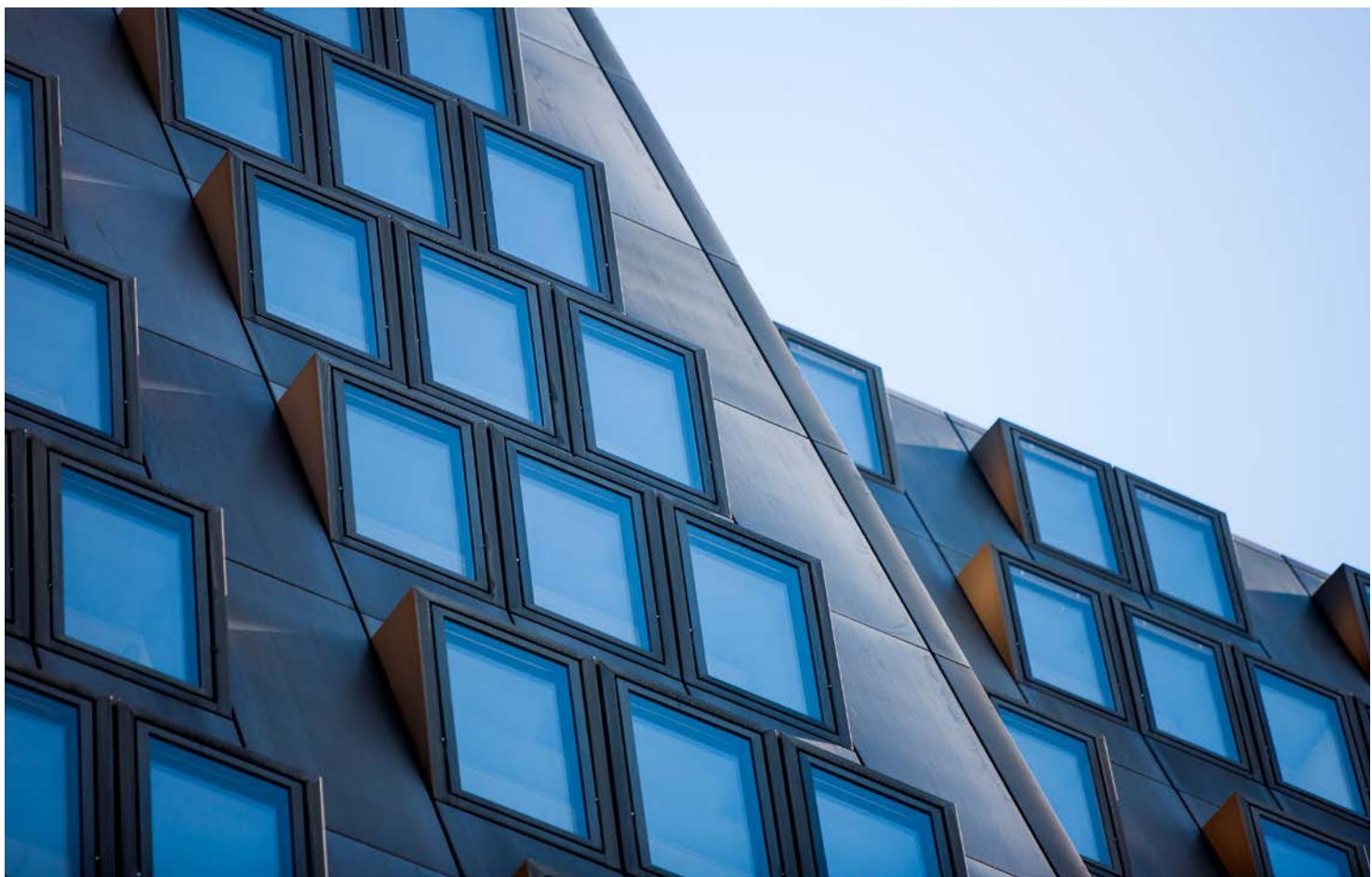




Bundespensionskasse AG – Veranlagungsstrategien und Asset Management; Follow-up–Überprüfung

Reihe BUND 2021/22

Bericht des Rechnungshofes





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 punkteweise 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 Gegenäußerung 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 www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Juni 2021

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

facebook/RechnungshofAT

Twitter: @RHsprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	3
Prüfungsziel	5
Kurzfassung	5
Empfehlungen	7
Zahlen und Fakten zur Prüfung	9
Prüfungsablauf und –gegenstand	11
Aufgaben und Ziele	12
Rechnungszins	13
Deckungsrückstellung (Pensionskapital)	14
Veranlagungsstrategien und Asset Management	16
Einhaltung der Veranlagungsstrategie	16
Veranlagung in finnische Forstflächen	17
Steuerung des Veranlagungsportfolios	18
Limitwesen	18
Stresstests	20
Frauenanteil in Führungspositionen	21
Schlussempfehlungen	23
Anhang	26
Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	26



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Rendite aus Veranlagung in finnische Forstflächen _____ 17

Tabelle 2: Grenzverletzungen Juli 2016 bis Dezember 2019 _____ 19



Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BPK	Bundespensionskasse AG
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
FMA	Finanzmarktaufsichtsbehörde
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
Mio.	Million(en)
p.a.	per annum
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel



Bundespensionskasse AG – Veranlagungsstrategien und Asset Management;
Follow-up–Überprüfung



WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Finanzen

Bundespensionskasse AG –Veranlagungsstrategien und Asset Management; Follow-up–Überprüfung

Prüfungsziel



Der RH überprüfte im Juli und August 2020 die Bundespensionskasse AG, um den Stand der Umsetzung ausgewählter Empfehlungen aus seinem Vorbericht „Bundespensionskasse AG – Veranlagungsstrategien und Asset Management“ (Reihe Bund 2018/8) zu beurteilen.

