

Zürich, 25. März 1998

DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Gemeinderätinnen Monika Bättschmann-Lätsch (GP) und Katharina Prelicz-Huber (GP) reichten am 3. Dezember 1997 folgende Motion GR Nr. 97/526 ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, die gesetzlichen Voraussetzungen zu erlassen, dass die städtische Pensionskasse ihre Anlagepolitik so gestaltet, dass sie ethischen, sozialen und ökologischen Kriterien eine höhere Priorität einräumt als der hohen Rendite ihrer Anlage.

Begründung:

Viele Pensionskassen räumen der hohen Rendite der Anlage ihrer Pensionskassengelder eine übersteigerte Bedeutung ein. Gemäss Artikeln in der Presse ist dies auch bei der Pensionskasse der Stadt Zürich der Fall. Dieses einseitige Renditedenken kann dazu führen, dass Pensionskassengelder zu einem beträchtlichen Teil in Aktien, die möglichst maximale Rendite abwerfen, angelegt werden, ohne darauf zu achten, ob ethische, ökologische und soziale Kriterien missachtet werden. Um hohe Renditen erzielen zu können, sind Betriebe z. B. jedoch oft gezwungen, im grossen Stil Arbeitsplätze abzubauen, die ArbeitnehmerInnen werden massiv unter Druck gesetzt, sei dies durch Senkung des Lohnniveaus und/oder durch erhöhten Arbeitsdruck des/der einzelnen Arbeitnehmers/Arbeitnehmerin. Eine Folge, die wohl kaum im Interesse der Pensionsversicherten ist.

Es ist absolut unverständlich, wenn auch die städtische Pensionskasse dem kurzfristigen, risikoreichen Renditedenken nachjagt. Die Anlage in ethisch, sozial und ökologisch vertretbare Aktien ist längerfristig sinnvoller, sicherer und finanziell interessanter.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, so hat er dies innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Gemeinderates).

1. Gesetzliche Vorgaben an die Anlagepolitik der Pensionskasse

Die Pensionskasse der Stadt Zürich ist eine registrierte Vorsorgeeinrichtung im Sinne des Bundesgesetzes über die berufliche Vorsorge (BVG). Auf ihre Vermögensverwaltung sind die Bestimmungen des BVG und der darauf abgestützten Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2) anwendbar.

Gemäss Art. 51 BVV 2 muss die Vorsorgeeinrichtung einen dem Geld-, Kapital- und Immobilienmarkt entsprechenden Ertrag anstreben. Diese Vorschrift stützt sich auf Art. 71 des BVG ab. Sie gilt auch für Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts, bei denen die reglementarischen Bestimmungen in vom Kanton oder von der

Gemeinde erlassenen Vorschriften enthalten sind. Städtische Vorschriften, wonach mit dem Vorsorgevermögen der städtischen Pensionskasse andere als die angegebenen Ziele angestrebt werden, wären daher bundesrechtswidrig. Die Versicherten und die angeschlossenen Unternehmen dürfen zudem darauf vertrauen, dass das Kas­senvermögen mit Blick auf die Vorsorgeziele angelegt wird. Eine Abkehr von diesen Zielen würde im Endeffekt darauf hinauslaufen, dass den Versicherten ein Teil ihres Vorsorgevermögens zu anderweitigen Zwecken wieder entzogen würde.

Art. 68 Abs. 4 lit. b der Statuten der Versicherungskasse der Stadt Zürich (VKS) überträgt die Verantwortung für die Verwaltung des Vermögens der Kassenkommission. Diese setzt sich aus Vertreterinnen bzw. Vertretern der Stadt und (überparitätisch) der Versicherten zusammen. Die Zuständigkeitsordnung der VKS ist abgestützt auf Art. 51 Abs. 2 lit. c BVG, welcher den Vorsorgeeinrichtungen vorschreibt, die paritätische Vermögensverwaltung zu regeln. Würde die Stadt gesetzliche Bestimmungen zur Anlagepolitik erlassen, würde dadurch die Vermögensverwaltung der Pensionskasse einseitig durch die Arbeitgeberin geprägt und die paritätische Mitwirkung der Versicherten insofern aufgehoben.

Gemäss Art. 49a BVV 2 legt die Vorsorgeeinrichtung die Ziele und Grundsätze, die Durchführung und Überwachung der Vermögensanlage nachvollziehbar so fest, dass das paritätische Organ seine Führungsaufgabe vollumfänglich wahrnehmen kann. Ziel dieser seit dem 1. Juli 1996 in Kraft stehenden Bestimmung ist es, die Verantwortlichkeit des paritätischen Führungsorgans für die Vermögensanlage klarzustellen. Damit im Zusammenhang steht die Regelung der Verantwortlichkeit der Personen, die der Vorsorgeeinrichtung absichtlich oder fahrlässig Schaden zufügen (Art. 52 BVG). Im Fall der städtischen Pensionskasse sind die erwähnten bundesrechtlichen Anforderungen erfüllt: Die Kassenkommission als paritätisches Organ hat die Anlagegrundsätze und -organisation in einer Anlageverordnung und einem Anlagekonzept detailliert schriftlich niedergelegt. Kommunale Gesetzesbestimmungen, wie sie von der Motion gefordert werden, würden die heute klare Zuordnung der Verantwortlichkeit für die Anlagepolitik wieder aufheben.

