

Postfach 46, CH-8042 Zürich

Einschreiben, zusätzlich per E-Mail an gpk.cdg@parl.admin.ch

Bundesversammlung
Geschäftsprüfungskommissionen
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
Maya Graf, Präsidentin
Postfach 196
4450 Sissach

Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
Erich von Siebenthal, Präsident
Schibeweg 32
3780 Gstaad

Zürich, 14. Juli 2020

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

Sehr geehrte Frau Präsidentin der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
Sehr geehrter Herr Präsident der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates
Sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen

In Sachen

Greenpeace Schweiz

Badenerstrasse 171, 8036 Zürich

Beschwerdeführerin

vertreten durch RAin Cordelia Bähr, lic. iur., LL.M. Public Law (LSE), bähr ettwein
rechtsanwälte, Ekkehardstrasse 6, Postfach 46, 8042 Zürich

gegen

Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
Geschäftsstelle OAK BV, Seilerstrasse 8, 3011 Bern

«OAK BV»

sowie

Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
Laupenstrasse 27, 3003 Bern

«FINMA»

sowie

Schweizerische Nationalbank
Börsenstrasse 16, Postfach, 8022 Zürich

«SNB»

zusammen «die Beschwerdegegnerinnen»

betreffend

**mangelhafte Berücksichtigung der Klimafinanzrisiken und ausbleibende Bemühungen
zur Reduktion von Treibhausgasen**

reiche ich Ihnen namens und im Auftrag der Beschwerdeführerin

AUFSICHTSEINGABE

ein mit folgenden

Rechtsbegehren:

1. Die Bundesversammlung habe mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln darauf hinzuwirken, dass die OAK BV
 - a. den kantonalen Aufsichtsbehörden mittels eines Standards oder einer Weisung vorschreibt, dass sie bei den Vorsorgeeinrichtungen ab 2021 jährlich Berichterstattung über deren direkte und indirekte Treibhausgasemissionen einzufordern und diese zu veröffentlichen haben;
 - b. mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln sicherstellt, dass ihr der Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen ab 2021 jährlich über deren direkte und indirekte Treibhausgasemissionen Bericht erstatten, und sie diese Berichterstattung veröffentlicht;
 - c. den kantonalen Aufsichtsbehörden in einer Weisung vorschreibt, dass und wie Klimafinanzrisiken in den Anlagereglementen der Vorsorgeeinrichtungen zu berücksichtigen sind;
 - d. mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln vorschreibt, dass und wie der Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen Klimafinanzrisiken in ihrer Vermögensverwaltung zu berücksichtigen haben;
 - e. den kantonalen Aufsichtsbehörden mittels eines Standards vorschreibt, dass die Vorsorgeeinrichtungen ihre Finanzflüsse in Einklang mit mindestens dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» zu bringen haben;
 - f. mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln dafür sorgt, dass der Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen ihre

Finanzflüsse in Einklang mit mindestens dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» bringen;

- g. den kantonalen Aufsichtsbehörden in einer Weisung vorschreibt, dass sie bei den Vorsorgeeinrichtungen eine jährliche Berichterstattung darüber einzufordern haben, ob und wie sie die Aspekte Klimafinanzrisiken und Klimaverträglichkeit tatsächlich bei der Verwaltung des Vermögens berücksichtigt haben;
 - h. mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln sicherstellt, dass ihr der Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen jährlich darüber Bericht erstatten, ob und wie sie die Aspekte Klimafinanzrisiken und Klimaverträglichkeit tatsächlich bei der Verwaltung des Vermögens berücksichtigt haben.
2. Die Bundesversammlung habe mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln darauf hinzuwirken, dass die FINMA
- a. mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln sicherstellt, dass ihr die beaufsichtigten Banken ab 2021 jährlich über deren direkte und indirekte Treibhausgasemissionen Bericht erstatten, und sie diese Berichterstattung veröffentlicht;
 - b. Klimafinanzrisiken im Finanzsektor in ihr Aufsichtsmandat integriert und strategische Ziele definiert;
 - c. ihre Verordnungen und Rundschreiben dahingehend anpasst, dass die Banken und Wertpapierhäuser Klimafinanzrisiken in ihr Risikomanagement einbinden, als Kredit-, Markt-, Versicherungs- oder operationelle Risiken identifizieren und mit Eigenmitteln unterlegen;
 - d. die Finanzdienstleister mittels Rundschreiben auffordert, die Kunden korrekt und transparent über nachhaltige, umweltfreundliche Finanzprodukte zu informieren und festlegt, welches die Anforderungen an solche Produkte sind;
 - e. die Finanzdienstleister mittels Rundschreiben auffordert, die Kunden im Rahmen eines Vermögensverwaltungsverhältnisses über die wesentlichen Klimafinanzrisiken einer vereinbarten Vermögensanlage oder Anlagestrategie zu informieren;

- f. ihre Verordnungen und Rundschreiben dahingehend anpasst, dass die Banken jährlich öffentlich darüber Bericht erstatten, ob und wie sie Klimafinanzrisiken tatsächlich bei der Vermögensverwaltung und Kreditvergabe berücksichtigt haben;
 - g. mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln dafür sorgt, dass die beaufsichtigten Institute ihre Finanzflüsse in Einklang mit mindestens dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» bringen.
3. Die Bundesversammlung habe mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln darauf hinzuwirken, dass die SNB
- a. ab 2021 jährlich ihre direkten und indirekten Treibhausgasemissionen erfasst und diese veröffentlicht;
 - b. die notwendigen Auskünfte hinsichtlich Klimafinanzrisiken zur Beurteilung der Stabilität des Finanzsystems bei den Finanzmarktteilnehmern einholt und sich mit der FINMA über das Ergebnis ihrer Informationsbeschaffung austauscht;
 - c. Klimafinanzrisiken in ihrer Anlagepolitik berücksichtigt;
 - d. ihre Geld- und Währungspolitik dahingehend anpasst, dass sie im Einklang mit mindestens dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» steht;
 - e. ihre Anlagepolitik dahingehend anpasst, dass sie im Einklang mit mindestens dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» steht;
 - f. jährlich Rechenschaft über den Einbezug der Aspekte Klimafinanzrisiken und Klimaverträglichkeit in ihrer Anlagepolitik und in ihrer Geld- und Währungspolitik ablegt.

Inhaltsverzeichnis

I.	In Kürze	8
II.	Formelles	11
A.	Vollmacht, Frist und Aktivlegitimation	11
B.	Zur Aufsichtseingabe im Speziellen	11
1.	Aufsichtsverhältnis.....	11
2.	Aufsichtsmittel.....	12
3.	Kriterien der Aufsicht.....	12
4.	Die Unabhängigkeit der Beschwerdegegnerinnen schränkt die Aufsicht der Bundesversammlung nur teilweise ein.....	13
5.	Zweck und Wirkung der Oberaufsicht der Bundesversammlung	15
III.	Materielles.....	16
A.	Massive Treibhausgasemissionen des Finanzsektors.....	16
B.	Klimarisiken sind Finanzrisiken	16
C.	Was unternimmt die Finanzbranche in Bezug auf Klimafinanzrisiken und Klimaschutz?	18
1.	Die OAK BV anerkennt das Problem, unternimmt aber nichts	18
2.	Die FINMA anerkennt zwar Klimafinanzrisiken, nicht aber die Klimaverträglichkeit als Teil ihres Mandats, und bleibt vage.....	19
3.	Die SNB 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	21
IV.	Rechtliches.....	22
A.	Kompetenzen und Aufgaben von OAK BV, FINMA und SNB nach der Sozialversicherungs- resp. Finanzmarktgesetzgebung.....	22
1.	Kompetenzen und Aufgaben der OAK BV	22
2.	Kompetenzen und Aufgaben der FINMA.....	22
3.	Kompetenzen und Aufgaben der SNB.....	24
B.	Pflicht zur aktiven Information über die verursachten Treibhausgasemissionen (Rechtsbegehren 1.a, 1.b, 2.a, 3.a)	25
1.	Pflicht zur Transparenz gestützt auf die Aarhus-Konvention und die Umsetzungsgesetzgebung	25
2.	Pflicht zur Transparenz gestützt auf das Übereinkommen von Paris	27
C.	Pflicht zum Einbezug der Aspekte Klimafinanzrisiken und Klimaverträglichkeit nach der Sozialversicherungs- resp. Finanzmarktgesetzgebung.....	27
1.	OAK BV.....	27
2.	FINMA	30

3.	SNB.....	36
D.	Pflicht zur klimaverträglichen Ausrichtung der Finanzflüsse nach Verfassungs- und Völkerrecht (Rechtsbegehren 1.e, 1.f, 2.g, 3.d, 3.e).....	41
1.	Verpflichtung zur klimaverträglichen Ausrichtung der Finanzflüsse nach dem Pariser Übereinkommen	41
2.	Verpflichtung zur klimaverträglichen Ausrichtung der Finanzflüsse nach dem Vorsorgeprinzip.....	43
3.	Verpflichtung zur klimaverträglichen Ausrichtung der Finanzflüsse zur Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht.....	45
4.	Verpflichtung zur klimaverträglichen Ausrichtung der Finanzflüsse aufgrund des Grundsatzes der Nachhaltigkeit.....	50
V.	Schlussfolgerungen	52

Begründung:

I. In Kürze

- 1 Die OAK BV, die FINMA und die SNB 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 die durch die schweizerischen Finanzflüsse verursachten Treibhausgasemissionen, und *beeinflussen damit, ob die Finanzflüsse klimaverträglich sind, oder nicht*. «Klimaverträglich» sind die Finanzflüsse nur dann, wenn sie mindestens mit dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» in Einklang stehen. Die *Klimaverträglichkeit* der Finanzflüsse ist entscheidend für den *Schutz der Bürgerinnen und Bürger in ihrem Leben und ihrer Gesundheit*, und für die dauerhafte Erhaltung deren Lebensgrundlagen.
 - Sie steuern zudem, inwiefern der schweizerische Finanzplatz klimabezogene Finanzrisiken – hier sog. *Klimafinanzrisiken* – berücksichtigt, inwiefern der schweizerische Finanzplatz also beispielsweise Versicherte von Pensionskassen und Anlegerinnen und Anleger vor klimabezogenen, finanziellen Einbussen schützt.
- 2 OAK BV, FINMA und SNB haben bei ihrem staatlichen Handeln das Recht als Ganzes anzuwenden und zu respektieren. Sie sind dabei – anders als Private – auch verpflichtet, die Grundrechte der Schweizer Bevölkerung zu wahren. Vor diesem Hintergrund obliegen ihnen – und damit indirekt den beaufsichtigten Institutionen – im Zusammenhang mit den durch die schweizerischen Finanzflüsse verursachten Treibhausgasemissionen 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 und die Verpflichtung, zur *Stabilität des Finanzsystems* beizutragen.
- 3 Derweil sind die Treibhausgasemissionen der schweizerischen Finanzflüsse massiv, und die OAK BV, FINMA und SNB über den Umfang der verursachten Treibhausgasemissionen nicht transparent. Analysen von Portfolios von

Pensionskassen lassen darauf schliessen, dass der *Schweizer Finanzsektor eine verheerende Erderwärmung von 4 – 6 Grad befördert.*

- 4 Die Beschwerdeführerin verschickte im Dezember 2019 je ein Auskunftsbegehren an die OAK BV, an die FINMA und an die SNB. Mit einem umfassenden Fragekatalog wollte die Beschwerdeführerin Transparenz über die verursachten Treibhausgasemissionen erhalten. Sie wollte Informationen dazu, welche Massnahmen die Angefragten ergreifen oder zu ergreifen beabsichtigen, um die Finanzflüsse auf einen klimaverträglichen Pfad zu steuern. Ebenfalls Thema war der Umgang mit Klimafinanzrisiken – beispielsweise, wie Pensionskassen das zwangsweise gesparte Kapital der Versicherten vor Klimafinanzrisiken schützen oder zu schützen beabsichtigen.

- 5 Die Trägerinnen öffentlicher Aufgaben führten aus, dass sie für die klimaverträgliche Ausrichtung der Schweizer Finanzflüsse nicht zuständig seien, sondern der Gesetzgeber tätig werden müsse. Auch Auskunft über die vom Schweizer Finanzplatz verursachten Treibhausgasemissionen erhielt die Beschwerdeführerin keine. Für die Genannten ist der Klimawandel, wenn überhaupt, dann insofern von Interesse, wenn mit diesem finanzielle Risiken einhergehen.
 - Die OAK BV teilte im Januar 2020 mit, dass sie das Problem zwar anerkenne und insbesondere die Analyse von Klimafinanzrisiken Teil der treuhänderischen Sorgfaltspflicht sei, sie dafür aber nicht zuständig sei. Das Thema müsse auf dem Gesetz- und Verordnungsweg adressiert werden.
 - Die FINMA anerkannte in ihrem Schreiben vom Januar 2020 demgegenüber, dass der Bereich Klimafinanzrisiken von ihrem derzeitigen Mandat abgedeckt ist sei, und stellte eine «Heatmap» zu Klimafinanzrisiken in Aussicht. Grundsätzlich seien aber die beaufsichtigten Institute selber in der Pflicht, Risiken zu minimieren. Vertiefte Analysen würden dann durchgeführt, wenn Verdacht auf erhöhte Risiken aufkomme. Die FINMA möchte zudem Ansätze für eine verbesserte Offenlegung von Klimafinanzrisiken entwickeln. Für das Thema Klimaverträglichkeit sei die FINMA weder im Sinne der Transparenz noch im Sinne einer Absenkung der derzeitigen Emissionen zuständig. Gemäss Medienmitteilung vom 26. Juni 2020 analysiert die FINMA derzeit im Rahmen eines Pilotprojektes die Transitionsrisiken der beiden Grossbanken und prüft die eine verbesserte Offenlegung von Klimafinanzrisiken durch regulatorische Massnahmen, um «Transparenz und Marktdisziplin zu verbessern.»¹
 - Die SNB führte im Februar 2020 aus, dass die Beurteilung von Risiken die Grundlage der Geldpolitik darstelle und zur Kerntätigkeit der SNB gehöre, und unter vielen anderen Risiken auch Klimafinanzrisiken dazu gehörten. Gegenwärtig schätze die SNB aber «die Wahrscheinlichkeit als gering ein, dass mit dem Klimawandel verbundene Risiken die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes

¹ Medienmitteilung der FINMA vom 26. Juni 2020, abrufbar unter <https://www.finma.ch/de/news/2020/06/20200626-mm-sustainable-finance/>.

gefährden.» Für Klimaverträglichkeit habe nicht die SNB, sondern das Parlament zu sorgen.

- 6 Die Auskunftsschreiben von OAK BV, FINMA und SNB zeigen klar: Sie kommen ihren einleitend dargelegten Verpflichtungen nicht oder kaum nach. Insbesondere die OAK BV und die SNB zeigen keine Absicht, dies zu ändern. In Bezug auf die Klimafinanzrisiken scheint die FINMA ihren Handlungsauftrag zwischenzeitlich anzuerkennen. Jedoch hat es auch die FINMA bisher nicht geschafft, im Rahmen ihrer Aufsichts- und Regulierungskompetenz konkrete Massnahmen zu erlassen. Die Beschwerdeführerin sieht sich vor diesem Hintergrund gezwungen, vorliegende Aufsichtseingabe zu erheben.

II. Formelles

A. Vollmacht, Frist und Aktivlegitimation

7 Die unterzeichnete Rechtsanwältin ist gehörig bevollmächtigt.

Beweisofferte:

Beilage 1: Vollmacht

8 Die Aufsichtseingabe kann jederzeit von jedermann – mithin auch von der Beschwerdeführerin – erhoben werden.²

B. Zur Aufsichtseingabe im Speziellen

9 Die Möglichkeit der Aufsichtsbeschwerde ist eine allgemeine Einrichtung des Bundesverfahrensrechts. Jedermann kann jederzeit Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Einschreiten gegen eine Behörde von Amtes wegen erfordern, mit der sog. Aufsichtsbeschwerde der Aufsichtsbehörde anzeigen.³ Im Grundsatz gilt: «Wo ein Aufsichtsverhältnis besteht, ist die Tätigkeit oder Untätigkeit des Beaufsichtigten ein mögliches Anzeigeobjekt.»⁴ In Bezug auf die Oberaufsicht der Bundesversammlung spricht man derweil nicht von einer «Aufsichtsbeschwerde», sondern von einer «Aufsichtseingabe.»⁵

1. Aufsichtsverhältnis

10 Die Beschwerdegegnerinnen sind allesamt *Trägerinnen von öffentlichen Aufgaben des Bundes*. Die FINMA und die OAK BV gehören als dezentrale Verwaltungseinheiten zur Bundesverwaltung (Art. 2 Abs. 3 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 [RVOG]⁶).⁷ Auch die SNB als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft übt öffentliche Aufgaben aus (Art. 99 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]⁸).