Kurzfassung

Die Bundespensionskasse AG setzte von acht überprüften Empfehlungen des Vorberichts sechs um und eine teilweise um; bei einer Empfehlung gab es keinen Anwendungsfall. (TZ 10)

Die Bundespensionskasse AG 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 2019 bei 236.449 Personen. (TZ 1)

Der Abschluss der Bonifikationsvereinbarungen mit den beiden Mitgliedern des Vorstands erfolgte – der Empfehlung des RH entsprechend – jeweils vor Beginn eines jeden Geschäftsjahrs. Die Bonifikationsvereinbarungen unterzeichneten das Präsidium des Aufsichtsrats und die Mitglieder des Vorstands. (TZ 2)

Im Vorbericht hatte der RH festgestellt, dass aufgrund von früheren vertraglichen Regelungen für einen geringen Teil der Begünstigten der Bundespensionskasse AG ein Rechnungszinssatz von 5,5 % zur Anwendung kam, der deutlich über dem ab 1. Juli 2016 von der Finanzmarktaufsichtsbehörde festgelegten höchstzulässigen Rechnungszins von 2,5 % für neue Pensionskassenverträge und neu hinzukom-



mende Begünstigte lag. Die Bundespensionskasse AG beteiligte sich aktiv an einer Initiative zur Absenkung hoher Rechnungszinsen im Rahmen des Fachverbands der Pensionskassen der Wirtschaftskammer Österreich. Sie wirkte im Rahmen von Vertragsänderungen bei Vertragspartnern, also den Dienstgebern von Begünstigten, auf eine Senkung des hohen Rechnungzinssatzes von 5,5 % hin. Eine tatsächliche Senkung konnte jedoch in keinem Fall erreicht werden. (TZ 3)

Die Bundespensionskasse AG setzte sich wiederholt dafür ein, durch eine Erhöhung der Dienstgeberbeiträge eine nachhaltige Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals zu erwirken. Diese angestrebte Erhöhung der Dienstgeberbeiträge konnte dennoch nicht erreicht werden. (TZ 4)

Der Aufsichtsrat der Bundespensionskasse AG beschloss mit Wirkung ab Mai 2017 von Vorgaben bezüglich taktisch zulässiger Minima für Veranlagungen in einzelne Assetklassen abzugehen. Dies ermöglichte es der Bundespensionskasse AG, Anleihen öffentlicher Emittenten mit geringer Verzinsung abzubauen und durch höher verzinsten Allokationen im Segment Immobilien und Infrastruktur zu ersetzen. (TZ 5)

Die Bundespensionskasse AG berichtete im Aufsichtsrat regelmäßig über die Entwicklungen zum bestehenden Investment in finnische Forstflächen. Die Berichte umfassten sowohl die Kosten– und Ertragslage als auch die Planung und Umsetzung der laufenden Tätigkeiten im Rahmen der Bewirtschaftung der Forstflächen. Die angestrebte Rendite von 2,5 % p.a. wurde in den Jahren 2017 bis 2019 jeweils erreicht und übertroffen. (TZ 6)

In Bezug auf das Limitwesen war festzustellen, dass sich die Häufigkeit aktiver Grenzverletzungen interner Vorgaben gegenüber dem im Vorbericht analysierten Zeitraum nicht wesentlich veränderte. Aktive gesetzliche Grenzverletzungen hatte die Bundespensionskasse AG nicht zu verzeichnen. Mit der Einstellung einer weiteren Person im Risikomanagement im Jahr 2019 bzw. dem Wechsel der Depotbank im Jahr 2020 setzte sie Maßnahmen, um künftig eine Reduktion der Grenzverletzungen zu erzielen. (TZ 7)

Der Vorstand der Bundespensionskasse AG berichtete in den Aufsichtsratssitzungen ausführlich über Inhalt und Ergebnisse der durchgeföhrten Stresstests der Finanzmarktaufsicht. Weiters berichtete er dem Aufsichtsrat regelmäßig über die auf monatlicher Basis durchgeföhrten internen Stresstests. (TZ 8)

Da die Führungspositionen in der Bundespensionskasse AG seit dem Vorbericht nicht neu besetzt wurden, lag kein Anwendungsfall zur Empfehlung des RH zum Frauenanteil in Führungspositionen vor. Die Positionen der beiden Vorstände und des Prokuristen waren weiterhin männlich besetzt. (TZ 9)



Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an die Bundespensionskasse AG hervor:

EMPFEHLUNGEN

- Bei den Vertragspartnern wäre weiterhin auf eine Senkung des hohen Rechnungszinssatzes von 5,5 % hinzuwirken. (TZ 3)
- Die Bemühungen zu einer Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals wären fortzusetzen. (TZ 4)



