



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Ballmer Mirjam / Aebischer Suzanne

2020-GC-126

Verantwortungsvolles Abstimmungsverhalten des Kantons als SNB-Aktionär

I. Zusammenfassung der Motion

Mit ihrer am 21. August 2020 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossrätinnen Mirjam Ballmer und Suzanne Aebischer die Schaffung einer Rechtsgrundlage, welche die Genehmigung des Finanzberichts der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der Decharge an den Bankrat durch den Kanton Freiburg als Aktionär davon abhängig macht, dass die SNB keine Aktien/Investitionen in Unternehmen besitzt, die mit fossilen Energieträgern zu tun haben.

II. Antwort des Staatsrats

1. Vorbemerkung

Das Begehren der Grossrätinnen Mirjam Ballmer und Suzanne Aebischer erfordert ein paar Klarstellungen zum verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmen, in den die Aktivitäten der SNB eingebunden sind (s. Kap. 2), sowie zum verfassungsmässigen und gesetzgeberischen Auftrag, den sie zu erfüllen hat.

2. Verfassungsrechtlicher und gesetzlicher Rahmen – Unabhängigkeit der SNB

Die SNB ist die Zentralbank der Schweizerischen Eidgenossenschaft und als solche eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft (s. Art. 1 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über die Schweizerische Nationalbank, NBG, SR 951.11). Ihre Aufgaben sind in Artikel 5 NBG aufgeführt. Absatz 1 dieser Bestimmung hat folgenden Wortlaut: «Die Nationalbank führt die Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes. Sie gewährleistet die Preisstabilität. Dabei trägt sie der konjunkturellen Entwicklung Rechnung». Diese Bestimmung setzt Artikel 99 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) um, der wie folgt lautet: «**Die Schweizerische Nationalbank führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient; (...)**».

Artikel 6 NBG führt den Grundsatz der Unabhängigkeit der SNB aus und bestimmt Folgendes: «Bei der Wahrnehmung der geld- und wirtschaftspolitischen Aufgaben nach Art. 5 Abs. 1 und 2 [NBG] dürfen die Nationalbank und die Mitglieder ihrer Organe weder vom Bundesrat noch von der Bundesversammlung oder von anderen Stellen Weisungen entgegennehmen». Unter «anderen Stellen» sind Bundes- oder kantonale Behörden ebenso zu verstehen wie Kreise der Privatwirtschaft (s. Botschaft des Bundesrats, in BBl 2002 6097/6189). Nach Artikel 33 NBG sind die «Organe» der Nationalbank die Generalversammlung der Aktionärinnen und Aktionäre, der Bankrat, das Direktorium und die Revisionsstelle.

Die SNB ist nach Artikel 7 NGB gehalten, sich regelmässig mit dem Bundesrat und dem eidgenössischen Parlament auszutauschen und ihnen Rechenschaft über ihre Arbeit abzulegen. Sie muss auch die Öffentlichkeit über die Geld- und Währungspolitik orientieren und ihre geldpolitischen Absichten bekanntmachen. In diesem Rahmen veröffentlicht die SNB zahlreiche Berichte und Artikel zur wirtschaftlichen und monetären Entwicklung und schaltet sie auf ihrer Website auf.

3. Auftrag der SNB

Wie schon erwähnt besteht der Auftrag der SNB nach der Bundesverfassung in erster Linie in der Gewährleistung der Schweizer Geld- und Währungspolitik. Die Anlage von Vermögenswerten ist der Führung dieser Politik untergeordnet. Die Anlagen der SNB tragen zur langfristigen Erhaltung des realen Wertes der Währungsreserven und ihrer Stabilisierung bei. Der Verfassungsgeber und der Gesetzgeber haben bewusst darauf verzichtet, der SNB die Aufgabe zu übertragen, auf die Entwicklung bestimmter Wirtschaftsbranchen Einfluss zu nehmen. Die Schweizerische Nationalbank hat für optimale monetäre Rahmenbedingungen der Wirtschaft zu sorgen (s. Botschaft des Bundesrats, in BBl 2002 6097/6179).