11 Über die Geschäftsführung der grundsätzlich unabhängigen (hierzu unten Ziff. II.B.4) Trägerinnen von Aufgaben des Bundes übt insbesondere die *Bundesversammlung* die

² Vademecum der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, Dezember 2019, S. 27.

³ VOGEL, DIKE-Kommentar VwVG, 2. A. 2019, Art. 71 Rz. 2.

⁴ HUNZIKER, Aufsichtsbeschwerde, S. 58.

⁵ Vademecum der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte, Dezember 2019, S. 27.

⁶ SR 172.010.

⁷ Die OAK BV ist eine ausserparlamentarische Kommission (Art. 7a Abs. 1 Bst. a i.V.m. Anhang 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 [RVOV, SR 172.010.1]), die FINMA eine rechtlich verselbständigte Körperschaft (Art. 7a Abs. 1 Bst. c RVOV i.V.m. Anhang 1 Ziff. 2.2.1 RVOV).

⁸ SR 101.

Oberaufsicht aus (Art. 169 BV, Art. 26 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 [ParlG]⁹). Für die Bundesversammlung handeln die *Geschäftsprüfungskommissionen* (GPK; Art. 52 Abs. 1 ParlG).

- 12 Die Aufsicht des Bundesrates ist aufgrund der grundsätzlichen Unabhängigkeit der Beschwerdegegnerinnen (hierzu unten Ziff. II.B.4) nicht vorhanden (OAK BV¹⁰) bzw. eingeschränkt (FINMA, SNB). Dass die gerügten Unterlassungen der FINMA und SNB trotz (teilweiser) Aufsicht des Bundesrates und trotz dringendem Handlungsbedarf seit vielen Jahren bis heute andauern und jedenfalls in näherer Zukunft nicht mit entsprechenden aufsichtsrechtlichen Handlungen gerechnet werden kann, veranlasst die Beschwerdeführerin, direkt an die GPK zu gelangen. Der Bundesrat setzt auf freiwillige Massnahmen,¹¹ auf seine Rolle «als Vermittler» und einen «intensiven Dialog», prüft die Auswirkungen des Aktionsplans der EU und prüft einen regulatorischem Handlungsbedarf,¹² ohne gleichzeitig unter Zugrundelegung der heute vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten (dazu unten Ziff. IV) im Sinne der Aufsicht tätig zu werden.

2. Aufsichtsmittel

- 13 Im Rahmen der parlamentarischen Aufsicht können die GPK Auskünfte über die Tätigkeit der Verwaltungsbehörde anfordern, Untersuchungen über konkrete Fälle anordnen, Kritik an Handlungen, Entscheidungen und Unterlassungen ausüben, parlamentarische Vorstösse, die bestimmte Massnahmen von der Regierung verlangen, einreichen oder der Regierung Aufträge (vgl. Art. 171 BV) erteilen.¹³
- 14 Es steht *im Ermessen der GPK, welche Aufsichtsmittel sie einsetzen möchten*. Entsprechend beantragt die Beschwerdeführerin, dass die GPK «mit den ihnen zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln» tätig werden, um den rechtmässigen Zustand in den Beschwerdegegnerinnen wiederherzustellen.

3. Kriterien der Aufsicht

- 15 Die GPK berücksichtigen bei ihrer allgemeinen Aufsichtstätigkeit die folgenden Kriterien (Art. 26 Abs. 3 ParlG), wobei der Schwerpunkt auf den kursiv gedruckten Kriterien liegt (Art. 52 Abs. 2 ParlG):

– *Rechtmässigkeit*

⁹ SR 171.10.

¹⁰ Vgl. hierzu Antwort des Bundesrates vom 19. November 2014 zur Anfrage Nr. 14.1070 «Wer kontrolliert die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge?» von Fässler Daniel.

¹¹ 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>.

¹² Vgl. SIF, Nachhaltigkeit im Finanzsektor, letzte Änderung 26. Juni 2020, abrufbar unter https://www.sif.admin.ch/sif/de/home/finanzmarktpolitik/nachhalt_finanzsektor.html.

¹³ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2016, Dike Verlag AG, Zürich / St. Gallen, Rz. 1727.

- Ordnungsmässigkeit
- *Zweckmässigkeit*
- Wirksamkeit
- *Wirtschaftlichkeit*

16 Der Beschwerdeführerin geht es mit vorliegender Aufsichtseingabe insbesondere um die Rechtmässigkeit der Handlungen und Unterlassungen der Beschwerdegegnerinnen.

4. Die Unabhängigkeit der Beschwerdegegnerinnen schränkt die Aufsicht der Bundesversammlung nur teilweise ein

17 Die *OAK BV* ist (nur) gegenüber dem Bundesrat unabhängig. Die GPK überprüfen die Tätigkeit der *OAK BV* einerseits anhand des Tätigkeitsberichts, welchen Letztere jährlich dem Bundesrat unterbreiten muss (Art. 64a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 [BVG]¹⁴), andererseits können die GPK auch Untersuchungen über die Tätigkeit der *OAK BV* durchführen und Empfehlungen abgeben.¹⁵ Die *OAK BV* untersteht vollumfänglich der Aufsicht der GPK.

18 Auch die *FINMA* untersteht der Oberaufsicht der Bundesversammlung resp. der GPK (Art. 21 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzmarktaufsicht vom 22. Juni 2007 [FINMAG]¹⁶ i.V.m. Art. 52 Abs. 1 ParlG). Die Oberaufsicht entspricht im Umfang mindestens der Aufsicht des Bundesrates.¹⁷ Die Aufsicht des Bundesrates besteht u.a. aus folgenden Aspekten:

- Genehmigung strategischer Ziele (Art. 9 Abs. 1 Bst. a FINMAG)
- Genehmigung des Geschäftsberichts (Art. 9 Abs. 1 Bst. f FINMAG)
- Kenntnisnahme des Revisionsberichts (Art. 12 FINMAG)
- Institutionalisierte Gespräche zur Strategie ihrer Aufsichtstätigkeit und aktuelle Fragen der Finanzmarktpolitik (Art. 21 Abs. 2 FINMAG)
- Notstandskompetenzen (BGE 137 II 431 ff.).¹⁸

¹⁴ SR 831.40.

¹⁵ Vgl. hierzu Antwort des Bundesrates vom 19. November 2014 zur Anfrage Nr. 14.1070 «Wer kontrolliert die Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge?» von Fässler Daniel.

¹⁶ SR 956.1.

¹⁷ UHLMANN, Gutachten zu Händen der Geschäftsprüfungskommissionen des Stände- und des Nationalrates (GPK) betreffend: Oberaufsicht über die Eidgenössische Finanzmarktaufsichtbehörde (FINMA) vom 28. August 2013. Bern: Die Bundesversammlung – das Schweizer Parlament, Rz. 46, abrufbar unter <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/108765/1/rechtsgutachten-finma-2013-08-28.pdf>.

¹⁸ Dazu im Einzelnen UHLMANN (Fn. 17), Rz. 49.

Die Reichweite der Einflussnahme des Bundesrats – und damit mittelbar der GPK – ist damit beträchtlich.¹⁹

- 19 Die Aufsicht des Bundes über die *SNB* ist auf Verfassungsstufe verankert (Art. 99 Abs. 2 BV) sowie spezialgesetzlich (Art. 7 des Bundesgesetzes über die Schweizerische Nationalbank vom 3. Oktober 2003 [NBG]²⁰) konkretisiert. Das NBG äussert sich nicht zum Verhältnis zu den Bestimmungen der allgemeinen Obergeraufsicht (vgl. oben Rz. 10). In der Lehre wird die Auffassung vertreten, dass Art. 7 NBG abschliessend sei und der allgemeinen Obergeraufsicht der Bundesversammlung vorgehe.²¹

Im Rahmen von Art. 7 NBG hat die SNB folgende Informations- und Rechenschaftspflicht: Die SNB

- erörtert mit dem Bundesrat regelmässig u.a. die Geld- und Währungspolitik sowie aktuelle Fragen der Wirtschaftspolitik des Bundes;
- unterrichtet den Bundesrat vor Entscheidungen von wesentlicher wirtschaftspolitischer und monetärer Bedeutung über ihre Absichten;
- unterbreitet Jahresbericht und Jahresrechnung vor ihrer Abnahme durch die Generalversammlung dem Bundesrat zur Genehmigung;
- legt der Bundesversammlung jährlich in einem Bericht Rechenschaft über die Erfüllung ihrer Aufgaben ab;
- erläutert den zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung regelmässig die Wirtschaftslage sowie ihre Geld- und Währungspolitik.

In den Bereichen, in denen die SNB spezialgesetzlich unter Aufsicht des Bundesrates steht (Art. 7 Abs. 1 NBG), untersteht sie indirekt – über die parlamentarische Obergeraufsicht über den Bundesrat (Art. 169 Abs. 1 BV) – ebenfalls der Aufsicht der Bundesversammlung.²²

Unter Einbezug des Status der Unabhängigkeit der SNB ist, soweit die Unabhängigkeit betroffen ist, die Obergeraufsicht einzig – aber immerhin – *nach dem Kriterium der Rechtmässigkeit* (vgl. Rz. 15) zu handhaben.²³

¹⁹ UHLMANN (Fn. 17), Rz. 50.

²⁰ SR 951.11.

²¹ MÜLLER/VOGEL, Obergeraufsicht der Bundesversammlung über die Schweizerische Nationalbank, SZW 2010, 277–284, S. 284 sowie RICHLI/BUNDI, Rechtsgutachten zur heutigen Regelung der Aufsicht über die Schweizerische Nationalbank sowie über verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen unter Wahrung der Bankunabhängigkeit, 15. Februar 2012, Rz. 128, abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/35796.pdf>.

²² Vgl. MÜLLER/VOGEL (Fn. 21), S. 283.

²³ RICHLI/BUNDI (Fn. 21), Rz. 147.

- 20 Auch wenn die GPK in einzelnen Aspekten, und insbesondere betreffend der SNB, aufgrund deren Unabhängigkeit möglicherweise in ihrer Aufsicht eingeschränkt sind:

Dies entbindet die Beschwerdegegnerinnen als Trägerinnen staatlicher Tätigkeiten nicht davon, bei ihren rechtsanwendenden Tätigkeiten das öffentliche Recht als Ganzes, einschliesslich Verfassungs- und Völkerrecht, zu beachten (Art. 5 Abs. 1 und Abs. 4 sowie Art. 35 Abs. 2 BV).

5. Zweck und Wirkung der Oberaufsicht der Bundesversammlung

- 21 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,²⁴ 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*.²⁵ Dass die von den GPK bei ihrer Aufsichtstätigkeit zu beachtenden Kriterien weit über die Rechtmässigkeit von Handlungen und Unterlassungen hinausgehen (Rz. 15), ist vor diesem Hintergrund zu verstehen.

²⁴ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 13), Rz. 1725.

²⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (Fn. 13), Rz. 1728.

III. Materielles

A. Massive Treibhausgasemissionen des Finanzsektors

- 22 Die Finanzflüsse, die den Portfolios der *Schweizer Pensionskassen* zugrunde liegen, befinden sich auf einem *4 – 6-Grad-Pfad*.²⁶
- 23 Wie sich die Finanzflüsse in den Portfolios der *Schweizer Banken* insgesamt auf das Klima auswirken, *ist derzeit nicht im Einzelnen bekannt*, nachdem die Banken im Gegensatz zu den Pensionskassen und Versicherungen 2019 nicht am PACTA Klimaverträglichkeitstest teilgenommen haben.²⁷ Dasselbe gilt für die SNB.

«Artisans de la Transition» kommen in einer Studie bereits 2016 zum Schluss, dass auch die SNB mit ihrem Portfolio im Durchschnitt eine Erwärmung von 4 – 6 Grad Celsius befördern dürfte.²⁸ Aufgrund ihres Anlagevolumens von rund 800 Milliarden Franken ist die SNB eine der grössten öffentlichen Investorinnen weltweit.²⁹ Eine 2020 im Auftrag der Beschwerdeführerin durchgeführte Studie stellt sodann fest, dass die von der Credit Suisse und der UBS finanzierten CO₂-Emissionen in den Jahren 2016 bis 2019 im Schnitt insgesamt eineinhalbmals so hoch waren, wie die Emissionen, die innerhalb der Schweizer ausgestossen wurden.³⁰

B. Klimarisiken sind Finanzrisiken

- 24 Die Finanzbranche wirkt sich mit ihren direkt³¹ und indirekt³² verursachten Treibhausgasemissionen nicht nur stark auf das Klima aus. Gemeinhin ist anerkannt, dass *Klimarisiken auch Finanzrisiken* sind.³³

²⁶ PACTA, Der Weg aus dem Nebel: Klimaverträglichkeitsanalyse von Schweizer Pensionskassen- und Versicherungsportfolien, 23. Oktober 2017, S. 5, abrufbar unter https://www.bafu.admin.ch/dam/bafu/de/dokumente/klima/fachinfo-daten/klimavertraeglichkeitsanalyse.pdf.download.pdf/DE_Zusammenfassung_Bericht_Klimavertraeglichkeitstests_2ii.pdf.

²⁷ PACTA (Fn. 26), S. 5.

²⁸ Artisans de la Transition, USA-Finanzanlagen der Schweizer Nationalbank in fossile Unternehmen: Ein Desaster für Rendite und Klima, Dezember 2016, S. 5, abrufbar unter <https://www.artisansdelatransition.org/rapports/carbon-invest-schweizer-nationalbank.pdf>.

²⁹ Vgl. Z.B. Handelszeitung vom 01. Januar 2019, abrufbar unter <https://www.handelszeitung.ch/invest/geld-anlegen-wie-die-snb>.

³⁰ Greenpeace Schweiz, Klimaschädliche Geschäfte: Finanzierte CO₂-Emissionen von UBS und CS von 2016 bis 2019, Mai 2020, abrufbar unter <https://www.greenpeace.ch/de/publikation/53979/klimaschaedliche-geschaefte/>.

³¹ *Direkt* verursacht die Finanzbranche Treibhausgasemissionen z.B. durch den Betrieb von Büros.

³² *Indirekt* verursacht die Finanzbranche Treibhausgasemissionen durch die Steuerung ihrer Finanzflüsse.

³³ CAMPIGLIO/MONNIN/VON JAGOW, Climate Risks in Financial Assets, Council on Economic Policies (CEP), Discussion Note 2019/2, November 2019, abrufbar unter <https://www.cepweb.org/wp-content/uploads/2019/11/CEP-DN-Climate-Risks-in-Financial-Assets.pdf>.

- Erstens können Klimaauswirkungen wie Überschwemmungen und Hitzeperioden Vermögenswerte tangieren (sog. *physische Risiken*). Je länger die Transition zu einer CO₂-armen Wirtschaft verzögert wird, desto höher werden die physischen Risiken.
- Zweitens können Finanzportfolios dem wirtschaftlichen und finanziellen Risiko ausgesetzt sein, das mit diesem Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft verbunden ist (sog. *Transitionsrisiken*). Besonders ausgeprägt sind die Übergangsrisiken für die Sektoren, die dekarbonisiert werden müssen. Die Transitionsrisiken sind wahrscheinlich höher, wenn sich der Übergang zur CO₂-armen Wirtschaft verzögert und damit disruptiv wird.³⁴ Ebenso bedeutet ein verzögerter Übergang ein geringeres BIP-Wachstum als bei einem reibungslosen, schnellen Übergang.³⁵
- Drittens können sich Unternehmen aufgrund emissionsbedingter Klimaschäden mit *Haftungsklagen* konfrontiert sehen, was sich auf deren Profitabilität und (Börsen-)Wert auswirkt.³⁶
- Viertens bestehen erhebliche *Reputationsrisiken*, wenn klimaschädliche Produkte oder Produktionstechnologien aufgrund einer sinkenden Reputation den Goodwill und damit die Aktiva und den Unternehmenswert direkt beeinflussen.³⁷

25 Dass Klimarisiken Finanzrisiken darstellen, bestätigt auch die schweizerische Rechtswissenschaft³⁸ und ist von den Beschwerdegegnerinnen unbestritten. Klimarisiken gehören zu den sog. ESG-Risiken (Environmental, Social and Governance-Risiken), und sind der ESG-Faktor mit der gegenwärtig höchsten Priorität.³⁹

³⁴ PACTA (Fn. 26), S. 5.

³⁵ OECD 2017, Investing in Climate, Investing in Growth, S. 9, abrufbar unter <https://www.oecd.org/environment/cc/g20-climate/synthesis-investing-in-climate-investing-in-growth.pdf>.