2. Heutige Ziele der Anlagepolitik der Pensionskasse

Das Ziel der Anlagepolitik der Pensionskasse umfasst drei Komponenten:

1. Die Finanzierung der statutarischen Leistungen.
2. Die Bildung technischer Reserven zur Finanzierung von Teuerungszulagen auf den Renten und zur Höherverzinsung der Altersguthaben der aktiven Versicherten.
3. Neuerdings die Bildung einer freien Reserve, aus der u. a. Beitragsentlastungen finanziert werden können.

Entgegen der in der Motion geäusserten Vermutung basiert die heutige Anlagepolitik der städtischen Pensionskasse nicht auf einem kurzfristigen Renditedenken. Ziel der Anlagepolitik ist vielmehr, eine Vermögensrendite zu erzielen, die der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung entspricht. Damit sollen neben den statutarischen Leistungen vorab die Renten der Pensionierten und die Altersguthaben der aktiven Versicherten bei wieder anziehender Inflation so erhöht werden können, dass das Leistungsziel weiterhin gewahrt bleibt.

Eine Anlagepolitik mit der genannten Zielsetzung ist zwangsläufig mit Risiken verbunden. Gegenwärtig kommt dies besonders deutlich zum Ausdruck: Anlagen, deren Wert keinen oder nur unwesentlichen Schwankungen unterliegt, werfen eine Rendite ab, welche unterhalb der Minimalrendite liegt, die zur Finanzierung der statutarischen Leistungen nötig ist. Es sind daher unvermeidlich auch Anlagen einzusetzen, die mit Wertschwankungsrisiken verbunden sind, was insbesondere auf Aktien zutrifft (wobei allerdings auch lang laufende Obligationen ein Kursschwankungsrisiko aufweisen). Hohe Renditen in Zeiten steigender Wertschriftenkurse sind notwendig als Ausgleich tiefer und negativer Renditen in Zeiten sinkender Wertschriftenkurse, wie sie z. B. 1994 eintrafen.

Als anerkannte Methode zur Verringerung des Risikos verteilt die Pensionskasse ihr Vermögen auf verschiedene Anlagekategorien. Diese «Diversifikation» erfolgt auf der strategischen Ebene, die langfristig festgelegt ist. Sie bezieht sich auf die Anlagekategorien und Anlageinstrumente (Obligationen, Aktien, Immobilien usw.) und die geographische Verteilung und die Grösse von Gesellschaften, in die investiert wird.

In organisatorischer Hinsicht ist der Vollzug der Anlagepolitik externen Vermögensverwaltungs-Institutionen übertragen, welche einzelne, speziell umschriebene Anlagesegmente verwalten. Wichtigste Auswahlkriterien für diese Institutionen sind die optimale Spezialisierung auf das betreffende Anlagesegment sowie die Qualität des Anlageansatzes und dessen Umsetzung. Die Kassenorgane und die Versicherungskasse nehmen bei diesem Organisationsansatz keinen Einfluss darauf, in welche einzelnen Gesellschaften investiert wird. Mehr als die Hälfte des Wertschriftenvermögens wird zudem «passiv» verwaltet, d. h. dass die beauftragten Institutionen den Auftrag haben, einen bestimmten Börsenindex nachzubilden, was ebenfalls einer langfristigen Optik entspricht. Die Mandate für die Verwaltung der übrigen Teile des Wertschriftenvermögens übertragen den beauftragten Institutionen einen Handlungsspielraum. Der Anlageerfolg wird auch in diesen Fällen anhand eines Indexvergleichs mit einem Zeithorizont von etwa drei Jahren beurteilt.

3. Berücksichtigung ethischer, sozialer und ökologischer Kriterien in der Anlagepolitik

Die bundesrechtlich vorgegebene Priorität der Vorsorgeziele für die Anlagepolitik schliesst die Mitberücksichtigung der in der Motion angegebenen Ziele nicht aus. Dies entspricht auch der Meinung der Kassenkommission und der von ihr eingesetzten Anlagekommission.

Der Weg, wie ethische, soziale und ökologische Ziele in die Anlagepolitik einzubeziehen sind, ist jedoch von der Kassenkommission zu erarbeiten. Diese hat dabei ihre Verantwortung gegenüber den Versicherten und den angeschlossenen Unternehmen zu wahren.

