkeiten erfolgen kann.

Vergütungen der Pensionskassen

15.1

(1) Für die Erfüllung ihrer Aufgaben (siehe [TZ 4](#) und [TZ 5](#)) erhielten die Pensionskassen Vergütungen, die aus den Beiträgen der Dienstgeber und der Begünstigten für die Zusatzpensionen sowie aus dem Vermögen der VRG finanziert wurden. Für die

Pensionskassen bildeten diese Vergütungen die wichtigste Einnahmenquelle, während sie für die einzahlenden Dienstgeber und Begünstigten Ausgaben bzw. Verminderungen des Pensionskapitals (Deckungsrückstellung) und der Schwankungsrückstellung darstellten.

Die nachfolgende Tabelle weist die Vergütungen der BPK sowie die gesamten Vergütungen der anderen betrieblichen Pensionskassen, der überbetrieblichen Pensionskassen und aller österreichischen Pensionskassen in den Jahren 2011 bis 2015 aus:

Tabelle 7: Vergütungen der Pensionskassen, 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
	in Mio. EUR					in %
Vergütungen der Pensionskassen						
BPK	5,07	5,73	6,33	6,93	7,66	51
<i>davon</i>						
<i>laufende Vergütungen</i>	1,94	2,06	2,02	2,09	2,20	13
<i>Beiträge für die Verwaltungskostenrückstellung</i>	1,25	1,33	1,38	1,44	1,51	21
<i>Vergütungen für die Vermögensverwaltung</i>	1,74	2,22	2,76	3,26	3,82	120
betriebliche Pensionskassen (ohne BPK)	5,12	5,83	4,43	4,25	2,76	-46
überbetriebliche Pensionskassen	60,92	63,10	57,16	62,05	65,77	8
alle Pensionskassen (ohne BPK)	66,04	68,93	61,59	66,30	68,53	4
alle Pensionskassen (mit BPK)	71,11	74,65	67,92	73,24	76,19	7
	in %					
Anteil BPK an Vergütungen aller Pensionskassen	7	8	9	9	10	

BPK = Bundespensionskasse
Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BPK; FMA; RH

Die Vergütungen der BPK stiegen von rd. 5,07 Mio. EUR im Jahr 2011 um 51 % auf rd. 7,66 Mio. EUR im Jahr 2015. Sie basierten auf den Vereinbarungen in den Pensionskassenverträgen und setzten sich vor allem aus den laufenden Vergütungen, den Beiträgen für die Verwaltungskostenrückstellung und den Vergütungen für die Vermögensverwaltung zusammen. Die Vergütung für die Vermögensverwaltung betrug monatlich 0,5 ‰ des „zugeordneten“ Vermögens, das auf monatlichen Durchschnittswerten des veranlagten Vermögens der VRG basierte. Als Folge der Zunahme des veranlagten Vermögens stieg die Vergütung für die Vermögensverwaltung von rd. 1,74 Mio. EUR im Jahr 2011 um 120 % auf rd. 3,82 Mio. EUR im Jahr 2015. Damit entfielen im Jahr 2015 rd. 50 % der Vergütungen der BPK auf die Vergütung für die Vermögensverwaltung.

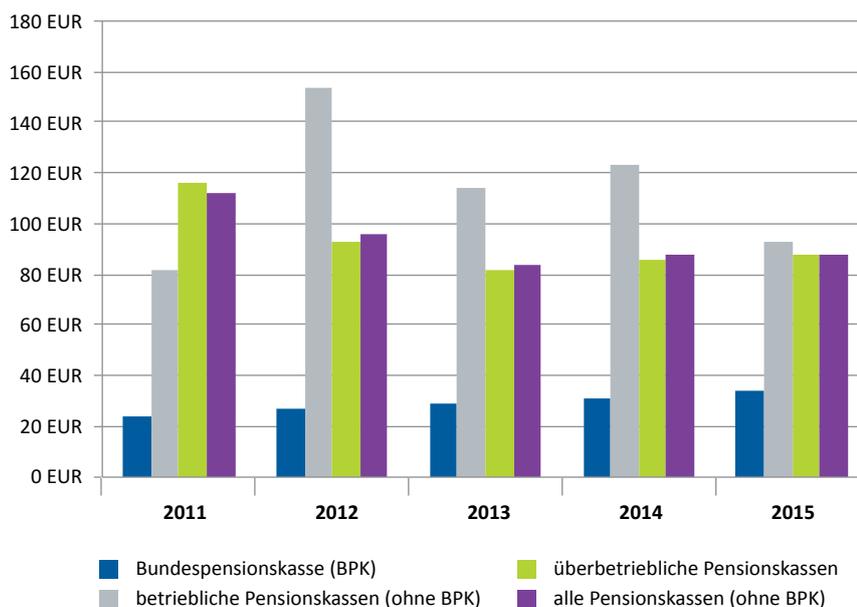
Die Vergütungen der BPK lagen ab dem Jahr 2013 über den gesamten Vergütungen der anderen betrieblichen Pensionskassen, deren Pensionsgeschäft (und Vergütungen) zunehmend die überbetrieblichen Pensionskassen übernahmen. Die Vergütungen der überbetrieblichen Pensionskassen wiesen in den Jahren 2011 bis 2015 einen Anstieg von 8 % auf. Der Anteil der Vergütungen der BPK an den gesamten Vergütungen aller österreichischen Pensionskassen stieg von rd. 7 % im Jahr 2011 auf rd. 10 % im Jahr 2015.

Im direkten Vergleich wiesen drei überbetriebliche Pensionskassen in den Jahren 2011 bis 2015 höhere Vergütungen als die BPK auf. Alle anderen betrieblichen und überbetrieblichen Pensionskassen erhielten niedrigere Vergütungen als die BPK.

(2) Zur Erhöhung der Vergleichbarkeit der Vergütungen der Pensionskassen setzte der RH die Vergütungen in Relation zu den in der **TZ 13** und der **TZ 14** angewendeten Größenkriterien (Anzahl der Begünstigten sowie Höhe der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals).

Die nachfolgende Abbildung weist die Vergütungen pro Begünstigter bzw. Begünstigtem der BPK und die durchschnittlichen Vergütungen pro Begünstigter bzw. Begünstigtem der anderen betrieblichen Pensionskassen, der überbetrieblichen Pensionskassen sowie aller österreichischen Pensionskassen in den Jahren 2011 bis 2015 aus:

Abbildung 3: Vergleich Vergütungen pro Begünstigter bzw. Begünstigtem, 2011 bis 2015

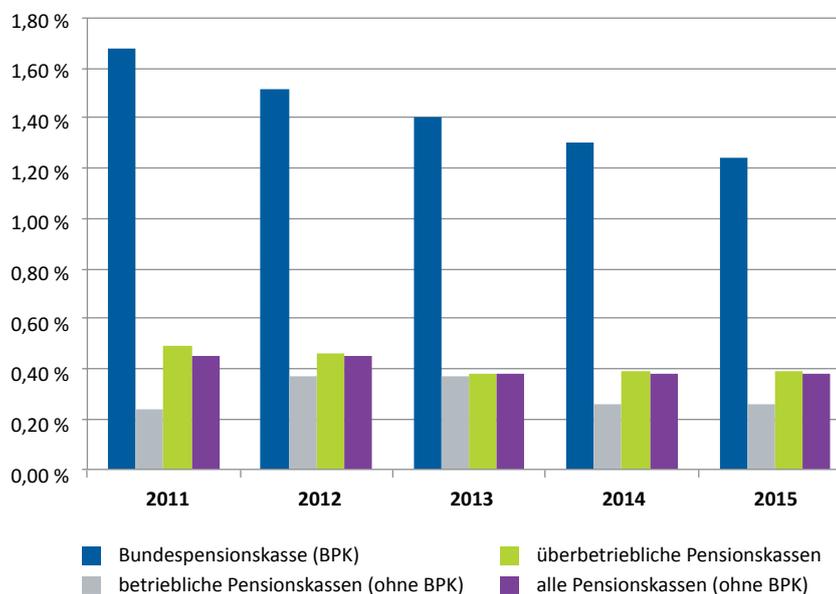


Quellen: BPK; FMA; RH

Die Vergütungen pro Begünstigter bzw. Begünstigtem bei der BPK stiegen zwischen den Jahren 2011 und 2015 von rd. 24 EUR um 41 % auf rd. 34 EUR. Trotz dieser Zunahme lagen sie in allen Jahren unterhalb der durchschnittlichen Vergütung pro Begünstigter bzw. Begünstigtem sowohl der betrieblichen als auch der überbetrieblichen Pensionskassen. Die durchschnittlichen Vergütungen pro Begünstigter bzw. Begünstigtem bei den überbetrieblichen Pensionskassen, mit denen die BPK hinsichtlich der Anzahl der Begünstigten besser vergleichbar war als mit den betrieblichen Pensionskassen, entwickelten sich gegensätzlich zu jenen bei der BPK und sanken von rd. 116 EUR im Jahr 2011 um 24 % auf rd. 88 EUR im Jahr 2015. Die Vergütungen waren damit aber noch immer mehr als doppelt so hoch wie bei der BPK. Auch im Vergleich mit allen anderen Pensionskassen erhielt die BPK in allen fünf Jahren die niedrigsten Vergütungen pro Begünstigter bzw. Begünstigtem.

Die nachfolgende Abbildung weist für die BPK die Relation zwischen erhaltenen Vergütungen und der von ihr gebildeten Deckungsrückstellung für die Jahre 2011 bis 2015 aus und vergleicht diese jeweils mit den Durchschnittswerten der anderen betrieblichen Pensionskassen, der überbetrieblichen Pensionskassen sowie aller österreichischen Pensionskassen:

Abbildung 4: Vergleich der Vergütungen in Relation zur Deckungsrückstellung, 2011 bis 2015



Quellen: BPK; FMA; RH

Die Vergütungen in Relation zur Deckungsrückstellung der BPK betragen im Jahr 2011 rd. 1,68 % und sanken bis zum Jahr 2015 auf 1,24 %. Trotz dieses Rückgangs waren die Vergütungen in Relation zur Deckungsrückstellung bei der BPK höher als bei den anderen betrieblichen und den überbetrieblichen Pensionskassen. Deren Durch-

schnittswerte blieben in den Jahren 2011 und 2012 unter 0,50 % und ab dem Jahr 2013 sogar unter 0,40 %. Auch im direkten Vergleich mit den anderen Pensionskassen erhielt die BPK in allen fünf Jahren — mit Ausnahme des Jahres 2014 — die höchsten Vergütungen gemessen an der Deckungsrückstellung.

15.2

Der RH wies darauf hin, dass ein Vergleich der Vergütungen der BPK und der anderen Pensionskassen je nach gewählter Bezugsgröße zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führte:

- Beim Vergleich der absoluten Höhe der Vergütungen wiesen nur drei überbetriebliche Pensionskassen eine höhere Vergütung als die BPK auf. Dementsprechend entfielen im Jahr 2015 rd. 10 % aller an Pensionskassen gezahlten Vergütungen auf die BPK.
- Bei einem Vergleich der Vergütungen pro Begünstigter bzw. Begünstigtem war die BPK aufgrund ihrer hohen Anzahl an Begünstigten die kostengünstigste österreichische Pensionskasse.
- Bei einem Vergleich der Vergütungen in Relation zur Deckungsrückstellung (Vergütungen in Prozent der gebildeten Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals der Begünstigten) war die BPK im vom RH überprüften Zeitraum der Jahre 2011 bis 2015 die teuerste — bzw. im Jahr 2014 die zweitteuerste — österreichische Pensionskasse.

Der RH hob hervor, dass diese gegensätzlichen Vergleichsergebnisse zeigten, dass die BPK mit den anderen österreichischen Pensionskassen nur eingeschränkt vergleichbar war. Obwohl die BPK als betriebliche Pensionskasse gegründet wurde, war sie hinsichtlich der Höhe ihrer Vergütungen und der Anzahl ihrer Begünstigten nur mit großen überbetrieblichen Pensionskassen vergleichbar. Hinsichtlich der von ihr aufgebauten Deckungsrückstellungen, die dem Pensionskapital der VRG entsprachen, bewegte sie sich im Bereich der „kleineren“ überbetrieblichen Pensionskassen. Nur eine betriebliche Pensionskasse wies eine vergleichbar hohe Deckungsrückstellung wie die BPK auf; dies aber mit nur rd. 2.000 Begünstigten, während die BPK in den Jahren 2011 bis 2015 jeweils über 200.000 Begünstigte hatte.

Im Hinblick auf eine Verbesserung des ungünstigen Verhältnisses der vergleichsweise hohen Vergütungen zur niedrigen Deckungsrückstellung der BPK wies der RH auf seine Empfehlung zur Erhöhung der Deckungsrückstellung in der **TZ 14** sowie auf die Vergütungen der BPK für die Vermögensverwaltung in Höhe von monatlich 0,5 % des durchschnittlich veranlagten Vermögens hin. Diese Vergütungen stiegen von rd. 1,74 Mio. EUR im Jahr 2011 auf einen mehr als doppelt so hohen Wert von

rd. 3,82 Mio. EUR im Jahr 2015 und machten im Jahr 2015 rd. 50 % der Vergütungen der BPK aus.

Da die BPK gemessen an der Deckungsrückstellung die teuerste — bzw. im Jahr 2014 die zweitteuerste — österreichische Pensionskasse war, empfahl der RH der BPK und dem Bundesministerium für Finanzen als Vertreter des Bundes, im Interesse der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft auf eine Senkung der Vergütungen für die Vermögensverwaltung hinzuwirken.

15.3

(1) Das Bundesministerium für Finanzen teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die BPK — wie vom RH festgestellt — mit anderen österreichischen Pensionskassen nur eingeschränkt vergleichbar sei. Während die BPK bei einem Vergleich der Vergütungen in Relation zur Deckungsrückstellung die teuerste Pensionskasse sei, habe ein Vergleich der Vergütung pro Begünstigter bzw. Begünstigtem die BPK als kostengünstigste Pensionskasse ergeben. Da die vergleichsweise niedrige Deckungsrückstellung auf niedrigere — und von der BPK nicht zu beeinflussende — Dienstgeberbeiträge und kürzere Beitragszeiten bei der BPK zurückzuführen sei, erscheine ein Vergleich der Vergütungen im Verhältnis zur Deckungsrückstellung problematisch. Dessen ungeachtet stehe aber das Bundesministerium für Finanzen einer Senkung der Vergütungen für die Vermögensverwaltung — obwohl diese Thematik in die Zuständigkeit von Vorstand und Aufsichtsrat der BPK falle — grundsätzlich positiv gegenüber.