Bundespensionskasse AG – Veranlagungsstrategien und Asset Management;
Follow-up–Überprüfung



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Bundespensionskasse AG					
Rechtsform	Aktiengesellschaft				
Standort	Wien				
gesetzliche Grundlage	Bundesgesetz über die Gründung einer Bundespensionskasse AG, BGBl. I 127/1999 i.d.g.F.				
Gebarung	2016	2017	2018	2019	Veränderungen 2016 bis 2019
	in Mio. EUR				in %
Bundespensionskasse AG					
Vermögen	46,77	52,37	59,38	65,56	40,2
Eigenkapital	10,68	11,80	13,66	14,84	39,0
Verwaltungskostenrückstellung	33,75	38,85	43,01	48,54	43,8
Vergütung für Betriebsaufwendungen	8,40	8,27	8,57	8,74	4,0
Ergebnis vor Steuern	1,34	0,95	0,37	1,33	-0,7
	in Vollzeitäquivalenten				
Personal	5,15	5,86	6,35	6,96	35,1
	in Mio. EUR				
Veranlagungs– und Risikogemeinschaft					
Vermögen	789,67	888,94	978,88	1.117,95	41,6
Deckungsrückstellung	706,11	790,94	869,03	967,03	37,0
Schwankungsrückstellung	82,34	97,83	104,74	148,76	80,7
Beiträge	86,33	90,25	93,56	97,34	12,8
Pensionsleistungen ¹	10,94	22,43	33,49	39,53	261,3
	Anzahl an Personen				
Begünstigte	227.670	230.894	234.241	236.449	3,9
<i>davon</i>					
Anwartschaftsberechtigte	227.507	230.642	233.853	235.928	3,7
Leistungsberechtigte	163	252	388	521	219,6

¹ insbesondere Unfallbarkeitsleistungen, Pensionsabfindungen und laufende Pensionsleistungen

Quelle: BPK



Bundespensionskasse AG – Veranlagungsstrategien und Asset Management;
Follow-up–Überprüfung



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte im Juli und August 2020 bei der Bundespensionskasse AG (**BPK**) die Umsetzung ausgewählter Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Geburungsüberprüfung zum Thema „Bundespensionskasse AG – Veranlagungsstrategien und Asset Management“ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2018/8 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen hatte der RH deren Umsetzungsstand bei der BPK nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens findet sich auf der Website des RH (<http://www.rechnungshof.gv.at>).

Der überprüfte Zeitraum der nunmehrigen Follow-up–Überprüfung umfasste die Jahre 2016 bis 2019.

(2) Der RH weist in diesem Zusammenhang auf seine geübte Vorgehensweise und standardisierte Berichtsstruktur für Follow-up–Überprüfungen hin. Diese haben das Ziel, den Umsetzungsstand von ausgewählten Empfehlungen des Vorberichts unter Berücksichtigung der Angaben aus der Nachfrage zum Umsetzungsstand der Empfehlungen zu beurteilen und die Einstufung in „umgesetzt“, „teilweise umgesetzt“, „zugesagt“ und „nicht umgesetzt“ zu begründen.

(3) Die BPK 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 2019 bei 236.449 Personen.

(4) Zu dem im Jänner 2021 übermittelten Prüfungsergebnis nahm die BPK im Februar 2021 Stellung. Das Bundesministerium für Finanzen nahm im März 2021 das Prüfungsergebnis zur Kenntnis und verwies auf die Stellungnahme der BPK. Der RH berücksichtigte diese im vorliegenden Bericht, eine Gegenäußerung war nicht erforderlich.



Aufgaben und Ziele

- 2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht kritisch darauf hingewiesen, dass für die Geschäftsjahre 2011 bis 2013 die Bonifikationsvereinbarungen, welche die Zielsetzungen für die Mitglieder des Vorstands enthielten, nicht schon vor Beginn der jeweiligen Geschäftsjahre abgeschlossen wurden. 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.

Der RH hatte daher der BPK in seinem Vorbericht (TZ 4) empfohlen, verbindlich festzulegen, dass das Präsidium des Aufsichtsrats und die Mitglieder des Vorstands die Bonifikationsvereinbarungen vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahrs abschließen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die BPK mitgeteilt, dass diese Empfehlung seit dem Jahr 2013 umgesetzt sei. In der Hauptversammlung vom 28. Juni 2013 sei die Verankerung des Bundes–Public Corporate Governance Kodex in der Satzung der BPK beschlossen worden. Seither sei verbindlich festgelegt, dass die Zielvereinbarungen vor Beginn eines jeden Geschäftsjahrs abzuschließen sind; daher seien für alle Folgejahre die Zielvereinbarungen vor Beginn des neuen Geschäftsjahrs jeweils im vorhergehenden Dezember schriftlich zwischen Präsidium und Vorstand abgeschlossen worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Satzung der BPK seit 2013 die verpflichtende Beachtung des Bundes–Public Corporate Governance Kodex vorsieht. Dementsprechend „sind die konkreten Kriterien für die Auszahlung der leistungs- und erfolgsorientierten Komponenten vor Beginn eines jeden Geschäftsjahrs in einer Zielvereinbarung festzulegen“.¹

Die Bonifikationsvereinbarungen für die Jahre 2017 bis 2020 mit den beiden Mitgliedern des Vorstands wurden vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahrs abgeschlossen. Unterzeichnet wurden die Bonifikationsvereinbarungen vom Präsidium des Aufsichtsrats und von den Mitgliedern des Vorstands.

