



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage 2025-GC-323

### Will die Pensionskasse des Staates Freiburg die Quartiere mit preisgünstigen Mietwohnungen entvölkern?

---

Urheber/in:	Zurich Simon / Levrat Marie
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	22.12.2025
Begründung:	---
Überweisung an den Staatsrat:	22.12.2025
Antwort des Staatsrats:	10.03.2026

---

#### I. Anfrage

Die Pensionskasse des Staates Freiburg (PKSF) hat für mehrere Liegenschaften im Schönberg-Quartier Gesuche um öffentliche Auflage eingereicht. Aus diesen Gesuchen geht hervor, dass die PKSF unter dem Vorwand der energetischen Sanierung unter anderem die 4-Zimmer-Wohnungen in 3-Zimmer-Wohnungen mit luxuriöserem Ausbaustandard umwandeln will. In diesen Wohnungen leben viele Familien, für die eine 3-Zimmer-Wohnung zu klein wäre und die derzeit von einer erschwinglichen Miete profitieren. Selbstverständlich ist der Wille der PKSF zur energetischen Sanierung ihrer Liegenschaften zu begrüßen, die Änderungen an den Familienwohnungen werfen jedoch Fragen auf.

Wir stellen dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Wie will die PKSF die betroffenen Familien bei einer bereits extrem niedrigen Leerstandsquote für 4-Zimmerwohnungen in der Stadt Freiburg (0,82 % im zweiten Quartal 2025 laut Wohnungsmonitor) anderweitig unterbringen?
2. Plant die PKSF weitere solche Arbeiten an ihren Liegenschaften im gleichen Quartier oder in anderen günstigen Wohnquartieren des Kantons?
3. Wie hoch ist der voraussichtliche Mietzinsanstieg nach den Umbauten? Ist eine solche Erhöhung nach Auffassung der PKSF für die Mieterinnen und Mieter zumutbar?
4. Erachtet es die PKSF als sinnvoll, mit der Verkleinerung von Wohnungen Familien aus Quartieren mit für sie erschwinglichen Wohnungen zu vertreiben? Wie wird sich eine solche Politik auf das Leben in den betroffenen Quartieren und auf die Mieterinnen und Mieter auswirken?
5. Verfolgt die PKSF eine ganzheitliche Strategie für ihre Wohnungen, die die lokalen Politiken der Gemeinden unterstützt? Wenn ja, welches sind deren Schwerpunkte in Bezug auf die Erschwinglichkeit von Wohnungen? Wenn nein, warum nicht?
6. Wie will die PKSF ihre Sanierungsziele mit dem Interesse der Mieterinnen und Mieter an erschwinglichem Wohnraum in Einklang bringen? Ist es diesbezüglich denkbar, bei Sanierungen auf bauliche Änderungen für einen luxuriöseren Ausbaustandard zu verzichten?

7. Hat die PKSF einen Erneuerungsfonds für ihre Liegenschaften? Wenn ja, wie ist die Inanspruchnahme dieses Fonds geregelt, und wenn nein, warum nicht und welche Auswirkungen hat dies für die Mieterinnen und Mieter im Falle einer Renovierung?

## **II. Antwort des Staatsrats**

Einleitend weist der Staatsrat auf die grundsätzliche Unabhängigkeit der PKSF gegenüber dem Staat hin, sowohl organisatorisch als auch in Bezug auf die Verwaltung der ihr anvertrauten Vermögenswerte.

### **1. Autonomie der PKSF**

Der Verwaltungsrat der PKSF ist als oberstes paritätisches Organ für die gesamte Geschäftsführung der Vorsorgeeinrichtung zuständig. Er legt die Strategie, einschliesslich der Anlagestrategie, das Leistungssystem, die Vorsorgepläne und die Höhe der Beiträge fest. 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, 2. Satz des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG; SR 831.40]). Für die PKSF 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 (ÖRVE) verabschiedet. Dabei wurde eine sehr strikte rechtliche und politische Trennung zwischen der öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtung und dem betreffenden Gemeinwesen eingeführt. Gemäss den eidgenössischen Bestimmungen ist das oberste paritätische Organ autonom und muss politisch unabhängig agieren können, um die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht der Einrichtung tragen zu können. Im Gegenzug wird die Haftung der öffentlichen Hand über die Staatsgarantie präzisiert und eingeschränkt.