(2) Die BPK erachtete ihre Stellungnahme zur **TZ 15** als den „zentralsten Kritikpunkt“ an dem Prüfungsergebnis des RH. Der RH gliederte die Stellungnahme entsprechend den von der BPK darin behandelten Themen:

a) Die BPK betonte in ihrer Stellungnahme, dass sie — wie auch der RH — gegenüber einer Senkung der Vergütung für die Vermögensverwaltung grundsätzlich positiv eingestellt sei. Allerdings erachte sie den Zeitpunkt für eine entsprechende signifikante Absenkung im Sinne der erforderlichen Dotierung der Verwaltungskostentrückstellung erst für sinnvoll, wenn das Vermögen, insbesondere durch eine Dienstgeberbeitragsserhöhung des Bundes, deutlich gestiegen sei. Sollten sich aus den externen Umständen (zum Beispiel aus einer substanziellen Beitragserhöhung) künftige Möglichkeiten für eine signifikante Senkung der Vergütungen für die Vermögensverwaltung ergeben, so werde die BPK diese im Rahmen der bestehenden Ziele und Strategie — wie auch schon in der Vergangenheit — selbstverständlich ergreifen.

b) Die BPK sprach sich entschieden gegen die sich aus Abbildung 4 und den entsprechenden Textstellen ergebende, ihrer Ansicht nach die Tatsachen verzerrende Darstellung in Bezug auf die getroffenen Vergütungsvergleiche mit den anderen Pensionskassen aus. Der RH bediene sich hier eines irreführenden und ungeeigneten

ten Vergleichsmaßstabs. Denn der RH hebe in der **TZ 14** selbst klar hervor, dass die durchschnittliche Deckungsrückstellung der BPK massiv geringer sei als in den anderen Pensionskassen. Aus den dort angeführten Beträgen errechne sich, dass 2015 die durchschnittlichen Deckungsrückstellungen der überbetrieblichen Pensionskassen mehr als achtmal (22.647 EUR/2.748 EUR) so groß sind wie jene der BPK, die Deckungsrückstellungen der übrigen betrieblichen Pensionskassen seien sogar beinahe dreizehnmal (35.477 EUR/2.748 EUR) so groß wie jene der BPK. Der RH vergleiche sehr plakativ die angeführten Vergütungen prozentuell auf Basis der Deckungsrückstellung und nicht ausschließlich auf Basis der Vergütungen in Euro pro Begünstigter bzw. Begünstigtem, was ein geeigneterer Vergleich wäre.

Die Abbildung 4 sei laut BPK aber auch irreführend, weil sie den Eindruck erwecke, als würde die Deckungsrückstellung mit dem dargestellten Prozentsatz durch Vergütungen belastet. Dies sei allerdings nicht der Fall. Nur etwa die Hälfte der Vergütungen (nämlich die Vergütungen für die Vermögensverwaltung) würden zunächst die Schwankungsrückstellung und dann erst, wenn überhaupt, die Deckungsrückstellung belasten. Die übrigen relevanten Vergütungen seien kein Prozentsatz der vorhandenen Deckungsrückstellung oder des vorhandenen Vermögens und würden diese auch nicht belasten, sondern würden als Prozentsatz der Beiträge eingehoben.

c) Die BPK sprach sich auch gegen die Einbeziehung der Dotierung der Verwaltungskostenrückstellung in die „Vergütungen“ aus:

- Die Differenz zwischen der üblichen Darstellungsform der Betriebsaufwände und den vom RH dargestellten „Vergütungen“ finde sich bilanztechnisch hauptsächlich in der „Veränderung der geschäftsplanmäßigen Verwaltungskostenrückstellung“. Diese Rückstellung sei in Pensionskassen die zwingend erforderliche Vorsorge für die spätere Auszahlungsphase.
- Diese Vorsorge (Rückstellung) für die Auszahlungsphase sei in der BPK mit ihren viel niedrigeren Beiträgen, der deutlich kürzeren Laufzeit seit ihrer deutlich späteren Errichtung und dem Ausbleiben von Übertragungen von direkten Leistungszusagen der Dienstgeber prozentuell vollkommen anders zu dotieren als in anderen Pensionskassen.

- Die Einbeziehung der Veränderung der Verwaltungskostenrückstellung in einen entsprechenden Vergleich werde wohl — wenn überhaupt — nur für Versicherungsmathematiker unter Umständen vereinzelte Aufschlüsse zulassen. Jedenfalls zeige ein entsprechender Vergleich eher den jeweiligen Vorsorgebedarf und das Sicherheitsdenken der Pensionskasse, spiegle aber kaum das Thema der kosteneffizienten Führung einer Pensionskasse, im Interesse der Begünstigten und des Eigentümers, geeignet wider.
- Zumal sich der Vorsorgebedarf in Form der Verwaltungskostenrückstellung aus dem Gesetz, den Verordnungen der FMA und nicht zuletzt dem von der FMA auch genehmigten Geschäftsplan ergebe, halte die BPK einen Vergleich unter dem Punkt „Vergütungen“, wie insbesondere in Abbildung 4 und den entsprechenden Textpassagen im Bericht des RH geschehen, in der vorliegenden Berichtsform als irreführend.

Laut BPK wäre der Vergleich des RH ohne Einbeziehung der Dotierung der Verwaltungskostenrückstellung wesentlich aussagekräftiger. Diesbezüglich wies die BPK auch darauf hin, dass — wie in Tabelle 3 dargestellt — im Laufe der Jahre 2011 bis 2015 die „sonstigen Betriebs-, Verwaltungs- und Vertriebsaufwendungen“ um 21 %, die „Veränderung der Verwaltungskostenrückstellung“ aber um 83 % gestiegen seien.

d) Die BPK übermittelte einen von ihr selbst erstellten Vergleich mit sieben überbetrieblichen österreichischen Pensionskassen; dies auf Basis der jährlichen Betriebsaufwände pro Begünstigter bzw. Begünstigtem. Demnach habe die BPK für das Jahr 2015 die niedrigsten jährlichen Betriebsaufwände pro Begünstigter bzw. Begünstigtem aufgewiesen. Die Pensionskasse mit dem zweitniedrigsten Wert in diesem Vergleich habe bereits mehr als viermal so hohe jährliche Betriebsaufwände pro Begünstigter bzw. Begünstigtem verzeichnet. Die BPK erachtete diesen Vergleich als aussagekräftiger als die vom RH durchgeführten Vergleiche.

15.4

(1) Der RH wies gegenüber dem Bundesministerium für Finanzen darauf hin, dass er die Vergütungen der österreichischen Pensionskassen sowohl im Verhältnis zu ihren Begünstigten als auch im Verhältnis zu ihren Deckungsrückstellungen mit jeweils unterschiedlichen Ergebnissen verglichen hatte. Durch die Verwendung beider Größenkriterien (Anzahl der Begünstigten und Höhe der Deckungsrückstellung) trug der RH der besonderen Situation der BPK Rechnung; nämlich einer hohen Anzahl an Begünstigten und einer niedrigen Deckungsrückstellung.

(2) a) Der RH anerkannte die von der BPK zum Ausdruck gebrachte, grundsätzlich positive Einstellung gegenüber einer Senkung der Vergütungen für die Vermögensverwaltung. Die Einschätzung der BPK, dass es eine Senkung aber erst infolge einer

deutlichen Erhöhung der Dienstgeberbeiträge geben könne, teilte der RH nicht. Er wies auf die unterschiedliche Höhe der Vergütungen für die Vermögensverwaltung in den Jahren 2011 bis 2015 hin, die von rd. 1,74 Mio. EUR im Jahr 2011 um 51 % auf rd. 3,82 Mio. EUR im Jahr 2015 gestiegen war. Auch in den Jahren mit vergleichsweise niedrigen Vergütungen für die Vermögensverwaltung (etwa im Jahr 2011) verzeichnete die BPK ein positives Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit.

b) Der RH konnte auch den Vorwurf der BPK, wonach er sich bei der Abbildung 4 und den entsprechenden Textstellen eines irreführenden und ungeeigneten Vergleichsmaßstabs bedient hätte, nicht nachvollziehen. Aufgrund der besonderen und von ihm auch in mehreren TZ beschriebenen Situation der BPK, die durch vergleichsweise viele Begünstigte und eine für diese Anzahl von Begünstigten niedrige Deckungsrückstellung gekennzeichnet war, zog der RH beide Größenkriterien (Anzahl der Begünstigten und Höhe der Deckungsrückstellung) heran. Die ausschließliche Beschränkung auf das Größenkriterium der Anzahl der Begünstigten, wie von der BPK in ihrer Stellungnahme gefordert, hätte keine umfassende Aussage ermöglicht.

Hinsichtlich des von der BPK im Zusammenhang mit der Abbildung 4 angeführten Eindrucks einer Belastung der Deckungsrückstellung mit dem dargestellten Prozentsatz der Vergütungen in Relation zur Deckungsrückstellung verwies der RH auf seine Ausführungen zur Abbildung 4, in denen eine derartige Belastung nicht thematisiert wurde.

c) Bezüglich der von der BPK geäußerten Kritik an der Zusammensetzung der vom RH bei seinem Vergleich verwendeten Vergütungen entgegnete der RH der BPK, dass sie die gleichen Vergütungskategorien¹⁹ sowohl in ihren Jahresabschlüssen der Jahre 2011 bis 2015 als auch in den Auswertungen für den RH berücksichtigt hatte. Daher erachtete der RH die Verwendung dieser Vergütungskategorien als gerechtfertigt.

d) Der RH erachtete den von der BPK durchgeführten Vergleich der jährlichen Betriebsaufwände pro Begünstigter bzw. Begünstigtem als eine weitere Möglichkeit, Pensionskassen zu vergleichen. Allerdings wies er darauf hin, dass dieser Vergleich nur Aussagen über die Aufwendungen der Pensionskassen, nicht aber über die von den Pensionskassen ihren Begünstigten und deren Dienstgebern (in Form von Vergütungen) verursachten Kosten, ermöglicht.

Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

¹⁹ Zu diesen Vergütungskategorien zählten vor allem die laufenden Vergütungen, die Beiträge für die Verwaltungskostenrückstellung und die Vergütungen für die Vermögensverwaltung (siehe Tabelle 7).

Veranlagungsstrategien und Asset Management

Festlegung der Veranlagungsstrategie

16 Das Asset Management der BPK umfasste die Entscheidungen über die Veranlagung der zur Verfügung stehenden Mittel und die Steuerung des Veranlagungsportfolios. Eine wesentliche Grundlage für das Asset Management der BPK war die Veranlagungsstrategie. Diese legte der Aufsichtsrat auf Antrag des Vorstands in seinen vierteljährlichen Sitzungen fest.

Der Aufsichtsrat der BPK legte die Veranlagungsstrategie in Form einer Benchmark fest. Die Benchmark entsprach dem „strategischen“ Veranlagungsmix der BPK. Dabei handelte es sich um die „strategischen“ Vorgaben des Aufsichtsrats an den Vorstand, welche Anteile des Vermögens der VRG in welchen Assetklassen — beispielsweise in den Assetklassen „Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber“, „Aktien Europa“ oder „Immobilien“ — zu veranlagen waren. Die konkrete Veranlagung innerhalb der jeweiligen Assetklasse — beispielsweise die Wahl zwischen deutschen oder französischen Staatsanleihen in der Assetklasse „Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber Eurozone Investment Grade“ — oblag dem Vorstand. Zusätzlich zu den Assetklassen definierte der Aufsichtsrat „taktische“ Abweichungsbandbreiten, innerhalb welcher der Vorstand von den „strategischen“ Vorgaben abweichen durfte.

Umsetzung der Veranlagungsstrategie

17.1 Die Umsetzung der vom Aufsichtsrat der BPK festgelegten Veranlagungsstrategie oblag dem Vorstand. Externe Asset Manager spielten nur als Fondsmanager von Investmentfonds, an denen die BPK Anteile erwarb, eine Rolle. Maßgeblich für diese Fondsmanager war dabei nicht die Veranlagungsstrategie der BPK, sondern die Veranlagungsstrategie des jeweiligen Investmentfonds.

Die nachfolgende Tabelle stellt die strategische Benchmark und die zulässigen taktischen Abweichungen der tatsächlichen Verteilung des veranlagten Vermögens der VRG auf die verschiedenen Assetklassen per 30. Dezember der Jahre 2011 bis 2015 und per 30. Juni 2016 gegenüber:

Tabelle 8: Benchmark und tatsächliche Veranlagung des Vermögens der VRG, 2011 bis 2016

ASSETKLASSEN	strategisch	taktisch		tatsächliche Verteilung der Veranlagungen per					
	Benchmark der BPK	Minimum	Maximum	30. Dezember					30. Juni
				2011	2012	2013	2014	2015	2016
	in %								
Geldmarkt	0	0	60	19	0	2	3	7	10
Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber Eurozone Investment Grade	30–35 ¹	0–25 ¹	70	42	26	21	20	15	7
Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber Großbritannien	0	0	10	0	2	0	0	0	0
Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber Europa Sonstige	0	0	10	0	0	3	1	0	0
Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber USA	0	0	5–10 ¹	0	0	0	3	0	0
Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber Kanada	0	0	5	0	0	0	0	0	0
Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber Australien	0	0	5–10 ¹	0	0	5	5	5	4
Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber Japan	0	0	5	0	0	0	0	0	0
Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber	30–35¹	0–25¹	70	42	28	28	29	20	12
Anleihen Sonstige weltweit	5	0	20–25¹	7	7	11	7	13	21
gedeckte Schuldverschreibungen	0	0	15	4	4	0	0	0	0
Unternehmensanleihen	16	0	40	24	31	16	23	28	23
Wandelanleihen	5	0	6–10¹	0	2	4	4	5	3
Festverzinsliche Wertpapiere	56–61¹	0–25¹	100	96	72	62	65	73	69
Aktien Europa	10	0	32	0	13	10	7	0	0
Aktien USA	10	0	32	0	0	0	0	0	0
Aktien Japan	2	0	10	0	3	10	8	0	0
Aktien Emerging Markets	0–2¹	0	10	0	0	1	0	0	0
Aktien Welt	2–0¹	0	20	0	0	2	4	4	4
Aktien	24	0	32	0	15	22	19	4	4
Immobilien	10	0	10–30¹	2	8	8	17	20	19
Rohstoffe	5	0	10	2	4	8	0	3	3
Erneuerbare Energien & Ressourcen	0–5¹	0	0–10¹	0	0	0	0	0	5
Summe	100			100	100	100	100	100	100
	in Mio. EUR								
Veranlagtes Vermögen der VRG²				310,66	401,72	483,89	573,68	664,54	720,07

VRG = Veranlagungs- und Risikogemeinschaft(en)

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die angeführten Intervalle veranschaulichen die Veränderungen innerhalb des Zeitraums vom 30. Dezember 2011 bis 30. Juni 2016. Soweit es für die Feststellungen des RH relevant ist, werden in den nachfolgenden Ausführungen detaillierte Angaben zu den einzelnen Werten und ihrem Geltungszeitraum gemacht.

² Die Abweichungen zur Tabelle 4 resultieren aus unterschiedlichen Bewertungsvorschriften für den Rechenschaftsbericht des Spezialfonds einerseits sowie für den Rechenschaftsbericht der VRG und für die Bilanz der BPK andererseits.

Quelle: BPK

Die Veranlagungsstrategie der BPK sah bis zur Aufsichtsratssitzung am 18. März 2016 einen Anteil an festverzinslichen Wertpapieren von 61 % am veranlagten Vermögen der VRG vor, wobei 35 % des veranlagten Vermögens auf die Assetklasse von Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber in der Eurozone, die ein Rating im Investment Grade-Bereich aufwiesen, entfallen sollten. Bei dieser Sitzung senkte der Aufsichtsrat — auf Vorschlag des Vorstands — den strategisch vorgesehenen Anteil dieser Assetklasse auf 30 % und den Anteil der festverzinslichen Wertpapiere auf 56 % des veranlagten Vermögens der VRG. Gleichzeitig sah der Aufsichtsrat erstmals eine Assetklasse „Erneuerbare Energien und Ressourcen“ vor, auf die 5 % des veranlagten Vermögens entfallen sollten.