- 2.2 Die BPK setzte die Empfehlung um, weil sie entsprechend dem Bundes–Public Corporate Governance Kodex die Bonifikationsvereinbarungen mit den beiden Mitgliedern des Vorstands vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahrs abschloss.

¹ Bundes–Public Corporate Governance Kodex 2017, 9.3.6.6



Rechnungszins

3.1

(1) In seinem Vorbericht hatte der RH kritisch festgehalten, dass aufgrund von früheren vertraglichen Regelungen für einen geringen Teil der Begünstigten der BPK ein Rechnungzinssatz von 5,5 % zur Anwendung kam, der deutlich über dem ab 1. Juli 2016 von der Finanzmarktaufsichtsbehörde (**FMA**) festgelegten 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 hatte daher der BPK in seinem Vorbericht (TZ 7) empfohlen, bei den Vertragspartnern (den Dienstgebern von Begünstigten) weiterhin auf eine Senkung dieses hohen Rechnungzinssatzes von 5,5 % hinzuwirken, um das Risiko von nach Leistungsbeginn jährlich geringer werdenden Pensionsleistungen für die betroffenen Begünstigten zu verringern.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die BPK mitgeteilt, dass der Vorstand weiterhin auf eine Senkung dieses hohen Rechnungzinssatzes hinwirken werde. Weitere Initiativen der BPK gegenüber Dienstgebern erschienen dem Vorstand bei entsprechenden Gelegenheiten sinnvoll möglich. Solche Gelegenheiten wären z.B. von den betreffenden Dienstgebern geplante Vertragsänderungen. Diese werde der Vorstand weiterhin im Sinne der Empfehlung des RH nutzen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die BPK für seit dem 1. Juli 2016 neu hinzukommende Anwartschaftsberechtigte in bestehenden Pensionskassenverträgen sowie auf Pensionskassenverträge, die seit dem 30. Juni 2016 neu abgeschlossen wurden, einen höchstzulässigen Prozentsatz für den Rechnungszins von 2 % festgelegt hatte. Zwischen 2016 und 2019 stieg der Anteil an Anwartschaftsberechtigten mit einem Rechnungzinssatz von 2 % von 95,91 % auf 96,48 %. Im selben Zeitraum sank der Anteil der Anwartschaftsberechtigten mit einem Rechnungzinssatz von 5,5 % von 2,97 % (2016) auf 2,54 % (2019), weil es in dieser Gruppe keine Neuzugänge an Begünstigten mehr gab.

Die BPK sah weiterhin Initiativen gegenüber Dienstgebern zur Senkung hoher Rechnungszinsen nur bei entsprechenden Gelegenheiten als erfolgversprechend, wie von Dienstgebern geplante Vertragsänderungen. Seit der Vorprüfung konnte bei keiner Änderung der Altverträge der Rechnungzinssatz von 5,5 % gesenkt werden. Die BPK beteiligte sich jedoch an einer Initiative zur Absenkung hoher Rechnungszinsen im Rahmen des Fachverbands der Pensionskassen der Wirtschaftskammer Österreich. Die Weiterverfolgung der ausgearbeiteten Maßnahmen obliegt nun dem Fachverband der Pensionskassen.



- 3.2 Die BPK setzte die Empfehlung um, weil sie im Rahmen von Vertragsänderungen bei den Dienstgebern von Begünstigten, für die ein Rechnungszinssatz von 5,5 % vereinbart war, auf eine Senkung dieses Rechnungszinssatzes hinwirkte. Der RH hielt jedoch fest, dass die BPK in keinem Fall eine Senkung erreichen konnte.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an die BPK aufrecht, bei den Vertragspartnern weiterhin auf die Senkung des hohen Rechnungszinssatzes von 5,5 % hinzuwirken.

Deckungsrückstellung (Pensionskapital)

- 4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht kritisch darauf hingewiesen, dass die Deckungsrückstellung bzw. das Pensionskapital pro Begünstigter bzw. Begünstigtem bei der BPK weit unter jener anderer Pensionskassen lag.

Er hatte allerdings festgehalten, 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 hatte daher der BPK in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, ihre Bemühungen zu einer weiteren Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals fortzusetzen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die BPK darauf hingewiesen, dass es bei der Empfehlung des RH letztlich um die Erhöhung der Dienstgeberbeiträge gehe. Der Bericht des RH beinhaltet gute Argumente, die von beiden Kollektivvertragspartnern aufgegriffen werden könnten und sollten. Es habe diesbezügliche Initiativen sowohl des BPK-Aufsichtsratspräsidiums, des Vorstands und auch des Vorsitzenden der Gewerkschaft öffentlicher Dienst gegeben, um eine Beitragserhöhung zu bewirken. Es sei allerdings bislang noch zu keiner Beitragserhöhung durch die Kollektivvertragspartner gekommen.