Klarzustellen ist vorweg, dass die Pensionskasse der Stadt Zürich schon aufgrund der umschriebenen Organisationsstruktur keine grossen Aktienpakete von Gesellschaften erwirbt, um eine Fokussierung dieser Unternehmen auf den kurzfristigen Shareholder-Value zu erzwingen. Es trifft dies auch auf die von ihr eingesetzten externen Vermögensverwaltungsfirmen nicht zu: Nur zwei dieser Firmen nehmen ab und zu an Generalversammlungen der Gesellschaften teil, in

die sie investieren. Beide sind im Bereich kleiner und mittlerer Gesellschaften tätig. Wenn sie an Generalversammlungen den Shareholder-Value vertreten, geht es regelmässig darum, zu verhindern, dass Mehrheitsaktionäre ihre Stellung zu Lasten der Minderheitsaktionäre missbrauchen.

Die Strategie einer weltweiten Streuung des Vermögens auf unterschiedliche Anlagekategorien optimiert die Rendite-/Risikoeigenschaften des Kassenvermögens und liegt im langfristigen Interesse der Versicherten. Die Übertragung der Vollzugsaufgaben an externe Spezialfirmen führt zu einer klaren Trennung der strategischen, ausführenden und kontrollierenden Tätigkeiten und schafft damit optimale Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Führungsverantwortung durch die paritätischen Organe. Die Vorgabe, ethische, soziale und ökologische Kriterien vorrangig zu gewichten, würde die heutige strategische und organisatorische Diversifikation verunmöglichen, ohne dass dafür eine annehmbare Alternative ersichtlich ist. Die heutige Anlagestrategie sieht unter anderem vor, dass 20 Prozent des Vermögens in ausländischen Aktien angelegt wird. Für all diese Aktien z. B. einen Katalog der aus ethischen, sozialen oder ökologischen Gründen zugelassenen oder ausgeschlossenen Aktien aufzustellen, ist zumindest auf absehbare Sicht für die Kassengremien unpraktikabel. Es müsste in diesem Fall zudem auf allgemein zugängliche Börsenindices als Vergleichsmassstab verzichtet werden, womit eine zentrale Grundlage für einen transparenten, systematischen Investitionsprozess und für die Überwachung der externen Mandate entfielen.

Strategie und Organisation der Vermögensanlagen der Pensionskasse werden aber auch in den nächsten Jahren ständig weiter entwickelt werden. Zu prüfen sein wird künftig z. B., ob die heutige Abgrenzung der Anlagekategorien, soweit sie sich nach Regionen und Ländern richtet, durch branchenspezifische Mandate ergänzt werden soll. In diesem Zusammenhang wird die Berücksichtigung von Anlageprodukten in Frage kommen, welche ethischen, sozialen und ökologischen Aspekten bei der Auswahl ihrer Investitionen besondere Beachtung schenken, was durchaus mit der Erzielung marktkonformer Renditen verbunden sein kann. Anzuführen ist, dass Investitionen ökonomische und ökologische Effizienz kombinieren, wenn sie in erfolgreiche Firmen fliessen, welche Umwelt- und Sozialkosten nicht auf die Öffentlichkeit abwälzen, sondern diese selber tragen.

Es darf allerdings nicht übersehen werden, dass der zuletzt genannte Gedanke einen beträchtlichen Aufwand für die konzeptionelle Ausgestaltung erfordert, welchem eine minimale Wirkung auf die Finanzmärkte entgegensteht. Einige der grossen öffentlich-rechtlichen Pensionskassen der USA, welche vor ähnlichen Fragestellungen stehen, berücksichtigen ihre sozialen und ökologischen Anliegen deshalb nicht oder nicht primär bei den Investitionsentscheiden, sondern bringen sie bei der Ausübung ihrer Aktionärsrechte zur Geltung. Dieser Weg ist auch von der städtischen Pensionskasse vorgesehen.

Eine unverzügliche Umsetzung dieser Zielsetzung ist allerdings nicht möglich. Die Kassenorgane der Pensionskasse tragen erst seit 1991 die volle Verantwortung für die Vermögensanlagen. Der Aufbau der Anlagestrategie und -organisation ist mittlerweile grundsätz-

lich zwar abgeschlossen. Es sind jedoch weitere Verbesserungen sowie Anpassungen an die geänderten Rahmenbedingungen der Finanzmärkte erforderlich, welche – neben versicherungstechnisch motivierten Statutenrevisionen – die Kapazitäten der Kassenorgane bereits bis an die Grenze des Tragbaren belasten.

4. Schlussfolgerung

Ein Grundgedanke der Motion, wonach die Anlagepolitik der Pensionskasse auch ethische, soziale und ökologische Kriterien berücksichtigen soll, ist unbestritten. Die Schaffung kommunaler Gesetzesvorschriften, wie dies die Motion verlangt, ist für die Umsetzung dieses Gedankens jedoch der falsche Weg, indem die Kompetenz zur Regelung der Anlagepolitik bei der Kassenkommission als dem paritätischen Organ der Pensionskasse verbleiben sollte. Soweit die Motion für die Vermögensverwaltung den Vorrang politischer Ziele vor den Vorsorgezielen verlangt, ist sie zudem bundesrechtswidrig. Der Stadtrat beantragt daher, die Motion abzulehnen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

im Namen des Stadtrates

der Stadtpräsident

Josef Estermann

der Stadtschreiber

Martin Brunner