Eine annähernd der Benchmark entsprechende Veranlagung war nur per 30. Dezember 2013 auf der aggregierten Ebene der festverzinslichen Wertpapiere, Aktien und Immobilien gegeben. Zu den anderen fünf Stichtagen wich die tatsächliche Veranlagung von den strategischen Vorgaben des Aufsichtsrats ab, blieb aber grundsätzlich im Rahmen der taktisch zulässigen Abweichungen (siehe [TZ 18](#)). Die Abweichungen der tatsächlichen Veranlagung von der Benchmark des Aufsichtsrats und die nachfolgend beschriebenen Veränderungen der Veranlagung im Zeitverlauf resultierten aus den Marktgegebenheiten, die in den Jahren 2011 bis 2016 durch sinkende Zinsen — vor allem für risikoarme Veranlagungen — und durch eine unsichere wirtschaftliche Entwicklung geprägt waren.

Der Anteil der festverzinslichen Wertpapiere lag per 30. Dezember 2011 mit 96 % deutlich über der strategischen Vorgabe von 61 % des veranlagten Vermögens der VRG. In den Folgejahren sank der Anteil der festverzinslichen Wertpapiere und betrug 69 % per 30. Juni 2016. Diese Abnahme resultierte in erster Linie aus dem Rückgang der Veranlagungen in der Assetklasse „Anleihen öffentlicher Emittenten und Garantiegeber Eurozone Investment Grade“, deren Anteil am veranlagten Vermögen von 42 % per 30. Dezember 2011 auf 7 % per 30. Juni 2016 zurückging. Einem noch stärkeren Rückgang der Veranlagungen in festverzinslichen Wertpapieren wirkte die Zunahme der Veranlagungen in der Assetklasse „Anleihen Sonstige weltweit“ entgegen, deren Anteil am veranlagten Vermögen von 7 % per 30. Dezember 2011 auf 21 % per 30. Juni 2016 zunahm. Die Assetklasse „Anleihen Sonstige weltweit“ beinhaltete vor allem Veranlagungen in Anleihen von öffentlichen Gebietskörperschaften und in von diesen garantierten Anleihen, die kein Rating mit Investment Grade aufwiesen, aber grundsätzlich mit höheren Erträgen verbunden waren. Der Anteil der Immobilien am veranlagten Vermögen der VRG stieg von 2 % per 30. Dezember 2011 auf 19 % per 30. Juni 2016 an.

Der Anteil der Aktien, der am 30. Dezember 2011 noch 0 % betrug, stieg im Jahr 2012 auf 15 % und im Jahr 2013 auf 22 %, bevor er bis 30. Dezember 2015 auf 4 % zurückging und so deutlich unter der strategischen Vorgabe des Aufsichtsrats von 24 % lag.

Die vom Aufsichtsrat festgelegte Veranlagungsstrategie war mit einem Aktienanteil von 24 % — gemäß der von der Oesterreichischen Kontrollbank Aktiengesellschaft (**OeKB**) verwendeten Systematik²⁰ — einem konservativen Veranlagungstyp (Aktienanteil von über 16 % bis 24 %) zuzuordnen. Die tatsächliche Veranlagung des Vermögens der VRG entsprach in den Jahren 2013 und 2014 mit 22 % und 19 % diesem konservativen Veranlagungstyp und in den anderen Jahren, mit einem Aktienanteil von 0 % bis 15 %, einem defensiven Veranlagungstyp (Aktienanteil bis 16 %).

17.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass — mit Ausnahme des Jahres 2013 — die Veranlagung des Vermögens der VRG per Ende der Jahre 2011 bis 2015 und per 30. Juni 2016 deutlich von den strategischen Vorgaben der Benchmark abwich.

Auch gemäß der Systematik der OeKB, die in Abhängigkeit vom Aktienanteil des veranlagten Vermögens unterschiedliche Veranlagungstypen für die Pensionskassen definierte, wies die Veranlagung der BPK wiederholt einen anderen Veranlagungstyp als ihre Benchmark auf. So entsprach ihr Veranlagungstyp nur in den Jahren 2013 und 2014 dem konservativen Veranlagungstyp der Benchmark. In den anderen Jahren war die Veranlagung einem defensiven Veranlagungstyp zuzuordnen.

Der RH empfahl der BPK zu überprüfen, inwieweit ihre Benchmark den Gegebenheiten am Finanzmarkt und den Veranlagungsmöglichkeiten der BPK entspricht. Gegebenenfalls sollte die Benchmark — unter Berücksichtigung gesetzlicher Veranlagungsvorschriften — den Marktgegebenheiten angepasst werden, sodass eine Angleichung von Benchmark und tatsächlicher Veranlagung ermöglicht wird.

17.3

(1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen teile es die Empfehlung des RH.

(2) Die BPK wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass es bereits eine zumindest jährliche (und in der Praxis häufigere) Überprüfung der Benchmark und der Veranlagungsmöglichkeiten durch den Aufsichtsrat und den Vorstand gebe. Für den Fall, dass der Vorstand und/oder der Aufsichtsrat nicht zuletzt aufgrund der Verände-

²⁰ Veranlagungstypen gemäß OeKB-Systematik: Aktienanteil bis 16 %: defensiver Veranlagungstyp; Aktienanteil von über 16 % bis 24 %: konservativer Veranlagungstyp; Aktienanteil von über 24 % bis 32 %: ausgewogener Veranlagungstyp; Aktienanteil von über 32 % bis 40 %: aktiver Veranlagungstyp; ab einem Aktienanteil von über 40 %: dynamischer Veranlagungstyp

rungen der Marktgegebenheiten einen Anpassungsbedarf sehen, komme es gewöhnlich zu entsprechenden Anträgen an den Aufsichtsrat.

Bezüglich eines generellen „Angleichs“ zwischen strategischer Asset Allokation und taktischer Asset Allokation teilte die BPK mit, dass in der Vorgabe der strategischen Asset Allokation eigens „Bandbreiten“ für die taktische Asset Allokation festgelegt worden seien, damit in der Veranlagung auch auf die jeweiligen Marktsituationen eingegangen werden könne.

Die BPK sehe derzeit nicht die Notwendigkeit einer Anpassung der Benchmark lediglich zu dem Zweck, eine Angleichung von Benchmark und tatsächlicher Veranlagung auch in jenen Zeiten zu ermöglichen, zu denen diese Angleichung wegen des Value at Risk–Limits allenfalls temporär nicht möglich sei.

17.4

Der RH entgegnete der BPK, dass er — entgegen den Ausführungen in der Stellungnahme der BPK — eine vollständige Angleichung zwischen der Benchmark und der tatsächlichen Veranlagung für nicht erforderlich erachte. Allerdings sollte die Benchmark erreichbar sein, um ihren Zweck als strategische Vorgabe des Aufsichtsrats für die tatsächliche Veranlagung durch den Vorstand zu erfüllen. Die Einschätzung der BPK, dass die Angleichung „allenfalls temporär nicht möglich“ war, teilte der RH nicht. An den vom RH überprüften Stichtagen (jeweils zum Ende der Jahre 2011 bis 2015 und zum 30. Juni 2016) wich die tatsächliche Veranlagung — mit Ausnahme des Jahres 2013 — deutlich von der Benchmark ab. Darüber hinaus informierte auch der Vorstand den Aufsichtsrat im überprüften Zeitraum mehrmals, dass eine der Benchmark entsprechende Veranlagung nicht möglich war (siehe [TZ 21](#)).

Der RH führte weiters aus, dass ein deutliches Abweichen von tatsächlicher Veranlagung und Benchmark auch zu einer verringerten Aussagekraft von Kennzahlen bzw. Kennzahlenvergleichen, welche die BPK bei der Verwaltung und Steuerung ihres Veranlagungsportfolios berücksichtigt, führen kann. Er verwies exemplarisch auf die verringerte Aussagekraft der auf der Benchmark basierenden mittelfristigen Ertragserwartung (siehe [TZ 23](#)) und des Performancevergleichs der tatsächlichen Veranlagung mit der Benchmark (siehe [TZ 25](#)).

Der RH blieb daher bei seiner Empfehlung.

Einhaltung der Veranlagungsstrategie

18.1

Die Veranlagung des Vermögens der VRG wich an den vom RH überprüften Stichtagen der Jahre 2011 bis 2016 — mit Ausnahme des Jahres 2013 — deutlich von den strategischen Vorgaben der Benchmark ab (siehe [TZ 17](#)), bewegte sich aber an den vom RH überprüften Stichtagen innerhalb der vom Aufsichtsrat festgelegten taktisch zulässigen Abweichungsbandbreiten.²¹

Basierend auf den jeweiligen Anträgen des Vorstands passte der Aufsichtsrat diese Abweichungsbandbreiten für verschiedene Assetklassen wiederholt an. So reduzierte der Aufsichtsrat im März 2013 das taktisch zulässige Minimum für die Assetklasse „Anleihen öffentliche Emittenten und Garantiegeber Eurozone Investment Grade“ von 25 % auf 20 % des veranlagten Vermögens.

Für die gleiche Assetklasse beantragte der Vorstand im Rahmen der am 25. September 2015 stattgefundenen Sitzung des Aufsichtsrats eine Reduktion des taktisch zulässigen Minimums von 20 % auf 15 %, weil „auf Basis der Vorgaben eines Minimums von 20 % (...) europäische Staatsanleihen gekauft werden“ müssten, „wodurch sich das Portfoliorisiko ohne einen Anstieg der Rendite erhöhen würde“. Der Aufsichtsrat folgte dem Antrag des Vorstands und reduzierte das taktisch zulässige Minimum für diese Assetklasse auf 15 %.

Per 30. Dezember 2015 betrug der Anteil der Assetklasse „Anleihen öffentliche Emittenten und Garantiegeber Eurozone Investment Grade“ rd. 15,4 %. Bei der am 18. März 2016 stattgefundenen Sitzung des Aufsichtsrats beantragte der Vorstand aufgrund des Niedrigzinsumfelds eine weitere Reduktion des taktisch zulässigen Minimums für diese Assetklasse von 15 % auf 0 %. Der Aufsichtsrat folgte dem Antrag des Vorstands und reduzierte das taktisch zulässige Minimum auf 0 % sowie die strategische Vorgabe von 35 % auf 30 % des veranlagten Vermögens. Per 30. Juni 2016 lag der Anteil dieser Assetklasse bei 7 % des veranlagten Vermögens der VRG.

18.2

Der RH erachtete die Festlegung eines taktisch zulässigen Maximums für Veranlagungen in einzelne Assetklassen als zielführend im Hinblick auf die Diversifikation der Veranlagungen und eine Senkung des Veranlagungsrisikos.

Im Zusammenhang mit dem ebenfalls vom Aufsichtsrat festgelegten taktisch zulässigen Minimum für Veranlagungen in einzelne Assetklassen wies der RH darauf hin, dass aufgrund der ungünstigen Renditesituation für die Assetklasse „Anleihen öffentliche Emittenten und Garantiegeber Eurozone Investment Grade“ bis Ende

²¹ Die Überprüfung bezog sich auf den 30. Dezember der Jahre 2011 bis 2015 und den 30. Juni 2016.

Juni 2016 mehrmals eine Absenkung des taktisch zulässigen Minimums für Veranlagungen in diese Assetklasse erforderlich war.

Daher empfahl der RH der BPK, bei der Benchmark die taktisch zulässigen Maxima für Veranlagungen in einzelne Assetklassen zur Begrenzung des Veranlagungsrisikos beizubehalten, die taktisch zulässigen Minima für Veranlagungen in einzelne Assetklassen jedoch nicht mehr vorzugeben, sofern es sich nicht um gesetzlich vorgegebene Minima handelt, um unvorteilhafte Rendite–Risiko–Verhältnisse zu vermeiden.

18.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen teile es die Empfehlung des RH.

(2) Die BPK teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie die Empfehlung des RH am 31. März 2017 mit Wirkung ab 1. Mai 2017 bereits aufgegriffen und umgesetzt habe.

Veranlagung in finnische Forstflächen

19.1 Im Rahmen der am 25. September 2015 stattgefundenen Sitzung des Aufsichtsrats der BPK informierte der Vorstand die Mitglieder des Aufsichtsrats über vorbereitende Tätigkeiten für den eventuellen Kauf von Forstflächen in Finnland. Dadurch sollten die Diversifikation und die Rendite des veranlagten Vermögens der VRG gesteigert werden.

In den Folgemonaten führten österreichische und finnische Rechtsanwaltskanzleien und Beratungsunternehmen im Auftrag der BPK eine rechtliche, steuerliche, wirtschaftliche und forstfachliche Due Diligence (Ankaufsprüfung) von zwei zusammengehörenden finnischen Gesellschaften durch, die im Besitz von mehreren Forstflächen im Gesamtausmaß von rd. 4.400 ha waren und deren Unternehmensgegenstand der Verkauf des auf diesen Forstflächen wachsenden Holzes war. Aus der durchgeführten Due Diligence ergaben sich für die BPK keine wesentlichen Einwendungen gegen den geplanten Erwerb der beiden finnischen Gesellschaften.

In der Aufsichtsratssitzung am 18. März 2016 beantragte der Vorstand die Zustimmung des Aufsichtsrats zum Erwerb und zur Finanzierung der beiden finnischen Gesellschaften. Der Aufsichtsrat stimmte dem Antrag zu.

Die BPK unterzeichnete den Kaufvertrag am 21. März 2016. Die Verkäuferin der beiden Gesellschaften war eine deutsche Kapitalanlagegesellschaft, die für einen deutschen Spezialfonds handelte, in dem sich die beiden Gesellschaften befanden. Die BPK zahlte für die beiden Gesellschaften rd. 15,28 Mio. EUR, wobei sie mit die-

sen Mitteln auch die Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen an die Verkäuferin finanzierte.

Die BPK erwarb die beiden Gesellschaften nicht für den Spezialfonds, in dem das gesamte Vermögen der VRG per 31. Dezember 2015 mit Ausnahme der im Direktbestand der VRG befindlichen Bankguthaben veranlagt war, sondern direkt für die VRG. Sie begründete diese Vorgangsweise damit, dass der Spezialfonds „investmentrechtlich nicht 100 % einer Gesellschaft“ erwerben konnte, der Spezialfonds „aufgrund der Bestimmungen für Investmentfonds keine Darlehen vergeben“ durfte und ein indirekter Erwerb über Zwischengesellschaften und eine Verbriefung der Beteiligung „zusätzliche Kosten und Komplexität“ bedeutet hätten.

Aus dem Verkauf des auf den Forstflächen der beiden Gesellschaften wachsenden Holzes erwartete die BPK mittelfristig eine laufende Rendite von ca. 2,5 % p.a., die u.a. durch einen höheren Holzeinschlag, eine effizientere Nutzung der Forstflächen und ein höheres biologisches Wachstum aufgrund des Klimawandels langfristig auf eine laufende Rendite von über 3 % p.a. ansteigen sollte.

Die beiden Gesellschaften verfügten über kein eigenes Personal. Die Bewirtschaftung erfolgte durch eines der weltweit größten Forstunternehmen, das gleichzeitig auch der Abnehmer des Holzes der beiden von der BPK erworbenen Gesellschaften war. Mit diesem Unternehmen bestanden langfristige Abnahme- und Bewirtschaftungsverträge der beiden finnischen Gesellschaften, die zum Teil bis zum Jahr 2030 abgeschlossen wurden. Die BPK beabsichtigte, dieses Geschäftsmodell fortzusetzen. Die beiden Mitglieder des Vorstands und der Prokurist der BPK übernahmen die Leitungsfunktionen in den erworbenen Gesellschaften. Für die Überprüfung der forstwirtschaftlichen Tätigkeiten, Kostenabrechnungen und Holzpreise des finnischen Forstunternehmens sah die BPK finnische Beratungsunternehmen vor.