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), womit die Zuständigkeiten des obersten paritätischen Organs gegenüber denen der öffentlich-rechtlichen Körperschaft (Art. 50 Abs. 2 2. Satz BVG) klar festgelegt sind.

Gemäss Bundesrecht kann der der öffentlich-rechtlichen Körperschaft somit keine, auch keine beschränkte direkte Befugnis betreffend die Verwaltung der Leistungen der PKSF eingeräumt werden, auch wenn die öffentliche Körperschaft ihre Verwaltungsratsvertreter/innen bestimmt, mit der erweiterten individuellen Verantwortlichkeit, die sich für diese aus Artikel 52 BVG ergibt.

### **2. Vermögensverwaltung durch den Verwaltungsrat**

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; sämtliche Verpflichtungen einer Vorsorgeeinrichtung müssen durch Vorsorgevermögen gedeckt sein. 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 BVG.

Darüber hinaus ergänzt Artikel 49a der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVV 2, SR 831.441.1) den Artikel 51a Abs. 2 Bst. m BVG und überträgt der Vorsorgeeinrichtung ausdrücklich die Kompetenz und Verantwortung für die Führung der Vermögensanlage. Der Verwaltungsrat 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 können.

### **3. Nachhaltigkeit der PKSf**

Die PKSf wurde bereits mehrfach auf die Nachhaltigkeit ihrer Anlagepolitik angesprochen. Diesbezüglich hatten die Verfasserin und der Verfasser dieser Anfrage schon am 3. Mai 2022 die [Motion 2022-GC-93](#) über nachhaltige Investitionen für die PKSf eingereicht, die vom Grossen Rat abgewiesen wurde. Im Rahmen dieses Vorstosses wiesen die Motionärin und der Motionär insbesondere darauf hin, dass die PKSf im Rating der Klima-Allianz im Vergleich zu anderen Pensionskassen zu den am schlechtesten bewerteten Vorsorgeeinrichtungen zählte, und forderten die Umsetzung konkreter Massnahmen im Bereich der Nachhaltigkeit. Trotz der Ablehnung der Motion blieb die PKSf nicht untätig und hat in den letzten Jahren viel für eine substantielle Steigerung der Nachhaltigkeit ihrer Anlagen getan.

#### *Wertpapieranlagen*

Seit der Verabschiedung ihrer Charta für verantwortungsbewusste Investitionen im Jahr 2021 hat die PKSf ihre Verpflichtungen in den Bereichen Umwelt, Soziales und Governance (ESG) schrittweise umgesetzt. Zwischen 2022 und 2023 hat sie erhebliche Verschiebungen innerhalb ihrer Wertpapieranlagen in Richtung von Anlagelösungen vorgenommen, die besser mit den in der Charta festgelegten Grundsätzen übereinstimmen. Das Portfolio der PKSf wird jährlich von einem unabhängigen externen Unternehmen geprüft, das bestätigt hat, dass die Anlagen der PKSf der ESG-Charta entsprechen, und dem Portfolio mit einer Gesamtnote A (auf einer Skala von D bis A+) eine hohe ESG-Qualität bescheinigte.

#### *Immobilienanlagen*

Der Immobiliensektor ist derzeit für rund 30 % der Treibhausgasemissionen in der Schweiz verantwortlich. Die PKSf ist sich dessen bewusst und hat ab 2019 Überlegungen angestellt, um den Energieverbrauch und den CO<sub>2</sub>-Fussabdruck ihres Immobilienbestands zu reduzieren. Sie hat in Zusammenarbeit mit einer spezialisierten Firma ein Energiemonitoringsystem eingerichtet. Anhand der gesammelten Daten konnten eine kohärente und zielgerichtete Strategie zur energetischen Sanierung entwickelt, prioritäre Standorte identifiziert und die Grundlage für einen langfristigen Aktionsplan geschaffen werden. Dies folgt im Übrigen auch den vom Bund definierten Klimazielen (Klima- und Innovationsgesetz), die eine CO<sub>2</sub>-Neutralität bis 2050 anstreben.