Es ist daher nicht Aufgabe der SNB, über ihre Anlagepolitik Strukturpolitik zu betreiben und eine positive oder negative Auswahl bestimmter Branchen zu treffen, um diese zu unterstützen oder zu bestrafen. **Die SNB investiert im Bewusstsein um ihren Auftrag breit gestreut** (in rund 6700 Aktien von Unternehmen aus über 40 Ländern), **wobei sie bei ihren Anlagen möglichst neutral bleibt. Der Anteil der verschiedenen Branchen an ihrem Aktienportfolio entspricht einfach ihrer Marktkapitalisierung.**

Daraus folgt, dass die SNB zur Stabilität der Wirtschaft als Ganzes beiträgt und es nicht zu ihrem gesetzlichen Auftrag gehört, eine bestimmte wirtschaftliche oder gesellschaftliche Entwicklung zu fördern oder zu bremsen. Sie kann ihren Preisstabilitätsauftrag nur dann glaubwürdig und wirksam erfüllen, wenn sie sich auf die ihr gesetzlich übertragenen Aufgaben konzentriert.

Vor diesem Hintergrund stellt der Staatsrat fest, dass sich die Nationalbank gemäss ihrem Jahresbericht 2019 (S. 85), der die Richtlinien der Anlagepolitik vom 27. Mai 2004 erläutert, verpflichtet fühlt «im Rahmen ihrer Anlagepolitik die grundlegenden Normen und Werte der Schweiz zu berücksichtigen. Sie investiert daher nicht in Aktien und Anleihen von Unternehmen, deren Produkte oder Produktionsprozesse in grober Weise gegen politisch und gesellschaftlich breit anerkannte Werte verstossen. Die Nationalbank erwirbt somit keine Wertschriften von Unternehmen, die grundlegende Menschenrechte massiv verletzen, systematisch gravierende Umweltschäden verursachen oder in die Produktion international geächteter Waffen involviert sind».

4. Berücksichtigung der Herausforderungen des Klimawandels durch die SNB

Im Rahmen der Erfüllung ihres Auftrags sowie in ihrer geldpolitischen Lagebeurteilung berücksichtigt die SNB möglichst alle relevanten Risiken, einschliesslich derjenigen, die mit dem Klima verbunden sind.

Was das **Anleihenportfolio** betrifft, verwenden die Portfoliomanager alle ihnen zur Verfügung stehenden Informationen, um ihre Investitionsentscheide zu treffen. Die umfassende Bewertung enthält namentlich alle finanziellen Risiken, die in irgendeiner Form entstehen können. Klimarisiken sind folglich ein integraler Bestandteil eines guten Portfoliomanagements. Das

Anleihenportfolio der SNB enthält seit mehreren Jahren «grüne Obligationen» (Green Bonds), bei denen es wie ihr Name sagt um Anleihen geht, deren Ertrag der Finanzierung ökologischer Projekte dient.

Beim **Aktienportfolio** bildet die SNB eine Reihe von für die Märkte repräsentativen Indizes nach, um den Anteil der jeweiligen Titel in ihrem Portfolio zu bestimmen. Durch Nachbildung von Indizes wird gewährleistet, dass die SNB an den Märkten so neutral wie möglich handelt, ohne eine Titelselektion zu betreiben. Auf diese Weise werden Über- und Untergewichtungen in einzelnen Sektoren oder Unternehmen verhindert. Abgesehen von diesen Vorteilen beruht die Wahl der Nachbildung auf ordnungspolitischen Argumenten. Eine aktivere Bewirtschaftung dieser Aktienanlagen würde indirekt der Verfolgung einer Strukturpolitik entsprechen. Wie bereits gesagt gehört es nicht zum Auftrag der SNB, einzelne Sektoren oder Unternehmen zu fördern. Sie muss solche Interessenkonflikte um jeden Preis vermeiden, um ihre Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit zu bewahren.

In Zusammenhang mit der Thematik der Motion ist es jedoch wichtig zu sagen, dass die SNB in Abweichung vom Grundsatz der Neutralität auf dem Markt die ESG-Kriterien (Environment, Social, Governance) in die Bewirtschaftung des Aktienportfolios anhand einer selektiven Ausschlusspolitik einbezieht. Seit 2013 verzichtet die SNB auf Investitionen in Unternehmen, deren Produkte oder Produktionsverfahren in grober Weise gegen ethische Prinzipien verstossen und insbesondere systematisch gravierende Umweltschäden verursachen. Dieser Entscheid ermöglicht es ihr, ihre Aktivenbewirtschaftung mit den grundlegenden Normen und Werten unseres Landes in Einklang zu bringen. Zur Identifizierung derjenigen Unternehmen, die ausgeschlossen werden müssen, zieht die SNB externe Experten heran. Im Bereich der Umwelt und der Menschenrechte evaluiert sie ihre Anlagen regelmässig in einem zweistufigen Verfahren. In einem ersten Schritt sammelt eine Expertengruppe alle öffentlich zugänglichen Informationen. Sie erstellt eine Warnliste mit den Unternehmen, die ein Risiko darstellen, also höchstwahrscheinlich von den Ausschlusskriterien der SNB erfasst werden. In einem zweiten Schritt werden diese Bewertungen durch einen anderen Berater evaluiert, der für jedes betroffene Unternehmen einen umfassenden Bericht mit einer Empfehlung verfasst. Der definitive Entscheid, ob ein Unternehmen ausgeschlossen wird oder nicht, ist nicht Sache der SNB.