19.2

Der RH anerkannte die Suche der BPK nach neuen Veranlagungsformen zur Steigerung der Diversifikation und der Rendite des veranlagten Vermögens der VRG. Allerdings wies der RH kritisch darauf hin, dass sich die BPK beim Erwerb von zwei finnischen Gesellschaften mit Forstflächen Risiken und Unsicherheiten aussetzte, mit denen die BPK bis dahin nicht konfrontiert war. Die erworbenen Gesellschaften verfügten über kein eigenes Personal und die Leitungsfunktionen übernahmen die beiden Mitglieder des Vorstands und der Prokurist der BPK, die mit dem Unternehmensgegenstand und den Marktgegebenheiten nicht vertraut waren und aufgrund der großen geografischen Entfernung zwischen Wien und den erworbenen finnischen Gesellschaften und Forstflächen nur zeitweise vor Ort bei diesen Gesellschaften sein konnten.

Der RH wies kritisch auf die Abhängigkeit der BPK bzw. der beiden erworbenen Gesellschaften von einem der weltweit größten Forstunternehmen hin, das sowohl der Abnehmer des Holzes als auch der Bewirtschafter der von der BPK erworbenen Gesellschaften und ihrer Forstflächen war. Auch die von der BPK zur Überprüfung der Tätigkeiten dieses Forstunternehmens eingesetzten finnischen Beratungsunternehmen konnten nach Ansicht des RH das mit dieser Abhängigkeit verbundene Risiko nicht entscheidend reduzieren.

Der RH wies auch kritisch darauf hin, dass die BPK die beiden finnischen Gesellschaften direkt für die VRG erworben hatte. Diese Vorgangsweise wirkte einer gemeinsamen Veranlagung und Verwaltung des Vermögens der VRG im dafür bestimmten Spezialfonds entgegen und war mit einem zumindest teilweisen Verzicht der BPK auf die in der **TZ 20** angeführten Vorteile verbunden, die sie zur Gründung des Spezialfonds im Jahr 2009 veranlasst hatten.

Der RH empfahl der BPK, mit betriebswirtschaftlichen Analysen laufend zu überprüfen, inwieweit ihre Kosten- und Ertragserwartungen für die durchgeführte Veranlagung in finnische Forstflächen eintreffen, um bei etwaigen negativen Abweichungen rechtzeitig Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können.

Weiters empfahl der RH der BPK, vor der Durchführung weiterer Veranlagungen, die mit der Übernahme von Mehrheitsbeteiligungen und der Geschäftsführung von Unternehmen verbunden sind, die Entwicklung bei der bestehenden Veranlagung in finnische Forstflächen abzuwarten und die Veranlagungsentscheidungen erst unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen zu treffen.

19.3

(1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen teile es die Empfehlung des RH. Insbesondere sollte man bei Veranlagungen in Nicht-Finanzprodukten, die ein spezifisches Fachwissen erfordern, das oftmals in einer Pensionskasse oder in einem Portfolio-verwaltenden Institut nicht vorhanden sei (so beispielsweise bei Investments in finnische Waldflächen), besondere Vorsicht walten lassen.

(2) In ihrer Stellungnahme teilte die BPK mit, dass das Anlageziel des Vorstands für die Veranlagung in die finnischen Forstflächen die Erhöhung der Diversifikation des veranlagten Vermögens bei angemessener Renditeerwartung gewesen sei. Das Anlageziel der Renditeerhöhung des veranlagten Vermögens sei mit dieser Veranlagung nicht verbunden gewesen und gehe auch nicht aus den Unterlagen der Aufsichtsratssitzung von März 2016 hervor, in der der Vorstand das Ankaufprojekt dem Aufsichtsrat zur finalen Zustimmung vorgelegt habe.

Weiters teilte die BPK mit, dass sie die Empfehlung des RH bezüglich der laufenden Überprüfung des Eintreffens ihrer Kosten- und Ertragserwartungen bereits aufge-

griffen habe. So könnten sich die als Leitungsorgane in Finnland agierenden Vorstandsmitglieder und der Prokurist der BPK anhand monatlicher „Gewinn- und Verlustrechnungen“ bereits selbst laufend ein Bild über die geschäftliche Entwicklung machen und es werde im Aufsichtsrat der BPK bereits regelmäßig über die Ertrags- und Kostenentwicklung berichtet.

19.4

Der RH stimmte der BPK zu, dass das Anlageziel der Renditeerhöhung des veranlagten Vermögens nicht aus den Unterlagen der Aufsichtsratssitzung vom März 2016 hervorgeht. Allerdings verwies der RH auf die Aufsichtsratssitzung vom September 2015, in welcher der Vorstand den Aufsichtsrat über vorbereitende Tätigkeiten für den eventuellen Kauf der Forstflächen in Finnland informierte. Der Aufsichtsrat genehmigte sodann die vom Vorstand zur Erhöhung der Diversifikation und der Rendite der Veranlagung beantragte Erweiterung der Assetklasse Rohstoffe um Investments in erneuerbare Energien und Forstflächen.

Der RH betonte, dass seine Kritik nicht die zur Steuerung eines Veranlagungsportfolios gehörenden Renditeüberlegungen der BPK, sondern die mit dem Erwerb der zwei finnischen Gesellschaften verbundenen Risiken und Unsicherheiten betraf, mit denen die BPK bis dahin nicht konfrontiert war.

Der RH anerkannte, dass die BPK bereits mit der Umsetzung seiner Empfehlung begonnen hatte, mit betriebswirtschaftlichen Analysen laufend zu überprüfen, inwieweit ihre Kosten- und Ertragserwartungen für die durchgeführte Veranlagung in finnische Forstflächen eintreffen, um bei etwaigen negativen Abweichungen rechtzeitig Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können.

Steuerung des Veranlagungsportfolios

Grundlagen der Portfoliosteuerung

20

Die BPK übertrug im Jahr 2009 das von ihr veranlagte Vermögen der VRG in einen Spezialfonds. Die BPK erläuterte diesbezüglich, dass „aus guten Gründen (...) in der Branche der Pensionskassen insgesamt mehr als 95 % des Vermögens der VRG innerhalb von Investmentfonds und nicht direkt veranlagt“ waren und führte u.a. die nachfolgenden Vorteile an:

- zusätzliche Sicherheit durch einen weiteren Rechtsrahmen des Investmentfondsgesetzes,
- von Spezialisten im Rahmen des Investmentfonds durchgeführte Veranlagungsbuchhaltung,

- zusätzlicher „Fondsabschluss“ und zusätzliche Prüfung durch Wirtschaftsprüfer,
- standardisierte Abwicklungsprozesse und standardisierte Kontrahenten,
- standardisierte Kontroll- und Eskalationsprozesse für die Einhaltung von Anlagegrenzen,
- Möglichkeit der Bildung von Segmenten mit jeweils eigenem Abschnitt im Berichtswesen sowie
- bessere Datenlage für das Management des Vermögens.

Das Management des Spezialfonds und die Steuerung des Veranlagungsportfolios oblagen dem Vorstand der BPK. Der Vorstand agierte dabei auf Basis der vom Aufsichtsrat beschlossenen Veranlagungsstrategie und berücksichtigte bei seinen Veranlagungsentscheidungen verschiedene Risiko- und Ertragskennzahlen, über deren Entwicklung er in den Sitzungen des Aufsichtsrats der BPK berichtete.

Zu den wesentlichen Risikokennzahlen zählten vor allem der Value at Risk (**VaR**) und die Wahrscheinlichkeit für die Unterschreitung der Kapitalerhaltungsschwelle nach fünf Jahren. Zu den wesentlichen Ertragskennzahlen zählten vor allem die vom Aufsichtsrat „festgesetzte langfristige Mindestrendite auf Dauer der Veranlagung“ von 2 % p.a., die auch unterjährig angestrebte positive Performance sowie eine Outperformance der Benchmark, d.h. eine Performance des veranlagten Vermögens, die über der Performance der Benchmark lag.

Die angeführten Kennzahlen waren in ein Limitwesen eingebettet, das noch andere – interne und gesetzliche – Vorgaben und einzuhaltende Grenzwerte umfasste und dessen tägliche Überprüfung der Depotbank und der Kapitalanlagegesellschaft des Spezialfonds oblagen (siehe **TZ 27**). Darüber hinaus führte die BPK auch Stress-tests durch, um potenzielle Belastungen aus negativen wirtschaftlichen Entwicklungen auf das von ihr veranlagte Vermögen zu erkennen (siehe **TZ 28**).

Value at Risk

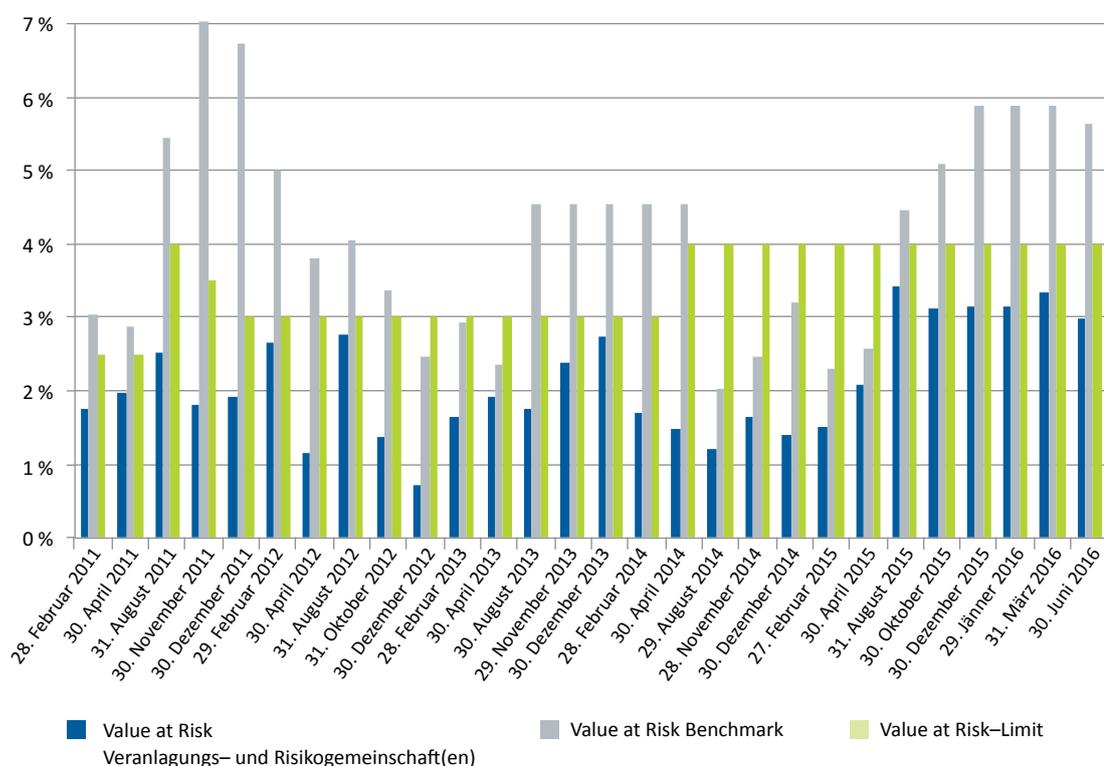
21.1

Die BPK definierte den VaR als „die Höhe desjenigen Verlustes, der mit einer bestimmten Sicherheitswahrscheinlichkeit (Konfidenzintervall) innerhalb eines bestimmten Zeithorizontes nicht überschritten wird“. Dieses Risiko quantifizierte die BPK durch einen Geldbetrag in Prozent des veranlagten Vermögens der VRG. Mit dem VaR bewertete die BPK das Verlustpotenzial der VRG. Je niedriger der VaR war, desto niedriger war der potenzielle Vermögensverlust. Die Berechnung des VaR erfolgte durch ein spezialisiertes Dienstleistungsunternehmen.

Der Vorstand informierte den Aufsichtsrat anhand von Risikoberichten über die Entwicklung der VaR-Kennzahlen. Zu diesen Kennzahlen zählten der VaR des veranlagten Vermögens der VRG, der VaR der Benchmark sowie das VaR-Limit für das veranlagte Vermögen, das der Vorstand bei den Veranlagungen nicht überschreiten durfte.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung dieser VaR-Kennzahlen zwischen dem 28. Februar 2011 und dem 30. Juni 2016:

Abbildung 5: Entwicklung des Value at Risk, Februar 2011 bis Juni 2016



Quellen: BPK; RH

An den in den quartalsweisen Risikoberichten des Vorstands an den Aufsichtsrat angeführten Stichtagen und am 30. Dezember der Jahre 2011 bis 2015 sowie am 30. Juni 2016 bewegte sich der VaR des veranlagten Vermögens zwischen 0,72 % und 3,41 %. Er blieb damit sowohl unterhalb des VaR-Limits für das veranlagte Vermögen als auch unterhalb des VaR der Benchmark, der fast durchgehend höher war als das VaR-Limit für das veranlagte Vermögen.

Bis zur Aufsichtsratssitzung am 16. Dezember 2011 berechnete der Vorstand das VaR-Limit entsprechend der Vorgaben im Risikomanagementhandbuch. Aufgrund der negativen Entwicklungen am Finanzmarkt erachtete der Vorstand der BPK diese rechnerische Ermittlung des VaR-Limits als nicht mehr zielführend. Die Mitglieder des Aufsichtsrats folgten dem Vorschlag des Vorstands und legten ein vom Vor-

stand einzuhaltendes VaR-Limit von 3 % fest.²² Darüber hinaus räumte der Aufsichtsrat dem Vorstand ein „Managementlimit“ ein, das dem Vorstand erlaubte, bei Bedarf das vom Aufsichtsrat festgelegte VaR-Limit vorübergehend um einen Prozentpunkt zu erhöhen.

Da der VaR der Benchmark wiederholt über dem VaR-Limit für das veranlagte Vermögen lag, berichtete der Vorstand dem Aufsichtsrat mehrmals, dass eine benchmarkneutrale und damit den strategischen Vorgaben entsprechende Veranlagung eine Verletzung des VaR-Limits erfordert hätte. Der Vorstand wies auch auf den Zielkonflikt zwischen einer Veranlagung gemäß der (einen hohen VaR aufweisenden) Benchmark und der Einhaltung des (niedrigeren) VaR-Limits hin. Er führte aus, dass bei den Veranlagungen aus Risikogründen taktische Abweichungen von der Benchmark nötig waren, die mit einem geringeren Risikoprofil, aber auch mit einer geringeren Ertragserwartung verbunden waren. Der Vorstand erachtete das Managementlimit, das er nur vorübergehend einsetzen durfte, als ungeeignet für eine systematische Positionierung entlang der Benchmark. Der Aufsichtsrat beschloss in seiner Sitzung am 28. März 2014, das VaR-Limit — wie vom Vorstand vorgeschlagen — von 3 % auf 4 % zu erhöhen.