Zwischen 2021 und 2024 hat die PKSf die gesammelten Daten genau analysiert, einen Lenkungsausschuss für die Renovierungen eingesetzt und Energieanalysen sowie technische und wirtschaftliche Machbarkeitsstudien durchgeführt. Für Investitionen in die Sanierung dieser Gebäude wurde ein Budget von rund 150 Millionen Franken bereitgestellt. 2025 hat sich die PKSf eigene Ziele für die Dekarbonisierung bis 2030 gesetzt. Um diese Ziele zu erreichen, braucht es zwangsläufig grössere energetische Sanierungen. Dies wurde an einer Medienkonferenz im Juli 2025 bekanntgegeben. Im Herbst 2025 genehmigte die PKSf ein erstes Paket von Projekten, die öffentlich aufgelegt werden sollten. Weitere Projekte werden nach und nach folgen, je nach Stand

der Studien und der Planung. Alles in allem betrifft dies fast 500 Wohnungen bei einem Immobilienbestand von rund 4000 Wohnungen.

Dabei ist zu beachten, dass die direkten Immobilienanlagen rund 24 % des Vermögens der PKSf ausmachen. Bei der Verwaltung dieses Vermögens sind zwei Dinge zu berücksichtigen, und zwar zum einen die Rentabilität und zum anderen die Nachhaltigkeit. Nach den bereits erwähnten Artikeln 65 und 71 Abs. 1 BVG ist die PKSf verpflichtet, ihr Vermögen so zu verwalten, dass die Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber den versicherten Personen jederzeit gewährleistet ist. Dies impliziert die Erzielung einer angemessenen Rendite und die langfristige Werterhaltung ihres Immobilienvermögens. Die Renovierungsvorhaben tragen somit nicht nur zur Verbesserung der Energieeffizienz des Immobilienbestands bei, sondern auch zur Erhaltung seines Werts, seiner Attraktivität und der Fähigkeit, die für eine langfristig gesicherte Zahlung der Renten erforderlichen Erträge zu erwirtschaften. Ausserdem ist zu bedenken, dass sich ohne konkrete Umsetzung dieser Massnahmen das Nachhaltigkeitsrating verschlechtern und der Immobilienbestand langfristig an Wert verlieren könnte.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen beantwortet der Staatsrat die Fragen von Grossrat Zurich und Grossrätin Levrat wie folgt.

- 1. Wie will die PKSf die betroffenen Familien bei einer bereits extrem niedrigen Leerstandsquote für 4-Zimmerwohnungen in der Stadt Freiburg (0,82 % im zweiten Quartal 2025 laut Wohnungsmonitor) anderweitig unterbringen?*

Zunächst ist festzuhalten, dass die Information, wonach die PKSf plane, im Schönbergquartier Vierzimmerwohnungen in Dreizimmerwohnungen umzuwandeln, falsch ist (siehe auch die Antwort auf Frage 4).

Die PKSf weiss, wie angespannt die Lage auf dem Wohnungsmarkt ist, gerade in der Stadt Freiburg, und will dafür sorgen, dass die bevorstehenden Sanierungsarbeiten möglichst wenig negative Auswirkungen für ihre Mieterinnen und Mieter haben. Sollten Kündigungen von Mietverträgen unvermeidlich sein, werden diese auf das absolut Notwendige beschränkt, um die Organisation der Bauarbeiten und eventuelle Rochaden zu ermöglichen.

Ausserdem hat die PKSf seit mehreren Monaten die Neuvermietung von leer gewordenen Wohnungen, die sich in den von den Renovierungsprojekten betroffenen Gebäuden, aber auch in ihrem Gesamtbestand befinden, eingestellt. Dies ist für die PKSf zwar mit Kosten verbunden, soll es aber ermöglichen, von einer Sanierungskündigung betroffenen Personen bei Bedarf eine andere Wohnung anbieten zu können.

Die PKSf wird von Fall zu Fall und im Rahmen des Möglichen Lösungen für eine Unterbringung innerhalb ihres eigenen Immobilienbestands suchen. Sollte jedoch keine befriedigende Lösung gefunden werden, würde sich die PKSf bei anderen Liegenschaftsverwaltungen oder Eigentümerschaften für die betroffene Person einsetzen, vorausgesetzt, die üblichen Bonitätskriterien sind erfüllt.

- 2. Plant die PKSf weitere solche Arbeiten an ihren Liegenschaften im gleichen Quartier oder in anderen günstigen Wohnquartieren des Kantons?*

Alles in allem betreffen die derzeit identifizierten Renovierungsvorhaben rund 500 Wohnungen. Ein grosser Teil dieser Wohnungen befindet sich in der Stadt Freiburg, insbesondere in den Quartieren Schönberg und Perolles.

Die Renovierungen werden in den nächsten Jahren schrittweise durchgeführt.