³⁶ WEBER/HÖSLI, Der Klimawandel und die Finanzmärkte, GesKR 4/2019, 574 ff, S. 577; SETZER/BYRNES, Global Trends in climate change litigation: 2019 snapshot, Juli 2019, S. 8, abrufbar unter http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2019/07/GRI_Global-trends-in-climate-change-litigation-2019-snapshot-2.pdf; SOLANA, Climate Litigation in Financial Markets: A Typology, Transnational Environmental Law, 2019, 1–33, S. 33, abrufbar unter <https://www.cambridge.org/core/journals/transnational-environmental-law/article/climate-litigation-in-financial-markets-a-typology/DB484C25DD817A6C5EBB1528E1F3520C>.

³⁷ ECKERT/TEVERS/FUCHS, Klimawandel: Treuhänderische Pflichten für Finanzdienstleister, Legal Memorandum im Auftrag des WWF Schweiz, 31. Januar 2020, Rz. 18 ff.

³⁸ WEBER/HÖSLI (Fn. 36), S. 576.

³⁹ WEBER/HÖSLI (Fn. 36), S. 576.

C. Was unternimmt die Finanzbranche in Bezug auf Klimafinanzrisiken und Klimaschutz?

1. Die OAK BV anerkennt das Problem, unternimmt aber nichts

- 26 Die Beschwerdeführerin hat bei der OAK BV am 10. Dezember 2019 nachgefragt, was sie in Bezug auf Klimafinanzrisiken und den Klimaschutz unternimmt.

Beweisofferte:

Beilage 2: Gesuch um Auskunft über Informationen zum Klimaschutz und zu Klimafinanzrisiken vom 10. Dezember 2019 an OAK BV

- 27 Die OAK BV beantwortete die gestellten Fragen in ihrem Auskunftsschreiben vom 21. Januar 2020 wenig konkret. Sie hält immerhin fest, dass sie das Anliegen der Beschwerdeführerin als berechtigt erachtet. Sie teilt insbesondere die Meinung, dass die Analyse von Klimafinanzrisiken Teil der *treuhänderischen Sorgfaltspflicht* ist und in den State-of-the-art-Risikomanagement-Prozess von Vorsorgeeinrichtungen einbezogen werden müsste. Die OAK BV hält ebenfalls fest, dass sie als Mitglied der *International Organisation of Pension Supervisors IOPS* mit dem Thema Klimafinanzrisiken vertraut sei.

Beweisofferte:

Beilage 3: Auskunft der OAK BV vom 21. Januar 2020

- 28 In ihrem Tätigkeitsbericht anerkennt die OAK BV auch, dass es sich bei den Vermögenswerten von Vorsorgeeinrichtungen um *zwangsweise gesparte Gelder* handelt, die der langfristigen Vorsorge einer Vielzahl von Versicherten dienen.⁴⁰
- 29 Trotzdem: Die OAK BV schliesst in ihrem Auskunftsschreiben vom 21. Januar 2020, dass sie für Fragen zu Klimafinanzrisiken und Klimaschutz wie auch für diesbezügliche Offenlegungen nicht die richtige Ansprechpartnerin sei. Diese Anliegen müssten auf Gesetzes- und Verordnungsweg adressiert werden. Es sei aber festzustellen, dass das Problembewusstsein der Vorsorgeeinrichtungen deutlich zugenommen habe, und das Thema auch an den Informationstagen der BVG-Aufsicht Zürich in Vorträgen und Workshops thematisiert worden sei. (Nur) den ihrer direkten Aufsicht unterstellten Anlagenstiftungen möchte sie empfehlen, an der Klimaverträglichkeitsanalyse des BAFU teilzunehmen (Beilage 3).

⁴⁰ OAK BV, Tätigkeitsbericht 2018, abrufbar unter <https://www.oak-bv.admin.ch/de/die-oak-bv/taetigkeitsberichte/>, S. 16.

2. Die FINMA anerkennt zwar Klimafinanzrisiken, nicht aber die Klimaverträglichkeit als Teil ihres Mandats, und bleibt vage

- 30 Die FINMA äusserte sich erst im April 2019 erstmals zu möglichen Auswirkungen des Klimawandels auf die Finanzbranche. Es ging um ihren Beitritt zum Network for Greening the Financial System (NGFS)⁴¹, welches im Dezember 2017 von Aufsichtsbehörden und Zentralbanken ins Leben gerufen wurde.⁴²
- 31 Im Dezember 2019 äusserten WEBER/HÖSLI in der rechtswissenschaftlichen Literatur, dass sich die FINMA im Vergleich zu ausländischen Finanzmarktaufsichtsbehörden zur Thematik der Klimafinanzrisiken «nach aussen bisher auffällig zurückhält.»⁴³
- 32 Am 10. Dezember 2019 hat die Beschwerdeführerin bei der FINMA nachgefragt, was sie in Bezug auf Klimafinanzrisiken und den Klimaschutz konkret unternimmt.

Beweisofferte:

Beilage 4: Gesuch um Auskunft über Informationen zum Klimaschutz und zu Klimafinanzrisiken vom 10. Dezember 2019 an FINMA

- 33 Gleichentags wies die FINMA in ihrem «FINMA-Risikomonitor» erstmals auf potentielle Klimafinanzrisiken als Teil der bedeutendsten langfristigen Risiken für den Finanzmarkt hin.⁴⁴ Sie verweist in diesem Zusammenhang auf die führende Rolle des NGFS. Und sie kündigt an, künftig Analysen von klimabezogenen Risiken in den Bilanzen von Finanzinstituten zu verfeinern und Ansätze für eine verbesserte freiwillige oder regulierte *Offenlegung von Klimafinanzrisiken* zu entwickeln.⁴⁵
- 34 Am 31. Januar 2020 liess die FINMA der Beschwerdeführerin ihre schriftliche Stellungnahme zukommen.

Beweisofferte:

Beilage 5: Auskunft der FINMA vom 31. Januar 2020

- 35 Darin hält die FINMA fest, dass sie «die Überprüfung der institutsspezifischen finanziellen Risiken aus dem Klimawandel (...) bereits heute als Teil ihres Mandats sieht» (Beilage 5, S. 2). Im Weiteren sei es der FINMA «ein Anliegen, dass die finanziellen

⁴¹ Ziel des NGFS ist es, die finanziellen Risiken des Klimawandels besser zu verstehen und zu steuern und den Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft zu fördern; vgl. <https://www.ngfs.net/en>.

⁴² Medienmitteilung der FINMA vom 17. April 2019, abrufbar unter <https://www.finma.ch/de/news/2019/04/20190417-mm-beitritt-ngfs/>.

⁴³ WEBER/HÖSLI (Fn. 36), S. 590.

⁴⁴ FINMA-Risikomonitor 2019, S. 3, abrufbar unter <https://www.finma.ch/de/news/2019/12/20191210-mm-risikomonitor/>.

⁴⁵ FINMA-Risikomonitor 2019 (Fn. 37), S. 12.

Risiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel durch die beaufsichtigten Institute adäquat bewirtschaftet» würden. Indes obliege es «primär ihnen (d.h. den beaufsichtigten Instituten), potenzielle klimabezogene Risiken zu minimieren und dafür, wenn nötig, ihre Instrumente und Prozesse weiterzuentwickeln» (Beilage 5, S. 2).

- 36 Ihre derzeitig geplanten Massnahmen im Bereich der Aufsicht über Klimafinanzrisiken präzisiert die FINMA in ihrem Auskunftsschreiben wie folgt (Beilage 5, S. 2 f.). Weiterhin bleibt unklar, wann mit konkreteren Aussagen, Handlungen und Resultaten gerechnet werden kann:
- Analyse von klimabezogenen Risiken in den Bilanzen von Finanzinstituten:⁴⁶
«Die FINMA analysiert ihrerseits [mittels einer 'Heatmap'], wo erhöhte Risiken bei Schweizer Beaufsichtigten liegen könnten. Durch eigene Analysen und im Austausch mit den Beaufsichtigten können allfällige erhöhte finanzielle Risiken bei einzelnen Instituten festgestellt werden. Falls Verdacht auf erhöhte Risiken aufkommt, würden vertiefte Analysen durchgeführt. Stellt die FINMA dann beispielsweise bedeutende Mängel im Risikomanagement fest, kann sie von Beaufsichtigten Massnahmen verlangen, deren Umsetzung sie auch genau verfolgen würde.»
 - Offenlegung von finanziellen Klimarisiken:
«Daneben beabsichtigt die FINMA, Ansätze für eine verbesserte Offenlegung von finanziellen Klimarisiken zu entwickeln. Eine vollständigere und konsistentere Offenlegung der eigenen klimabezogenen Finanzrisiken durch die Finanzmarktakteure soll eine verbesserte Transparenz und Marktdisziplin bewirken.»
- 37 Dass die FINMA über diese geplanten Massnahmen im Bereich der Klimafinanzrisiken hinausgehen könnte, sieht sie selber so. Im geltenden Finanzmarktrecht würden bereits heute die entsprechenden Grundlagen bestehen, um die beaufsichtigten Institute zu verpflichten, Klimafinanzrisiken zu berücksichtigen (Beilage 5, S. 5).
- 38 Aus Sicht des Kundenschutzes ist für die FINMA zudem das «Greenwashing-Risiko» beim Vertrieb von Finanzprodukten und Erbringen von Finanzdienstleistungen von Bedeutung: Finanzmarktkunden und -kundinnen könnten mit nicht haltbaren oder irreführenden Versprechungen über «grüne» Eigenschaften von Produkten getäuscht werden, was wiederum das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes untergraben würde (Beilage 5, S. 2 und 6). *Mit welchen Mitteln* die FINMA dieser Gefahr entgegentreten möchte, geht aus ihrer Stellungnahme nicht hervor. Auch in der jüngst veröffentlichten Medienmitteilung heisst es lediglich, dass sich die FINMA «mit den Risiken des sogenannten Greenwashings befasst».⁴⁷

⁴⁶ Gemäss jüngster Medienmitteilung vom 26. Juni 2020 (Fn. 1) analysiert die FINMA gegenwärtig im Rahmen eines Pilotprojekts die Transitionsrisiken der beiden Grossbanken.

⁴⁷ Medienmitteilung der FINMA vom 26. Juni 2020 (Fn. 1).

39 In Bezug auf die *Klimaverträglichkeit* sieht sich die FINMA weder im Sinne der Transparenz noch im Sinne einer Absenkung der derzeitigen direkten und indirekten Emissionen der beaufsichtigten Institute als zuständig an (Beilage 5, S. 3 f.).

3. Die SNB 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

40 Auch bei der SNB hat die Beschwerdeführerin am 10. Dezember 2019 nachgefragt, was sie in Bezug auf Klimafinanzrisiken und den Klimaschutz konkret unternimmt.

Beweisofferte:

Beilage 6: Gesuch um Auskunft über Informationen zum Klimaschutz und Klimarisiken vom 10. Dezember 2019 an SNB

41 Die Auskunft der SNB erfolgte am 7. Februar 2020.

Beweisofferte:

Beilage 7: Stellungnahme der SNB zum Gesuch um Auskunft über Informationen zum Klimaschutz und zu Klimafinanzrisiken vom 7. Februar 2020

42 Die SNB hielt fest, dass sie sich mit Klimafinanzrisiken insoweit auseinandersetze, als diese sich auf die *Preis- und Finanzstabilität* auswirken würden. Doch gegenwärtig sei die Wahrscheinlichkeit gering, dass Klimafinanzrisiken die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes gefährden. Entsprechend müssten diese Risiken im jährlich veröffentlichten Stabilitätsbericht auch nicht spezifisch thematisiert werden. Auch bei der *Anlagepolitik für die Währungsreserven* analysiere die SNB regelmässig alle Risiken, inkl. ökologischer Risiken. Denn die Anlagepolitik habe bei der Erfüllung des geldpolitischen Auftrags unterstützend zu wirken (Beilage 7, S. 2). Gleichzeitig hält die SNB fest, dass sie bei den Aktien einen Index-basierten Investitionsansatz habe, um die Struktur der globalen Finanzmärkte «möglichst breit und neutral abzubilden» (Beilage 7, S. 3).

43 Zum Aspekt der Klimaverträglichkeit hält die SNB fest, dass es «nicht Teil des Mandats der SNB» sei, mit ihrer Anlagebewirtschaftung «Struktur- oder Sektorenpolitik zu betreiben und wirtschaftlichen, politischen oder gesellschaftlichen Wandel in eine bestimmte Richtung zu lenken» (Beilage 7, S. 3). Ihr Mandat sei aufgrund ihrer Unabhängigkeit klar begrenzt und könne nicht «auf beliebig andere Ziele» ausgedehnt werden (Beilage 7, S. 1).

44 Trotzdem habe die SNB entschieden, keine Anteile von einzelnen Unternehmen zu halten, «deren Produkte oder Produktionsweisen bestehende grundlegende Schweizer Normen oder Werte verletzen.» Die Kriterien für die Ausschlusspolitik würden sich aus Werten ergeben, die sich aus der schweizerischen Gesetzgebung aus von der Schweiz ratifizierten, völkerrechtlichen Übereinkommen ergeben. Darunter fallen Unternehmen, welche «systematisch gravierende Umweltschäden verursachen» (Beilage 7, S. 3).

IV. Rechtliches

A. Kompetenzen und Aufgaben von OAK BV, FINMA und SNB nach der Sozialversicherungs- resp. Finanzmarktgesetzgebung

1. Kompetenzen und Aufgaben der OAK BV

45 Die OAK BV übt eine eigentliche Systemaufsicht über die berufliche Vorsorge aus.⁴⁸

- Sie stellt eine *einheitliche Aufsichtstätigkeit* der kantonalen Aufsichtsbehörden sicher und kann dazu *Weisungen* erlassen (Art. 64a Abs. 1 Bst. a BVG). Die kantonale Aufsichtsbehörde wacht darüber, dass die *gesetzlichen Vorschriften eingehalten* und das Vorsorgevermögen *zweckgemäss* verwendet wird (Art. 62 Abs. 1 BVG). Dies beinhaltet u.a.
 - die *Prüfung der statuarischen und reglementarischen Bestimmungen* der Vorsorgeeinrichtungen auf Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften (Bst. a),
 - die Einforderung einer jährlichen *Berichterstattung* (Bst. b) und
 - Massnahmen zur Behebung von Mängeln (Bst. d).
- U.a. mit Inspektionen und – bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage – *Standards zur Ausübung der Aufsichtstätigkeit* soll die OAK BV die *Qualität der Aufsicht sicherstellen* (Art. 64a Abs. 1 Bst. b und c BVG). Festgestellte Mängel sind von der Aufsichtsbehörde zu beheben; bei Bedarf wendet sich die OAK BV an die Trägerkantone.⁴⁹
- Sie übt direkt Aufsicht über Sicherheitsfonds, Auffangeinrichtung und Anlagestiftungen aus. Hier hat sie im Wesentlichen die gleiche Stellung wie die kantonalen Aufsichtsbehörden. Insbesondere ist Art. 62a BVG, welcher die Aufsichtsmittel regelt, auch für die Aufsicht durch die OAK BV anwendbar.⁵⁰

2. Kompetenzen und Aufgaben der FINMA

46 Die FINMA übt die Aufsicht über den Finanzmarkt aus (Art. 6 FINMAG). Die *Aufsichtsziele* sind der Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger, der Anlegerinnen und Anleger, der Versicherten sowie der *Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte*. Die FINMA soll zur Stärkung des Ansehens, der Wettbewerbsfähigkeit und der Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz beitragen (Art. 4 FINMAG). Zu diesem Zweck stehen der FINMA verschiedene *Aufsichtsmittel* zur Verfügung:

⁴⁸ BBI 2007 5687 f.

⁴⁹ BRECHBÜHL, Neuordnung von Aufsicht und Oberaufsicht in der beruflichen Vorsorge, HAVE 2012 318, S. 322.

⁵⁰ BBI 2007 5705.