An den Stichtagen ab dem 29. August 2014 bis zum 30. April 2015 war der VaR der Benchmark niedriger als das VaR-Limit. Ab dem 31. August 2015 war der VaR der Benchmark wieder höher als das VaR-Limit, sodass eine benchmarkneutrale Veranlagung des Vermögens des VRG nicht mehr möglich war. Am 24. Juni 2016 setzte der Vorstand der BPK das ihm vom Aufsichtsrat eingeräumte Managementlimit in Kraft, mit dem er das vom Aufsichtsrat festgelegte VaR-Limit von 4 % vorübergehend durch ein VaR-Limit von 5 % ersetzte.²³

Am 30. Juni 2016 lag der VaR des veranlagten Vermögens bei 2,98 % und damit unterhalb des VaR-Limits von 4 %. Der VaR der Benchmark lag mit 5,63 % sowohl über dem VaR des veranlagten Vermögens von 2,98 % als auch über dem VaR-Limit von 4 % bzw. 5 % bei Berücksichtigung des Managementlimits.

21.2

Der RH anerkannte, dass der Vorstand der BPK das Vermögen der VRG so veranlagte, dass der VaR unterhalb des vom Aufsichtsrat der BPK festgelegten VaR-Limits lag und damit die Vorgaben des Aufsichtsrats einhielt. Der RH wies aber

²² Gemäß dem festgelegten VaR-Limit von 3 % (Konfidenzintervall: 99 %; Haltedauer: 1 Monat) hatte der Vorstand seine Veranlagungen so zu tätigen, dass der Veranlagungsverlust innerhalb eines Monats mit einer Wahrscheinlichkeit von 99 % nicht mehr als 3 % des veranlagten Vermögens betragen hätte.

²³ Die Aktivierung des Managementlimits erfolgte als Reaktion auf das am Vortag (23. Juni 2016) abgehaltene Referendum im Vereinigten Königreich über den Austritt aus der Europäischen Union (Brexit). Nachdem die Mehrheit der britischen Wählerinnen und Wähler für den Austritt gestimmt hatte, erwartete der Vorstand der BPK aufgrund der Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten einen Anstieg des VaR des veranlagten Vermögens und setzte das Managementlimit in Kraft.

darauf hin, dass der VaR der Benchmark nicht nur deutlich über dem VaR des veranlagten Vermögens, sondern weitgehend auch über dem VaR-Limit lag. Dadurch war es der BPK wiederholt nicht möglich, das Vermögen benchmarkneutral — also entsprechend den strategischen Vorgaben des Aufsichtsrats — zu veranlagern, weil sie sonst gegen das VaR-Limit verstoßen hätte. So kam es bei den Veranlagungen aus Risikogründen zu taktischen Abweichungen von der Benchmark, die mit einem geringeren Risiko, aber auch mit einer geringeren Ertragsersparnis als bei einer benchmarkneutralen Veranlagung verbunden waren.

Der RH empfahl der BPK zu überprüfen, inwieweit das von ihr zur Steuerung der Veranlagungen aufgebaute System aus Benchmark, VaR-Limit und Performancevorgaben dahingehend angepasst bzw. flexibler gestaltet werden kann, dass bei einer benchmarkneutralen Veranlagung das VaR-Limit und die Performancevorgaben auch unter sich ändernden Kapitalmarktbedingungen eingehalten werden.

Ergänzend empfahl der RH, für den Fall eines Konflikts zwischen der Einhaltung der Benchmark-, Risiko- und Performancevorgaben eine eindeutige Rangordnung dieser Vorgaben festzulegen.

21.3

(1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen teile es die Empfehlungen des RH.

(2) Die BPK ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass bis zur Festlegung des VaR-Limits in der Aufsichtsratssitzung vom 16. Dezember 2011 die Berechnung des VaR-Limits anhand eines einfachen Risikomodells der Standardsoftware von Bloomberg erfolgt sei. Um eine höhere Abbildbarkeit der vorgegebenen Benchmark der BPK innerhalb des VaR-Limits in „normalen Marktphasen“ zu erreichen, habe der Vorstand der BPK die rechnerische Ermittlung des VaR-Limits als nicht mehr angebracht erachtet und daher die Zustimmung des Aufsichtsrats zu einer Änderung des VaR-Limits beantragt.

Hinsichtlich der Überprüfung des aus Benchmark, VaR-Limit und Performancevorgaben aufgebauten Systems zur Steuerung der Veranlagungen verwies die BPK auf ihre Stellungnahme in der [TZ 17](#).

Laut Stellungnahme der BPK bestehe bereits seit längerem eine ganz klare Rangordnung der Benchmark-, Risiko- und Performancevorgaben. Zunächst seien 1. die Risikovorgaben durch das VaR-Limit einzuhalten, dazu könnten 2. die Vorgaben aus der Benchmark bzw. deren taktischen Abweichungsbreiten genutzt werden. Die Vorgabe der Performance resultiere aus den beiden erstgenannten Vorgaben, habe aber eine geringere Priorität.

21.4

Der RH befürwortete die von der BPK angeführte Rangordnung der Vorgaben, die auch bei verschiedenen Veranlagungen erkennbar war. Aufgrund ihrer grundlegenden Bedeutung für die Durchführung und Steuerung der Veranlagungen erachtete der RH das schriftliche Festhalten dieser Rangordnung als zweckmäßig.

Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der Kapitalerhaltsschwelle

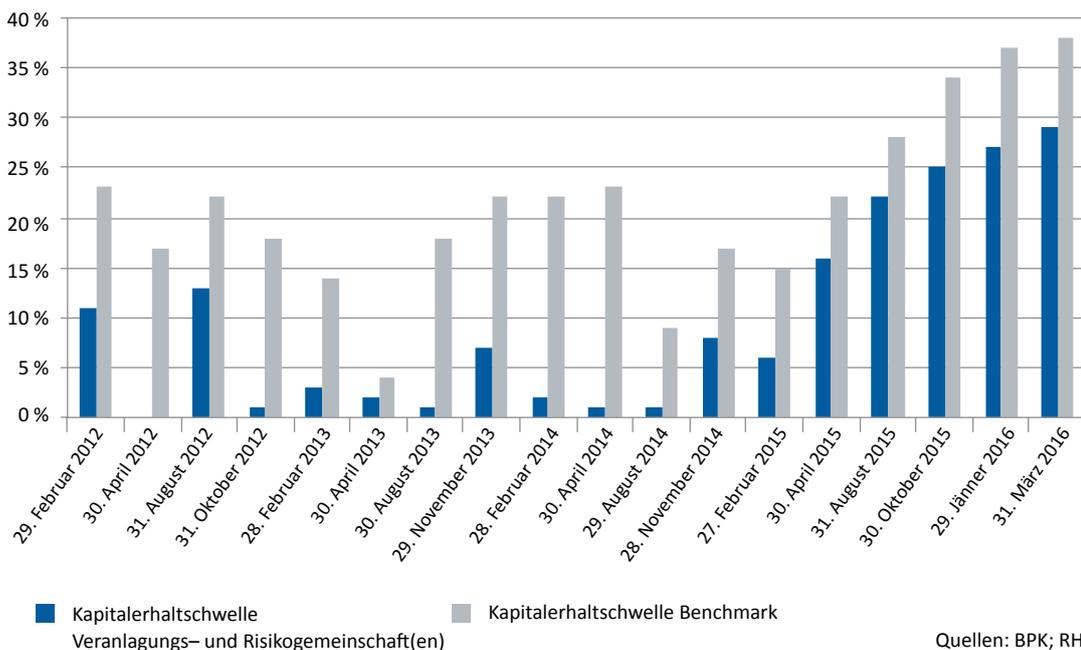
22.1

Zu den Kennzahlen der BPK zählte auch die Wahrscheinlichkeit, mit der die Kapitalerhaltsschwelle, d.h. ein Ertrag von 0,00 % p.a., unter einfachen Modellannahmen und ohne Berücksichtigung einer Schwankungsrückstellung nach Ablauf von fünf Jahren unterschritten wird.

Diese Kennzahl war zusammen mit dem VaR ein Teil der Risikoberichte, die der Vorstand in den Sitzungen des Aufsichtsrats erstattete. Dabei unterschied der Vorstand zwischen der Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der Kapitalerhaltsschwelle bei Berücksichtigung des VaR der Benchmark und bei Berücksichtigung des VaR des veranlagten Vermögens der VRG.

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der Kapitalerhaltsschwelle an den in den Risikoberichten festgehaltenen Stichtagen zwischen 29. Februar 2012 und 31. März 2016:

Abbildung 6: Unterschreitungswahrscheinlichkeit der Kapitalerhaltsschwelle



Die Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der Kapitalerhaltungsschwelle nach fünf Jahren war zu jedem in den Risikoberichten angeführten Stichtag bei Berücksichtigung des VaR der Benchmark höher als bei Berücksichtigung des VaR des veranlagten Vermögens. Bei Berücksichtigung des VaR der Benchmark lag die Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der Kapitalerhaltungsschwelle fast durchgehend über 15 %. Im zweiten Halbjahr 2015 stieg sie auf über 30 % und im ersten Halbjahr 2016 auf über 35 %. Die Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der Kapitalerhaltungsschwelle bei Berücksichtigung des VaR des veranlagten Vermögens der VRG lag in den Jahren 2011 bis 2014 vorwiegend unter 10 %, zum Teil sogar unter 5 %. Im zweiten Halbjahr 2015 stieg sie erstmals auf über 20 % und im ersten Halbjahr 2016 auf über 25 %.

22.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der Kapitalerhaltungsschwelle nach fünf Jahren in den Jahren 2015 und 2016 stark anstieg. Im ersten Halbjahr 2016 erreichte sie bei Berücksichtigung des VaR der Benchmark Werte von über 35 % und bei Berücksichtigung des VaR des veranlagten Vermögens der VRG Werte von über 25 %. Er anerkannte jedoch, dass die Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der Kapitalerhaltungsschwelle beim tatsächlich veranlagten Vermögen der VRG niedriger war als bei der Benchmark.

Der RH hielt allerdings fest, dass die Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der Kapitalerhaltungsschwelle maßgeblich durch den VaR bestimmt war und einen ähnlichen Verlauf wie der VaR verzeichnete. Dadurch wirkte sich die Abweichung zwischen Benchmark und tatsächlicher Veranlagung auch bei der Kennzahl „Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der Kapitalerhaltungsschwelle“ aus.

Dementsprechend verwies der RH auf seine Ausführungen und seine Empfehlungen in der **TZ 17** und der **TZ 21**.

22.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen teile es die Empfehlungen des RH.

(2) Die BPK teilte in ihrer Stellungnahme ergänzend mit, dass die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung der Kapitalerhaltungsschwelle neben dem VaR auch durch die Absenkung des Zinsniveaus und der damit einhergehenden mittelfristigen Ertragsersparnis bestimmt gewesen sei.

Langfristige Mindestrendite

23.1 Im vom RH überprüften Zeitraum betrug die vom Aufsichtsrat der BPK für das veranlagte Vermögen der VRG festgelegte und langfristig zu erreichende Mindestrendite 2 % p.a.

Die Erreichung dieser Mindestrendite war bedeutsam, weil der vereinbarte Rechnungszins bei rd. 95 % der Begünstigten der von der BPK verwalteten VRG 2 % p.a. betrug. Der Rechnungszins gab jenen prozentuellen Wert an, der in der VRG erwirtschaftet werden musste, um eine gleichbleibende Höhe von Pensionsleistungen gewährleisten zu können. Die langfristige Erreichung einer über dem Rechnungszins liegenden Rendite war eine Voraussetzung für die Vermeidung von Kürzungen der Pensionsleistungen.

Der Vorstand der BPK berichtete im Rahmen der vierteljährlich stattfindenden Sitzungen des Aufsichtsrats über die von ihm geschätzte Erreichbarkeit der langfristigen Mindestrendite von 2 % p.a. und der Rechnungszinsen. Dazu ermittelte der Vorstand die jeweils aktuelle, — auf der Benchmark basierende — mittelfristige Ertragserwartung. Diese entsprach der prognostizierten durchschnittlichen jährlichen Performance für den jeweils kommenden Fünfjahreszeitraum.²⁴

Die im überprüften Zeitraum sinkenden Kapitalmarktzinsen und die niedrigen Renditen bei risikoarmen Anleihen öffentlicher Emittenten wirkten sich negativ auf die mittelfristige Ertragserwartung der durch diese festverzinslichen Wertpapiere geprägten Benchmark aus. So sank die mittelfristige Ertragserwartung zwischen Februar 2011 und April 2014 von 4,00 % p.a. auf 2,12 % p.a. In diesem Zeitraum schätzte der Vorstand die vorgegebene langfristige Mindestrendite von 2 % noch als erreichbar ein.

Per Ende August 2014 betrug die mittelfristige Ertragserwartung hingegen nur mehr 1,73 % p.a. und sank bis Ende März 2016 auf 1,20 % p.a. Dementsprechend schätzte der Vorstand ab August 2014 die langfristige Mindestrendite von 2 % p.a. und auch die Rechnungszinsen auf Basis der mittelfristigen Ertragserwartung als mittelfristig nicht erreichbar ein. Er hielt aber wiederholt fest, dass die mittelfristige Ertragserwartung eine auf der Benchmark basierende Ertragsprognose für die jeweils kommenden fünf Jahre darstellte und niedriger als der Ertrag der tatsächlichen Veranlagung war, die von der Benchmark abwich. Der Vorstand der BPK begründete die Abweichung der tatsächlichen Veranlagung von der Benchmark mit dem einzuhaltenden VaR-Limit, das unterhalb des VaR der Benchmark lag und daher eine benchmarkneutrale — d.h. eine den strategischen Vorgaben des Aufsichtsrats entsprechende — Veranlagung verhinderte (siehe [TZ 17](#) und [TZ 21](#)).

²⁴ Ausgangspunkt der Berechnung war die Performance der verschiedenen Assetklassen. Diese Performance der einzelnen Assetklassen wurde entsprechend dem Anteil der Assetklassen in der Benchmark gewichtet und anschließend zum Benchmarkertrag addiert, aus dem sich nach Berücksichtigung von Kosten die mittelfristige Ertragserwartung ergab.

Bei rd. 5 % der Begünstigten der von der BPK verwalteten VRG betrugen die Rechnungszinsen 3 % oder 5,5 %. Die mittelfristige Ertragserwartung lag im gesamten Zeitraum 2011 bis 2016 unterhalb der Rechnungszinsen von 5,5 % und ab dem Jahr 2012 auch unterhalb der Rechnungszinsen von 3 % (siehe [TZ 7](#)).

23.2

Der RH hob hervor, dass auf Basis der mittelfristigen Ertragserwartung die vom Aufsichtsrat der BPK vorgegebene langfristige Mindestrendite von 2 % p.a. und die für die VRG geltenden Rechnungszinsen ab August 2014 für den Vorstand der BPK mittelfristig nicht mehr erreichbar schienen.

Er hielt fest, dass die mittelfristige Ertragserwartung eine Prognose darstellt, die nicht auf der Performance der tatsächlichen Veranlagung der BPK, sondern auf der Performance der Benchmark beruht. Unter Berücksichtigung der deutlichen Abweichung der tatsächlichen Veranlagung von der Benchmark und den Ausführungen des Vorstands in den Sitzungen des Aufsichtsrats, dass mit der tatsächlichen Veranlagung die langfristige Mindestrendite von 2 % p.a. erreichbar wäre, kritisierte der RH die mangelnde Aussagekraft der von der BPK ermittelten mittelfristigen Ertragserwartung für die Erreichbarkeit der vom Aufsichtsrat vorgegebenen langfristigen Mindestrendite.

Für den RH war die Angleichung von Benchmark und tatsächlicher Veranlagung eine grundlegende Voraussetzung zur Erhöhung der Aussagekraft der mittelfristigen Ertragserwartung für die Erreichbarkeit der langfristigen Mindestrendite.

