



Faktenblatt

Aufsichtsbeschwerde

gegen die Aufsichtsbehörden im Finanzsektor sowie die Schweizerische Nationalbank wegen mangelhafter Berücksichtigung der Klimafinanzrisiken und ausbleibender Bemühungen zur Reduktion von Treibhausgasen.

Juli 2020

Einleitung

Greenpeace, vertreten durch Rechtsanwältin Cordelia Bähr, reicht am 15. Juli 2020 eine Aufsichtseingabe bei den Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der Bundesversammlung gegen die Aufsichtsbehörden im Schweizer Finanzsektor sowie die Schweizerische Nationalbank ein, wegen mangelhafter Berücksichtigung der Klimafinanzrisiken und ausbleibender Bemühungen zur Reduktion von Treibhausgasen. Die Eingabe zeigt folgendes auf:

1. Die OAK BV ([Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge](#)) anerkennt das Problem, unternimmt jedoch nichts: sie trägt durch ihre Untätigkeit in Bezug auf Klimafinanzrisiken zur *Gefährdung der zwangsweise gesparten Pensionskassengelder* bei.
2. Die FINMA ([Eidgenössische Finanzmarktaufsicht](#)) anerkennt zwar klimabezogenen Finanzrisiken, nicht aber die Klimaverträglichkeit als Teil ihres Mandats, und bleibt vage. Konkrete Massnahmen und Handlungen über die Erkenntnisse hinaus sind noch nicht ersichtlich. Die *Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz*, zu welcher die FINMA beizutragen hat, *erscheint nicht gewährleistet*.
3. Die SNB ([Schweizerische Nationalbank](#)) schliesslich erachtet Klimafinanzrisiken im Rahmen ihres Beitrags zur Preis- und Finanzstabilität und in ihrer Anlagepolitik als nebensächlich, und sieht sich in Bezug auf die Klimaverträglichkeit ihrer Anlagen nicht in der Verantwortung. *Damit vernachlässigt sie die mit dem Klimawandel verbundenen Risiken für die Stabilität des Finanzsystems in krasser Weise*. Sie übersieht auch, dass sie eine Geld- und Währungspolitik zu führen hat, die nicht nur der Preisstabilität, sondern insgesamt dem *Gesamtinteresse* des Landes dient, wozu auch der *Schutz der Bürgerinnen und Bürger in ihrem Leben und ihrer Gesundheit und die dauerhafte Erhaltung deren Lebensgrundlagen* gehören.

Die Eingabe beschreibt die Kompetenzen und Aufgaben dieser wichtigen Akteurinnen im Finanzsektor und argumentiert basierend auf bestehenden gesetzlichen Grundlagen, weshalb diese verpflichtet und kompetent sind, Klimafinanzrisiken und die Klimaverträglichkeit in ihre Tätigkeiten miteinzubeziehen und dementsprechend Massnahmen zu ergreifen. Als Trägerinnen öffentlicher Aufgaben sind sie verpflichtet sicherzustellen, dass die von ihnen gesteuerten *Finanzflüsse mit der Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» in Einklang* stehen. Zudem haben sie im Rahmen ihrer Tätigkeiten die Klimafinanzrisiken angemessen zu berücksichtigen.

Die Eingabe beantragt, dass die GPK «mit den ihnen zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln» tätig werden, um den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen.

Zusammenfassung des Rechtsbegehrens

Die Eingabe enthält ein ausführliches Rechtsbegehren je Akteurin. Kurz zusammengefasst habe die Bundesversammlung mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln darauf hinzuwirken, dass die OAK BV und die FINMA

- sicherstellen, dass die von ihnen beaufsichtigten Institutionen ab 2021 jährlich über ihre direkte und indirekte Treibhausgasemissionen Bericht erstatten, und diese Berichterstattung veröffentlichen;
- mit den ihnen zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln dafür sorgen, dass die beaufsichtigten Institutionen ihre Finanzflüsse in Einklang mit dem deutlich unter 2-Grad-Ziel bringen; und
- Klimafinanzrisiken in ihre Tätigkeiten miteinbeziehen.

Zudem habe die Bundesversammlung mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln darauf hinzuwirken, dass die SNB

- ab 2021 jährlich über ihre direkte und indirekten Treibhausgasemissionen öffentlich Bericht erstattet;
- Klimafinanzrisiken und Klimaverträglichkeit in ihrer Anlagepolitik sowie Geld- und Währungspolitik berücksichtigt; und
- jährlich darüber Rechenschaft ablegt.

Die Rolle des Schweizer Finanzplatz

Der Schweizer Finanzplatz spielt als einer der grössten Finanzplätze der Welt eine wichtige Rolle für die Bekämpfung der Klimakrise. X-Beillionen von Franken fliessen über ihn in die weltweite Wirtschaft und verursachen durch die wirtschaftlichen Aktivitäten, die sie finanzieren, ein Vielfaches der Treibhausgase, welche die Schweiz im Inland ausstösst. Finanzierungen und das heutige Investitionsverhalten auf dem Schweizer Finanzplatz leisten im Moment einer globalen Erwärmung von 4 - 6 Grad Celsius Vorschub, anstatt der klimaverträglichen 1.5 Grad Celsius, Celsius resp. der «deutlich unter 2 Grad», auf die sich die Schweiz mit der Ratifikation des Übereinkommens von Paris verpflichtet hat.