- 47 Die FINMA hat «*Regulierungskompetenz*», d.h. die Kompetenz zum Erlass, zur Überwachung und zur Durchsetzung von Regeln.⁵¹ Im Einzelnen reguliert die FINMA durch
- *Verordnungen*, soweit dies in der Finanzmarktgesetzgebung vorgesehen ist (Art. 7 Abs. 1 Bst. a FINMAG), und durch
 - *Rundschreiben* über die Anwendung der Finanzmarktgesetzgebung (Art. 7 Abs. 1 Bst. b FINMAG), wofür sie keine weitere gesetzliche Grundlage benötigt.⁵²

Der Sache nach geht es bei der «Regulierungstätigkeit» der FINMA um eine Kombination von Rechtsetzung und Rechtsanwendung.⁵³ Die FINMA «reguliert» nur dann durch Verordnungen und Rundschreiben, soweit dies mit Blick auf die Aufsichtsziele (Rz. 46) nötig ist (Art. 7 Abs. 2 FINMAG). Die Regulierung muss mit anderen Worten verhältnismässig, d.h. geeignet, erforderlich und zumutbar sein.⁵⁴ Sie hat dabei *das übergeordnete Bundesrecht, d.h. Verfassung, Gesetze und vom Bundesrat erlassene Verordnungen*,⁵⁵ wie auch *internationale Mindeststandards* zu beachten (Art. 7 Abs. 2 und Art. 7 Abs. 2 Bst. d FINMAG). Die FINMA ist als staatliche Behörde an die inhaltlichen Leitplanken von Art. 7 Abs. 2 FINMAG, an die verfassungsmässigen Vorgaben wie insbesondere die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV) und die Grundrechte (Art. 7 ff. BV) gebunden.⁵⁶

- 48 Darüber hinaus *unterstützt* die FINMA die *Selbstregulierung* und kann diese als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen (Art. 7 Abs. 3 FINMAG).
- 49 Neben den in Art. 7 FINMAG festgehaltenen «Regulierungskompetenzen» verfügt die FINMA über weitere *Aufsichtsinstrumente*. Neben der eigentlichen *Prüfung der Beaufsichtigten* (Art. 24 ff. FINMAG) besteht auch eine *Auskunfts- und Meldepflicht* der Beaufsichtigten über alle Auskünfte, die die FINMA zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt (Art. 29 Abs. 1 FINMAG). Verletzt ein beaufsichtigtes Institut die Bestimmungen der Finanzmarktgesetzgebung oder bestehen sonstige Missstände, hat die FINMA für die Wiederherstellung des ordnungsgemässen Zustandes zu sorgen (Art. 31 Abs. 1 FINMAG).

⁵¹ WINZELER, BSK-Kommentar zum Finanzmarktaufsichtsgesetz / Finanzinfrastrukturgesetz, Basel 2018, Art. 7 FINMAG Rz 1.

⁵² Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4095 Graber Konrat, 12.4121 de Courten, 12.4122 Schneeberger und 13.3282 de Buman, 18. Dezember 2014, S. 25, abrufbar unter <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/37800.pdf>.

⁵³ WINZELER (Fn. 51), Rz. 1.

⁵⁴ WINZELER (Fn. 51), Rz. 74–78, m.w.H.

⁵⁵ WINZELER (Fn. 51), Rz. 3.

⁵⁶ Die FINMA und ihre Regulierungs- und Aufsichtstätigkeit (Fn. 52), S. 25.

3. Kompetenzen und Aufgaben der SNB

- 50 Zu den Kernaufgaben der SNB⁵⁷ gehören
- das Führen einer Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient (Art. 99 Abs. 2 BV); wichtige, aber nicht einzige Ziele⁵⁸ sind dabei
 - die Sicherstellung der Preisstabilität (Art. 5 Abs. 1 NBG);
 - die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes (Art. 5 Abs. 2 Bst. e NBG);
 - die Umsetzung der Geldpolitik, inkl. Bildung und Verwaltung ausreichender Währungsreserven (Art. 99 Abs. 3 BV, Art. 5 Abs. 2 Bst. d NBG).
- 51 Die SNB kann zudem *Auskünfte* bei den Finanzmarktteilnehmern einfordern zu Informationen, die die SNB zur Erfüllung ihres Beitrags zur Stabilität des Finanzsystems benötigt (Art. 16a NBG).
- 52 Darüber hinaus besteht im Bereich der Finanzstabilität eine *Zusammenarbeit zwischen der SNB und der FINMA*. Die Grundzüge dieser Zusammenarbeit sind in einem sog. Memorandum of Understanding (MoU) festgelegt.⁵⁹ Darin regeln die beiden Institutionen ihre Zusammenarbeit im Bereich der Finanzstabilität und definieren ihre gemeinsamen Interessensgebiete. Ein Thema dabei ist die Regulierung, soweit sie die Solidität der Banken und damit die Finanzstabilität betrifft (vgl. Ziff. 3 MoU). Die beiden Institutionen haben sich in diesem Bereich abzustimmen und ihre Tätigkeiten zu koordinieren, insbesondere bei der Beschaffung von Informationen bei den Banken (Ziff. 3 Abs. 3 MoU).
- Damit hat die SNB zwar keine allgemeine Kompetenz zur Banken- oder Finanzmarktregulierung. Es ist jedoch gemäss Art. 16a NBG sowie dem MoU mit der FINMA ihre Aufgabe, sich mit Risiken, welche die Banken- bzw. Finanzmarktregulierung betreffen, *auseinanderzusetzen, sich Informationen zu beschaffen und sich mit der FINMA abzustimmen*.
- 53 Eine weitere Aufgabe der SNB ist die *Anlage ihrer Aktiven* (Art. 9 Abs. 1 NBG). Den Handlungsrahmen ihrer Anlagepolitik hat die SNB in einer Richtlinie definiert.⁶⁰ Die Richtlinien gelten für alle bewirtschafteten Aktiven der SNB. Dazu zählen die Währungsreserven (Devisenanlagen und Gold) sowie die Frankenaktiven. Für die Geschäftspartner der SNB gelten dabei die allgemeinen Geschäftsbedingungen der SNB sowie gegebenenfalls spezielle vertragliche Abmachungen. Die SNB kann in

⁵⁷ KAUFMANN/UTZ, Art. 99 BV, in: WALDMANN ET AL. (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar 2015, N 31.

⁵⁸ KAUFMANN/UTZ, Art. 99 BV (Fn. 57), N 33.

⁵⁹ Memorandum of Understanding im Bereich der Finanzstabilität zwischen der SNB und der FINMA vom 15. Mai 2017, abrufbar unter https://www.snb.ch/de/mmr/reference/mofu/source/MoU_de.pdf.

⁶⁰ Richtlinie der SNB für die Anlagepolitik vom 27. Mai 2004, abrufbar unter https://www.snb.ch/de/mmr/reference/snb_legal_richtlinien/source/snb_legal_richtlinien.de.pdf.

begründeten Fällen ohne Vorankündigung von diesen Richtlinien abweichen (Ziff. 1 Richtlinien Anlagepolitik).

B. Pflicht zur aktiven Information über die verursachten Treibhausgasemissionen (Rechtsbegehren 1.a, 1.b, 2.a, 3.a)

1. Pflicht zur Transparenz gestützt auf die Aarhus-Konvention und die Umsetzungsgesetzgebung

54 Die Schweizer Behörden *müssen über aktuelle Informationen über die Umwelt verfügen, die für ihre Aufgaben relevant sind* (Art. 5 Abs. 1 Bst. a Aarhus-Konvention⁶¹). Mit einem verbindlichen System ist sicherzustellen, dass die Behörden solche Informationen erhalten (Art. 5 Abs. 1 Bst. b Aarhus-Konvention). Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft dazu:

*«Artikel 5 beinhaltet eine aktive und umfassende Umweltinformation durch die Behörden. Diese haben Informationen zu beschaffen und zugunsten der Öffentlichkeit auch tatsächlich zur Verfügung zu stellen».*⁶²

55 In der Schweiz wurde Art. 5 Abs. 1 Bst. a Aarhus-Konvention u.a. im Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (USG)⁶³ umgesetzt. So führen Bund und Kantone Erhebungen über die Umweltbelastung durch und prüfen den Erfolg der Massnahmen (Art. 44 Abs. 1 USG). *Jedermann ist verpflichtet, den Behörden die erforderlichen Auskünfte zu erteilen, nötigenfalls Abklärungen durchzuführen oder zu dulden* (Art. 46 Abs. 1 USG). Die Behörden informieren die Öffentlichkeit sachgerecht über den Umweltschutz und den Stand der Umweltbelastung; sie veröffentlichen die Erhebungen über die Umweltbelastung und über den Erfolg der Massnahmen (Art. 10e Abs. 1 USG). *Umweltinformationen sind auch Informationen zum Klimaschutz* (vgl. Art. 7 Abs. 8 USG).

56 Das bedeutet, dass die SNB und die von der OAK BV und FINMA direkt und indirekt beaufsichtigten Institutionen *ab 2021 sicherzustellen haben, dass die direkt und indirekt verursachten Treibhausgasemissionen regelmässig transparent erfasst und veröffentlicht werden*.

57 Es fragt sich, welches die zuständigen Behörden sind, die dies gegenüber den von OAK BV und FINMA indirekt und direkt Beaufsichtigten sicherzustellen haben. Zum «Bund» i.S.v. Art. 44 Abs. 1 USG gehören auch die OAK BV und die FINMA als *Trägerinnen von Aufgaben des Bundes* (oben Rz. 10).

⁶¹ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention), abgeschlossen am 25. Juni 1998, SR 0.814.07.

⁶² BBI 2012 4323 S. 4336.

⁶³ SR 814.01.

- 58 Bei der OAK BV kommen *Standards zur Ausübung der Aufsichtstätigkeit* in Frage, gesetzliche Grundlage dafür bieten Art. 10e Abs. 1 und Art. 44 Abs. 1 USG sowie Art. 5 Abs. 1 Bst. a Aarhus-Konvention. Alternativ könnte die OAK BV mit *Weisungen* auf Transparenz im Klimaschutz und auf Einhaltung dieser gesetzlichen Vorschriften hinwirken (vgl. zum Mandat der OAK BV oben Ziff. IV.A.1). Die Vorsorgeeinrichtungen sind sodann bereits heute verpflichtet, jährlich über ihre Geschäftstätigkeit Bericht zu erstatten (Art. 62 Abs. 1 Bst. b BVG, oben Rz. 45). Diese Berichterstattung ist vor dem Hintergrund von Art. 10e Abs. 1 und Art. 44 Abs. 1 USG sowie Art. 5 Abs. 1 Bst. a Aarhus-Konvention um Informationen zu den direkt und indirekt verursachten Treibhausgasemissionen zu ergänzen.
- 59 Die Beaufsichtigten der FINMA unterstehen der Auskunftspflicht gegenüber der FINMA. Sie haben der FINMA alle Auskünfte zu erteilen und Unterlagen herauszugeben, die sie (die FINMA) zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt (Art. 29 Abs. 1 FINMAG). Die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte, deren Schutz die Aufgabe der FINMA ist (Art. 4 FINMAG), hängt mittel- und langfristig auch von der Klimaverträglichkeit der Finanzmärkte ab. Die Erfassung der direkten und indirekten Treibhausgasemissionen dient der Beurteilung der Klimaverträglichkeit und damit mittelbar der langfristigen Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Entsprechend haben die Beaufsichtigten der FINMA gegenüber auch bezüglich ihrer Treibhausgasemissionen eine Auskunftspflicht. Zudem könnte die FINMA zur Selbstregulierung ermutigen und die Beaufsichtigten auf diesem Weg bei der Erfassung der Treibhausgasemissionen unterstützen (oben Rz. 48). In diesem Sinne empfiehlt die Schweizerische Bankiervereinigung, der Branchenverband der Banken, ihren Mitgliedern die Teilnahme am PACTA Klimaverträglichkeitstest 2020. Es besteht unter den Schweizer Banken offenbar verbreitet Bereitschaft, derzeit freiwillig am Test teilzunehmen.⁶⁴
- 60 Die SNB hat Erhebungen über die von ihr verursachten Treibhausgasemissionen durchzuführen (Art. 44 Abs. 1 USG) und die Öffentlichkeit sachgerecht darüber zu informieren (Art. 10e Abs. 1 USG).
- 61 *Wenn die Bestimmungen zur Transparenz nicht von der OAK BV und der FINMA gegenüber den Beaufsichtigten vollzogen resp. von der SNB angewendet werden sollen, ist hierfür das UVEK zuständig (Art. 1 Abs. 2 und 3 der Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation vom 6. Dezember 1999 [OV-UVEK]⁶⁵).*

⁶⁴ Vgl. Tagesanzeiger vom 28. Januar 2020: «Banken stehen beim Klimatest des Bundes unter Zugzwang», abrufbar unter <https://m.tagesanzeiger.ch/articles/18187865>.

⁶⁵ SR 172.217.1.

2. Pflicht zur Transparenz gestützt auf das Übereinkommen von Paris

62 Nach Art. 2 Abs. 1 Bst. c Pariser Übereinkommen⁶⁶ sollen die Finanzflüsse klimaverträglich sowie auf eine verbesserte Anpassungsfähigkeit an ein verändertes Klima ausgerichtet werden. Die Vertragsparteien führen in regelmässigen Abständen eine *Bestandesaufnahme* zur Durchführung des Übereinkommens durch, um die Fortschritte bei der Umsetzung des Übereinkommens zu bewerten (Art. 14 Pariser Übereinkommen).

63 Damit die Schweiz über ihre Fortschritte zu Art. 2 Abs. 1 Bst. c Pariser Übereinkommen überhaupt berichten kann, *ist sie auch vor diesem Hintergrund gefordert, sich Transparenz über die Klimaverträglichkeit der Finanzströme zu verschaffen.*

C. Pflicht zum Einbezug der Aspekte Klimafinanzrisiken und Klimaverträglichkeit nach der Sozialversicherungs- resp. Finanzmarktgesetzgebung

1. OAK BV

a) Internationale Bestrebungen zur Einbindung von Klimafinanzrisiken in das Risikomanagement und die Anlagestrategie von Pensionskassen

64 Auf internationaler Ebene sind Bestrebungen im Gange, die Pensionskassen in Richtung eines Risikomanagements und einer Anlagestrategie zu bewegen, welche die Klimafinanzrisiken berücksichtigen.⁶⁷ So hat die *International Organisation of Pension Supervisors IOPS* am 22. Oktober 2019 die «*Supervisory Guidelines on the Integration of Environmental, Social and Governance (ESG) Factors in the Investment and Risk Management of Pension Funds*» (nachfolgend «IOPS-Aufsichtsrichtlinien») erlassen.⁶⁸ Unter die ESG-Risiken fällt auch der Klimawandel.⁶⁹ Konkret schlägt die IOPS den Aufsichtsbehörden zehn Aufsichtsrichtlinien zur Integration von ESG-Faktoren in das Anlage- und Risikomanagement von Pensionskassen vor, u.a.:⁷⁰

- Die Aufsichtsbehörde soll verlangen, dass die beaufsichtigten Pensionskassen die ESG-Faktoren im Anlage- und Risikomanagementprozess berücksichtigen (IOPS-Aufsichtsrichtlinie 1).
- Die Aufsichtsbehörden können Vorschriften erlassen, die definieren, wie die Pensionskassen ESG-Faktoren bei der Festlegung der Anlagepolitik analysieren sollen (IOPS-Aufsichtsrichtlinie 6).

⁶⁶ Klimaübereinkommen von Paris (Pariser Übereinkommen), abgeschlossen am 12. Dezember 2015, SR 0.814.012.

⁶⁷ Vgl. für eine Übersicht IOPS, IOPS Supervisory Guidelines on the Integration of ESG Factors in the Investment and Risk Management of Pension Funds, Oktober 2019, abrufbar unter <http://www.iopsweb.org/iops-supervisory-guidelines-esg-factors.htm>, S. 7 ff.

⁶⁸ IOPS (Fn. 67).

⁶⁹ IOPS (Fn. 67), S. 3 und S. 15.

⁷⁰ IOPS (Fn. 67), S. 19 ff.

- Es soll der Aufsichtsbehörde Bericht erstattet werden, wie die Pensionskassen die ESG-Faktoren in ihren Anlage- und Risikomanagementprozess integrieren (IOPS-Aufsichtsrichtlinie 7).

- 65 Die IOPS ermutigt die Aufsichtsbehörden von Pensionskassen, die Leitlinien zu übernehmen und umzusetzen. Die IOPS betont: ESG-Faktoren sind für die Anlage und das Risikomanagement von Vorsorgegeldern aufgrund deren langfristigem Horizont besonders wichtig.⁷¹
- 66 Verschiedene Staaten und die EU kennen bereits solche Regulierungen.

So sind Pensionskassen in der *EU* spätestens seit Januar 2019 verpflichtet, ihr Risikomanagement so durchzuführen, dass unter anderem Risiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel, der Ressourcennutzung, der Umwelt, sozialen Risiken und Risiken im Zusammenhang mit der Wertminderung von Vermögenswerten aufgrund regulatorischer Änderungen umfasst sind.⁷² Zudem müssen die Pensionskassen ausdrücklich offenlegen, wo ESG-Faktoren bei Anlageentscheidungen berücksichtigt werden und wie sie Teil ihres Risikomanagementsystems sind.⁷³ Vor diesem Hintergrund veröffentlichte die *Europäische Aufsichtsbehörde (EIOPA)* im Juli 2019 zwei Stellungnahmen zu Fragen der Governance und Risikobewertung von ESG-Faktoren durch Pensionskassen.⁷⁴

In *Dänemark* sind Klimarisiken jährlich in einer Erklärung zur Anlagepolitik in der Jahresrechnung offenzulegen,⁷⁵ und in *Mexiko* haben Pensionskassen Klimafinanzrisiken adäquat, unter Berücksichtigung des langfristigen Anlagehorizonts, in das Risikomanagement und die Anlagestrategie miteinzubeziehen.⁷⁶

⁷¹ IOPS (Fn. 67), S. 3 und S. 15.