(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass sich die BPK laufend bemühte, auf eine Erhöhung der Dienstgeberbeiträge und somit der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals hinzuwirken:

- Der Aufsichtsrat der BPK sah für seine Sitzungen die periodische Aufnahme eines Tagesordnungspunktes zur Diskussion über Strategien und Möglichkeiten zur Umsetzung der Empfehlung des RH aus dem Vorbericht vor.
- Die Frage nach einer möglichen Erhöhung des Pensionskassen–Beitragssatzes war in den Jahren 2018 bis 2020 wiederholt ein Diskussionspunkt im Rahmen des Eigentümer–Jour fixe des Bundesministeriums für Finanzen und der BPK.
- In Gesprächen mit Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern (z.B. im März und April 2017 mit der zuständigen Staatssekretärin² bzw. der zuständigen Sektionschefin im Bundeskanzleramt oder im Mai 2019 mit dem Generalsekretär im damaligen Bundesministerium für öffentlichen Dienst und Sport) präsentierte die BPK ihre Überlegungen zu möglichen Beitragserhöhungen und wies dabei auf die Präambel des Kollektivvertrags über die Pensionskassenzusage für Bedienstete des Bundes hin. In dieser war vorgesehen, „dass es in einer mittelfristigen Perspektive im Rahmen der budgetären Möglichkeiten zu einem stufenweisen Ansteigen der gegenwärtigen Dienstgeberbeiträge auf ein branchenübliches vergleichbares durchschnittliches Niveau kommen soll“.

4.2 Die BPK setzte die Empfehlung um, weil sie sich wiederholt dafür einsetzte, eine nachhaltige Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals zu erwirken. Der RH hielt fest, dass die seitens der BPK angestrebte Erhöhung der Dienstgeberbeiträge nicht erreicht wurde. Er wies auch darauf hin, dass eine etwaige Erhöhung der Dienstgeberbeiträge und die damit verbundene finanzielle Belastung der Dienstgeber (etwa des Bundes) – wie im Kollektivvertrag vereinbart – im Rahmen der budgetären Möglichkeiten zu erfolgen haben.

Der RH hielt seine Empfehlung an die BPK aufrecht, ihre Bemühungen zu einer Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals fortzusetzen.

² Mag. Muna Duzdar



Veranlagungsstrategien und Asset Management

Einhaltung der Veranlagungsstrategie

- 5.1 (1) Die Festlegung eines taktisch zulässigen Maximums für Veranlagungen in einzelne Assetklassen hatte der RH in seinem Vorbericht als zielführend im Hinblick auf die Diversifikation der Veranlagungen und eine Senkung des Veranlagungsrisikos erachtet.

Im Zusammenhang mit dem ebenfalls vom Aufsichtsrat festgelegten taktisch zulässigen Minimum für Veranlagungen in einzelne Assetklassen hatte der RH darauf hingewiesen, dass aufgrund der ungünstigen Renditesituation für die Assetklasse „Anleihen öffentliche Emittenten und Garantiegeber Eurozone Investment Grade“ bis Ende Juni 2016 mehrmals eine Absenkung des taktisch zulässigen Minimums für Veranlagungen in diese Assetklasse erforderlich war.

Der RH hatte der BPK daher in seinem Vorbericht (TZ 18) empfohlen, 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.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die BPK mitgeteilt, dass sie die Empfehlung des RH am 31. März 2017 mit Wirkung ab 1. Mai 2017 bereits aufgegriffen und umgesetzt habe.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die BPK mit Beschluss des Aufsichtsrats vom 31. März 2017 mit Wirkung ab 1. Mai 2017 eine Limitänderung im Bereich der taktischen Minima vornahm. Durch diese Limitänderung bestanden ab diesem Zeitpunkt in der BPK keine Vorgaben bezüglich taktisch zulässiger Minima für Veranlagungen in einzelne Assetklassen mehr. Dies ermöglichte es der BPK, Anleihen öffentlicher Emittenten mit geringer Verzinsung abzubauen und durch höher verzinsten Allokationen im Segment Immobilien und Infrastruktur zu ersetzen.

- 5.2 Die BPK setzte die Empfehlung um, weil sie von der Vorgabe taktisch zulässiger Minima absah.



Veranlagung in finnische Forstflächen

6.1 (1) Die Suche der BPK nach neuen Veranlagungsformen zur Steigerung der Diversifikation und der Rendite des veranlagten Vermögens der Veranlagungs- und Risikogemeinschaften hatte der RH in seinem Vorbericht anerkannt. Allerdings hatte er kritisch darauf hingewiesen, dass sich die BPK beim Erwerb von zwei finnischen Gesellschaften mit Forstflächen Risiken und Unsicherheiten aussetzte, mit denen sie bis dahin nicht konfrontiert gewesen war.