Er verwies daher auf seine diesbezüglichen Empfehlungen in der [TZ 17](#) und der [TZ 21](#).

23.3

Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen teile es die Empfehlungen des RH.

Positive unterjährige Performance

24

Die Performance einer Veranlagung entsprach der Wertentwicklung des veranlagten Vermögens. Der Vorstand der BPK legte für die unterjährige Performance einen Schwellenwert von 0 % fest. Die tägliche Überprüfung des Schwellenwerts oblag der Depotbank und der Kapitalanlagegesellschaft des Spezialfonds für das veranlagte Vermögen, die bei Auslösen des Schwellenwerts den Vorstand zu verständigen hatten. Die Entwicklung der unterjährigen Performance war sowohl Teil der monatlichen Berichte der Kapitalanlagegesellschaft und der Depotbank an den Vorstand als auch Teil der vierteljährlichen Berichterstattung des Vorstands an den Aufsichtsrat der BPK, bei der er über die unterjährige kumulierte Performance zum Monatsende berichtete.

Im Jahr 2011 wiesen die Berichte des Vorstands an den Aufsichtsrat fast durchgehend eine unter dem Schwellenwert von 0 % liegende und damit negative unterjährige kumulierte Performance auf Monatsbasis aus, die erst gegen Ende des Jahres 2011 positive Werte erreichte. In den Folgejahren 2012 bis 2015 lag die unterjährige kumulierte Performance auf Monatsbasis stets im positiven Bereich. Im Jahr 2016 war diese Performance-Kennzahl in den Monaten Februar und März negativ, stieg dann aber bis zum 30. Juni 2016 auf einen Wert von 3,52 %.

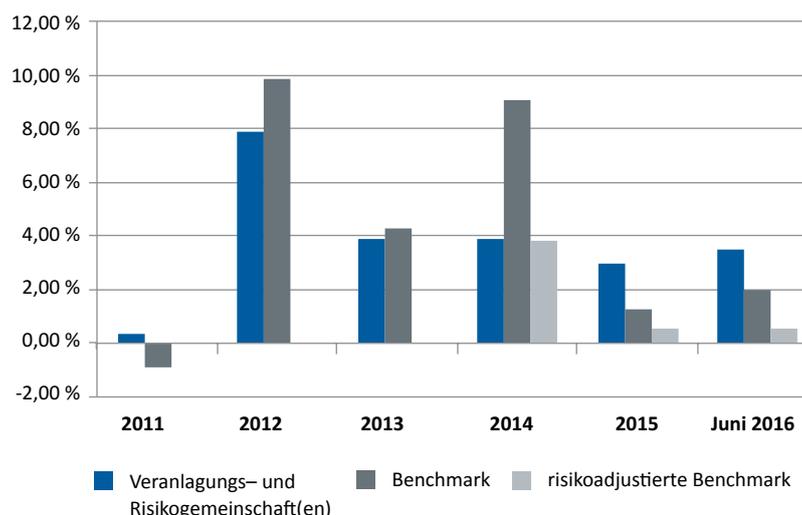
Performancevergleich mit der Benchmark

25.1

In ihrem Risikomanagementhandbuch, das zu Beginn des Jahres 2011 in Geltung war, hielt die BPK fest, dass der „wesentliche Performancevergleich (...) durch die Gegenüberstellung von tatsächlicher Performance des VRG-Vermögens (nach Asset Managementkosten der BPK) und der Performance der Benchmark (wiederum nach Asset Managementkosten der BPK)“ erfolgte. Eine Outperformance lag vor, wenn die Performance des veranlagten Vermögens höher war als die Performance der Benchmark.

Die nachfolgende Abbildung weist die Jahresperformance der tatsächlichen Veranlagung des Vermögens der VRG und die Jahresperformance der Benchmark für die Jahre 2011 bis 2015 und für das erste Halbjahr 2016 aus. Ab dem Jahr 2014 wird auch die risikoadjustierte Performance der Benchmark ausgewiesen.

Abbildung 7: Performancevergleich VRG und Benchmark, 2011 bis 2016



Quellen: BPK; RH

Die bei der Veranlagung des Vermögens der VRG im Jahr 2011 erreichte Performance von 0,33 % lag über der negativen Performance der Benchmark von -0,87 %. In den Jahren 2012 und 2013 erreichte die Performance der Benchmark 9,84 % und 4,31 % und lag über der Performance des veranlagten Vermögens von 7,90 % und 3,91 %. Im Jahr 2014 war die Performance der Benchmark mit 9,06 % mehr als doppelt so hoch wie die Performance des veranlagten Vermögens der VRG, die 3,88 % betrug. Der Vorstand begründete dem Aufsichtsrat gegenüber die höhere Performance der Benchmark mehrmals mit der unterschiedlichen Risikosituation. So lag der VaR der Benchmark über dem VaR-Limit, das der Aufsichtsrat der BPK für die Veranlagungen festgelegt hatte (siehe [TZ 21](#)). Um das VaR-Limit einzuhalten, veranlagte der Vorstand der BPK mit geringerem Risiko und mit geringeren Ertragschancen als bei einer benchmarkneutralen Veranlagung.

Im Jahr 2014 ergänzte der Vorstand der BPK den Performancevergleich mit der risikoadjustierten Performance der Benchmark, die der Performance der Benchmark bei Anwendung des VaR des veranlagten Vermögens der VRG entsprach. Im Jahr 2014 lag die Performance des veranlagten Vermögens der VRG mit 3,88 % über der risikoadjustierten Performance der Benchmark von 3,79 %. Im Risikomanagementhandbuch, das ab 1. Jänner 2016 anzuwenden war, hielt die BPK fest, dass der wesentliche Performancevergleich mit der risikoadjustierten Performance der Benchmark erfolgen sollte.

Im Jahr 2015 und im ersten Halbjahr 2016 gelang der BPK mit einer Performance von 2,98 % und 3,52 % eine Outperformance sowohl gegenüber der risikoadjustierten Performance (2015: 0,55 %; Juni 2016: 0,57 %) als auch gegenüber der nicht risikoadjustierten Performance (2015: 1,30 %; Juni 2016: 2,01 %).

25.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Performance des veranlagten Vermögens der VRG in den Jahren 2012 bis 2014 niedriger war als die Performance der Benchmark und so der BPK in diesen drei Jahren die angestrebte Outperformance nicht gelang.

Der RH sah dies zum Teil auch darin begründet, dass der VaR der Benchmark über jenem Limit lag, das der Aufsichtsrat der BPK im Einvernehmen mit dem Vorstand für das veranlagte Vermögen festgelegt hatte. Um das VaR-Limit einzuhalten, veranlagte die BPK mit geringerem Risiko und mit geringeren Ertragschancen als bei einer benchmarkneutralen Veranlagung.

Der RH erachtete die im Jahr 2014 erfolgte Einführung der risikoadjustierten Performance der Benchmark als sinnvolle Ergänzung für einen Performancevergleich zwischen der Benchmark und dem veranlagten Vermögen. Er wies aber darauf hin, dass für einen aussagekräftigen Vergleich zwischen Benchmark und tatsächlicher

Veranlagung eine Angleichung der Benchmark an die Marktgegebenheiten erforderlich wäre.

Der RH verwies diesbezüglich auf seine Empfehlungen in der **TZ 17** und der **TZ 21**.

25.3

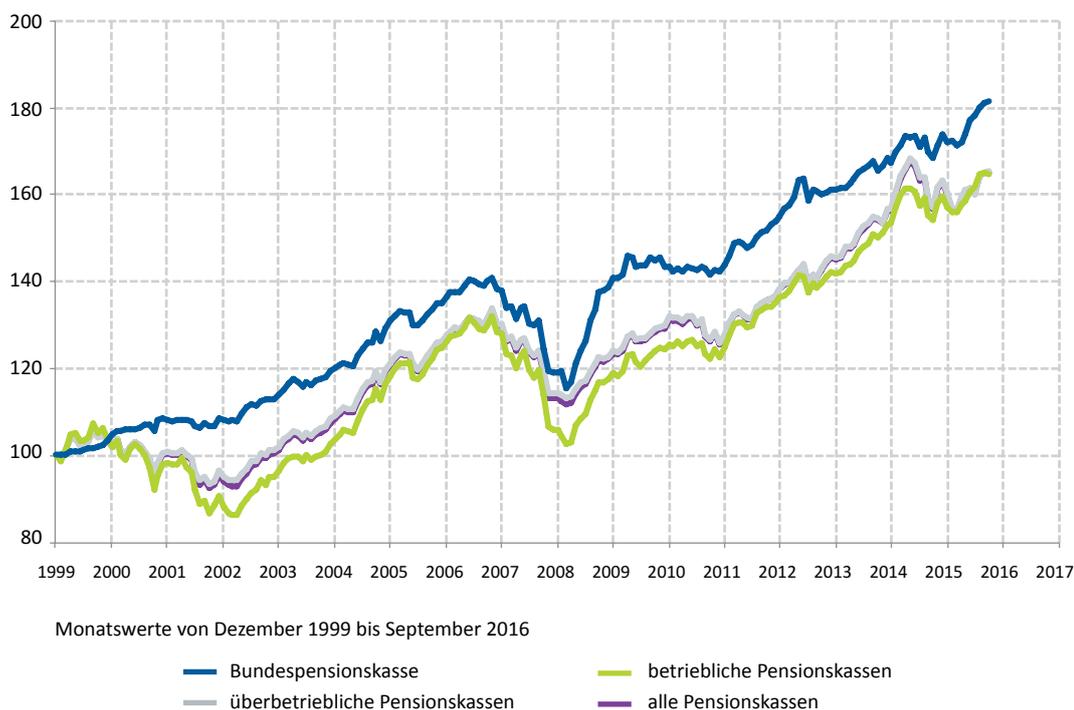
Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen teile es die Empfehlungen des RH.

Performancevergleich mit anderen Pensionskassen

26.1

(1) In ihren Jahres- und Geschäftsberichten sowie in den Sitzungen des Aufsichtsrats verglich die BPK ihre Performance wiederholt mit der Performance anderer österreichischer Pensionskassen. Im Vordergrund stand dabei der – in der nachfolgenden Abbildung dargestellte – Vergleich der Performanceentwicklung seit der Gründung der BPK im Jahr 1999:

Abbildung 8: Vergleich Performance Pensionskassen, 1999 bis 2016



Quellen: BPK; OeKB

Die langfristige Performance der BPK war — bezogen auf ihren Gründungszeitpunkt — höher als die aggregierte Performance der betrieblichen und der überbetrieblichen Pensionskassen in Österreich. Dieses für die BPK positive Vergleichser-

gebnis resultierte vor allem aus der höheren Performance der BPK in ihren Anfangsjahren und in den Jahren 2009 bis 2010.

(2) Für einen Vergleich der Performance der BPK mit der Performance anderer österreichischer Pensionskassen im überprüften Zeitraum zog der RH die Jahresperformance der BPK für die Jahre 2011 bis 2015 und die Halbjahresperformance des Jahres 2016 per 30. Juni 2016 heran und stellte diesen Werten die entsprechenden Performancewerte der anderen betrieblichen und der überbetrieblichen Pensionskassen gegenüber. In der nachfolgenden Tabelle berücksichtigte der RH nur die in diesem Zeitraum durchgehend aktiven Pensionskassen:

Tabelle 9: Vergleich Jahresperformance der Pensionskassen, 2011 bis Juni 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	1. Halbjahr 2016
Jahresperformance¹	in %					
BPK	0,33	7,90	3,91	3,86	2,98	3,52
betriebliche Pensionskasse 1	1,74	12,33	5,83	15,07	3,30	4,44
betriebliche Pensionskasse 2	0,60	4,27	1,17	5,34	-0,02	0,09
betriebliche Pensionskasse 3	-1,97	2,63	0,38	2,33	2,51	0,88
betriebliche Pensionskasse 4	-2,68	6,88	4,65	7,33	1,16	2,58
betriebliche Pensionskasse 5	-5,35	7,00	3,52	5,49	-0,11	0,03
überbetriebliche Pensionskasse 1	-2,46	10,04	5,10	6,80	1,64	1,41
überbetriebliche Pensionskasse 2	-2,54	7,02	5,16	6,83	2,83	0,32
überbetriebliche Pensionskasse 3	-2,83	7,32	3,56	5,38	0,08	-0,38
überbetriebliche Pensionskasse 4	-2,97	8,04	5,33	9,14	1,90	-0,52
überbetriebliche Pensionskasse 5	-3,02	7,61	5,17	9,90	3,21	1,45
überbetriebliche Pensionskasse 6	-3,75	6,81	4,49	5,86	1,24	0,16
überbetriebliche Pensionskasse 7	-4,32	8,19	5,83	7,65	3,50	-1,46

BPK = Bundespensionskasse

¹ Die blau markierten Werte sind Performancewerte der Pensionskassen, die über dem Performancewert der BPK im jeweiligen Jahr lagen. Die rot markierten Werte sind Performancewerte der Pensionskassen, die unter dem Performancewert der BPK im jeweiligen Jahr lagen.

Quellen: BPK; FMA; OeKB

Die BPK wies in den Jahren 2011 bis 2015 eine positive Jahresperformance und im ersten Halbjahr 2016 eine positive „Halbjahresperformance“ auf. Im Einzelnen lag folgende Entwicklung vor:

Im Jahr 2011 war die Jahresperformance der BPK mit 0,33 % höher als die Jahresperformance aller überbetrieblichen Pensionskassen, die durchgehend eine nega-

tive Jahresperformance verzeichneten. Zwei betriebliche Pensionskassen wiesen eine höhere Jahresperformance auf.

Im Jahr 2012 gab es nur eine betriebliche Pensionskasse, die mit ihrer Jahresperformance (12,33 %) über der Jahresperformance der BPK (7,90 %) lag. Drei überbetriebliche Pensionskassen wiesen eine höhere Jahresperformance (8,04 % bis 10,04 %) auf.

Im Jahr 2013 zählte die BPK mit einer Jahresperformance von 3,91 % zu den performanceschwächeren Pensionskassen.

Im Jahr 2014 wies eine betriebliche Pensionskasse mit 2,33 % eine niedrigere Jahresperformance als die BPK auf. Alle anderen Pensionskassen erreichten eine Jahresperformance von über 5 % und lagen damit deutlich über der Jahresperformance der BPK von 3,86 %. Eine betriebliche Pensionskasse, die in allen fünf Jahren eine höhere Jahresperformance als die BPK aufwies, erreichte mit 15,07 % eine um rd. 11 Prozentpunkte höhere Jahresperformance als die BPK.

Im Vergleich zum Großteil der Pensionskassen hielt die BPK im Jahr 2015 ihre Jahresperformance mit 2,98 % auf einem hohen Niveau. Eine betriebliche Pensionskasse und zwei überbetriebliche Pensionskassen erreichten eine höhere Jahresperformance (3,21 % bis 3,50 %).

Im ersten Halbjahr 2016 wies nur eine betriebliche Pensionskasse mit 4,44 % eine höhere Halbjahresperformance auf als die BPK mit 3,52 %. Alle anderen Pensionskassen wiesen eine Halbjahresperformance von unter 3 % auf.

Zu den von Jahr zu Jahr variierenden Ergebnissen der BPK bei den Performancevergleichen mit den anderen österreichischen Pensionskassen erklärte der Vorstand der BPK, dass sich die BPK für ein „wesentlich konservativeres Risikoprofil“ mit einer niedrigen Aktienquote für die Veranlagung des Vermögens der VRG entschieden hatte, sodass sie in „guten Aktienjahren“ mit der Performance anderer Pensionskassen, die im Durchschnitt eine Aktienquote von 30 % aufwiesen, nicht mithalten konnte.