⁷² Richtlinie 2016/2341 vom 14. Dezember 2016 über die Tätigkeiten und Beaufsichtigung von Einrichtungen der betrieblichen Altersvorsorge (IORPs II), Präambel, Punkt 57, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L2341&from=EN>.

⁷³ IORPs II (Fn. 72), Präambel, Punkt 57, Art. 28 Abs. 2 Bst. h, Art. 41 Abs. 1 Bst. c.

⁷⁴ EIOPA (2019): Opinion on the use of governance and risk assessment documents in the supervision of IORPs (EIOPA-BoS-19-245), abrufbar unter https://www.eiopa.europa.eu/content/opinion-use-governance-and-risk-assessment-documents-supervision-iorps_en; Opinion on the supervision of the management of environmental, social and governance risks faced by IORPs (EIOPA-BoS-19-248), abrufbar unter https://www.eiopa.europa.eu/content/opinion-supervision-management-environmental-social-and-governance-risks-faced-iorps_en.

⁷⁵ IOPS (Fn. 67), S. 11.

⁷⁶ IOPS (Fn. 67), S. 11.

**b) Was sollte die OAK BV tun in Bezug auf Klimafinanzrisiken?
(Rechtsbegehren 1.c, 1.d, 1.g, 1.h)**

67 Mehrere jüngst erschienene Rechtsgutachten resp. wissenschaftliche Publikationen⁷⁷ machen klar: Die im Schweizer Recht verankerte *treuhänderische Sorgfaltspflicht* der mit der Verwaltung bzw. Vermögensverwaltung einer Vorsorgeeinrichtung betrauten Personen gebietet es bereits heute zwingend, *Klimafinanzrisiken bei der Verwaltung des Vermögens zu berücksichtigen*. Dies namentlich unter Beachtung der Grundsätze der Vermögensverwaltung nach Art. 71 Abs. 1 BVG und Art. 49 ff. der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 18. April 1984 (BVV 2).⁷⁸ Art. 71 BVG gilt nach dem Bundesgericht für die Vermögensverwaltung «absolut» und lässt «keinerlei Abweichungen» zu.⁷⁹

Konkret heisst das: Klimafinanzrisiken sind

- bei der Festlegung der Anlagestrategie im Anlagereglement,
- bei der Wahl der einzelnen Anlagen und
- bei der Diversifikation der einzelnen Anlagen zu berücksichtigen.⁸⁰

Ein sorgfältiges Risikomanagement beinhaltet zudem eine *angemessene interne Kontrolle* (vgl. Art. 35 Abs. 1 BVV 2), die die korrekte Abwicklung der Vermögensanlage und deren laufende Risikobeurteilung sicherstellt.⁸¹

68 Die kantonalen Aufsichtsbehörden haben zu prüfen, dass die Anlagereglemente der Vorsorgeeinrichtungen den gesetzlichen Vorschriften entsprechen. Sie haben mithin sicherzustellen, dass die Anlagereglemente der Vorsorgeeinrichtungen Klimafinanzrisiken berücksichtigen. Die OAK BV wiederum hat eine einheitliche Aufsichtstätigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden sicherzustellen (oben Rz. 45).

Vor diesem Hintergrund kann und muss die OAK BV in einer Weisung (oben Rz. 45) vorschreiben, *dass und wie Klimafinanzrisiken in den Anlagereglementen zu*

⁷⁷ ABEGGLEN, Rechtsgutachten Klimarisiken in der Vermögensverwaltung bei Pensionskassen vom 12. Oktober 2018, S. 3 f., abrufbar unter <https://www.cssp-ag.com/wp-content/uploads/2019/03/181012-Rechtsgutachten-an-Klima-Allianz-Schweiz-betr.-Klimarisiken-in-de....pdf>; WEBER/HÖSLI, Der Klimawandel und die Finanzmärkte, Berücksichtigung von Klimarisiken und -chancen durch institutionelle Anleger in der Schweiz, GesKR 4/2019, S. 4; EGGEN/STENGEL, Rechtliches Gutachten «Berücksichtigung von Klimarisiken und -wirkungen auf dem Finanzmarkt» (Teil 1: Grundlagen), im Auftrag des BAFU, Oktober 2019, Rz. 29, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/recht/rechtsgutachten.html>.

⁷⁸ SR 831.441.1.

⁷⁹ BGE 132 II 144 E. 2.2.

⁸⁰ ABEGGLEN (Fn. 77), S. 3 f.

⁸¹ ABEGGLEN (Fn. 77), S. 3 f.

berücksichtigen sind (Rechtsbegehren 1.c). Nur so kann sie eine einheitliche Aufsichtstätigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden gewährleisten.

- 69 In Bezug auf den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen übt die OAK BV direkte Aufsicht aus (Art. 64a Abs. 2 BVG). Hier hat sie mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln (Art. 62a BVG analog) direkt sicherzustellen, dass diese Einrichtungen Klimafinanzrisiken in ihrer Vermögensverwaltung berücksichtigen (Rechtsbegehren 1.d).
- 70 Die Vorsorgeeinrichtungen haben schliesslich jährlich über ihre Geschäftstätigkeit *Bericht zu erstatten*. Die kantonale Aufsichtsbehörde hat diesbezüglich insbesondere zu prüfen, dass die gesetzlichen Vorschriften eingehalten und das Vorsorgevermögen zweckgemäss verwendet wird (oben Rz. 45). In diesem Rahmen können und müssen die kantonalen Aufsichtsbehörden auch eine Berichterstattung dazu einfordern, ob und wie die Vorsorgeeinrichtungen *Klimafinanzrisiken tatsächlich bei der Verwaltung des Vermögens berücksichtigt haben*. Nur so können diese zurückschauend prüfen, ob die Vorsorgeeinrichtungen ihre Sorgfaltspflicht wahrnehmen, das Gesetz einhalten (oben Rz. 67), und das Vermögen zweckmässig verwenden. Die OAK BV wiederum hat eine einheitliche Aufsichtstätigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden sicherzustellen (oben Rz. 45). Vor diesem Hintergrund kann und muss die OAK BV in einer Weisung vorschreiben, *dass und wie die Berichterstattung über Klimafinanzrisiken an die kantonalen Aufsichtsbehörden zu erfolgen hat* (Rechtsbegehren 1.g). Nur so kann sie eine einheitliche Aufsichtstätigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden gewährleisten. Das gleiche gilt für die Aspekte der Klimaverträglichkeit (siehe hierzu unten Ziff. IV.D).
- 71 Analoges gilt in Bezug auf den Sicherheitsfonds, die Auffangeinrichtung und die Anlagestiftungen – von diesen hat die OAK einzufordern, dass diese ihr darüber *Bericht erstatten*, ob und wie sie *Klimafinanzrisiken tatsächlich bei der Verwaltung des Vermögens berücksichtigt haben* (Rechtsbegehren 1.h).

2. FINMA

a) Was tun die Aufsichtsbehörden vergleichbarer Staaten?

- 72 Die deutsche Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFIN) hat das Thema Nachhaltigkeit bereits 2018 als strategisch wichtig eingestuft und die beaufsichtigten Unternehmen verpflichtet, materielle Umwelt- und Klimarisiken in ihrem Risikomanagement zu berücksichtigen. Gleichzeitig hat sie 2018 ein erstes Konzept zur Nachhaltigkeit beschlossen, welches sich an den Kernthemen Information, Risikomanagement und Regulierung orientiert. Die BAFIN richtete zudem ein internes

geschäftsbereichsübergreifendes Netzwerk ein, das sich mit dem Thema Nachhaltigkeit beschäftigt.⁸²

- 73 Die Europäische Kommission hat am 8. März 2018 ihren Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums veröffentlicht.⁸³ Die darin definierten Massnahmen haben zum Ziel, die Kapitalflüsse im Sinne des Pariser Übereinkommens auszurichten und die Faktoren Umwelt, Soziales und Governance (ESG) in das Risikomanagement zu implementieren. Die Transparenz und die Langfristigkeit in der Finanztätigkeit soll gefördert werden.⁸⁴ Klima- und umweltrelevante Risiken sollen in den Aufsichtsvorschriften besser berücksichtigt werden, u.a. im Rahmen von angemesseneren Eigenkapitalanforderungen.⁸⁵ Der EU-Aktionsplan stellt einen Wendepunkt für den Finanzsektor dar und erweitert die Lücke zwischen den EU- und den derzeitigen Schweizer Standards.⁸⁶
- 74 Die australische Finanzmarktaufsicht Australian Prudential Regulation Authority (APRA) ist der Auffassung, dass Klimafinanzrisiken heute wesentlich, vorhersehbar und einklagbar sind und deshalb ein entsprechendes Risikomanagement einzurichten ist. Im März 2019 veröffentlichte die APRA ein Informationspapier, indem sie unter anderem die Methodologie ihrer Aufsicht bezüglich der Klimafinanzrisiken offenlegt.⁸⁷

b) Was sollte die FINMA tun in Bezug auf Klimafinanzrisiken? (Rechtsbegehren 2.b, 2.c, 2.d, 2.e, 2.f)

- 75 Ein jüngst vom BAFU in Auftrag gegebenes Gutachten macht klar: Ein Grossteil der Klimafinanzrisiken lässt sich in die durch die Eigenmittelregulierung erfassten Risikokategorien einordnen und ist bei entsprechender Relevanz bereits unter geltendem Recht durch die Banken zu berücksichtigen.⁸⁸ Im Finanzmarktrecht bestehen heute bereits die Grundlagen die beaufsichtigten Institute zu verpflichten, klimabezogene Finanzrisiken zu erfassen, zu begrenzen und zu überwachen. Zu diesen Grundlagen gehören beispielsweise Art. 12 Abs. 2 der Verordnung über die Banken und

⁸² BAFIN, Jahresrückblick 2018, Teil II Kapitel 10, abrufbar unter https://www.bafin.de/DE/PublikationenDaten/Jahresbericht/Jahresbericht2018/Kapitel2/Kapitel2_10/kapitel2_10_artikel.html.

⁸³ EU Aktionsplan zur Finanzierung nachhaltigen Wachstums der Europäischen Kommission («EU-Aktionsplan»), 8. März 2018, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52018DC0097>.

⁸⁴ EU-Aktionsplan (Fn. 83), S. 2 f. und S. 16.

⁸⁵ EU-Aktionsplan (Fn. 83), S. 11.

⁸⁶ PwC, WWF, Paradigm shift in financial markets, März 2019, S. 26, abrufbar unter <https://www.pwc.ch/en/publications/2019/paradigm-shift-in-financial-market-EN-web.pdf>.

⁸⁷ APRA, Information Paper, Climate change: Awareness to action, 20. März 2019, abrufbar unter https://www.apra.gov.au/sites/default/files/climate_change_awareness_to_action_march_2019.pdf; sowie WEBER/HÖSLI (Fn. 36), S. 582.

⁸⁸ EGGEN/STENGEL (Fn. 77), Rz. 92.

Sparkassen vom 30. April 2014 (BankV)⁸⁹ und die Verordnung über die Eigenmittel und Risikoverteilung der Banken und Wertpapierhäuser vom 1. Juni 2012 (ERV)^{90,91}

- 76 Die FINMA anerkennt grundsätzlich, dass Klimafinanzrisiken Teil ihres Aufsichtsmandats sind (Rz. 33 und 35). Konkrete Handlungen oder Handlungsanweisungen an die beaufsichtigten Institute sind jedoch derzeit noch nicht ersichtlich. Immerhin ist die FINMA dabei zu analysieren, wo erhöhte Risiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel bei Schweizer Beaufsichtigten liegen könnten. Der Fokus liege hier in erster Linie bei den grössten Beaufsichtigten, bei welchen institutsspezifische Analysen durchgeführt würden.⁹² Darüber hinaus ist es der FINMA «ein Anliegen, dass die beaufsichtigten Institute die klimabezogenen Finanzrisiken angemessen bewirtschaften und effektiv erfassen.»⁹³
- 77 Trotzdem: Die korrekte Erfassung der Klimafinanzrisiken wird bei den Instituten noch nicht (flächendeckend) umgesetzt. Es ist die Aufgabe der FINMA, diesem Säumnis der Banken mittels konkreter Regulierung entgegenzuwirken. Im Bereich der Erfassung von Klimafinanzrisiken durch die Finanzinstitute und deren Offenlegung besteht ein *Regulierungsdefizit*. Die Finanzinstitute sind derzeit aufsichtsrechtlich nicht in die Pflicht genommen, obwohl die gesetzlichen Grundlagen (Art. 12 Abs. 1 BankV, Art. 14 Abs. 1 ERV) gegeben sind. Die FINMA hat jüngst immerhin angekündigt, auf der regulatorischen Ebene Ansätze für eine verbesserte Offenlegung von finanziellen Klimarisiken durch bedeutende Finanzinstitute zu prüfen.⁹⁴

Vor diesem Hintergrund ist es die Aufgabe der FINMA, *Klimafinanzrisiken im Finanzsektor in ihr Aufsichtsmandat zu integrieren und strategische Ziele zu definieren* (Rechtsbegehren 2.b):

- 78 Klimafinanzrisiken können den Finanzplatz Schweiz auf längere Frist nachhaltig beeinflussen (oben Rz. 33). Sie sind relevant für den Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte (vgl. Art. 4 FINMAG, Rz. 46). Die FINMA ist daher verpflichtet, Klimafinanzrisiken explizit und nachvollziehbar in die Aufsicht mit einzubeziehen. Die FINMA anerkennt denn auch grundsätzlich, dass Klimafinanzrisiken Teil ihres Aufsichtsmandats sind (Rz. 33 und 35).
- 79 Gemäss Art. 9 Abs. 1 Bst. a FINMAG legt der Verwaltungsrat der FINMA die strategischen Ziele fest und unterbreitet sie dem Bundesrat zur Genehmigung. Aktuelle Fragen der Finanzplatzpolitik hat die FINMA zudem in der jährlichen Strategiebesprechung mit dem Bundesrat zu erörtern (Art. 21 Abs. 2 FINMAG). Damit ist

⁸⁹ SR 952.02.

⁹⁰ SR 952.03.

⁹¹ EGGEN/STENGEL (Fn. 77), Rz. 90 und 93.

⁹² FINMA, Sustainable Finance und Klimarisiken, zuletzt geändert 10. Dezember 2019, abrufbar unter <https://www.finma.ch/de/dokumentation/dossier/dossier-green-finance/sustainable-finance-und-klimarisiken/>.

⁹³ FINMA, Sustainable Finance und Klimarisiken (Fn. 92).

⁹⁴ Medienmitteilung der FINMA vom 26. Juni 2020 (Fn. 1).

die FINMA zudem aufzufordern, in den nächsten Strategiebericht (Jahre 2021–2024), den sie bis November 2020 dem Bundesrat vorzulegen hat, strategische Ziele zu Klimafinanzrisiken zu integrieren.

Zudem ist es Aufgabe der FINMA, sicherzustellen, dass die *beaufsichtigten Banken und Wertpapierhäuser Klimafinanzrisiken in ihr Risikomanagement einbinden, als Kredit-, Markt-, Versicherungs- oder operationelle Risiken identifizieren und entsprechend der Eigenmittelverordnung (ERV) mit Eigenmitteln unterlegen* (Rechtsbegehren 2.c):

- 80 Wie unter Rz. 75 ff. hiervoor ausgeführt, sind klimabezogene Finanzrisiken grundsätzlich in die klassischen Risikokategorien wie Kredit-, Markt-, Versicherungs- oder operationelle Risiken übersetzbar und sollten auch nach Auffassung der FINMA hierüber erfasst werden.⁹⁵ Es handelt sich bei den klimabezogenen Finanzrisiken also nicht um eine neue Risikokategorie, sondern um einen neuen Risikotreiber. Gemäss FINMA können Finanzinstitute prinzipiell auf dem bestehenden Risikomanagement aufbauen.⁹⁶ Umgesetzt wird dies aber nicht (Regulierungsdefizit). Es ist die Aufgabe der FINMA, diesem Missstand mittels ihrer Regulierungskompetenz (Art. 7 FINMAG) Abhilfe zu verschaffen.
- 81 Die FINMA hat Klimafinanzrisiken umfassend, d.h. auf allen Ebenen ihrer Aufsicht (oben IV.A.2), mithin von der vom Verwaltungsrat festzulegenden Strategie bis zu den Verordnungen, Rundschreiben, Stellungnahmen und Aufsichtsmitteilungen, zu implementieren. Sie ist zudem aufgrund Ziff. 18 der Leitlinien zur Finanzmarktregulierung verpflichtet, sämtliche Regulierungen, welche zur Erfassung, Quantifizierung (Eigenmittelunterlegung) und Offenlegung von Klimafinanzrisiken einen Berührungspunkt haben können, einer Ex-post-Evaluation zu unterziehen, diese Regulierungen mithin auf einen Aktualisierungsbedarf hin zu überprüfen.