Wenn wir die Pariser Klimaziele erreichen wollen, dann müssen auch die Finanzakteure auf dem Schweizer Finanzplatz ihren Anteil dazu beitragen. Sie müssen ihre Investitionen und Fremdfinanzierungen aus klimaschädlichen Projekten und Unternehmen abziehen und in klimaneutrale sowie klimapositive Aktivitäten umleiten, sodass sie sie klimaverträglich sind. Den Institutionen, welche für die Überwachung des Finanzsektors und der Finanzflüsse zuständig sind, fällt dabei eine besonders wichtige Rolle zu.

Die Rolle und Verpflichtungen der Finanzplatz- Aufsichtsbehörden

Die OAK BV ([Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge](#)), die FINMA ([Eidgenössische Finanzmarktaufsicht](#)) und die SNB ([Schweizerische Nationalbank](#)) sind Teil der Exekutive des Bundes, sie nehmen öffentliche Aufgaben wahr. Sie üben durch ihre Handlungen und Unterlassungen in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen massgeblichen Einfluss auf die schweizerischen Finanzflüsse aus. *Sie steuern damit die durch die schweizerischen Finanzflüsse verursachten Treibhausgasemissionen, und damit die Klimaverträglichkeit der Finanzflüsse.* «Klimaverträglich» sind die Finanzflüsse nur dann, wenn sie mit dem «1.5-Grad-Ziel» resp. mindestens mit dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» in Einklang stehen. Sie steuern zudem, inwiefern der schweizerische Finanzplatz klimabezogene Finanzrisiken («Klimafinanzrisiken») berücksichtigt, und inwiefern er also beispielsweise Versicherte von Pensionskassen und Anlegerinnen und Anleger vor klimabezogenen, finanziellen Verlusten schützt.

Als Trägerinnen öffentlicher Aufgaben sind diese Institutionen verpflichtet, bei ihrem Handeln das Recht als Ganzes anzuwenden und die Grundrechte der Schweizer Bevölkerung zu wahren. im Zusammenhang mit den durch die schweizerischen Finanzflüsse verursachten Treibhausgasemissionen obliegen ihnen – und damit indirekt den beaufsichtigten Institutionen – somit folgende Verpflichtungen:

- *Pflicht zur Transparenz über die verursachten Treibhausgasemissionen gestützt auf die Aarhus-Konvention und das Umweltschutzgesetz; Pflicht zum Einbezug der Klimafinanzrisiken gestützt auf die jeweilige Sozialversicherungs- resp. Finanzmarktgesetzgebung;*
- *Pflicht zur klimaverträglichen Ausrichtung der Finanzflüsse – d.h. die Ausrichtung der Finanzflüsse auf einen mindestens «deutlich-unter-2-Grad» Pfad – gestützt auf das Vorsorgeprinzip, die Grund- und Menschenrechte und den Grundsatz der Nachhaltigkeit, und indirekt gestützt auf das Pariser Übereinkommen. Betreffend die SNB zudem gestützt auf die Verpflichtung, eine Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes zu führen.*

Alle drei Akteurinnen kommen diesen Verpflichtungen nicht oder kaum nach. Die FINMA prüft immerhin Schritte in Bezug auf den Einbezug der Klimafinanzrisiken. Die OAK BV und SNB zeigen bisher nicht einmal die Absicht, dies zu ändern. Deshalb reicht Greenpeace die vorliegende Aufsichtseingabe ein.

Die Rolle der Bundesversammlung und der Geschäftsprüfungskommissionen (GPK)

Die *Bundesversammlung* übt die Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrates und der Bundesverwaltung und anderer Träger von Aufgaben des Bundes aus (Art. 169 BV, Art. 26 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 [ParlG]). Für die Bundesversammlung handeln die *Geschäftsprüfungskommissionen* (GPK; Art. 52 Abs. 1 ParlG).

Die Oberaufsicht des Parlaments gegenüber den Verwaltungsbehörden fusst in der Demokratie; sie stellt eine *demokratisch legitimierte Kontrolle* von Regierung und Verwaltungsbehörden dar. Sie dient in erster Linie der Geltendmachung der politischen Verantwortlichkeit der Regierung, und die Wirkung der Aufsicht ist politischer Natur, d.h. Regierung und Verwaltungsbehörden haben sich für ihre Handlungen und Unterlassungen dem Parlament *politisch zu verantworten*.