26.2

Der RH anerkannte, dass die langfristige Performance der BPK — bezogen auf ihren Gründungszeitpunkt — höher war als die aggregierte Performance der anderen betrieblichen und der überbetrieblichen Pensionskassen in Österreich. Dies resultierte vor allem aus der höheren Performance der BPK in ihren Anfangsjahren sowie in den Jahren 2009 und 2010.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei einem Vergleich der Jahresperformance die BPK in den Jahren 2013 und 2014 zu den performanceschwächeren Pensionskassen zählte. Allerdings wiesen in den Jahren 2011 und 2015 nur zwei bzw. drei Pensionskassen eine höhere Jahresperformance als die BPK auf und im ersten Halbjahr 2016 erreichte nur eine einzige Pensionskasse eine höhere Performance als die BPK. Darüber hinaus gehörte die BPK zu den zwei Pensionskassen, die im gesamten Zeitraum der Jahre 2011 bis 2015 und des ersten Halbjahres 2016 eine positive Jahresperformance aufwiesen.

Der RH empfahl der BPK, die Vergleiche mit den anderen österreichischen Pensionskassen fortzuführen und vor allem aus den Veranlagungen der Pensionskassen mit einer wiederholt höheren Performance Rückschlüsse für die eigenen Veranlagungsentscheidungen abzuleiten.

26.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen teile es die Empfehlung des RH.

(2) Die BPK führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie solche Vergleiche natürlich weiterhin fortsetzen werde. Allerdings berücksichtige sie ergänzend auch noch die Struktur der Verpflichtungen in der BPK. Bei einer Pensionskasse mit beitragsorientierten Zusagen (wie der BPK) trügen im Gegensatz zu einer Pensionskasse mit leistungsorientierten Zusagen nicht die Dienstgeber, sondern die Begünstigten das Veranlagungsrisiko.

Limitwesen

27.1 Zusätzlich zu den bereits beschriebenen Kennzahlen berücksichtigte die BPK bei der Veranlagung des Vermögens der VRG verschiedene Vorgaben, die aus dem PKG, dem Investmentfondsgesetz, den Verordnungen der Finanzmarktaufsicht für Pensionskassen, den Bestimmungen des Spezialfonds und den BPK-internen Veranlagungsvorschriften stammten.

Die quantifizierbaren Vorgaben aus diesen Bestimmungen waren Teil eines Limitwesens, bei dem die Depotbank und die Kapitalanlagegesellschaft des Spezialfonds die Einhaltung der Limite und Veranlagungsgrenzen täglich zu überprüfen hatten. Die Ergebnisse dieser Überprüfungen stellten sie dem Vorstand der BPK täglich in schriftlicher Form zur Verfügung. Im Rahmen der vierteljährigen Sitzungen des Aufsichtsrats berichtete der Vorstand in seinen Risikoberichten über die Einhaltung bzw. Verletzung der Limite und Veranlagungsgrenzen.

Die Depotbank und die Kapitalanlagegesellschaft übermittelten der BPK auch monatliche Berichte über allfällige Grenzverletzungen. Sie unterschieden dabei zwi-

schen den gesetzlichen Grenzen des PKG und des Investmentfondsgesetzes sowie den internen Grenzen der BPK und des Spezialfonds. Beispielsweise sah § 25 PKG u.a. vor, dass Veranlagungen in auf ausländische Währungen lautende Vermögenswerte maximal 30 % und Veranlagungen in Vermögenswerte eines einzelnen Ausstellers maximal 5 % des veranlagten Vermögens einer VRG ausmachen durften. Zu den internen Vorgaben zählte beispielsweise das Erfordernis, mindestens 30 % des veranlagten Vermögens der VRG in festverzinslichen Wertpapieren zu halten.

Die Berichte über allfällige Grenzverletzungen beinhalteten eine Untergliederung in aktive und passive Verletzungen von Grenzen. Aktive Verletzungen der gesetzlichen oder inhaltlichen Grenzen löste die BPK durch konkrete Maßnahmen — beispielsweise den Kauf oder Verkauf von Wertpapieren — aus. Passive Grenzverletzungen resultierten nicht aus Maßnahmen der BPK, sondern beispielsweise aus Bewertungs- und Kursänderungen von im Vermögen der VRG befindlichen Wertpapieren, die zu einer Über- oder Unterschreitung von Veranlagungsgrenzen führten.

Die nachfolgende Tabelle weist die Ergebnisse dieser monatlichen Berichte für den Zeitraum Jänner 2011 bis Juni 2016 aus:

Tabelle 10: Grenzverletzungen, 2011 bis Juni 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	1. Halbjahr 2016	Summe 2011 bis 2016
	Monate mit Grenzverletzungen						
gesetzliche Grenzverletzungen aktiv	0	0	0	0	0	0	0
gesetzliche Grenzverletzungen passiv	0	0	7	3	1	3	14
interne Grenzverletzungen aktiv	2	1	7	4	8	1	23
interne Grenzverletzungen passiv	7	5	12	7	8	6	45
Gesamtanzahl der Monate mit Grenzverletzungen	9	6	26	14	17	10	82

Quellen: BPK; RH

Die monatlichen Berichte wiesen keine aktiven Verletzungen gesetzlicher Grenzen durch die BPK aus. Im überprüften Zeitraum kam es in 14 Monaten zur passiven Verletzung von gesetzlichen Grenzen. Die Depotbank und die Kapitalanlagegesellschaft hielten aktive Verletzungen interner Grenzen in 23 Monaten und passive Verletzungen interner Grenzen in 45 Monaten fest. Die BPK behob alle von der Depotbank oder von der Kapitalanlagegesellschaft berichteten Grenzverletzungen.

27.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die BPK zwischen Jänner 2011 und Juni 2016 in 23 Monaten aktive Grenzverletzungen interner Vorgaben aufwies. Er anerkannte, dass die BPK sämtliche von der Depotbank und der Kapitalanlagegesellschaft aufgezeigten aktiven und passiven Grenzverletzungen behob.

Der RH empfahl der BPK, bei ihren Veranlagungsaktivitäten künftig verstärkt auf die Einhaltung der gesetzlichen und internen Grenzen ihres Limitwesens zu achten.

27.3 (1) Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen teile es die Empfehlung des RH.

(2) Laut Stellungnahme der BPK seien gemäß Assetklassenzuordnung des Aufsichtsrats für die VRG die Vorgaben jeweils zum Quartalsende zu prüfen. Die BPK habe die Kapitalanlagegesellschaft des Spezialfonds jedoch beauftragt, diese Vorgaben täglich zu prüfen, um dadurch eine umgehende Sanierungsmöglichkeit sicherzustellen. Aktive interne Grenzverletzungen innerhalb des Spezialfonds der BPK seien bei größeren Portfolioumschichtungen und aus abwicklungstechnischen Gründen im Bereich der Depotbank entstanden. Die Anzahl an passiven Grenzverletzungen werde durch die Einrichtung zusätzlicher Schwellenwerte zukünftig deutlich reduziert werden können. Alle Arten von Grenzverletzungen habe das Asset Management der BPK umgehend behoben. Die BPK betonte in ihrer Stellungnahme, dass es keine aktiven gesetzlichen Grenzverletzungen gegeben habe.

Stresstests

28.1 (1) Die BPK führte in den Jahren 2011 bis 2016 sowohl interne als auch extern vorgegebene Stresstests durch.

Die internen Stresstests führte die BPK auf monatlicher Basis durch. Die Ergebnisse dieser Stresstests waren Teil des Risikoberichts, den der Vorstand der BPK im Rahmen der vierteljährlichen Sitzungen des Aufsichtsrats der BPK erstattete.

Bis Mai 2013 verwendete die BPK einen Stresstest, der die isolierten Auswirkungen von historischen Schock- bzw. Stressereignissen (z.B. „Black Monday“ oder „11. September 2001“) sowie von Erhöhungen der Kreditrisikoaufschläge und Zinsen auf das veranlagte Vermögen der VRG zeigte. Die Ergebnisse der vom RH überprüften Stresstests schwankten zwischen einer Veränderung des Vermögenswerts von -4,12 % (per 31. Mai 2011) und +1,48 % (per 31. Oktober 2011).

Ab Mai 2013 verwendete die BPK einen neuen Stresstest, den der Vorstand in der Sitzung des Aufsichtsrats am 24. Mai 2013 vorstellte. Dieser zeigte die Auswirkung

gen von zwölf unterschiedlichen Kombinationen der Entwicklung von Aktienkursen, Zinssätzen, Fremdwährungskursen und der Volatilität auf den Wert des veranlagten Vermögens der VRG. Das im Stresstest ermittelte „Worst Case“-Szenario wies eine Verringerung des Werts des veranlagten Vermögens der VRG aus, die bei den vom RH überprüften Stresstests zwischen 9,15 % (per 29. November 2013) und 14,81 % (per 30. April 2015) schwankte.

(2) Neben den internen Stresstests führte die BPK in den Jahren 2011 bis 2013 und im Jahr 2016 auch von der FMA vorgegebene Stresstests durch, die jeweils die Auswirkungen von Schockszenarien über einen fünfjährigen Zeitraum zeigten. In den Jahren 2014 und 2015 fanden aufgrund von Umstrukturierungen in der FMA und der Überarbeitung des für Pensionskassen relevanten Stresstests keine FMA-Stresstests statt. In den Jahren 2011 bis 2013 führte die BPK die Stresstests — je nach Vorgabe der FMA — jährlich bzw. halbjährlich durch. Die Ergebnisse der von der FMA vorgegebenen Stresstests bzw. Szenarioanalysen variierten in Abhängigkeit vom aktuellen Veranlagungsumfeld und den angewendeten Stressszenarien; beim Veranlagungsergebnis zwischen +4,85 % und -31,17 %, bei der Höhe der Zusatzpension zwischen +1,85 % und -36,61 % und bei der Deckungsrückstellung zwischen -1,64 % und -33,56 %. Diese Stresstests bzw. Szenarioanalysen waren nicht Teil der Berichterstattung des Vorstands in den Sitzungen des Aufsichtsrats der BPK.

Im Jahr 2016 führte die BPK einen von der FMA überarbeiteten Stresstest durch, bei dem erstmals die Auswirkungen von Schocks bzw. Stressszenarien nicht nur auf das veranlagte Vermögen der VRG, sondern auch auf die wirtschaftliche Entwicklung der BPK analysiert wurden. Der Stresstest zeigte die Auswirkungen von sechs Einzelschocks²⁵ sowie des sich daraus ergebenden Gesamtschocks auf die wirtschaftliche Entwicklung der VRG und der BPK für die Jahre 2016 bis 2020.

In diesem Stresstest führte der Gesamtschock bei der VRG im Jahr 2016 zu einem Veranlagungsverlust von 15,54 % und einem Rückgang der Zusatzpensionen um rd. 3,84 %. Für die nachfolgenden Jahre 2017 bis 2020 wies der Stresstest jeweils einen positiven Veranlagungsertrag und einen Rückgang der Zusatzpensionen von rd. 1 % aus.

Bei der BPK führte der im Stresstest simulierte Gesamtschock zu keinem Rückgang des veranlagten Vermögens, weil sie die negativen Auswirkungen durch die Auflösung ihrer vorhandenen stillen Reserven ausglich. Im Stresstest bewirkte der Gesamtschock ein negatives Jahresergebnis von rd. -247.000 EUR im Jahr 2016. Ab dem Jahr 2019 prognostizierte der Stresstest wieder positive Jahresergebnisse für

²⁵ Einzelschocks: Zinsanstieg um 1 Prozentpunkt; Zinsrückgang um 0,25 Prozentpunkte; Spreadausweitung in Abhängigkeit vom Rating der Wertpapieremittenten (Ratings AAA und AA: 0,5 %; Ratings A und BBB: 1,0 %; schlechtere Ratings als BBB: 3,0 %); Immobilienschock von 15 %; Aktienschock von 42 %; Währungsschock von 20 % bei allen Fremdwährungen gegenüber dem Euro

die BPK. Der Vorstand der BPK berichtete in den Sitzungen des Aufsichtsrats der BPK über die Durchführung und die Ergebnisse dieses Stresstests.

28.2 Der RH anerkannte, dass die BPK während des überprüften Zeitraums der Jahre 2011 bis 2016 regelmäßig Stresstests durchführte.

Der RH wies allerdings kritisch darauf hin, dass der Vorstand der BPK in den Jahren 2011 bis 2013 in den Sitzungen des Aufsichtsrats nur über die internen Stress-tests, nicht aber über die von der FMA vorgegebenen Stresstests bzw. Szenarioanalysen berichtete.

Er empfahl der BPK, eine verpflichtende Berichterstattung des Vorstands der BPK in den Sitzungen des Aufsichtsrats über alle durchgeführten Stresstests einzuführen, um sicherzustellen, dass die Mitglieder des Aufsichtsrats über die Ergebnisse aller Stresstests informiert werden.

28.3 Laut Stellungnahme des Bundesministeriums für Finanzen teile es die Empfehlung des RH.

Genderaspekte

Genderaspekte bei der BPK

Frauenanteil im Aufsichtsrat der BPK

29.1 Der für die Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes geltende Public Corporate Governance Kodex sah für die vom Bund entsandten Mitglieder von Aufsichtsräten die Erreichung eines Frauenanteils von 25 % bis 31. Dezember 2013 und von 35 % bis 31. Dezember 2018 vor.

Die vom Bund entsandten Mitglieder des Aufsichtsrats der BPK entsprachen den „von der Hauptversammlung gewählten Vertretern des Grundkapitals“ (siehe **TZ 3**). Zu Beginn des Jahres 2011 betrug ihr Frauenanteil 0 %, da alle vom Bund entsandten Mitglieder des Aufsichtsrats Männer waren. Ab der im Juni 2011 erfolgten Wahl eines neuen Aufsichtsrats betrug der Frauenanteil an den vom Bund entsandten Mitgliedern des Aufsichtsrats 67 %. Durch das Ausscheiden der damaligen Vorsitzenden des Aufsichtsrats und die Aufnahme des neuen Vorsitzenden des Aufsichtsrats sank im September 2014 der Frauenanteil von 67 % auf 50 %. Nach dem Ausscheiden eines weiblichen Mitglieds sank im Juni 2015 der Frauenanteil weiter auf 40 %. Nach der Neuwahl des Aufsichtsrats der BPK im Juni 2016 stieg der Frauenanteil an den vom Bund entsandten Mitgliedern des Aufsichtsrats wieder auf 50 %.

Bei den von der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst in den Aufsichtsrat der BPK entsandten „Vertretern der Anwartschafts- und Leistungsberechtigten“ betrug der Frauenanteil im überprüften Zeitraum durchgehend 17 %, da die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst jeweils fünf Männer und eine Frau in den Aufsichtsrat entsandte.

29.2

Der RH anerkannte die Erhöhung des Frauenanteils bei den vom Bund entsandten Mitgliedern des Aufsichtsrats der BPK von 0 % auf 67 % im Jahr 2011. Damit erfüllte die BPK die Vorgabe des für die Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes geltenden Public Corporate Governance Kodex von 25 % per 31. Dezember 2013. Der RH hielt fest, dass bei Beibehaltung des bis Ende Juni 2016 auf 50 % gesunkenen Frauenanteils die Erfüllung des im Public Corporate Governance Kodex vorgegebenen Frauenanteils von 35 % per 31. Dezember 2018 gewährleistet wäre.