Weiter hat die FINMA sämtliche Finanzdienstleister aufzufordern, *die Kunden korrekt und transparent über nachhaltige, umweltfreundliche Finanzprodukte zu informieren und Anforderungen an nachhaltige Produkte zu entwickeln* (Rechtsbegehren 2.d):

- 82 Auch wenn aus dem FIDLEG in der aktuell gültigen Fassung für die Finanzdienstleister ohne entsprechende privatrechtliche Vereinbarung möglicherweise keine Pflicht zur Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien in der Vermögensberatung und -verwaltung abgeleitet werden kann,⁹⁷ *so sind die Kunden dennoch korrekt und transparent über nachhaltige, umweltfreundliche Finanzprodukte zu informieren.*
- 83 Die FINMA selber hat das «Greenwashing» von Finanzprodukten, mithin das Anpreisen von nur vermeintlich umweltfreundlichen, nachhaltigen Finanzprodukten, in ihrem

⁹⁵ Stellungnahme FINMA vom 31.01.2020 (Beilage 5), S. 2.

⁹⁶ FINMA, Sustainable Finance und Klimarisiken (Fn. 92).

⁹⁷ EGGEN/STENGEL (Fn. 77), Rz 100 f.; ECKERT/TEVERS/FUCHS (Fn. 37), Rz 51–54.

Auskunftsschreiben als Risiko für den Kundenschutz identifiziert.⁹⁸ Gemäss neuesten Aussagen der FINMA «befasst» sich die FINMA nun mit den Risiken des Greenwashing.⁹⁹ Konkretes hat die FINMA weiterhin nicht in Aussicht gestellt. Die FINMA ist vor dem Hintergrund, dass sich die Nachfrage nach nachhaltigen bzw. «grünen» Finanzprodukten stetig erhöht, aufzufordern, Kriterien hinsichtlich *Transparenz* und *Anforderungen* an «grüne Produkte» zu entwickeln, um dem gesetzlichen Erfordernis des Kundenschutzes (vgl. Art. 4 FINMAG) gerecht zu werden. Auch hier liegt es auf der Hand, ein entsprechendes Rundschreiben zu erlassen (vgl. Art. 5 Abs. 2 Verordnung zum FINMAG), lässt sich damit doch die erforderliche Transparenz über ihre Aufsichtspraxis herstellen und der Schutz der Anlegerinnen und Anleger gewährleisten (oben Rz. 46).

- 84 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bliebe dabei gewahrt: So wäre ein neues Rundschreiben mit den Erfordernissen an «grüne» Finanzprodukte geeignet, das Ziel des verbesserten Kundenschutzes zu gewährleisten. Auch die Erforderlichkeit wäre gegeben, da es kein milderes, gleichwertiges Mittel als ein Rundschreiben gibt. Schliesslich wäre ein Rundschreiben auch zumutbar, da mit Erlass eines neuen Rundschreibens über den Vertrieb «grüner Produkte» kein ersichtlicher erheblicher Eingriff in die Rechtsstellung der Finanzinstitute vorliegen würde.

Die FINMA soll die Finanzdienstleister zudem mittels Rundschreiben auffordern, die Kunden im Rahmen eines Vermögensverwaltungsverhältnisses *über die wesentlichen Klimafinanzrisiken einer vereinbarten Vermögensanlage oder Anlagestrategie zu informieren* (Rechtsbegehren 2.e):

- 85 Aus der auftragsrechtlichen Treuepflicht leitet die bundesgerichtliche Rechtsprechung u.a. die Pflicht zur unaufgeforderten Information über Risiken ab, die sich aus einer anvisierten Anlagestrategie ergeben können. Solche Risiken können auch klimawandelbedingten Ursprungs sein.¹⁰⁰ Mit Inkrafttreten des FIDLEG hat diese Aufklärungspflicht nun eine aufsichtsrechtliche Grundlage erhalten, für deren Einhaltung die FINMA zu sorgen hat.
- 86 Gemäss Art. 8 Abs. 2 FIDLEG müssen Finanzdienstleister ihre Kundinnen und Kunden über die persönlich empfohlenen Finanzdienstleistungen und die damit verbundenen Risiken und Kosten informieren. Gemäss dem Gutachten ECKERT/TEVES/FUCHS¹⁰¹ muss auf das finanzielle Risiko von Anlagen hingewiesen werden, wenn im Rahmen von Vermögensverwaltungsaufträgen in Titel investiert wird, welche klimabedingten physischen, regulatorischen, haftungsrechtlichen oder reputationsmässigen Risiken ausgesetzt sind.

⁹⁸ Stellungnahme FINMA vom 31.01.2020 (Beilage 5), S. 2.

⁹⁹ Medienmitteilung der FINMA vom 26. Juni 2020 (Fn. 1).

¹⁰⁰ ECKERT/TEVES/FUCHS (Fn. 37), Rz 35–37.

¹⁰¹ ECKERT/TEVES/FUCHS (Fn. 37), Rz 39.

87 Die FINMA ist vor dem Hintergrund, dass sich der internationale Druck in Bezug auf die Reduzierung von Treibhausemissionen erhöht und künftig mit dem Erlass von Verboten von bspw. Dieselfahrzeugen zu rechnen ist, aufzufordern, Kriterien hinsichtlich der Informationspflicht zu Klimafinanzrisiken zu entwickeln, um dem gesetzlichen Erfordernis des Kundenschutzes (vgl. Art. 4 FINMAG) gerecht zu werden. Auch hier liegt es auf der Hand, ein entsprechendes Rundschreiben zu erlassen (vgl. Art. 5 Abs. 2 Verordnung zum FINMAG), lässt sich damit doch die erforderliche Transparenz über ihre Aufsichtspraxis herstellen und der Schutz der Anlegerinnen und Anleger gewährleisten (oben Rz. 46). Auch hier bliebe der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt (oben Rz 84).

Zudem ist es die Aufgabe der FINMA, sicherzustellen, dass die von ihr *beaufsichtigten Banken jährlich darüber Bericht erstatten, ob und wie sie Klimafinanzrisiken tatsächlich bei der Vermögensverwaltung und Kreditvergabe berücksichtigen* (Rechtsbegehren 2.f):

88 Gemäss Art. 6a des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen vom 8. November 1935 (BankG)¹⁰² sind die Banken zur Veröffentlichung ihrer Geschäftsberichte verpflichtet. Konkretisiert wird die Bestimmung durch Art. 25 ff. BankV sowie durch die neue FINMA Verordnung über die Rechnungslegung und das neue FINMA Rundschreiben 2020/01 Rechnungslegung Banken.¹⁰³ Klimafinanzrisiken werden in diesen Regularien – soweit ersichtlich – nicht erwähnt. Eine Offenlegung ist gemäss Anhang 1 E Bst. c BankV zumindest dann erforderlich, wenn sie im Zusammenhang mit Erläuterungen über das allgemeine Risikomanagement der Bank relevant sind.¹⁰⁴ Die FINMA hat gemäss Art. 16 Abs. 3 ERV zudem die Möglichkeit, technischer Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Dabei bestimmt sie «insbesondere, welche Informationen zusätzlich (...) offenzulegen sind» (Art. 16 Abs. 3 ERV). Die FINMA ist vor diesem Hintergrund aufzufordern, ihre Rundschreiben und Verordnungen dahingehend anzupassen, dass die Öffentlichkeit transparent über die Berücksichtigung von Klimafinanzrisiken in der Geschäftstätigkeit der Banken informiert ist.

¹⁰² SR 952.0.

¹⁰³ FINMA Rundschreiben 2020/01 Rechnungslegung – Banken, 31. Oktober 2019, abrufbar unter <https://www.finma.ch/de/dokumentation/rundschreiben/>.

¹⁰⁴ EGGEN/STENGEL (Fn. 77), Rz 98.

3. SNB

a) Wie ist der Umgang mit Klimafinanzrisiken und Klimaschutz im internationalen Netzwerk und Umfeld der SNB?

89 Der Klimawandel hat einen direkten Einfluss auf die Finanzstabilität.¹⁰⁵ Diese Auffassung hat Marc Carney, Chef der Bank of England und ehemals Chairman des Financial Stability Board (FSB), dessen Mitglied auch die SNB ist, bereits im Jahr 2015 vertreten.

90 Die Europäische Zentralbank (EZB) äusserte sich zu Klimarisiken Ende 2018 u.a. wie folgt:

«Climate change affects everyone, including central banks. We at [EZB] are well aware of this fact and we are contributing – within our mandate – to tackling this global challenge.»¹⁰⁶

*«The ECB, acting within its mandate, can – and should – **actively support the transition to a low-carbon economy**, in two ways: first, by helping to define the rules of the game and, second, by acting accordingly, without prejudice to price stability.»¹⁰⁷*

91 Das Network for Greening the Financial System (NGFS), das im Jahr 2017 durch Auskunftsbehörden und Zentralbanken ins Leben gerufen wurde und dem die SNB im April 2019 beigetreten ist, hat im Oktober 2019 einen Technical Guide für Investments von Zentralbanken publiziert. Darin wird festgehalten:

«The NGFS believes that the adoption of Sustainable and Responsible Investment (SRI) practices by central banks is important and can help to demonstrate this approach to other investors and mitigate material ESG risks as well as reputational risks.»¹⁰⁸

¹⁰⁵ Bank of England, Speech by Mark Carney, Breaking the Tragedy of the Horizon – climate change and financial stability, 29 September 2015, abrufbar unter <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2015/breaking-the-tragedy-of-the-horizon-climate-change-and-financial-stability.pdf?la=en&hash=7C67E785651862457D99511147C7424FF5EA0C1A>.

¹⁰⁶ ECB, Climate Change and the ECB, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/climate/html/index.en.html>.

¹⁰⁷ ECB, Monetary policy and climate change, speech by Benoît Coeuré, Member of the Executive Board of the ECB, at a conference on «Scaling up Green Finance: The Role of Central Banks», organised by the Network for Greening the Financial System, the Deutsche Bundesbank and the Council on Economic Policies, Berlin, 8. November 2018, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp181108.en.html>.

¹⁰⁸ NGFS, A sustainable and responsible investment guide for central banks' portfolio management, Oktober 2019, S. 7, abrufbar unter <https://www.ngfs.net/sites/default/files/medias/documents/ngfs-a-sustainable-and-responsible-investment-guide.pdf>.

92 Das FSB hat im Dezember 2019 seine Arbeitsschwerpunkte («work priorities») für 2020 präsentiert. Darin wird die Untersuchung des Schadenspotentials des Klimawandels für die globale Finanzstabilität als einer der diesjährigen Arbeitsschwerpunkte definiert.¹⁰⁹

93 Die Bank for International Settlements mit Sitz in Basel (BIS), deren Mitglied nebst rund weltweit 60 Zentralbanken auch die SNB ist, hat im Januar 2020 unter der Bezeichnung «Green Swan – Central Banking and financial stability in the age of climate change»¹¹⁰ eine Schrift veröffentlicht, die versucht, die mit dem Klimawandel einhergehenden Risiken für Zentralbanken im Rahmen ihres Mandats der Finanzstabilität einzuordnen. Im Vorwort dazu heisst es:

*«However, integrating climate-related risk analysis into financial stability monitoring is particularly challenging because of the radical uncertainty associated with a physical, social and economic phenomenon that is constantly changing and involves complex dynamics and chain reactions. Traditional backward-looking risk assessments and existing climate-economic models cannot anticipate accurately enough the form that climate-related risks will take. These include what we call **«green swan» risks: potentially extremely financially disruptive events that could be behind the next systemic financial crisis. Central banks have a role to play in avoiding such an outcome, including by seeking to improve their understanding of climate-related risks through the development of forward-looking scenario-based analysis. But central banks alone cannot mitigate climate change. This complex collective action problem requires coordinating actions among many players including governments, the private sector, civil society and the international community. Central banks can therefore have an additional role to play in helping coordinate the measures to fight climate change. Those include climate mitigation policies such as carbon pricing, the integration of sustainability into financial practices and accounting frameworks, the search for appropriate policy mixes, and the development of new financial mechanisms at the international level. All these actions will be complex to coordinate and could have significant redistributive consequences that should be adequately handled, yet they are essential to preserve long-term financial (and price) stability in the age of climate change.»**¹¹¹*

94 Konkret fordert die BIS:

*« (...) central banks must also be **more proactive** in calling for broader and coordinated change, **in order to continue fulfilling their own mandates of financial and price stability** over longer time horizons than those traditionally considered. The risks posed by climate change offer central banks a special perspective that private players and policymakers cannot necessarily adopt given their respective interests and time horizons. In that context, central banks have an advantage in terms of proposing new policies associated with new actions, in order to contribute to the societal debates that are needed.»¹¹²*

¹⁰⁹ FSB, Work programme for 2020, S. 1, abrufbar unter <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P171219.pdf>.

¹¹⁰ Bank for International Settlements, Green Swan – Central Banking and financial stability in the age of climate change, 2020, abrufbar unter <https://www.bis.org/publ/othp31.pdf>.

¹¹¹ Bank for International Settlements (Fn. 110), S. iii.

¹¹² Bank for International Settlements (Fn. 110), S. 48.

- 95 Schliesslich kommt ein jüngst veröffentlichter, globaler Bericht auf der Basis einer Umfrage unter 33 Zentralbanken und Regulierungsbehörden in der ganzen Welt zu folgendem Schluss:

«Most central banks and regulators (70 % of respondents) see climate change as a major threat to financial stability. Respondents highlight the potential of climate risks to translate to systemic financial instability through sudden changes to asset valuations, or damage and disruption to economic infrastructure.»¹¹³

**b) Was soll die SNB in Bezug auf die Systemstabilität tun und warum?
(Rechtsbegehren 3.b, 3.d)**

- 96 *Die SNB hat die notwendigen Auskünfte hinsichtlich Klimafinanzrisiken zur Beurteilung der Stabilität des Finanzsystems bei den Finanzmarktteilnehmern einzuholen und sich mit der FINMA über das Ergebnis ihrer Informationsbeschaffung auszutauschen* (Rechtsbegehren 3.b).

Gestützt auf Art. 5 Abs. 2 Bst. e und Art. 16a NBG kann sich die SNB die notwendigen Informationen beschaffen, um sich ein reales Bild zu verschaffen über die die Finanzinstitute betreffenden Klimafinanzrisiken, welche wiederum einen Einfluss auf die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte und damit die (weltweite) Stabilität des Finanzsystems haben können. Im Bereich der Systemstabilität ist ein enger Austausch zwischen der SNB und der FINMA erforderlich (oben Ziff. IV.A.3).

- 97 *Die SNB hat ihre Geld- und Währungspolitik dahingehend anzupassen, dass sie im Einklang mit mindestens dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» steht* (Rechtsbegehren 3.d).

Die SNB unterscheidet sich mit ihrer derzeitigen Strategie deutlich gegenüber dem Umgang mit Klimafinanzrisiken und Klimaschutz von diesen Netzwerken, zu denen sich die SNB öffentlich bekennt oder in einem Mitgliedschaftsverhältnis steht (BIS, FSB, NGFS). Gerade mit ihrer Auffassung, dass die Wahrscheinlichkeit «gering» sei, dass mit dem Klimawandel verbundene Risiken die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes gefährden (Rz. 42), steht sie alleine da. Die Haltung der SNB erstaunt. Die Klimaveränderungen wirken sich nicht anders auf die Schweiz aus, als beispielsweise auf die EU.

Auch die EZB, die BIS und das FSB haben zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen. Sie anerkennen aber - im Gegensatz zur SNB - ihre Verantwortung hinsichtlich der Berücksichtigung von Klimarisiken zur Wahrung der Stabilität des Finanzsystems. Benoît Coeuré, Mitglied des Executive Boards der EZB, formuliert es so: «*The ECB, acting within its mandate, can – and should – actively support the transition to a low-*

¹¹³ OMFIF, MAZARS, Tackling Climate Change, The role of banking regulation and supervision, 2020, abrufbar unter <https://www.omfif.org/wp-content/uploads/2020/02/Tackling-climate-change.pdf>.

carbon economy, in two ways: first, by helping to define the rules of the game and, second, by acting accordingly, without prejudice, to price stability.»¹¹⁴

Gerade weil der Klimawandel sich früher oder später auf die Stabilität des Finanzsystems auswirken wird, ist die SNB aufgrund des Gesetzes (Art. 5 Abs. 2 lit. e i.V.m. Art. 16a NBG sowie dem MoU mit der FINMA) verpflichtet, *zur Wahrung der Stabilität des Finanzsystems ihre Geld- und Währungspolitik klimaverträglich auszugestalten.*

**c) Was soll die SNB in Bezug auf ihre Anlagepolitik tun und warum?
(Rechtsbegehren 3.c, 3.e)**

- 98 Die SNB hat *Klimafinanzrisiken in ihrer Anlagepolitik zu berücksichtigen* (Rechtsbegehren 3.c).

