



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Levrat Marie / Zurich Simon

2022-GC-93

Nachhaltige Investitionen für die Pensionskasse des Staatspersonals

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 3. Mai 2022 eingereichten und begründeten Motion fordern die Verfasserin und der Verfasser eine Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG; SGF 122.73.1), die der Pensionskasse (PKSPF) Investitionen in Unternehmen, die im Bereich der fossilen Energien tätig sind, in Unternehmen, die die Menschenrechte nicht respektieren, sowie in Unternehmen mit einem negativen ESG-Score (Bewertung der Investitionen nach Umwelt-, Sozial- und Governance-Kriterien) verbietet.

Ihrer Ansicht nach lassen sich mit Pensionskassen sehr interessante Hebelwirkungen im Hinblick auf positive Auswirkungen auf das Klima, die Biodiversität und die Einhaltung der Menschenrechte erzielen und sie möchten die gesetzliche Grundlage dafür schaffen, dass die PKSPF diese Nachhaltigkeitskriterien einhalten muss.

II. Antwort des Staatsrats

1. Autonomie der PKSPF

Der Vorstand der PKSPF als oberstes paritätisches Organ ist für die gesamte Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung verantwortlich. Er legt die Strategie (einschliesslich der Anlagestrategie), das Leistungssystem (Beitragsprimat oder Leistungsprimat), die Vorsorgepläne und die Höhe der Beiträge fest¹. Bei Einrichtungen des öffentlichen Rechts können entweder die Bestimmungen über die Leistungen oder jene über die Finanzierung von der betreffenden öffentlich-rechtlichen Körperschaft erlassen werden (Art. 50 Abs. 2, 2. Satz des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG; SR RS 831.40]). Für die PKSPF legt das PKG die Finanzierungsbestimmungen fest.

Am 17. Dezember 2010 hat das eidgenössische Parlament eine Änderung des BVG zur Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften verabschiedet. Bei dieser Gelegenheit wurde eine sehr strikte rechtliche und politische Trennung zwischen der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung und der jeweiligen öffentlich-rechtlichen Körperschaft eingeführt. Nach den bundesrechtlichen Bestimmungen ist das oberste paritätische Organ autonom und muss dem politischen Einfluss entzogen sein, so dass es die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht der Einrichtung tragen kann. Im Gegenzug wird die Haftung des Gemeinwesens im Zusammenhang mit der Staatsgarantie präziser und enger gefasst.

¹Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), SZS 2021 S. 320ff.

Artikel 51a Abs. 2 BVG legt detailliert alle unübertragbaren und unentziehbaren Aufgaben des obersten paritätischen Organs fest, namentlich die Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensverwaltung sowie der Durchführung und Überwachung des Anlageprozesses (Art. 51a Abs. 2 Bst. m BVG), was zur Folge hat, dass die Kompetenzen des obersten paritätischen Organs im Verhältnis zu denen der öffentlich-rechtlichen Körperschaft (Art. 50 Abs. 2 Satz 2 BVG) klar festgelegt sind².

So kann nach Bundesrecht der öffentlich-rechtlichen Körperschaft keine auch noch so geringe direkte Einflussnahme bei der Verwaltung der PKSPF zugestanden werden. Dies gilt selbst dann, wenn die Körperschaft ihre Vertreterinnen und Vertreter im Vorstand bezeichnet, mit der sich daraus ergebenden erweiterten individuellen Haftung dieser Vertreter und Vertreterinnen nach Artikel 52 BVG³.

2. Vermögensverwaltung durch den Vorstand

Artikel 71 Abs. 1 BVG zwingt die Vorsorgeeinrichtungen, ihr Vermögen so zu verwalten, dass unter anderem ein genügender Ertrag der Anlagen und eine angemessene Verteilung der Risiken gewährleistet sind. Nach Artikel 65 BVG müssen die Vorsorgeeinrichtungen jederzeit Sicherheit dafür bieten, dass sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können, wobei sämtliche Verpflichtungen durch Vorsorgevermögen gedeckt sein müssen. Von diesem Grundsatz der Vollkapitalisierung gibt es nur zwei Ausnahmen, nämlich die zeitlich begrenzte Unterdeckung und die Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften im System der Teilfinanzierung nach den Artikeln 72a-72g BVG⁴.

Darüber hinaus ergänzt Artikel 49a der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2, SR 831.441.1) den Artikel 51a Absatz 2 Buchstabe m BVG und überträgt der Vorsorgeeinrichtung ausdrücklich die Kompetenz und Verantwortung für die Führung der Vermögensanlage⁵. Der Vorstand ist für die Festlegung und Umsetzung der Anlagestrategie verantwortlich. Er trifft seine Anlageentscheide in Einhaltung der Rechtsordnung. Er kann im Rahmen einer rendite- und risikobewussten Vermögensverwaltung frei über die Grundsätze und die Strategie entscheiden. Diese müssen frei von politischer Einflussnahme festgelegt werden können⁶.

Nach dem Gesagten würde eine gesetzliche Grundlage, die eine Restkompetenz der öffentlich-rechtlichen Körperschaft in der Vermögensverwaltung der Vorsorgeeinrichtung einführt, eindeutig dem Willen des Gesetzgebers und der diesbezüglichen bundesgerichtlichen Rechtsprechung widersprechen⁷.

3. Konkretes Handeln der PKSPF

Als institutionelle Anlegerin ist die PKSPF engagiert, was die Nachhaltigkeitsproblematik betrifft, und orientiert sich in ihrem Anlageprozess an den Umwelt-, Sozial- und Governance-Kriterien (ESG), die uns alle angehen. Der Vorstand der PKSPF, der allein für die Anlage des Vermögens der

²Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), SZS 2021 S. 320ff.

³a.a.O.

⁴a.a.O.

⁵CASS –Schneider/Geiser/Gächter, art. 51a LPP, N 7 (frz. Kommentar zum Schweizerischen Sozialversicherungsrecht)

⁶Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), SZS 2021 S. 320ff.

⁷BGE 135 I 128 E. 5

Institution zuständig ist, übernimmt die volle Verantwortung für die Anlageverwaltung und berücksichtigt alle moralischen und ethischen Aspekte.

Das vor einigen Jahren in Kraft getretene Anlagereglement berücksichtigte bereits einige Nachhaltigkeitsfragen mit Bestimmungen, die ab einer bestimmten Schwelle gewisse Bereiche aus dem Portfolio ausschliessen.

In der Folge führte die Klimakrise dazu, dass der Vorstand der PKSPF seine ESG-Erwägungen bei seinen Entscheidungen als institutioneller Anleger überprüfte, und er erstellte eine Charta für die Nachhaltigkeit seiner Investitionen (ESG-Charta), wie er in seinem Newsletter vom Mai 2021 kommunizierte (https://www.fr.ch/sites/default/files/2021-05/tatigkeiten-2020-der-pkspf_0.pdf). Auf die Hauptachsen der Charta wird im Newsletter vom 6. April 2022 eingegangen (<https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-04/tatigkeit-pkspf-2021-nachhaltigkeit.pdf>).

Es geht dabei darum:

- > den Wandel durch das Engagement für verantwortungsvolles Investieren und die Ausübung des Stimmrechts zu begleiten,
- > das Portfolio schrittweise auf die Zielsetzungen des Übereinkommens von Paris auszurichten,
- > dialogunwillige und im Zentrum grösserer ESG-Kontroversen stehende Unternehmen (manchmal schrittweise) aus dem Investitionsspektrum auszuschliessen, sobald bei ihnen Umsatz oder Ertrag aus den kontroversen Aktivitäten einen bestimmten Schwellenwert überschreiten,
- > 10 % des Portfolios in Anlagen mit starker sozialer, ökologischer oder realwirtschaftlicher Wirkung zu investieren («Impact Investing»)

Das Anleger-Engagement wurde übrigens schon lange vor der Erstellung der Charta lanciert, da die PKSPF bereits 2019 Mitglied der beiden Engagement Pools Schweiz und International von Ethos, der Schweizer Stiftung für nachhaltige Entwicklung, war.

Wie bei den meisten anderen Vorsorgeeinrichtungen sind angesichts der Bewirtschaftung des aktuellen Portfolios mit Investmentfonds, die einem auch den Kohlesektor beinhaltenden Index folgen, noch Fortschritte zu erzielen. Was den Klimabereich betrifft, muss gemäss der ESG-Charta der PKSPF unter anderem das Anlagevermögen mit dem Übereinkommen von Paris vereinbar sein. Dies bedeutet eine kontinuierliche Reduzierung der Investitionen in Sektoren, die Treibhausgase ausstossen, den Ausschluss des Kohlesektors (Förderung und Stromerzeugung), aber auch schrittweise den Ausschluss von Unternehmen, die konventionelle Kohlenwasserstoffe fördern, wenn diese sich nicht an das Pariser Abkommen halten.

Konkret soll mit der ESG-Charta (<https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-05/charte-esg.pdf>) kurzfristig Folgendes umgesetzt werden:

> **Schweizer Aktien**

Was den Klimabereich betrifft, sind die Schweizer Aktien, bei denen die Kontroverse um den CO₂-Fussabdruck am stärksten ausgeprägt ist, Nestlé und Holcim. Die PKSPF ist über den Engagement Pool Schweiz von Ethos aktiv, der regelmässig mit diesen Unternehmen in Dialog tritt, um sie dazu zu bringen, ihren CO₂-Fussabdruck zu verbessern (siehe Tätigkeitsberichte von Ethos <https://www.ethosfund.ch/de/news/aktionaedialog-ethos-veroeffentlicht-die-taetigkeitsberichte-2021-zu-ihren>).

> **Schweizer Immobilien**

Ebenfalls betreffend die Klimakriterien verfügt die PKSPF über ein breites Portfolio von Immobilien, die sich zu einem überwiegenden Teil im Kanton Freiburg befinden. Wie in der Publikation vom 6. April 2022 angesprochen, ist im Jahr 2021 eine Bestandesaufnahme aller Standorte aus dem Blickwinkel ihres tatsächlichen CO₂-Verbrauchs vorgenommen worden. Es hat sich herausgestellt, dass der Immobilienpark derzeit gegenüber dem Rest der Schweiz punkto Energieverbrauch vergleichsweise gut dasteht. Dennoch wird die PKSPF in den nächsten Jahren mehrere hundert Millionen Franken für die Verringerung ihres CO₂-Fussabdrucks und zur besseren Elektrifizierung der Parkplätze investieren.

> **Ausländische Aktien und Obligationen**

Was die Umwelt-, Sozial- und Governance-Kriterien betrifft, ist die PKSPF wie bei den Schweizer Aktien über den Ethos Engagement Pool Ausland bereits im Engagement bei grossen Unternehmen aktiv. Zudem wird die PKPEF ihre passiv verwalteten Anlagen in ausländischen Aktien im Laufe des vierten Quartals 2022 schrittweise auf Lösungen migrieren, welche die prioritären Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigen.

So wird die PKSPF in den Jahren 2022 und 2023 die Übereinstimmung ihrer Anlagen in Privatmärkten, Schweizer Obligationen und Aktien mit den Hauptachsen der ESG-Charta überprüfen. Bei Nichtübereinstimmung sollen entsprechende Migrationen vorgenommen werden.

Schliesslich soll mit der Bilanz 2023 das gesamte Portfolio der PKSPF mit den Zielsetzungen der Charta übereinstimmen. Die PKSPF wird dann einen konsolidierten Bericht über den Stand der Nachhaltigkeit ihres Portfolios veröffentlichen können.

III. Fazit

Die Artikel 51a Abs. 2 Bst. m und 71 BVG und die Ausführungsbestimmungen (Art. 49-59 BVV2) regeln die Vermögensverwaltung der öffentlichen wie privaten Vorsorgeeinrichtungen auf Bundesebene vollumfänglich⁸. Bei Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften lässt das Bundesrecht keinen Raum für ein Eingreifen der öffentlichen Hand in die Finanzverwaltung der Einrichtung. Die Festlegung der «Ziele und Grundsätze der Vermögensverwaltung sowie der Durchführung und Überwachung des Anlageprozesses» ist eine unübertragbare und unentziehbare Aufgabe des Vorstands der PKSPF. Eine Annahme der Motion würde klar gegen das Bundesrecht verstossen.

Der Staatsrat beantragt Ihnen daher die Abweisung der Motion und verweist auf die Möglichkeit, dass die Vertreterinnen und Vertreter der obersten Organe der Vorsorgeeinrichtungen nach eigenem Ermessen in Einhaltung der Artikel 51a, 52 und 65 - 71 BVG Klimarisiken, aber auch andere relevante Nachhaltigkeitsaspekte, insbesondere im Zusammenhang mit der Biodiversität, der chemischen Verschmutzung oder den Menschenrechten, in ihre Anlagepolitik einbeziehen können. Die PKSPF verfolgt im Interesse der Versicherten bereits eine verantwortungsvolle Anlagestrategie, die insbesondere zur Umsetzung der vom Staatsrat gesteckten Klimaziele beiträgt.

4. Oktober 2022

⁸Schneider Jacques-André, La gestion indépendante de l'institution de prévoyance de droit public (IPDP), SZS 2021 S. 320ff.