Der RH wies darauf hin, dass der Frauenanteil bei den von der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst entsandten Mitgliedern des Aufsichtsrats, bei denen die Bestimmungen des Public Corporate Governance Kodex nicht verpflichtend waren, nur 17 % betrug.

Der RH empfahl der BPK und dem Bundesministerium für Finanzen, auf eine Beibehaltung des Frauenanteils bei den vom Bund entsandten Mitgliedern des Aufsichtsrats der BPK von 50 % hinzuwirken bzw. zumindest einem Rückgang des Frauenanteils auf unter 35 % entgegenzuwirken. Dabei wäre auch § 87 Abs. 2a Aktiengesetz, der u.a. die Berücksichtigung der fachlichen und persönlichen Qualifikationen der Mitglieder des Aufsichtsrats und die Vertretung beider Geschlechter vorsieht, zu beachten.

29.3

Das Bundesministerium für Finanzen teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es auf die Beibehaltung des 50%igen Frauenanteils bei den vom Bund entsandten Mitgliedern des Aufsichtsrats der BPK achten werde.

Frauenanteil in Führungspositionen der BPK

30.1

Dem RH gegenüber führte die BPK die nachfolgenden Maßnahmen zur Förderung von Frauen in der BPK an:

- ausdrückliche Einladung von Frauen bei Neubesetzungen,
- geschlechtsneutrale Formulierung der im Jahr 2015 stattgefundenen Ausschreibung der Vorstandspositionen,

- Frauenanteil von 75 % bei den Beschäftigten (drei Mitarbeiterinnen und ein Mitarbeiter),
- geschlechtsunabhängige Unterstützung von berufsspezifischen Fortbildungen und Seminarbesuchen sowie
- Unterstützung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch flexible Arbeitszeitmodelle.

Im vom RH überprüften Zeitraum von Jänner 2011 bis Juni 2016 umfasste das Personal der BPK im Wesentlichen die beiden männlichen Vorstandsmitglieder sowie drei Mitarbeiterinnen und einen Mitarbeiter, der seit Oktober 2014 Prokurist der BPK war.

30.2

Der RH nahm die von der BPK angeführten Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung von Frauen in Führungspositionen zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass sowohl mit den beiden Vorstandsfunktionen als auch mit der Prokura Männer betraut und somit sämtliche Führungsfunktionen männlich besetzt waren.

Der RH empfahl der BPK, ihre Bemühungen zur Förderung der Entwicklung von Frauen in Führungspositionen verstärkt fortzusetzen.

Genderaspekte bei der VRG

Geschlechtsneutrale Beitrags- und Leistungsgestaltung

31.1

(1) Gemäß § 20 Abs. 3a PKG durfte, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt war, der Faktor Geschlecht nur dann zu unterschiedlichen Beiträgen oder Leistungen für Frauen und Männer führen, wenn das Geschlecht ein bestimmender Faktor in einer Risikobewertung war, die auf relevanten und genauen versicherungsmathematischen und statistischen Daten beruhte. Darüber hinaus hielt das PKG fest, dass die Pensionskasse diese Risikobewertung regelmäßig zu aktualisieren hatte.

(2) Im Pensionskassenmodell der BPK waren die Beiträge ausschließlich von der Höhe des Gehalts der Begünstigten und nicht von deren Geschlecht abhängig. Hinsichtlich der Höhe der Leistungen hielt der Kollektivvertrag über die Pensionskassenzusage für Bundesbedienstete fest, dass das Leistungsrecht durch die Verwendung von „Unisex-Tabellen“ geschlechtsneutral zu gestalten war. Die BPK kam dieser Vorgabe nach, indem sie geschlechtsabhängige Wahrscheinlichkeiten im Mischungsverhältnis der erwarteten Zusammensetzung des Bestands an Begünstigten gewichtete und dadurch geschlechtsneutrale Wahrscheinlichkeiten für die Leistungsberechnung verwendete. Die Prüffaktuarin beurteilte im Rahmen ihrer

jährlichen Prüfung der Gebarung und des Jahresabschlusses der VRG die von der BPK gewählten Mischsätze und stellte im überprüften Zeitraum der Jahre 2011 bis 2015 in allen Jahren die Angemessenheit der Mischsätze zur Berechnung der geschlechtsneutralen Wahrscheinlichkeiten fest, sodass keine Aktualisierungen dieser zu erfolgen hatten.

31.2

Der RH hielt fest, dass aus versicherungstechnischer Sicht sowohl die Beitrags- als auch die Leistungsgestaltung der BPK nach geschlechtsneutralen Gesichtspunkten erfolgten. Soweit dafür Annahmen über die Zusammensetzung des Begünstigtenbestands nach Geschlechtern notwendig waren, wurden diese von der Prüfkaturin jährlich auf ihre Angemessenheit überprüft. Im überprüften Zeitraum 2011 bis 2015 waren keine diesbezüglichen Anpassungen durch die BPK notwendig.

Genderdisaggregierte Daten der VRG

32.1

Die BPK verfügte über genderdisaggregierte Daten zu den Pensionsleistungen und Beiträgen der von ihr verwalteten VRG. Die nachfolgende Tabelle weist die genderdisaggregierten Daten zu den Leistungsberechtigten und zu den an sie bezahlten Pensionsleistungen aus:

Tabelle 11: Leistungsberechtigte und Pensionsleistungen, 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
Leistungsberechtigte	Anzahl an Personen					in %
Frauen	11	22	35	40	55	400
Männer	13	29	43	59	73	462
gesamt	24	51	78	99	128	433
Pensionsleistungen	in EUR					
Pensionsleistungen für Frauen	5.613	11.195	19.169	28.084	34.435	513
Pensionsleistungen für Männer	4.893	16.400	30.393	46.255	68.999	1.310
gesamte Pensionsleistungen	10.507	27.595	49.562	74.340	103.434	884
	in %					
Frauenanteil an Leistungsberechtigten	46	43	45	40	43	
Anteil der Pensionsleistungen für Frauen	53	41	39	38	33	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BPK; RH

In den Jahren 2011 bis 2015 stiegen die Anzahl der weiblichen Leistungsberechtigten von elf Personen auf 55 Personen und die Höhe der Pensionsleistungen an weibliche Leistungsberechtigte von rd. 5.613 EUR auf rd. 34.435 EUR. Der Frauenanteil an den Leistungsberechtigten fiel von 46 % im Jahr 2011 auf 43 % im

Jahr 2015. Während der Anteil der Pensionsleistungen an weibliche Leistungsbe-rechtigte im Jahr 2011 rd. 53 % der gesamten Pensionsleistungen betrug, sank er bis zum Jahr 2015 auf 33 %.

Die nachfolgende Tabelle weist die genderdisaggregierten Daten zu den Anwartschaftsberechtigten und zu den für sie bezahlten Dienstgeber- und Eigenbeiträgen aus:

Tabelle 12: Anwartschaftsberechtigte und Beiträge, 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderung 2011 bis 2015
Anwartschaftsberechtigte	Anzahl an Personen					in %
Frauen	114.121	116.565	119.020	121.942	124.148	9
Männer	94.701	96.224	97.557	98.892	100.065	6
gesamt	208.822	212.789	216.577	220.834	224.213	7
Beiträge	in Mio. EUR ¹					
Beiträge für Frauen	32,79	34,91	36,58	38,27	40,30	23
Beiträge für Männer	34,77	36,75	38,02	39,37	41,34	19
gesamte Beiträge	67,56	71,65	74,60	77,64	81,64	21
	in %					
Frauenanteil an Anwartschaftsberechtigten	54,6	54,8	55,0	55,2	55,4	
Anteil der Beiträge für Frauen	48,5	48,7	49,0	49,3	49,4	

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Unterschiede zu den Beiträgen in der Tabelle 4 ergeben sich dadurch, dass die Tabelle 4 die gesamten Beiträge (inkl. Sonderposten) ausweist, während die Beiträge in dieser Tabelle nur die laufenden Beiträge und sonstigen Einmalbeiträge beinhalten.

Quellen: BPK; RH

In den Jahren 2011 bis 2015 stiegen die Anzahl der weiblichen Anwartschaftsberechtigten von 114.121 Personen auf 124.148 Personen und die Höhe der Beiträge für weibliche Anwartschaftsberechtigte von rd. 32,79 Mio. EUR auf rd. 40,30 Mio. EUR. Der Frauenanteil an den Anwartschaftsberechtigten stieg von 54,6 % im Jahr 2011 auf 55,4 % im Jahr 2015. Der Anteil der für weibliche Anwartschaftsberechtigte bezahlten Beiträge an den gesamten Beiträgen stieg von 48,5 % im Jahr 2011 auf 49,4 % im Jahr 2015.

32.2

Der RH wies darauf hin, dass in den Jahren 2011 bis 2015 sowohl der Frauenanteil an den Leistungsberechtigten als auch der Anteil der an Frauen gezahlten Pensionsleistungen zurückgingen. Der RH hob hervor, dass dem geringen Rückgang des Frauenanteils an den Leistungsberechtigten von 46 % auf 43 % ein deutlich stärkerer Rückgang beim Anteil der an Frauen geleisteten Pensionsleistungen von 53 % auf 33 % gegenüberstand.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Feststellungen und Anregungen zum Gender Pay Gap und zum Gender Pension Gap in seinen „Positionen für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs“ (Reihe Positionen 2016/2).

32.3

Die BPK hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie seit Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit durch ein Unisex–Pensionskassenmodell größten Wert auf gendermäßige Gerechtigkeit in ihrem Bestand lege.

Schlussempfehlungen

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Bundespensionskasse AG

- (1) Es wäre verbindlich festzulegen, dass das Präsidium des Aufsichtsrats der BPK und die Mitglieder des Vorstands der BPK die Bonifikationsvereinbarungen mit den Zielsetzungen für die Auszahlung variabler Bezugsbestandteile für die Mitglieder des Vorstands vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres abschließen. **(TZ 4)**
- (2) Es wäre bei den Dienstgebern von Begünstigten, für die ein Rechnungszinssatz von 5,5 % vereinbart ist, weiterhin auf eine Senkung dieses hohen Rechnungszinssatzes hinzuwirken, um das Risiko von nach Leistungsbeginn jährlich geringer werdenden Pensionsleistungen für die betroffenen Begünstigten zu verringern. **(TZ 7)**
- (3) Die Bemühungen zu einer weiteren Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals wären fortzusetzen. **(TZ 14)**
- (4) Es wäre zu überprüfen, inwieweit die Benchmark der BPK den Gegebenheiten am Finanzmarkt und den Veranlagungsmöglichkeiten der BPK entspricht und die Benchmark gegebenenfalls — unter Berücksichtigung gesetzlicher Veranlagungsvorschriften — an die Marktgegebenheiten anzupassen, so dass eine Angleichung von Benchmark und tatsächlicher Veranlagung ermöglicht wird. **(TZ 17, TZ 22, TZ 23, TZ 25)**
- (5) Bei der Benchmark wären die taktisch zulässigen Maxima für Veranlagungen in einzelne Assetklassen zur Begrenzung des Veranlagungsrisikos beizubehalten, die taktisch zulässigen Minima für Veranlagungen in einzelne Assetklassen jedoch nicht mehr vorzugeben, sofern es sich nicht um gesetzlich vorgegebene Minima handelt, um unvorteilhafte Rendite–Risiko–Verhältnisse zu vermeiden. **(TZ 18)**
- (6) Es wäre mit betriebswirtschaftlichen Analysen laufend zu überprüfen, inwieweit die Kosten– und Ertragserwartungen der BPK für die durchgeführte Veranlagung in finnische Forstflächen eintreffen, um bei etwaigen negativen Abweichungen rechtzeitig Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können. **(TZ 19)**

- (7) Vor der Durchführung von Veranlagungen, die mit der Übernahme von Mehrheitsbeteiligungen und der Geschäftsführung von Unternehmen verbunden sind, wäre die Entwicklung bei der bestehenden Veranlagung in finnische Forstflächen abzuwarten und die Veranlagungsentscheidungen erst unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen zu treffen. (TZ 19)
- (8) Es wäre zu überprüfen, inwieweit das von der BPK zur Steuerung der Veranlagungen aufgebaute System aus Benchmark, Value at Risk–Limit und Performancevorgaben dahingehend angepasst bzw. flexibler gestaltet werden kann, dass bei einer benchmarkneutralen Veranlagung das Value at Risk–Limit und die Performancevorgaben auch unter sich ändernden Kapitalmarktbedingungen eingehalten werden. (TZ 21, TZ 22, TZ 23, TZ 25)
- (9) Für den Fall eines Konflikts zwischen der Einhaltung der Benchmark–, Risiko– und Performancevorgaben wäre eine eindeutige Rangordnung dieser Vorgaben festzulegen. (TZ 21, TZ 22, TZ 23, TZ 25)
- (10) Die Vergleiche mit den anderen österreichischen Pensionskassen wären fortzuführen und vor allem aus den Veranlagungen der Pensionskassen mit einer wiederholt höheren Performance wären Rückschlüsse für die eigenen Veranlagungsentscheidungen abzuleiten. (TZ 26)
- (11) Künftig wäre bei den Veranlagungsaktivitäten verstärkt auf die Einhaltung der gesetzlichen und internen Grenzen des Limitwesens zu achten. (TZ 27)
- (12) Es wäre eine verpflichtende Berichterstattung des Vorstands der BPK in den Sitzungen des Aufsichtsrats über alle durchgeführten Stresstests einzuführen, um sicherzustellen, dass die Mitglieder des Aufsichtsrats der BPK über die Ergebnisse aller Stresstests informiert werden. (TZ 28)
- (13) Die Bemühungen zur Förderung der Entwicklung von Frauen in Führungspositionen in der BPK wären verstärkt fortzusetzen. (TZ 30)

Bundespensionskasse AG und Bundesministerium für Finanzen

- (14) Im Interesse der Veranlagungs- und Risikogemeinschaft wäre auf eine Senkung der Vergütungen für die Vermögensverwaltung hinzuwirken. (TZ 15)
- (15) Es wäre auf eine Beibehaltung des Frauenanteils bei den vom Bund entsandten Mitgliedern des Aufsichtsrats der BPK von 50 % hinzuwirken bzw. zumindest einem Rückgang des Frauenanteils auf unter 35 % entgegenzuwirken. Dabei wäre auch § 87 Abs. 2a Aktiengesetz, der u.a. die Berücksichtigung der fachlichen und persönlichen Qualifikationen der Mitglieder des Aufsichtsrats und die Vertretung beider Geschlechter vorsieht, zu beachten. (TZ 29)

Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Bundespensionskasse AG

Aufsichtsrat

Vorsitz

Dr. Johann Maurer	(26. September 2003 bis 10. Juni 2011)
Dr. Stephan Koren	(10. Juni 2011 bis 28. September 2012)
Mag. Klaus Kumpfmüller	(28. September 2012 bis 14. Februar 2013)
Dr. Elisabeth Hirschbichler	(22. März 2013 bis 26. September 2014)
Mag. Dieter Kandlhofer	(seit 26. September 2014)

Stellvertretung

Dr. Wilhelm Gloss	(seit 28. September 1999)
--------------------------	---------------------------

Vorstand

MMag Dr. Johannes Ziegelbecker	(seit 1. Oktober 2008)
Mag. Marcus Klug	(seit 1. Oktober 2008)

R
—
H