Gemäss eigener Aussagen der SNB hat die Anlagebewirtschaftung bei der Erfüllung des geldpolitischen Auftrags, wozu der Beitrag zur Stabilität des Finanzsystems zählt (Art. 5 Abs. 2 Bst. e NBG), *unterstützend* zu wirken.¹¹⁵ Wie unter Rz. 89 ff. hiervor ausgeführt, wirken sich Klimarisiken direkt auf die Stabilität des Finanzsystems aus. Die SNB hat die ihrer Anlagepolitik zugrundeliegenden Klimafinanzrisiken zu kennen, und diese Risiken in ihre Anlageentscheide einfliessen zu lassen. Nur so kann sie ihre Anlagepolitik unterstützend zur Stabilität des Finanzsystems betreiben.

- 99 Die SNB hat ihre *Anlagepolitik dahingehend anzupassen, dass sie im Einklang mit mindestens dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» steht* (Rechtsbegehren 3.e).

Da die Anlagepolitik zur Stabilität des Finanzsystems als Ganzes beizutragen hat (Art. 5 Abs. 2 Bst. e NBG), und mit dem Klimawandel verbundene Risiken die Stabilität des Finanzsystems als Ganzes gefährden, ist die Anlagepolitik auch *klimaverträglich*, d.h. im Einklang mit dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel», zu gestalten.

Es geht entgegen der SNB nicht (nur) um einen wirtschaftlichen, politischen oder gesellschaftlichen Wandel (oben Rz. 43). Es geht vielmehr um eine ihrer Kernaufgaben, nämlich, zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen. Die mit dem Klimawandel verbundene Risiken gefährden diese Stabilität; dieser Ansicht sind nicht zuletzt NGFS, BIS und EZB (vgl. IV.C.3.a).

Es geht auch nicht um die Neutralität der SNB (oben Rz. 42).¹¹⁶ *Neutral ist sie nämlich keineswegs.* Mit ihrer Anlagepolitik unterstützt die SNB eine Temperaturerhöhung von 4

¹¹⁴ Benoît Cœuré, Monetary policy and climate change, Rede vom 8. November 2018 an einem Forum des NGFS, abrufbar unter <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp181108.en.html>.

¹¹⁵ Stellungnahme SNB (Beilage 7) vom 7. Februar 2020, S. 2.

¹¹⁶ Referat MAECHLER/MOSER, Klimarisiken und Zentralbanken aus der Sicht der SNB, Geldmarkt- Apéro vom 14. November 2019 in Genf, S. 3 und 9, abrufbar unter

– 6 Grad (oben Ziff. III.A) und *trägt damit zu einer gefährlichen Störung des Klimasystems bei*. Sie stellt sich damit nicht zuletzt gegen Art. 2 UNFCCC¹¹⁷ und Art. 2 Abs. 1 Bst. a und c des Pariser Übereinkommens.

Die SNB hat es dabei selbst in der Hand, ihre Ausschlusspolitik bei ihren Investitionen anzupassen. Gemäss Ziff. 4.2 der Richtlinien Anlagepolitik der SNB wird die Anlagepolitik und -strategie vom SNB-Direktorium definiert. Diese wird i.d.R. jährlich überprüft und gegebenenfalls an veränderte Geld- und währungspolitische Bedürfnisse und Marktverhältnisse angepasst (vgl. Ziff. 4.2 der Richtlinien Anlagepolitik). Gemäss Ziff. 1 dieser Richtlinien hat die SNB auch die Möglichkeit, in begründeten Fällen ohne Vorankündigung von diesen Richtlinien abzuweichen.

Es ist damit nicht so, dass die SNB keinen gesetzlichen Spielraum zur Anpassung ihrer Anlagepolitik hätte. Sie auferlegt sich ihre eng interpretierte Ausschlusspolitik hinsichtlich Investitionen in «systematische, grundlegende Menschenrechtsverletzungen und gravierende Umweltschäden»¹¹⁸ vielmehr selbst.

d) Rechenschaft (Rechtsbegehren 3.f)

- 100 Die SNB hat jährlich *Rechenschaft* über den Einbezug der Aspekte Klimafinanzrisiken und Klimaverträglichkeit in ihrer Anlagepolitik und in ihrer Geld- und Währungspolitik abzulegen (Rechtsbegehren 3.f).

Gemäss Art. 7 Abs. 2 NBG hat die SNB gegenüber der Bundesversammlung eine Rechenschaftspflicht über die Erfüllung ihrer Aufgaben gemäss Art. 5 NBG. Im jüngsten vorliegenden Rechenschaftsbericht 2018¹¹⁹ sind Klimarisiken mit ihren möglichen Auswirkungen auf die Stabilität des Finanzsystems kein Thema. Wie oben (Rz. 96 und 97) ausgeführt, ist es aber die Aufgabe der SNB, sich mit Klimarisiken auseinanderzusetzen, soweit sie die Stabilität des Finanzsystems beeinflussen können. Auch in ihrer Anlagepolitik ist sie aufgefordert, Klimarisiken zu berücksichtigen, da diese die Geld- und Währungspolitik unterstützen soll (siehe Rz. 98 und 99).

Diese Aufgaben fallen in den Anwendungsbereich von Art. 5 Abs. 2 NBG; weshalb die SNB darüber Rechenschaft abzulegen hat.

https://www.snb.ch/de/mmr/speeches/id/ref_20191114_amrtmo/source/ref_20191114_amrtmo.de.pdf.

¹¹⁷ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (UNFCCC), abgeschlossen in 1992.

¹¹⁸ Referat MAECHLER/MOSER (Fn. 116), S. 11.

¹¹⁹ Rechenschaftsbericht der SNB 2018, abrufbar unter https://www.snb.ch/de/i/about/pub/annrep/id/pub_annrep_2018.

D. Pflicht zur klimaverträglichen Ausrichtung der Finanzflüsse nach Verfassungs- und Völkerrecht (Rechtsbegehren 1.e, 1.f, 2.g, 3.d, 3.e)

1. Verpflichtung zur klimaverträglichen Ausrichtung der Finanzflüsse nach dem Pariser Übereinkommen

- 101 Das für die Schweiz verbindliche Pariser Übereinkommen soll die Verhinderung einer «gefährlichen Störung des Klimasystems» (Art. 2 UNFCCC) bewirken. Es kombiniert hierzu drei zusammenhängende Zielsetzungen:¹²⁰
- Die durchschnittliche globale Erwärmung soll im Vergleich zur vorindustriellen Zeit auf *deutlich unter 2 Grad Celsius* begrenzt werden, wobei *ein maximaler Temperaturanstieg von 1,5 Grad Celsius angestrebt* wird (Art. 2 Abs. 1 Bst. a Pariser Übereinkommen).
 - Die Fähigkeit zur Anpassung an die negativen Auswirkungen des Klimas soll erhöht werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. a Pariser Übereinkommen).
 - Die Finanzflüsse sollen klimaverträglich sowie auf eine verbesserte Anpassungsfähigkeit an ein verändertes Klima ausgerichtet werden (Art. 2 Abs. 1 Bst. c Pariser Übereinkommen).
- 102 Die Zielsetzung zum maximalen Temperaturstieg basiert auf einem langjährigen Expertendialog zwischen Staaten und Autoren des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)^{121, 122}. Der *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*

¹²⁰ KLEIN ET AL., *The Paris Agreement on Climate Change, Analysis and Commentary*, Oxford 2017, S. 127.

¹²¹ Das IPCC wurde im Rahmen der Vereinten Nationen geschaffen, um objektive wissenschaftliche Grundlagen zur Klimaerwärmung sowie ihren politischen und ökonomischen Auswirkungen bereitzustellen. Der IPCC ist zugleich zwischenstaatlicher Ausschuss mit 195 Mitgliedstaaten und wissenschaftliches Gremium. Er trägt die Ergebnisse Tausender Studien zusammen und bewertet diese aus kritischer wissenschaftlicher Sicht in seinen regelmässig erscheinenden Sachstandsberichten, denen alle Mitgliedsstaaten des IPCC zustimmen müssen, weshalb ihnen ein besonderes Gewicht zukommt, vgl. IPCC, Organization, www.ipcc.ch/organization/organization.shtml.

¹²² Vgl. Decision 10/CP.21, *The 2013–2015 review*, FCCC/CB/2015/Add.2 (29. Januar 2016) 23.

(SBSTA)¹²³ des UNFCCC schlug vor, dass auf jeden Fall vorsorglich angestrebt werden sollte, die Erderwärmung so weit unter 2 Grad zu limitieren wie möglich.¹²⁴

- 103 Das Ziel der klimaverträglichen Finanzflüsse adressiert sowohl private als auch öffentliche Finanzströme und unterstützt die Bemühungen, klimaunfreundliche Investitionen auslaufen zu lassen.¹²⁵ Das heisst, das Geld soll in umweltfreundliche und zukunftssträchtige, nicht aber in treibhausgasintensive Technologien und Energieträger investiert werden. *Klimaverträglich sind nur Investitionen und Finanzierungen, wenn sie mit dem Klimaziel nach Art. 2 Abs. 1 Bst. a Pariser Übereinkommen übereinstimmen.*¹²⁶
- 104 Es existieren derzeit keine Gerichtsentscheide oder gefestigte Lehrmeinungen zur Frage, ob Art. 2 Abs. 1 Bst. c des Pariser Übereinkommens unmittelbar anwendbar ist.¹²⁷ Jedenfalls richtet sich Art. 2 Abs. 1 Bst. c Pariser Übereinkommen an die rechtsetzenden Organe – in der Schweiz insbesondere die Bundesversammlung – die dieses umzusetzen haben.¹²⁸
- 105 Bislang blieb die Bundesversammlung untätig. Die Vereinten Nationen (UNO) haben in ihren neusten Empfehlungen an die Schweiz für die Umsetzung von Pakt I¹²⁹ festgehalten, dass sie *mit Besorgnis* zur Kenntnis nehmen, dass *schweizerische öffentliche und private Finanzinstitutionen trotz der schädlichen Auswirkungen auf das*

¹²³ «The SBSTA is one of two permanent subsidiary bodies to the Convention established by the COP/CMP. It supports the work of the COP and the CMP through the provision of timely information and advice on scientific and technological matters as they relate to the Convention or its Kyoto Protocol. (...) the SBSTA plays an important role as the link between the scientific information provided by expert sources such as the IPCC on the one hand, and the policy-oriented needs of the COP on the other hand. It works closely with the IPCC, sometimes requesting specific information or reports from it, and also collaborates with other relevant international organizations that share the common objective of sustainable development», vgl. https://unfccc.int/es/process/bodies/subsidiary-bodies/sbsta?bodies_documents%5B0%5D=year%3A2017&bodies_documents%5B1%5D=year%3A2006.

¹²⁴ Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice, forty-second session, Bonn 1-11 June 2015, Report on the structured expert dialogue on the 2013-2015 review, FCCC/SB/2015/INF.1, Message 10.

¹²⁵ BODANSKY ET AL., International Climate Change Law, Oxford 2017, S. 230.

¹²⁶ ZAHAR, The Paris Agreement and the Gradual Development of a Law on Climate Finance, Climate Law 6 (2016) 75–90, S. 81; BAFU, Klima und Finanzmarkt, 22. Oktober 2019, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/klima-und-finanzmarkt.html>.

¹²⁷ Verneinend EGGEN/STENGEL (Fn. 77), Rz. 31.

¹²⁸ WEBER/HÖSLI (Fn. 36), S. 579.

¹²⁹ Der Bundesrat, Empfehlungen der UNO für die Umsetzung von Pakt I durch die Schweiz, 22. Oktober 2019, abrufbar unter <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76762.html>.

*Klima weiterhin erhebliche Investitionen in die Industrie für fossile Brennstoffe tätigen.*¹³⁰
Die UNO fordern die Schweiz auf, ihre Bemühungen zu intensivieren, um ihr Reduktionziel bis 2020 zu erreichen, und ihr Ziel für das Jahr 2030 nach oben zu revidieren, um es mit der Verpflichtung zur Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,5 Grad in Einklang zu bringen.¹³¹

- 106 Auch wenn die Zielsetzungen des Pariser Übereinkommens möglicherweise nicht unmittelbar anwendbar sind – sie sind für die Auslegung des Vorsorgeprinzips (hierzu unten Ziff. IV.D.2) und der staatlichen Schutzpflicht (hierzu unten Ziff. IV.D.3) entscheidend.

2. Verpflichtung zur klimaverträglichen Ausrichtung der Finanzflüsse nach dem Vorsorgeprinzip

- 107 Das Vorsorgeprinzip ist ein tragendes umweltrechtliches Grundprinzip,¹³² welches mit Art. 74 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 BV im Bereich des Umweltschutzes auf Verfassungsstufe verankert ist. Nach dem Vorsorgeprinzip hat der Bund den Menschen und seine natürliche Umwelt *präventiv* vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen.¹³³ Übersetzt auf den Klimabereich heisst das, dass *der Bund präventiv dafür zu sorgen hat, dass schädliche Folgen der Klimaerwärmung für den Menschen durch übermässige Treibhausgasemissionen vermieden werden.*

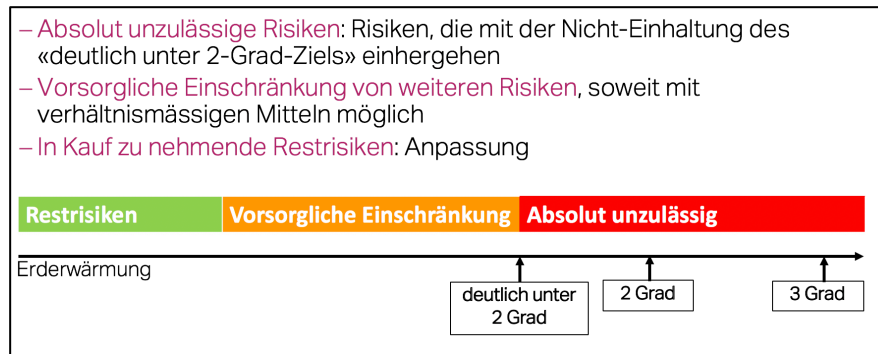
¹³⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Suisse, Rz. 18, S. 3, abrufbar unter https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en.

¹³¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Fn. 130), Rz. 19, S. 3.

¹³² GRIFFEL, Art. 74 BV, in: WALDMANN (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Art. 74, N 18 und 32.

¹³³ GRIFFEL (Fn. 132), N 33.

- 108 Zwar bedeutet das Vorsorgeprinzip nicht, dass sämtliche erdenkbaren Risiken vermieden werden müssen. In Anlehnung an die im Fall Kernkraftwerk Mühleberg¹³⁴ vom Bundesgericht entwickelten Abstufungen des Vorsorgeprinzips sind jedenfalls die Risiken, die mit der *Nicht-Einhaltung des auf umfangreichen wissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden (Rz. 102), international vereinbarten «deutlich unter 2-Grad-Ziels» (Rz. 101)* einhergehen, nach dem Vorsorgeprinzip *«absolut unzulässig»*:



- 109 Entsprechend «absolut unzulässig» ist es auch, wenn die *Finanzflüsse nicht mit der Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» in Einklang* stehen (oben Rz. 103). Doch weder die Finanzmarktregulierung noch die Umweltgesetzgebung bieten derzeit eine Antwort darauf, wie Risiken durch nicht klimaverträgliche, d.h. nicht mit dem mindestens «deutlich unter 2-Grad-Ziels» kompatible, Finanzflüsse vermieden werden können.
- 110 Dem Vorsorgeprinzip kommt in solchen Fällen, d.h. in Fällen, «in denen sich die Beantwortung einer Rechtsfrage weder an eine spezifische gesetzliche Konkretisierung des Vorsorgeprinzips noch an eine andere Norm anknüpfen lässt», ein *justiziabler Teilgehalt* zu. In diesen Fällen *ist das Vorsorgeprinzip selbst der einschlägige, unmittelbar anwendbare Rechtssatz*, der zur Beantwortung der Rechtsfrage führt.¹³⁵ Das Vorsorgeprinzip enthält so *direkt anwendbare Handlungsanweisungen an die Behörden, die sich aus keiner anderen Norm ableiten lassen und sich mittelbar auf die Rechtstellung des Einzelnen auswirken.*¹³⁶
- 111 Vor diesem Hintergrund können und müssen die OAK BV und die FINMA als dezentrale Verwaltungseinheiten der Bundesverwaltung (Rz. 10) direkt gestützt auf das Vorsorgeprinzip mit den ihnen zur Verfügung stehenden Aufsichtsmitteln dafür sorgen, dass die direkt und indirekt beaufsichtigten Institute ihre Finanzflüsse in Einklang mit mindestens dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» bringen.

