

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 72/2025

Sitzung vom 7. Mai 2025

455. Anfrage (BVK-Gelder in den USA)

Kantonsrätin Sibylle Marti und Kantonsrat Tobias Langenegger, Zürich, haben am 10. März 2025 folgende Anfrage eingereicht:

Die Beamtenversicherungskasse (BVK) des Kantons Zürich lässt gegenwärtig Pensionskassengelder im Umfang von 32 Milliarden von der US-Depotbank JP Morgan verwalten. Expert:innen warnen vor einem steigenden Sanktionsrisiko durch die Trump-Administration. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie sicher die in den USA verwalteten Zürcher Pensionskassengelder sind.

Die Regierung des Kantons Zürich wird deswegen gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Wie schätzt der Regierungsrat das Risiko ein, dass Zürcher Pensionskassengelder in den USA sanktioniert werden?
2. Hat der Regierungsrat allfällige Massnahmen getroffen, um dieses Risiko zu minimieren? Falls ja, welche?
3. Hält es der Regierungsrat unter den veränderten wirtschaftlichen Vorzeichen (Handelszölle etc.) noch für sinnvoll, Pensionskassengelder von ausländischen Finanzinstituten verwalten zu lassen?
4. Zu welchem Zeitpunkt wird das Mandat zur Verwaltung der BVK-Pensionskassengelder neu ausgeschrieben?
5. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass bei einer solchen Neuausschreibung ein schweizerisches Finanzinstitut beauftragt werden sollte?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Sibylle Marti und Tobias Langenegger, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Die Beantwortung dieser Anfrage beruht auf einer Stellungnahme der BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich (BVK).

Zu Frage 1:

Eine Sperrung von Vermögenswerten, die von der BVK gehalten werden, würde Sanktionen der USA gegenüber der Schweiz im Allgemeinen oder gegenüber der BVK im Besonderen voraussetzen. Solche

Sanktionen verhängen die USA insbesondere bei schwerwiegenden rechtlichen Verstössen. Gegenwärtig sind keine Gründe für Sanktionen mit Bezug auf Vermögenswerte der BVK ersichtlich.

Von Sanktionen oder Vermögenssperrungen der USA gegenüber der BVK könnten zwar deren US-Vermögenswerte betroffen sein. Jedoch haben weder der Sitz der zentralen Depotstelle (Global Custodian) noch deren ausländische Beherrschung einen entscheidenden Einfluss auf die Risikosituation. Da ausländische Wertschriften immer bei einer lokalen Depotbank gehalten werden, liegen US-Wertschriften in jedem Fall bei einer US-Depotbank, auch wenn als zentrale Depotstelle eine Schweizer Bank ohne ausländisches Mutterhaus beauftragt wird.

Zu Frage 2:

Die BVK ist eine privatrechtliche Stiftung. Deren strategische Führung obliegt dem Stiftungsrat als oberstem Organ. Zu dessen Aufgaben gehören unter anderem die Festlegung der Anlagestrategie und die Bestimmung der zentralen Depotstelle. Der Regierungsrat wählt vier Mitglieder des Stiftungsrates der BVK, die als Arbeitgebervertretung des Kantons Zürich im Stiftungsrat Einsitz nehmen. Er wählt dabei Personen aus, die über ausgewiesene Expertise im Bereich der beruflichen Vorsorge verfügen. Der Regierungsrat hat gegenüber diesen Stiftungsratsmitgliedern kein Weisungsrecht und insofern auch kein Recht, die Anlagestrategie oder die Wahl der zentralen Depotstelle der BVK zu beeinflussen.

Der Stiftungsrat der BVK hat als zentrale Depotstelle die J.P. Morgan (Suisse) SA ausgewählt und beauftragt, eine Tochtergesellschaft eines US-Konzerns. Dabei handelt es sich indessen um eine Schweizer Bank, die den schweizerischen Rechtsnormen und den Regulierungen der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) unterstellt ist. Das Vertragsverhältnis zwischen der BVK und der J.P. Morgan (Suisse) SA untersteht Schweizer Recht und Regulierung. Wie bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 5/2012 betreffend Mandatsvergabe an die amerikanische Investmentbank J.P. Morgan resp. J.P. Morgan (Suisse) SA zur Verwahrung der BVK-Wertschriften ausgeführt, kann ein Zugriff der USA auf die J.P. Morgan (Suisse) SA – sei es direkt oder über deren US-Mutterhaus – nur erfolgen, wenn dieser Zugriff nach Massgabe der anwendbaren schweizerischen Gesetzesnormen durch die zuständige schweizerische Aufsichtsbehörde (d.h. die FINMA) autorisiert wird. Die Sach- und Rechtslage wäre die gleiche, wenn anstelle einer ausländisch beherrschten Schweizer Bank eine inländisch beherrschte Schweizer Bank als zentrale Depotstelle der BVK tätig wäre. Im Übrigen werden US-Wertschriften, wie bereits erwähnt, immer durch eine in den USA domi-

zilierte Depotbank verwahrt, unabhängig davon, ob es sich bei der zentralen Depotstelle um eine Schweizer Bank handelt oder nicht (vgl. Beantwortung der Frage 1).