3. *Wie hoch ist der voraussichtliche Mietzinsanstieg nach den Umbauten? Ist eine solche Erhöhung nach Auffassung der PKSf für die Mieterinnen und Mieter zumutbar?*

Die Berechnung von Mietzinsänderungen unterliegt strengen Regeln, die nicht nur die wertvermehrenden Arbeiten, sondern auch den hypothekarischen Referenzzinssatz, die Inflation und die Gebäudebetriebskosten berücksichtigen. Jede Berechnung ist individuell auf den Kontext der jeweiligen Wohnung zugeschnitten und wird gemäss den geltenden Bestimmungen nach der Endabrechnung mitgeteilt.

Zum jetzigen Zeitpunkt lassen sich keine genauen Angaben zu den Mieterhöhungen machen. Diese werden insbesondere von den Endkosten der effektiven Sanierungsarbeiten abhängen.

Die betroffenen Wohnungen werden besser ausgestattet sein, und die energetischen Sanierungsarbeiten werden zu einer Senkung der Nebenkosten führen, insbesondere der Kosten für den Energieverbrauch, womit sich die höheren Mieten teilweise kompensieren lassen.

An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die PKSf als Vorsorgeeinrichtung verpflichtet ist, ihre finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen. In diesem Sinne müssen die Ausgaben für getätigte Investitionen unbedingt in die Berechnung der künftigen Mieten einfließen. Dabei ist zu bedenken, dass die Ausgaben, die die PKSf im Rahmen der Renovierungen tätigen wird, tendenziell die finanzielle Rendite der Immobilienanlagen der PKSf verringern werden, und dies trotz der unvermeidlichen Mieterhöhungen. Es können nämlich nicht alle Ausgaben, die getätigt werden und für den langfristigen Werterhalt des Immobilienbestands notwendig sind auf die Mieterinnen und Mieter abgewälzt werden.

4. *Erachtet es die PKSf als sinnvoll, mit der Verkleinerung von Wohnungen Familien aus Quartieren mit für sie erschwinglichen Wohnungen zu vertreiben? Wie wird sich eine solche Politik auf das Leben in den betroffenen Quartieren und auf die Mieterinnen und Mieter auswirken?*

Die PKSf verfolgt keinerlei Politik, die auf eine systematische Verkleinerung der Wohnungen oder die Verdrängung von Familien aus den betroffenen Quartieren abzielt. Die Information, wonach die PKSf plane, im Schönbergquartier Vierzimmerwohnungen in Dreizimmerwohnungen umzuwandeln, ist falsch und entspricht nicht der Realität der öffentlich aufgelegten Projekte. Die Renovierungsprojekte, wie sie im Amtsblatt veröffentlicht wurden, sehen keine Änderung der Grösse der bestehenden Wohnungen vor.

Die PKSf möchte an dieser Stelle betonen, dass sie insbesondere im Rahmen ihrer Neubauten darauf achtet, eine Mischung aus verschiedenen Mietwohnungstypen anzubieten. Dies zeigt sich an den jüngsten Neubauten in Châtel-St-Denis oder auch in La Tour-de-Trême mit einem 4,5-Zimmerwohnungsanteil von rund einem Drittel, was bei anderen Neubauten immer seltener der Fall ist. Die PKSf wird somit ihrer Aufgabe zur Unterstützung von Familien durchaus gerecht.

Die PKSf hat sich dazu entschlossen, Verantwortung zu übernehmen und ihren Immobilienbestand trotz der damit verbundenen finanziellen und organisatorischen Einschränkungen selbst zu renovieren, anstatt sich für einen Verkauf von nicht energieeffizienten Gebäuden zu entscheiden. Dieser Ansatz unterscheidet sich von den Ansätzen anderer öffentlicher Pensionskassen, setzt die PKSf aber natürlich auch entsprechenden durchaus verständlichen Reaktionen aus.

Die PKSF ist daher der Ansicht, dass die eingeleiteten Sanierungsprojekte weder darauf abzielen, die betroffenen Quartiere zu entvölkern, noch deren soziale Zusammensetzung zu verändern, sondern vielmehr darauf, einen nachhaltigen Immobilienbestand zu erhalten, der den Verpflichtungen einer verantwortungsbewussten Immobilienbesitzerin, insbesondere im Hinblick auf die Klimaproblematik, gerecht wird und gleichzeitig den Rentabilitätsanforderungen einer Vorsorgeeinrichtung Rechnung trägt.