Die Rolle des Bundesrates

Die gerügten Unterlassungen der FINMA und SNB dauern trotz (teilweiser) Aufsicht des Bundesrates und trotz dringendem Handlungsbedarf seit vielen Jahren bis heute an. Jedenfalls in näherer Zukunft ist nicht mit entsprechenden aufsichtsrechtlichen Handlungen des Bundesrates zu rechnen, weshalb die Beschwerdeführerin direkt an die GPK gelangt. Denn der Bundesrat setzt auf freiwillige Massnahmen,¹ auf seine Rolle «als Vermittler» und einen «intensiven Dialog», prüft die Auswirkungen des Aktionsplans der EU und prüft einen regulatorischen Handlungsbedarf,² ohne gleichzeitig unter Zugrundelegung der heute vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten im Sinne der Aufsicht tätig zu werden.

Über die Geschäftstätigkeit der OAK BV übt der Bundesrat keine Aufsicht aus.^{3[3]}

¹ Vgl. BAFU, Klima und Finanzmarkt, letzte Änderung 26. Juni 2020, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima-und-finanzmarkt.html>.

² Vgl. SIF, Nachhaltigkeit im Finanzsektor, letzte Änderung 26. Juni 2020, abrufbar unter https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/finanzmarktpolitik/nachhalt_finanzsektor.html.

³ Vgl. hierzu Antwort des Bundesrates vom 19. November 2014 zur Anfrage Nr. 14.1070 «Wer kontrolliert die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge?» von Fässler Daniel.

Das Schweizer Volk will klimaverträgliche Finanzinstitute

Eine repräsentative Umfrage von GFS Zürich im Auftrag von Greenpeace im Mai 2020 hat ergeben, dass eine grosse Mehrheit der Bevölkerung die Forderung nach einem klimafreundlichen Finanzplatz unterstützt:

81 % der Schweizer Bevölkerung stimmt der Aussage zu, dass Pensionskassen ihren Versicherten gegenüber die Klimawirkung ihrer Sparguthaben ausweisen müssen.

67 % der Schweizer Bevölkerung stimmt der Aussage zu, dass in 10 Jahren für Banken und Versicherungen nur noch klimaneutrale Investitionen erlaubt sein dürfen.

79 % der Schweizer Bevölkerung stimmt der Aussage zu, dass die Schweizerische Nationalbank mit ihrer Anlagepolitik auf die Begrenzung des Klimawandels Einfluss nehmen sollte.

Kampagne von Greenpeace zu Klima und Finanzplatz

Unsere Beobachtung von Akteuren im Finanzsektor zeigt, dass die vom Bundesrat propagierten freiwilligen Branchenverpflichtungen bei weitem nicht ausreichen, damit der Schweizer Finanzsektor ein Teil der Lösung der Klimakrise wird. Dies zeigt unter anderem der im Mai 2020 veröffentlichte Greenpeace Bericht «Klimaschädliche Geschäfte: Finanzierte CO₂-Emissionen von CS und UBS 2016 bis 2019»⁴ auf. Aber auch die Tatsache, dass bis jetzt kaum ein Finanzinstitut einen verbindlichen, wissenschaftsbasierten Absenkpfad für eine Reduktion der direkten und indirekten Treibhausgasemissionen ihrer Finanzgeschäfte vorlegen kann.

Trotz der Ratifizierung des Pariser Abkommens übernehmen weder der Bundesrat noch die OAK BV, die FINMA und die SNB als Trägerinnen öffentlicher Aufgaben Verantwortung für die Klimawirkung, welche mit der Finanzierung von weltweiten Wirtschaftsaktivitäten einhergeht. Die Schweiz hinkt anderen Ländern wie Frankreich betreffend notwendiger Regulierungsmassnahmen zur Klimawirkung der Finanzakteure hinterher.

Deshalb fordert Greenpeace regulatorische Massnahmen von Bund und Behörden und lanciert gleichzeitig mit der Eingabe bei der GPK eine «Volksbeschwerde», mit welcher die Bevölkerung die Forderung nach einem klimafreundlichen Finanzsektor bekräftigen kann.

⁴ <https://www.greenpeace.ch/de/story/53991/die-financiers-der-klimakrise/>

Impressum

Faktenblatt zur Aufsichtsbeschwerde gegen die
Aufsichtsbehörden im Finanzsektor sowie die
Schweizerische Nationalbank wegen mangelhafter
Berücksichtigung der Klimafinanzrisiken und ausbleibender
Bemühungen zur Reduktion von Treibhausgasen, Juli 2020

Bild Titelseite: © Nino Christen / Greenpeace

Greenpeace Schweiz
Badenerstrasse 171
Postfach 9320
CH-8036 Zürich
schweiz@greenpeace.org
www.greenpeace.ch/finanzplatz-schweiz

Greenpeace finanziert ihre Arbeit für die Umwelt
ausschliesslich aus Spenden von Privatpersonen und
Stiftungen. Die Recherche und Erstellung dieses Berichtes
wurde dank projektbezogenen Spenden ermöglicht.
Herzlichen Dank.
Spendenkonto: PC 80-6222-8