Der RH hatte der BPK daher in seinem Vorbericht (TZ 19) empfohlen, 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.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die BPK mitgeteilt, die Empfehlung umgesetzt zu haben. Sie verwies auf das Stellungnahmeverfahren zum Vorbericht. Auch damals hatte die BPK bereits mitgeteilt, dass sie die Empfehlung des RH bezüglich der laufenden Überprüfung der Kosten- und Ertragserwartungen aufgegriffen 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.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der BPK für das bestehende Investment in finnische Forstflächen seit April 2016 monatliche bzw. ab 2018 quartalsweise Gewinn- und Verlustrechnungen vorlagen. Ausgehend von ihren Planrechnungen führte die BPK regelmäßig Soll–Ist–Vergleiche durch, um die Entwicklung der Kosten- und Ertragserwartungen zu überwachen. Aus dem Verkauf des auf den Forstflächen wachsenden Holzes hatte die BPK mittelfristig eine laufende Rendite von 2,5 % p.a. erwartet. Die folgende Tabelle zeigt die Entwicklung dieser Rendite für die Jahre 2017 bis 2019:

Tabelle 1: Rendite aus Veranlagung in finnische Forstflächen

	2017	2018	2019
in EUR			
Kaufpreis inkl. Anschaffungsnebenkosten	25.680.000,00	25.680.000,00	25.680.000,00
Ergebnis vor Steuern und Zinsen ¹	651.483,64	674.129,97	1.160.204,79
in %			
Rendite	2,54	2,63	4,52

¹ gemäß den Jahresabschlüssen per 31. Oktober 2017, 30. September 2018 und 30. September 2019

Quelle: BPK



Der Vorstand der BPK berichtete im Aufsichtsrat regelmäßig über die Entwicklung des bestehenden Investments in finnische Forstflächen. Die Berichte umfassten sowohl die Kosten– und Ertragslage als auch die Planung und Umsetzung der laufenden Tätigkeiten im Rahmen der Bewirtschaftung der Forstflächen, z.B. Festlegung von Bewirtschaftungsplänen, Kontrolle der Abholzung und Aufforstung, Durchführung von Neubewertungen der Forstflächen.

- 6.2 Die BPK setzte die Empfehlung um, weil sie ihre Kosten– und Ertragserwartungen laufend analysierte, überprüfte und dem Aufsichtsrat regelmäßig über die wirtschaftliche Entwicklung zum bestehenden Investment in finnische Forstflächen bzw. über geplante und durchgeführte Tätigkeiten berichtete. Die angestrebte Rendite von 2,5 % p.a. wurde in den Jahren 2017 bis 2019 jeweils erreicht bzw. übertroffen.

Steuerung des Veranlagungspportfolios

Limitwesen

- 7.1 (1) Die BPK unterschied in ihrem Limitwesen zwischen aktiven und passiven Grenzverletzungen. Aktive Verletzungen der gesetzlichen oder internen Grenzen löste die BPK durch konkrete Maßnahmen aus, z.B. durch den Kauf oder Verkauf von Wertpapieren. Passive Grenzverletzungen resultierten nicht aus Maßnahmen der BPK, sondern etwa aus Bewertungs– und Kursänderungen von Wertpapieren, die zu einer Über– oder Unterschreitung von Veranlagungsgrenzen führten.

In seinem Vorbericht hatte der RH kritisch darauf hingewiesen, dass die BPK zwischen Jänner 2011 und Juni 2016 in 23 Monaten aktive Grenzverletzungen interner Vorgaben aufwies.

Der RH hatte der BPK in seinem Vorbericht (TZ 27) daher empfohlen, künftig bei den Veranlagungsaktivitäten verstärkt auf die Einhaltung der gesetzlichen und internen Grenzen ihres Limitwesens zu achten.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die BPK mitgeteilt, dass im überprüften Zeitraum gesetzliche Grenzen nie aktiv verletzt worden seien. Aktive interne Grenzverletzungen innerhalb des Spezialfonds der BPK seien bei größeren Portfolioumschichtungen und aus abwicklungstechnischen Gründen im Bereich der Depotbank entstanden. Passive Grenzverletzungen könnten durch Marktwertveränderungen entstehen. Der Vorstand versuchte, die Anzahl an passiven Grenzverletzungen durch die Einrichtung zusätzlicher Schwellenwerte zu reduzieren, wodurch allerdings die Komplexität des Limitsystems weiter erhöht werde. Das Limitsystem sei zwischenzeitig unter Beachtung der Empfehlungen des RH in mehreren Schritten angepasst worden. Im



Herbst 2018 habe der Vorstand der BPK entschieden, eine Teilzeitstelle für Risikomanagement zu schaffen, um sich im Risikomanagement noch weiter personell zu stärken. Diese Stelle sei seit April 2019 mit einer erfahrenen Limitspezialistin besetzt, auch um das Limitsystem kontinuierlich an die Erfordernisse des Marktes und des Risikomanagements optimal anzupassen.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die BPK zwischen Juli 2016 und Ende 2019 in 16 Monaten aktive Grenzverletzungen interner Vorgaben aufwies (in 38 % der Monate in diesem Zeitraum) und dass sich die Häufigkeit dieser Grenzverletzungen gegenüber dem im Vorbericht analysierten Zeitraum von Jänner 2011 bis Juni 2016 nicht wesentlich verändert hatte (in 35 % der Monate in diesem Zeitraum). Aktive gesetzliche Grenzverletzungen wies die BPK im Zeitraum von Juli 2016 bis Dezember 2019 keine aus.