Auf internationaler Ebene ist die SNB übrigens 2019 dem Network for Greening the Financial System (NGFS) beigetreten. Dieses Netzwerk, das zurzeit aus 46 Zentralbanken und Aufsichtsbehörden besteht, zielt darauf ab, den Meinungs austausch über Klimafragen zu erleichtern und zur Weiterentwicklung des diesbezüglichen Risikomanagements durch den Finanzsektor beizutragen. Ein weiteres Ziel des Netzwerks ist die Förderung der Rolle des Finanzsystems in der Energiewende.

Schliesslich wird sich auch die **Revision des CO₂-Gesetzes** auf die Berücksichtigung der Klimarisiken durch die SNB auswirken. Nach den neuen Bestimmungen dieses Gesetzes muss die SNB nämlich

- > ab Inkrafttreten der Gesetzesrevision die Klimarisiken, denen der Finanzplatz Schweiz im Rahmen seiner Aufgaben zur Überwachung und Gewährleistung der Stabilität des Schweizer Finanzplatzes ausgesetzt ist, analysieren und berücksichtigen,

> und zudem dem Bundesrat regelmässig Bericht erstatten und diesen Bericht veröffentlichen, so dass sich nachverfolgen lässt, wie sich die Berücksichtigung der Klimarisiken durch den Finanzplatz Schweiz entwickelt.

5. Fazit

Der Kanton Freiburg hält 1000 SNB-Aktien, das heisst 1 % des Aktienkapitals. Damit verfügt er unter Berücksichtigung gewisser Stimmrechtsbeschränkungen nicht öffentlich-rechtlicher Aktionäre über einen Stimmrechtsanteil von 1,6% an der Generalversammlung der SNB.

Im Rahmen dieses begrenzten Einflusses wird der Staatsrat den im Geschäftsbericht der SNB enthaltenen Informationen hinsichtlich der Umweltaspekte seiner Aktivität namentlich bezüglich der Managementmethoden, der Art der gehaltenen Aktiven und ihren ESG-Charakteristika besondere Aufmerksamkeit schenken.

Eine Rechtsgrundlage wie sie die Motionärinnen verlangen (Verweigerung der Genehmigung des Finanzberichts der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und der Decharge an den Bankrat durch den Kanton Freiburg als Aktionär, solange die SNB Aktien/Investitionen in Unternehmen besitzt, die mit fossilen Energieträgern zu tun haben) würde jedoch insofern zu weit gehen, als die Beurteilung des Handelns der SNB und des Bankrats nicht ausschliesslich auf Umweltüberlegungen beruhen kann. Dies würde den Kanton Freiburg verpflichten, sein Stimmrecht an der Generalversammlung der SNB wissentlich in einer Weise auszuüben, die nicht in Einklang mit den verfassungsmässigen und eidgenössischen Bestimmungen über die Befugnisse und die Unabhängigkeit der SNB steht.

Ausserdem stellt der Staatsrat fest, dass die SNB wie oben dargelegt, bereits jetzt Anstrengungen unternimmt, um den klimatischen Erfordernissen im Rahmen der Bundesverfassung und der gesetzlichen Bestimmungen Rechnung zu tragen, und er ist überzeugt, dass diese Anstrengungen in den kommenden Jahren tendenziell zunehmen werden. Darüber hinaus stellt der Staatsrat auch fest, dass die von ihm beschlossene Nachhaltigkeitsstrategie ihr Pendant in der SNB-Politik hat.

Nach dem Gesagten beantragt der Staatsrat die Ablehnung der Motion 2020-GC-126.

19. Januar 2021