5. *Verfolgt die PKSF eine ganzheitliche Strategie für ihre Wohnungen, die die lokalen Politiken der Gemeinden unterstützt? Wenn ja, welches sind deren Schwerpunkte in Bezug auf die Erschwinglichkeit von Wohnungen? Wenn nein, warum nicht?*

Die PKSF verfolgt keine spezifische Wohnungsstrategie zur Unterstützung der von den Gemeinden umzusetzenden lokalen Politik. Als Vorsorgeeinrichtung ist sie verpflichtet, ihren Immobilienbestand unter Einhaltung der für sie geltenden gesetzlichen Anforderungen und finanziellen Sachzwänge zu verwalten.

Die PKSF ist jedoch durchaus bereit, die Entwicklung von Projekten in Zusammenarbeit mit Partnern zu prüfen, bei denen es sich um Gemeinden, Vereine oder andere institutionelle oder sogar private Partner handeln kann. Sie hat hier bereits gute Erfahrungen mit erfolgreichen Partnerschaften gemacht. Solche Projekte müssen natürlich mit ihrem Vorsorgeauftrag vereinbar sein.

So entwickelt die PKSF im Hinblick auf die Bildung von Synergien beispielsweise derzeit ein Projekt für betreutes Wohnen für Seniorinnen und Senioren in Cottens, in engem Kontakt mit dem Pflegeheim Résidence Saint-Martin, und ein ähnliches Projekt wurde auch in Marly in Partnerschaft mit der Gemeinde und dem Pflegeheim Résidence les Epinettes realisiert.

6. *Wie will die PKSF ihre Sanierungsziele mit dem Interesse der Mieterinnen und Mieter an erschwinglichem Wohnraum in Einklang bringen? Ist es diesbezüglich denkbar, bei Sanierungen auf bauliche Änderungen für einen luxuriöseren Ausbaustandard zu verzichten?*

Die Bezeichnung «luxuriös» ist sehr subjektiv. Aus Sicht der PKSF haben die im Rahmen der Renovierungen geplanten Arbeiten nichts mit einem höheren Ausbaustandard zu tun, sondern sollen Wohnverhältnisse nach den aktuellen Standards gewährleisten, insbesondere durch eine bessere Gebäudehülle, den Austausch der Heizsysteme und Sanitäranlagen sowie die Erneuerung der Rohrleitungen. Die Gebäudeisolierung kann aus technischen und thermischen Gründen in einigen Fällen auch Arbeiten an bestehenden Balkonen bedingen. Schliesslich wird in einigen Wohnungen die Raumaufteilung angepasst und beispielsweise Wände für einen besseren natürlichen Lichteinfall entfernt.

Die PKSF konzentriert sich bei der Wohnungssanierung auf Gesundheit, Nachhaltigkeit und Funktionalität, ohne die Wohnungsgrösse zu verändern. In vielen Fällen müsste ohne umfassende Renovierung, wie sie geplant ist, etwas gegen mögliche Gesundheitsgefährdungen in den Wohnungen getan werden. Die im Rahmen der geplanten Renovierung vorgesehenen Arbeiten führen in den Augen der PKSF daher nicht zu einer Luxussanierung.

*7. Hat die PKSF einen Erneuerungsfonds für ihre Liegenschaften? Wenn ja, wie ist die Inanspruchnahme dieses Fonds geregelt, und wenn nein, warum nicht und welche Auswirkungen hat dies für die Mieterinnen und Mieter im Falle einer Renovierung?*

Die PKSF verfügt über keinen spezifischen Erneuerungsfonds; die anwendbare Gesetzgebung in Bezug auf die erforderlichen Rechnungslegungsstandards (in diesem Fall die FER 26) lässt dies nicht zu. Gemäss diesen Vorschriften müssen die gehaltenen Immobilien zu ihrem aktuellen Wert am Bilanzstichtag bewertet werden: Es dürfen keine Rücklagen, wie etwa ein Erneuerungsfonds, gebildet werden. Daher wird der Betrag der Renovierungsinvestitionen nach den geltenden Regeln (siehe oben, Antwort auf Frage 3) in die Berechnung der Mieten einfließen und wirkt der allgemeinen Alterswertminderung des Immobilienbestands entgegen.

Das Fehlen eines Erneuerungsfonds ist keinesfalls auf ein Versäumnis zurückzuführen, sondern ergibt sich aus den hier geltenden gesetzlichen und regulatorischen Bestimmungen.