Die nachfolgende Tabelle weist die dokumentierten Grenzverletzungen für den Zeitraum Juli 2016 bis Ende 2019 aus:

Tabelle 2: Grenzverletzungen Juli 2016 bis Dezember 2019

	2. Halb-jahr 2016	2017	2018	2019	Summe 2016 bis 2019
	Monate mit Grenzverletzungen				
gesetzliche Grenzverletzungen aktiv	0	0	0	0	0
gesetzliche Grenzverletzungen passiv	6	1	2	1	10
interne Grenzverletzungen aktiv	2	6	3	5	16
interne Grenzverletzungen passiv	6	4	1	6	17
Gesamtanzahl der Monate mit Grenzverletzungen	14	11	6	12	43

Quelle: BPK

Mit April 2019 erweiterte die BPK die Personalkapazität im Bereich des Risikomanagements mit einer zusätzlichen Mitarbeiterin, um den Risikomanagement-Prozess und das Limitsystem weiterzuentwickeln. Mit einem bereits fixierten Wechsel der Depotbank im November 2020 sollen fortan aktive interne Grenzverletzungen, die aus abwicklungstechnischen Gründen entstanden waren, vermieden werden. Mit diesen Maßnahmen will die BPK künftig eine deutliche Reduktion der Grenzverletzungen herbeiführen.

- 7.2 Die BPK setzte die Empfehlung teilweise um, weil sie im Hinblick auf die Entwicklung der aktiven internen Grenzverletzungen zwar keine Verbesserungen erzielen konnte, aber weiterhin keine aktiven gesetzlichen Grenzverletzungen aufwies und mit der Einstellung einer weiteren Mitarbeiterin im Risikomanagement im Jahr 2019 bzw.



dem Wechsel der Depotbank im Jahr 2020 Maßnahmen setzte, um künftig eine Reduktion der Grenzverletzungen zu erzielen.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an die BPK, bei den Veranlagungsaktivitäten verstärkt auf die Einhaltung der internen Grenzen des Limitwesens zu achten.

Stresstests

- 8.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht anerkannt, dass die BPK während des überprüften Zeitraums der Jahre 2011 bis 2016 regelmäßig Stresstests durchführte. Er hatte allerdings kritisch darauf hingewiesen, dass der Vorstand der BPK in den Jahren 2011 bis 2013 in den Sitzungen des Aufsichtsrats nur über die internen Stresstests, nicht aber über die von der FMA vorgegebenen Stresstests bzw. Szenarioanalysen berichtete.

Der RH hatte der BPK in seinem Vorbericht (TZ 28) daher empfohlen, 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.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die BPK mitgeteilt, dass eine vollständige Berichterstattung durch den Vorstand seit September 2016 erfolge. Die vom RH empfohlene Berichtspflicht über Stresstests sei zudem im September 2018 durch den Aufsichtsrat in die neu erlassene Geschäftsordnung für den Vorstand aufgenommen worden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die FMA in den Jahren 2017 und 2019 Stress-tests im österreichischen Pensionskassen-Sektor durchführte. Die BPK stellte dazu ihre Daten über ein spezialisiertes Dienstleistungsunternehmen bereit. Der Stress-test umfasste u.a. multifaktorielle Stressszenarien, bei denen mehrere Einflussgrößen gleichzeitig überprüft werden, einfaktorielle Stressszenarien (z.B. Wertverlust der Aktien um 35 %) in verschiedenen Ausprägungen bzw. weitere Schockszenarien, wie ein Niedrigzinsszenario oder eine Aufwandserhöhung bei der Verwaltung von Leistungsberechtigten.

Der Vorstand der BPK berichtete in den Aufsichtsratssitzungen vom 28. September 2017 und 27. September 2019 ausführlich über den Inhalt der durchgeführten Stresstests der FMA und über die Ergebnisse bezogen auf die BPK. Weiters berichtete er dem Aufsichtsrat regelmäßig über die auf monatlicher Basis durchgeführten internen Stresstests.



In seiner Sitzung vom 28. September 2018 beschloss der Aufsichtsrat der BPK eine Änderung der Geschäftsordnung für den Vorstand der BPK. Gemäß dieser hatte der Vorstand dem Aufsichtsrat regelmäßig, zeitnah und umfassend u.a. über alle für die Gesellschaft relevanten Fragen der Risikolage einschließlich Ergebnissen von Stress- tests zu berichten.

- 8.2 Die BPK setzte die Empfehlung um, weil sie im September 2018 eine verpflichtende Berichterstattung des Vorstands der BPK an den Aufsichtsrat über die Ergebnisse von Stresstests einföhrte und im überprüften Zeitraum regelmäßig über intern und extern durchgeführte Stresstests berichtete.

Frauenanteil in Führungspositionen

- 9.1 (1) In der BPK waren sowohl mit den beiden Vorstandsfunktionen als auch mit der Prokura Männer betraut und somit sämtliche Führungsfunktionen männlich besetzt.

Der RH hatte der BPK in seinem Vorbericht (TZ 30) daher empfohlen, ihre Bemühungen zur Förderung der Entwicklung von Frauen in Führungspositionen verstärkt fortzusetzen.