Zu Frage 3:

Im vorliegenden Zusammenhang ist zu unterscheiden zwischen der Vermögensverwahrung und der Vermögensverwaltung. Die zentrale Depotstelle übernimmt die administrativen Aufgaben rund um die sichere und effiziente Verwahrung der weltweit gehaltenen Wertschriften. Sie ist dafür zuständig, dass die gekauften Wertschriften vollständig und korrekt in das Kundendepot eingebucht und die verkauften Wertschriften entsprechend aus dem Kundendepot ausgebucht werden. Sie wickelt sodann die mit dem Halten von Wertschriften verbundenen administrativen Aufgaben ab (z. B. Dividendenzahlungen und Kapitalmassnahmen) und übernimmt allfällige Zusatzdienstleistungen (z. B. Wertschriftenbuchhaltung und Berichterstattung). Die zentrale Depotstelle hat hingegen keinerlei Einfluss auf die Vermögensverwaltung als solche, also auf die Entscheidung, welche Wertschriften gekauft oder verkauft werden.

Wichtige Kriterien für die Dienstleistung einer zentralen Depotstelle sind unter anderem der Zugang zu den massgebenden Wertpapiermärkten (Grösse des Netzwerks), die Technologie der verwendeten Plattform, die Reporting-Qualität (Performance, Risiko, Compliance) und die Fähigkeit zur Rückforderung von ausländischen Quellensteuern. Viele dieser Kriterien sind mit positiven Skalenerträgen verbunden. Das Depotbankengeschäft ist deshalb stark mengengetrieben und setzt eine Mindestgrösse voraus. Der Markt für Depotbanken spielt dementsprechend weltweit und ist sehr stark auf Wettbewerb ausgerichtet. Die grössten acht Anbieter im Markt stammen aus dem Ausland, aber auch Schweizer Institute nehmen aktiv an diesem Wettbewerb teil. Dieser weltweite Depotbankenmarkt fördert die Dienstleistungsqualität und die Innovationskraft aller Teilnehmenden. Es ist im Interesse der schweizerischen Pensionskassen und ihrer Versicherten, sich diesen Wettbewerb zunutze zu machen.

Durch die internationale Ausschreibung des Mandats der zentralen Depotstelle wird im Rahmen der treuhänderischen Sorgfaltspflicht sichergestellt, dass die BVK-Versicherten die bestmöglichen Dienstleistungen zu einem marktgerechten Preis erhalten. Eine Fokussierung auf Schweizer Anbietende würde den Wettbewerb auf sehr wenige mögliche Anbietende beschränken. Dies wäre letztlich zum Nachteil der BVK und ihrer Versicherten. Bei einer Beschränkung auf Schweizer Anbietende müsste zudem im Einzelnen bestimmt werden, welche Institute als ausländische und welche als Schweizer Anbietende gälten. Bei der J.P.

Morgan (Suisse) SA handelt es sich wie erwähnt um eine Vertragspartei mit Schweizer Banklizenz, die unter der Aufsicht der FINMA steht (vgl. Beantwortung der Frage 2).

Zu Frage 4:

Die BVK achtet darauf, den Einkauf von Dienstleistungen konsequent dem Wettbewerb zu unterstellen, um dadurch marktgerechte Leistungen zu marktgerechten Kosten zu erhalten. So werden im Vermögensverwaltungsbereich alle Mandate regelmässig ausgeschrieben und im Wettbewerb die wettbewerbsfähigsten Anbietenden ermittelt. Das Mandat der zentralen Depotstelle der BVK ist seit der Erstvergabe einmal umfassend neu ausgeschrieben worden. Dabei wurde die J.P. Morgan (Suisse) SA als Dienstleisterin bestätigt.

Die zentrale Depotstelle wird, wie alle anderen externen Dienstleistenden auch, anhand klar festgelegter Prozesse und Kriterien laufend überwacht. Auf der Grundlage dieser Überwachung hat der Stiftungsrat der BVK zu beurteilen, wann die nächste Neuausschreibung erfolgen soll. Der Regierungsrat hat kein Recht, den Zeitpunkt der Ausschreibung der zentralen Depotstelle der BVK zu beeinflussen (vgl. Beantwortung der Frage 2).

Zu Frage 5:

Bei der Auswahl der zentralen Depotstelle spielen Preis-Leistungs-Merkmale die entscheidende Rolle. Wichtig sind das Netzwerk, die Systeme und die personellen Mittel einer zentralen Depotstelle sowie die Kosten der in Anspruch genommenen Dienstleistungen. Dass ausländische Wertschriften immer bei lokalen Depotbanken gehalten werden, lässt sich auch mit der Beauftragung eines schweizerischen Finanzinstituts als zentrale Depotstelle nicht vermeiden. Es wäre deshalb nicht zielführend, die Anbietenden von vornherein auf schweizerische Finanzdienstleister zu beschränken.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli