



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	045-2024
Vorstossart:	Motion
Richtlinienmotion:	☒
Geschäftsnummer:	2024.RRGR.65
Eingereicht am:	06.03.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Kommissionsvorstoss:	Nein
Eingereicht von:	Vanoni (Zollikofen, GRÜNE) (Sprecher/in) Müller (Innerberg, SP) Buri (Konolfingen, GLP) Bossard-Jenni (Oberburg, EVP)
Weitere Unterschriften:	11
Dringlichkeit verlangt:	Nein
Dringlichkeit gewährt:	
RRB-Nr.:	851/2024 vom 21. August 2024
Direktion:	Finanzdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Annahme als Postulat und gleichzeitige Abschreibung

Als grösster Aktionär die Schweizerische Nationalbank auf klimafreundlicheren Kurs bringen helfen

Der Regierungsrat wird beauftragt,

- sich bei der Wahrnehmung der Aktionärsrechte an der Generalversammlung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) an den Verpflichtungen des Klimaschutz-Artikels der Kantonsverfassung und des nationalen Klima- und Innovationsgesetzes zu orientieren und entsprechend aktiv zu werden;
- bei der Wahl von Mitgliedern des Bankrates den Einbezug von Fachkompetenzen zur Vermeidung von klimaschädlichen Investitionen und Klimarisiken zu unterstützen;
- geeignete Bestrebungen von SNB-Gremien und anderen Aktionären zu unterstützen, um die Anlagepolitik und das Risikomanagement der SNB stärker auf eine klimaneutrale und gegenüber der Klimaveränderung widerstandsfähige Entwicklung auszurichten;
- entsprechende Anträge, insbesondere der SNB-Koalition der Klima-Allianz Schweiz für die kommenden Generalversammlungen, offen zu prüfen und öffentlich darzulegen, weshalb sie der Kanton Bern unterstützt oder ablehnt.

Begründung:

Seit der Gründung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ist der Kanton Bern ihr grösster Aktionär. Seit dem Volksentscheid für die Ergänzung der Kantonsverfassung mit dem Artikel 31a (Klimaschutz) am 26. September 2021 ist der Kanton Bern verpflichtet, «die öffentlichen Fi-

nanzflüsse insgesamt auf eine klimaneutrale und gegenüber der Klimaveränderung widerstandsfähige Entwicklung auszurichten». Die gleiche Verpflichtung steht – unter Berufung auf das Pariser Klima-Abkommen – auch im Klima- und Innovationsgesetz, das am 18. Juni 2023 vom Schweizer (und Berner) Volk angenommen worden ist und festhält, dass der Kanton im Hinblick auf das Erreichen des Netto-Null-Emissionsziels eine Vorbildrolle wahrzunehmen hat.

Als grösster Aktionär der SNB trägt der Kanton Bern eine grosse Mitverantwortung für die Anlagepolitik der SNB, die aktuell in krassem Widerspruch steht zu der auf Völkerrechts-, Verfassungs- und Gesetzesebene gebotenen klimaverträglichen Ausrichtung der öffentlichen Finanzflüsse. Dazu nur zwei Hinweise: An der SNB-Generalversammlung 2023 haben gut informierte Aktionärinnen und Aktionäre unwidersprochen darauf hingewiesen, dass die SNB mehr als 16 Milliarden US-Dollar in fossile Konzerne investiert hat: «Würde die ganze Welt so handeln wie die SNB, so steuerten wir auf eine vier bis sechs Grad erhitzte Erde zu.» Eine Analyse des Devisenportfolios der SNB per Ende 2022 hat ergeben, dass die SNB mindestens 9 Milliarden US-Dollar in Aktien von Unternehmen angelegt hat, die Erdöl- oder Erdgas mittels Fracking fördern – mit einem besonders umweltschädigenden Verfahren, das der Grosse Rat im Kanton Bern aufgrund einer Volksinitiative gesetzlich verboten hat.

Die Hinweise zeigen: Es besteht dringender Handlungsbedarf – gerade auch für den Kanton Bern als grösster Aktionär der SNB! In der Wintersession 2020 hat sich der Regierungsrat gegen einen Vorstoss (Motion 043-2020 «Schweizerische Nationalbank: Klimaverträgliche Anlagepolitik und Gewinnverwendung durch den Kanton Bern sicherstellen!») ausgesprochen, die unter anderem aktiven Einsatz via SNB-Generalversammlung für eine «klimafreundliche Anlagepolitik» und für den Einbezug von Klimarisiken in die Investitionspolitik der Nationalbank forderte. Der Grosse Rat hat diese Forderung in Postulatsform nur mit knapper Mehrheit abgelehnt. Die seither neu in der Kantonsverfassung und Bundesgesetzgebung verankerten Verpflichtungen gebieten eine Neubeurteilung und insbesondere eine differenziertere Analyse der Möglichkeiten, die Anlagepolitik der Nationalbank in Einklang mit ihrem verfassungsrechtlichen Auftrag und ihren gesetzlichen Rahmenbedingungen stärker auf das Ziel der Klimaneutralität auszurichten.

Dass dies ohne Schaden für die zentrale Aufgabe der SNB in der Geld- und Währungspolitik möglich ist, haben erste Schritte der SNB-Führung in die richtige Richtung gezeigt: Sie hat beispielsweise Aktien von Unternehmen, die in grossem Ausmass besonders klimaschädigende Kohle fördern, aus ihrem Portfolio ausgeschlossen. Nach dem gleichen Muster sollte sich die SNB nun rasch auch aus den Investitionen in Öl- und Gasfirmen (mit oder auch ohne Fracking-Förderung) zurückziehen. Verschiedene ausländische Notenbanken zeigen im Übrigen auch längst vor, wie sich die Schweizer Nationalbank in ihrem Risikomanagement stärker am Ziel der Klimaneutralität orientieren könnte.

Natürlich sind die Möglichkeiten der Aktionäre, an der jährlichen Generalversammlung auf eine klimafreundlichere Ausrichtung der SNB einzuwirken, aufgrund der spezialgesetzlichen Regelungen im Vergleich zu anderen Aktiengesellschaften stark eingeschränkt. Über die Wahl von fünf Mitgliedern des Bankrates kann die SNB-Generalversammlung mehr klimarelevante Kompetenz ins oberste strategische Führungsorgan einbringen. Aktionärinnen und Aktionäre der SNB-Koalition der Klima-Allianz Schweiz haben zudem für die kommenden SNB-Generalversammlungen Anträge eingereicht, die gemäss juristischen Abklärungen im Kompetenzbereich der Aktionärsversammlung liegen: Die Anträge fordern mehr Transparenz, mehr Verantwortung vonseiten des Bankrates in Bezug auf Klima- und Umweltthemen und eine Erweiterung der personellen Kompetenzen in wichtigen Gremien der SNB (siehe <https://unsere-snb.ch/>).

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion). Die kantonale Beteiligung an der SNB unterliegt gemäss der Kantonsverfassung der Aufsicht des Regierungsrates (Art. 95 Abs. 3 KV) und der Oberaufsicht durch den Grossen Rat (Art. 78 KV). Es gibt auf Kantonsebene kein Gesetz zur Beteiligung an der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und damit auch keine spezialgesetzliche Regelung zur Aufsicht. Gemäss Ziffer 6 des Aufsichtskonzeptes über die SNB vom 27. April 2022 wird die Vertretung der Aktien des Kantons an der Generalversammlung der SNB durch die Finanzdirektion wahrgenommen. Der Regierungsrat wird vorgängig durch die Finanzdirektion mit den Anträgen des Bankrats an die Generalversammlung befasst. Dabei erteilt er der Aktienvertreterin oder dem Aktienvertreter des Kantons verbindliche Weisungen in Bezug auf die Ausübung der Aktionärsrechte an der Generalversammlung.

Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages, und die Entscheid Verantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Der Vorstoss zielt darauf ab, dass der Kanton Bern in seiner Rolle als Aktionär helfen solle «die Schweizerische Nationalbank auf einen klimafreundlicheren Kurs zu bringen». Der Regierungsrat weist in diesem Zusammenhang vorab darauf hin, dass es sich bei der SNB gestützt auf Art. 1 des Bundesgesetzes über die SNB (Nationalbankgesetz, NBG) um eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft handelt. Die Rechte der Aktionärinnen und Aktionäre der Nationalbank sind in Art. 36 des NBG geregelt. Das Aktienrecht findet nur ergänzend Anwendung. Da die Nationalbank einen öffentlichen Auftrag wahrnimmt und unter Mitwirkung und Aufsicht des Bundes verwaltet wird, sind die Aktionärsrechte im Vergleich zu einer privatrechtlichen Aktiengesellschaft eingeschränkt (vgl. dazu die Ausführungen zu Ziffer 1).

Angesichts dieser Ausgangslage müsste nach Auffassung des Regierungsrates für eine klimafreundlichere Ausrichtung der SNB im Sinne des vorliegenden Vorstosses in erster Linie eine Anpassung ihres Auftrags gefordert werden. Dieser wird in Art. 5 NBG festgehalten.

Der Verfassungs- und Gesetzgeber hat der Nationalbank bislang aber keine Aufgabe übertragen, mit ihrer Anlagepolitik gezielt Einfluss auf die Entwicklung bestimmter Wirtschaftssektoren oder das Klima auszuüben. Politischen Bestrebungen, den Auftrag der Nationalbank gemäss Art. 5 NBG zu erweitern, wurde zuletzt auf Bundesebene nicht Folge geleistet. So hat der Nationalrat am 17. April 2024 fünf gleichlautende parlamentarische Initiativen abgelehnt, welche eine Ergänzung von Artikel 5 Absatz 1 des NGB in Bezug auf die Berücksichtigung von Klima und Umweltrisiken in der Führung ihrer Geld- und Währungspolitik forderten. Auch der Bundesrat hat sich bislang gegen eine Ausweitung des Mandats der SNB auf klimapolitische Ziele ausgesprochen.

Diese Ausgangslage bzw. die in diesem Zusammenhang skizzierten Rahmenbedingungen, gilt es nach Meinung des Regierungsrates im Hinblick auf die Beantwortung der vier Forderungen gemäss den Ziffern 1 bis 4 zu berücksichtigen.

Zu den einzelnen Ziffern äussert sich der Regierungsrat wie folgt:

Zu den Ziffern 1 und 4:

Gemäss Art. 36 des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG) vom 3. Oktober 2003 stehen der Generalversammlung und damit dem Kanton Bern als Aktionär der SNB die folgenden Befugnisse zu:

1. Wahl von fünf Mitgliedern des Bankrats.
2. Wahl der Revisionsstelle.
3. Genehmigung des Jahresberichtes und der Jahresrechnung.
4. Beschluss über die Verwendung des Bilanzgewinnes.
5. Entscheid über die Entlastung des Bankrats.
6. Antrag an den Bundesrat zu Handen der Bundesversammlung zur Änderung des NBG oder die Auflösung der Nationalbank

Die Einflussmöglichkeiten des Kantons Bern als Aktionär der SNB sind somit – wie dies sowohl einleitend wie auch in der Begründung zur Motion festgestellt wird – stark eingeschränkt. Gemäss Art. 46 NBG entscheidet über geld- und währungspolitische Befugnisse sowie über die Anlage der Aktiven allein das Direktorium. Den Aktionärinnen und Aktionären der SNB stehen diesbezüglich keine Rechte zu. Der Regierungsrat trägt deshalb – anders als in der Begründung zum Vorstoss festgehalten – auch keine «*grosse Mitverantwortung*». Die Rahmenbedingungen mit dem Auftrag, den zulässigen Anlagegeschäften und den Zuständigkeiten sind im Nationalbankgesetz (NBG) festgelegt (Art. 5, 9, 42 und 46). Für die Gesamtaufsicht über den Anlage- und Risikokontrollprozess ist der Bankrat zuständig.

Sollten der Generalversammlung in Zukunft Anträge vorgelegt werden, welche sich beispielsweise auf eine klimaneutrale und gegenüber der Klimaveränderung widerstandsfähige Entwicklung abzielen und welche gleichzeitig in formeller Hinsicht zulässig und in materieller Hinsicht in den Kompetenzbereich der Generalversammlung gemäss Art. 36 NBG fallen, so wird der Regierungsrat diese – wie alle anderen Anträge an die Generalversammlung auch – im Einzelfall prüfen und sich dazu im Rahmen der Generalversammlung positionieren.

Die geforderte «öffentliche Darlegung», weshalb der Regierungsrat einzelne Anträge unterstützt oder ablehnt, erachtet der Regierungsrat hingegen – nicht zuletzt mit Blick auf die zahlreichen weiteren Generalversammlungen von anderen kantonalen Trägern öffentlicher Aufgaben sowie anderen kantonalen Beteiligungen im öffentlichen Interesse – nicht für zielführend.

Zu Ziffer 2

Die gesetzlichen Minimalerfordernisse für die Wahl in den Bankrat werden in Art. 40 NBG festgehalten. Demnach können Persönlichkeiten mit schweizerischem Bürgerrecht, einwandfreiem Ruf und mit ausgewiesenen Kenntnissen in den Bereichen Bank- und Finanzdienstleistungen, Unternehmensführung, Wirtschaftspolitik oder Wissenschaft in den Bankrat gewählt werden. Sie müssen nicht Aktionärinnen oder Aktionäre der Nationalbank sein. Zudem sollen die Landesgenden und die Sprachregionen angemessen im Bankrat vertreten werden.

Um die für die SNB wichtigen Qualitäten und Fachkompetenzen im Bankrat stets zu gewährleisten, haben das Eidgenössische Finanzdepartement und die SNB im Jahr 2011 ein Memorandum of Understanding über die Prinzipien für die personelle Zusammensetzung des Bankrats der SNB verabschiedet. Dadurch soll erreicht werden, dass den beiden Wahlbehörden (Bundesrat und Generalversammlung) Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl in den Bankrat der

SNB nach einheitlichen Prinzipien vorgeschlagen werden. Die Wahlvorschläge werden zwischen EFD und SNB koordiniert.

Gemäss Ziffer 10 des Aufsichtskonzepts über die Schweizerische Nationalbank vom 27. April 2022 orientiert sich der Regierungsrat bei der Prüfung der Wahlvorschläge im Rahmen seiner Beschlussfassung der Anträge an die Generalversammlung an den im Memorandum of Understanding aufgeführten Prinzipien.

Entscheidend ist für den Regierungsrat somit die Erfüllung der in Art. 40 NBG bzw. der im Memorandum aufgeführten Voraussetzungen. Sofern diese erfüllt sind, verschliesst sich der Regierungsrat der Wahl von Personen, welche zusätzlich auch noch die in Ziffer 2 der Motion aufgeführten Kompetenzen mitbringen, nicht.

Zu Ziffer 3:

Wie zu Ziffer 1 dargelegt, sind die Aktionärsrechte aufgrund der spezialgesetzlichen Bestimmungen der SNB zahlreichen Einschränkungen unterworfen. Sofern der Regierungsrat in diesem Kontext wie gefordert *«geeignete Bestrebungen von SNB-Gremien und anderen Aktionären unterstützen kann, um die Anlagepolitik und das Risikomanagement der SNB stärker auf eine klimaneutrale und gegenüber der Klimaveränderung widerstandsfähige Entwicklung auszurichten»* unterstützen kann und diese mit dem Auftrag der SNB gemäss NBG vereinbar sind, so ist der Regierungsrat bereit, dies im konkreten Fall jeweils zu prüfen.

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen sowie den erläuterten aktienrechtlichen Einschränkungen, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, die Annahme und gleichzeitige Abschreibung des Vorstosses in Form eines Postulats.

Verteiler

– Grosser Rat