(2) Im Nachfrageverfahren hatte die BPK mitgeteilt, dass sie auf die Gleichbehandlung der Geschlechter achte und die Entwicklung von Frauen in Führungspositionen für alle Funktionen fördere. Die versicherungsmathematischen – sohin die Hälfte der im Pensionskassengesetz vorgesehenen – Schlüsselfunktionen seien mit jeweils einer Frau besetzt. Mittlerweile sei auch die neue und wichtige Funktion der Datenschutzbeauftragten der BPK an eine Frau übertragen und ihr anschließend eine umfangreiche Einschulung, eine Zertifizierung sowie ein umfangreicher Zugang zu entsprechenden Netzwerken und laufenden Veranstaltungen ermöglicht worden. Darüber hinaus werde, soweit es die jeweilige Position erlaube, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch flexible Voll- und Teilzeit–Arbeitszeitmodelle unterstützt.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Frauenanteil in der BPK im überprüften Zeitraum zwischen 42,6 % und 50 % lag. Da die Besetzung der beiden Vorstandsfunktionen und auch der Position des Prokuristen seit dem Vorbericht unverändert war, waren weiterhin sämtliche Führungsposten männlich besetzt. Die BPK führte als Maßnahme zur Förderung von Frauen an, dass die Hälfte der gemäß Pensionskassengesetz einzurichtenden Schlüsselfunktionen mit Frauen besetzt sei und die Funktion der Datenschutzbeauftragten seit 2017 an eine Mitarbeiterin der BPK übertragen sei. Weiters habe die Einstellung einer Mitarbeiterin im Risikomanagement zu wichtigen Verbesserungen und einer positiven Weiterentwicklung für die Risikomanagement–Prozesse der BPK geführt.



- 9.2 Der RH stellte fest, dass zu seiner Empfehlung insofern kein Anwendungsfall vorlag, als die Besetzung der Führungspositionen in der BPK seit dem Vorbericht unverändert war. Der RH anerkannte jedoch, dass die BPK ihre bestehenden Handlungsspielräume zur Förderung von Frauen nutzte.

[Der RH hielt seine Empfehlung an die BPK aufrecht, ihre Bemühungen zur Förderung von Frauen in Führungspositionen verstärkt fortzusetzen.](#)



Schlussempfehlungen

- 10 Der RH stellte fest, dass die Bundespensionskasse AG von acht überprüften Empfehlungen des Vorberichts sechs umsetzte und eine teilweise umsetzte; für eine Empfehlung gab es keinen Anwendungsfall:

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts				Reihe Bund 2018/8	
Vorbericht		Nachfrageverfahren	Follow-up–Überprüfung		
TZ	Empfehlungsinhalt	Status	TZ	Umsetzungsgrad	
4	verbindliche Festlegung des Abschlusses der Bonifikationsvereinbarungen vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahrs durch das Präsidium des Aufsichtsrats und die Mitglieder des Vorstands	umgesetzt	2	umgesetzt	
7	weiterhin Hinwirken bei den Vertragspartnern auf eine Senkung des hohen Rechnungszinssatzes von 5,5 %, um das Risiko von nach Leistungsbeginn jährlich geringer werdenden Pensionsleistungen für die betroffenen Begünstigten zu verringern	zugesagt	3	umgesetzt	
14	Fortsetzen der Bemühungen zu einer weiteren Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals	umgesetzt	4	umgesetzt	
18	bei der Benchmark Beibehalten der taktisch zulässigen Maxima für Veranlagungen in einzelne Assetklassen zur Begrenzung des Veranlagungsrisikos; keine Vorgabe der taktisch zulässigen Minima für Veranlagungen in einzelne Assetklassen, sofern es sich nicht um gesetzlich vorgegebene Minima handelt, um unvorteilhafte Rendite–Risiko–Verhältnisse zu vermeiden	umgesetzt	5	umgesetzt	
19	laufende Überprüfung mit betriebswirtschaftlichen Analysen, inwieweit die Kosten– und Ertragserwartungen der Bundespensionskasse AG für die durchgeführte Veranlagung in finnische Forstflächen eintreffen, um rechtzeitig Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können	umgesetzt	6	umgesetzt	
27	bei den Veranlagungsaktivitäten verstärktes Achten auf die Einhaltung der internen Grenzen des Limitwesens	umgesetzt	7	teilweise umgesetzt	
28	Einführung einer verpflichtenden Berichterstattung des Vorstands der Bundespensionskasse AG in den Sitzungen des Aufsichtsrats über alle durchgeführten Stresstests zur Sicherstellung der Information der Mitglieder des Aufsichtsrats über die Ergebnisse aller Stresstests	umgesetzt	8	umgesetzt	
30	verstärktes Fortsetzen der Bemühungen zur Förderung der Entwicklung von Frauen in Führungspositionen	umgesetzt	9	kein Anwendungsfall	



Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden Empfehlungen an die Bundespensionskasse AG hervor:

- (1) Bei den Vertragspartnern wäre weiterhin auf eine Senkung des hohen Rechnungszinssatzes von 5,5 % hinzuwirken. (TZ 3)
- (2) Die Bemühungen zu einer Erhöhung der Deckungsrückstellung bzw. des Pensionskapitals wären fortzusetzen. (TZ 4)
- (3) Bei den Veranlagungsaktivitäten wäre verstärkt auf die Einhaltung der internen Grenzen des Limitwesens zu achten. (TZ 7)
- (4) Die Bemühungen zur Förderung von Frauen in Führungspositionen wären verstärkt fortzusetzen. (TZ 9)



Bundespensionskasse AG – Veranlagungsstrategien und Asset Management;
Follow-up–Überprüfung



Wien, im Juni 2021

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker



Anhang

Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

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

Bundespensionskasse AG

Aufsichtsrat

Vorsitz

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