¹³⁴ BGE 139 II 185 E. 11.3.

¹³⁵ GRIFFEL/RAUSCH/ADLER, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich 2011, Art. 1 N 21.

¹³⁶ GRIFFEL/RAUSCH/ADLER (Fn. 135), Art. 1 N 21, mit Verweis auf die einschlägige Rechtsprechung.

112 Die SNB, ebenfalls Trägerin von öffentlichen Aufgaben, hat in Nachachtung des Vorsorgeprinzips dafür zu sorgen, dass sie ihre Finanzflüsse in Einklang mit mindestens dem «deutlich unter 2-Grad-Ziel» bringt.

3. Verpflichtung zur klimaverträglichen Ausrichtung der Finanzflüsse zur Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht

a) Die Beschwerdegegnerinnen sind an die Grundrechte gebunden

113 Da die Beschwerdegegnerinnen staatliche Aufgaben wahrnehmen, sind sie in allen – auch privatrechtlichen – Handlungen *an die Grundrechte gebunden*.¹³⁷ Der Staat soll sich der Grundrechtsverpflichtung nicht durch die Delegation von staatlichen Aufgaben an privatrechtliche Rechtsträger entziehen können.¹³⁸

b) Das Recht auf Leben (Art. 10 BV) beinhaltet staatliche Schutzpflicht vor drohender Lebensgefährdung

114 Das Recht auf Leben (Art. 10 BV) schützt den Zustand des Lebendigseins.¹³⁹ Als Beeinträchtigung gilt nicht nur die Tötung, sondern bereits die Gefährdung des Lebens.¹⁴⁰ Insbesondere umfasst das Recht auf Leben *staatliche Schutzpflichten* der Schweiz – und dies auch in Fällen, in denen das Leben durch Naturkatastrophen, wie sie die Klimaveränderung darstellt, gefährdet wird.¹⁴¹ Damit staatliche Schutzpflichten tatsächlich zum Tragen kommen, muss entweder bereits eine konkrete Grundrechtsbeeinträchtigung (d.h. mindestens eine Gefährdung des Lebens) vorliegen oder aber eine solche mindestens mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit drohen.¹⁴²

115 Mit dem Klimawandel droht eine Gefährdung des Lebens durch Naturkatastrophen wie Hitzeperioden. Diese drohende Gefährdung hat sich in der Schweiz schon mannigfach verwirklicht:

- Hitzesommer 2003: 975 zusätzliche Todesfälle¹⁴³

¹³⁷ Für die *SNB* vgl. BGE 109 Ib 146 E. 4 sowie KAUFMANN/UTZ, Art. 99 BV (Fn. 57), Art. 99 N 16. Für die *F/IMA* vgl. KAUFMANN/UTZ, Art. 98 BV (Fn. 57), Art. 98 N 39. Für *OAK BV* vgl. Art. 35 Abs. 2 BV sowie WALDMANN, Art. 35 BV, in: WALDMANN et al. (Hrsg.) Bundesverfassung, Basler Kommentar 2015, Art. 35 N 20.

¹³⁸ WALDMANN (Fn. 137), Art. 35 N 19.

¹³⁹ TSCHENTSCHER, Art. 10 BV, in: WALDMANN et al. (Hrsg.), Bundesverfassung, Basler Kommentar 2015, Art. 10 N 9.

¹⁴⁰ TSCHENTSCHER (Fn. 139), Art. 10 N 10. Nach SCHEFER MARKUS, Beeinträchtigung von Grundrechten, in: MERTEN/PAPIER (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. VII-2, Heidelberg 2007, S. 159, muss im Übrigen der Eintritt der Beeinträchtigung nicht abgewartet werden: Die Gefahr einer Verletzung genügt.

¹⁴¹ TSCHENTSCHER (Fn. 139), Art. 10 N 18.

¹⁴² WALDMANN, Art. 35 BV (Fn. 137), Art. 35 N 43.

¹⁴³ VICEDO-CABRERA ET AL., Excess mortality during the warm summer of 2015 in Switzerland, *Swiss Medical Weekly* 2016, S. 1, abrufbar unter

- Hitzesommer 2015: 804 zusätzliche Todesfälle¹⁴⁴
- Hitzesommer 2018: 177 zusätzliche Todesfälle¹⁴⁵

Das Risiko der klimawandelbedingten erhöhten Mortalität trifft dabei besonders ältere Menschen. Vom zusätzlichen Mortalitätsrisiko waren zum Beispiel im Jahr 2015 zu 77 % Menschen im Alter von über 75 Jahren betroffen.¹⁴⁶

- 116 Nachdem das Leben älterer Menschen über 75 Jahre in Hitzeperioden gefährdet ist, obliegt dem Staat – und damit *auch den grundrechtsgebundenen Beschwerdegegnerinnen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich* – insbesondere dieser Bevölkerungsgruppe gegenüber eine *Schutzpflicht*.
- 117 Dass neben den älteren Menschen auch die Allgemeinheit davon profitieren würde, wenn die Beschwerdegegnerinnen ihre Schutzpflichten wahrnehmen würden, ändert an der Existenz der Schutzpflicht nichts. Grundrechte schützen sodann umso besser gegen eine Gefahr, je breiter der Kreis der allfällig negativ Betroffenen ist.¹⁴⁷
- 118 Es ist heute im Übrigen weithin – beispielsweise vom *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) – anerkannt, dass der Klimawandel eine *Menschenrechtskrise* darstellt, und dass das internationale Menschenrecht alle Staaten verpflichtet, die erforderlichen Schritte in Bezug auf Gesetz, Politik, Institutionen und öffentliche Haushalte zu unternehmen, um die Menschen vor Schäden zu schützen.¹⁴⁸ Gerade kürzlich hat sich der *UN Special Rapporteur on Human Rights and the Environment* – aus aktuellem Anlass in Bezug auf Irland – wieder zur Frage der

https://www.researchgate.net/publication/312044258_Excess_mortality_during_the_warm_summer_of_2015_in_Switzerland.

¹⁴⁴ VICEDO-CABRERA et al. (Fn. 143) S. 1.

¹⁴⁵ BAFU et al. (Hrsg.) 2019: Hitze und Trockenheit im Sommer 2018. Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. Bundesamt für Umwelt, Bern. Umwelt-Zustand Klima Nr. 1909: 91, S. 29, abrufbar unter <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/publikationen-studien/publikationen/hitze-und-trockenheit.html>.

¹⁴⁶ VICEDO-CABRERA et al. (Fn. 143), S. 6.

¹⁴⁷ SCHEFER, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Zur Dogmatik von Art. 36 BV, Bern 2006, S. 50.

¹⁴⁸ ZRAL HUSSEIN, 'Burning Down the House', December 2015, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/BurningDowntheHouse.aspx>; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR); Understanding Human Rights and Climate Change, abrufbar unter <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/COP21.pdf>; Oslo Principles on Global Obligations to Reduce Climate Change, 1. März 2015, abrufbar unter <http://globaljustice.yale.edu/sites/default/files/files/OsloPrinciples.pdf>; vgl. zur Einordnung BÄHR/BRUNNER/CASPER/LUSTIG, KlimaSeniorinnen: lessons from the Swiss senior women's case for future climate litigation, *Journal of Human Rights and the Environment*, Vol. 9 Nr. 2, September 2018, 194–221, S. 218, abrufbar unter <https://www.elgaronline.com/view/journals/jhre/9-2/jhre.2018.02.04.xml?pdfVersion=true>.

Schutzpflicht vor Klimafolgeschäden geäussert, was analog für die Schweiz gelten muss:

«There is **no doubt that climate change is already violating the right to life and other human rights today**. In the future, these violations will expand in terms of geographic scope, severity, and the number of people affected unless effective measures are implemented in the short term to reduce greenhouse gas emissions and protect natural carbon sinks.»¹⁴⁹

Gleichermaßen haben an der Klimakonferenz in Kattowitz *UN Independent Human Rights Experts* die Vertragsstaaten zur Wahrnehmung ihrer Schutzpflichten aufgerufen:

« (...) as human rights experts we urge States to rapidly deploy effective actions capable of achieving the 1.5°C target in the Paris Agreement. (...) as recognized in the Paris Agreement, **States must ensure that all actions taken to address climate change are in full accordance with their human rights obligations.**»¹⁵⁰

- 119 *Der Umfang der staatlichen Schutzpflicht* misst sich dabei am in Art. 74 Abs. 2 BV verankerten *Vorsorgeprinzip*. Nach dem Vorsorgeprinzip hat der Staat «den Menschen» – also jeden Menschen – in seiner natürlichen Umwelt *präventiv* zu schützen. Risiken, die mit der *Nicht-Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels»* einhergehen, sind nach dem Vorsorgeprinzip «*absolut unzulässig*». Entsprechend «absolut unzulässig» im Sinne des Vorsorgeprinzips ist es auch, wenn die *Finanzflüsse nicht mit der Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» in Einklang* stehen (oben Rz. 103 und 109). Dies muss erst recht für die Schutzpflicht gelten: Die Schutzpflicht des Staates gegenüber *besonders verletzlichen Bevölkerungsgruppen* vor Gefährdungen des Lebens durch Naturkatastrophen (Art. 10 BV) kann nicht weniger weit gehen als die Pflicht des Staates *gegenüber der gesamten Bevölkerung*, präventiv zu handeln. Zum selben Ergebnis gelangt man, wenn man den Umfang der Schutzpflicht nach den für die Schweiz verbindlichen Zielen des Pariser Übereinkommens (oben Ziff. IV.D.1) bemisst.
- 120 Eine neue Studie zeigt klar auf, dass die *Begrenzung der Erderwärmung auf unter 2 Grad* gerade auch in der Schweiz (Zentraleuropa) und im Vergleich mit anderen

¹⁴⁹ DAVID R. BOYD, UN Special Rapporteur on Human Rights and Environment, Statement on the human rights obligations related to climate change, with a particular focus on the right to life, 25. Oktober 2018, Rz. 58, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/FriendsIrishEnvironment25Oct2018.pdf>

¹⁵⁰ Joint statement of the United Nations Special Procedures Mandate Holders on the occasion of the 24th Conference of the Parties to the UNFCCC, 6 December 2018, abrufbar unter <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23982&LangID=E>. Das Bundesgericht hat demgegenüber in BGer 1C_37/2019 vom 5. Mai 2020 jüngst die Auffassung vertreten, dass im Zusammenhang mit der Klimaerwärmung keine staatliche Schutzpflicht bestehe, weil noch Zeit bestehe, diese abzumildern; ein Entscheid des EGMR wird hierzu Klarheit bringen.

Regionen *einen starken Anstieg der temperaturbedingten Mortalität tatsächlich verhindern kann.*¹⁵¹

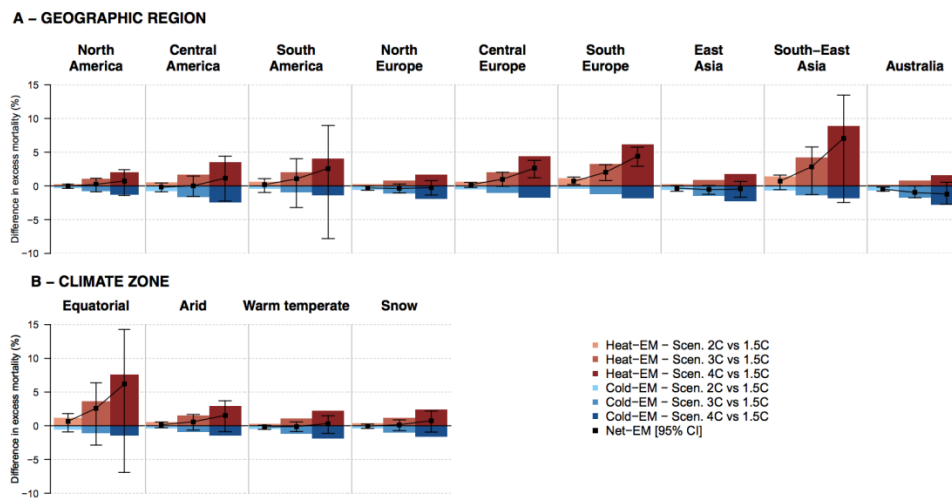


Fig. 2 Trends in changes in excess mortality projected for warming in 2, 3 and 4 °C, relative to 1.5 °C, by geographic region and climate zone. Red and blue bars represent changes in heat (above minimum mortality temperature) and cold (below minimum mortality temperature) excess mortality, respectively, while black squares correspond to net excess mortality (heat+cold) and its 95% confidence interval.

Quelle: VICEDO-CABRERA (Fn. 151), Figur 2.

- 121 Auch wenn von der Schutzpflicht primär der Gesetzgeber – d.h. insbesondere die angerufene Bundesversammlung – angesprochen ist,¹⁵² haben die *rechtsanwendenden Behörden die Gesetze bei deren Anwendung jedenfalls grundrechtskonform auszulegen.*¹⁵³ Insgesamt hat der Staat die zum Schutz der Grundrechte erforderlichen rechtlichen und tatsächlichen Massnahmen zu treffen sowie die notwendigen organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen sicherzustellen.¹⁵⁴ Dies gilt erst recht, wenn es sich um qualifizierte Schutzgüter wie das Recht auf Leben handelt und die Eintretensgefahr wie bei den gegebenenfalls lebensbedrohlichen Folgen der Klimaerwärmung erheblich ist.¹⁵⁵
- 122 Im Einzelnen heisst das, dass *sämtliche* Beschwerdegegnerinnen auch vor dem Hintergrund ihrer *Schutzpflicht* unter Zuhandnahme des *Vorsorgeprinzips als gesetzliche Grundlage* (oben Ziff. IV.D.2) dafür zu sorgen haben, dass ihre Finanzflüsse

¹⁵¹ VICEDO-CABRERA et al., Temperature-related mortality impacts under and beyond Paris Agreement climate change scenarios, *Climatic Change*, 13. September 2018, S. 396, abrufbar unter <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10584-018-2274-3.pdf>.

¹⁵² WALDMANN, Art. 35 BV (Fn. 137), Art. 35 N 45; SCHWEIZER, Art. 35 BV, in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), *Die schweizerische Bundesverfassung*, Zürich, St. Gallen 2014, Art. 35 N 56.

¹⁵³ SCHWEIZER (Fn. 152), Art. 35 N 56.

¹⁵⁴ WALDMANN, Art. 35 BV (Fn. 137) Art. 35 N 49.

¹⁵⁵ Vgl. WALDMANN, Art. 35 BV (Fn. 137), Art. 35 N 49.

resp. die Finanzflüsse der direkt und indirekt beaufsichtigten Institute mit der Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» in Einklang gebracht werden.

- 123 Zum selben oder ähnlichen Ergebnis gelangt man über eine *grundrechts- und völkerrechtskonforme Auslegung des geltenden Finanzmarktrechts*:
- *Zur OAK BV*: Nach ABEGGLEN ist beispielsweise das Unterlassen einer Allokation auf fossile Brennstoffe zulässig, wenn dies nicht zu einer fehlerhaften Diversifikation führt und auch weiterhin ein angemessener, risikoadjustierter Ertrag resultiert.¹⁵⁶ Es besteht bei der Vermögensverwaltung mithin ein Ermessensspielraum. Wenn ansonsten Grundrechte und Völkerrecht verletzt werden, *muss* von diesem Spielraum Gebrauch gemacht werden. *Insofern ist das Ermessen gebunden*. Die grundrechts- und völkerrechtskonforme Auslegung der Grundsätze der Vermögensverwaltung (Art. 71 BVG und Art. 50 ff. BVV 2) gebieten es, dass neben Sicherheit, Ertrag, Risikodiversifizierung und Liquidität ebenfalls berücksichtigt wird, dass die Anlagestrategie insgesamt mit der Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» in Einklang steht. Die OAK BV hat dies im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit sicherzustellen.
 - *Zur FINMA*: Die Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte, dessen Schutz die Aufgabe der FINMA ist (Art. 4 FINMAG), enthält auch den Systemschutz. Die FINMA hat neben der SNB ihren Beitrag zur Stabilitätssorge zu leisten.¹⁵⁷ Diesbezüglich kann nach unten (zur SNB) verwiesen werden.
 - *Zur SNB*: Die SNB führt als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die «dem Gesamtinteresse des Landes» dient (Art. 99 Abs. 2 BV). Art. 99 BV steht nicht isoliert da, sondern die Auslegung der Bestimmung ist einem ganzheitlichen Verfassungsverständnis verpflichtet.¹⁵⁸ Darauf verweist gerade Art. 99 Abs. 2 BV mit der Formulierung «Gesamtinteressen des Landes» explizit. Zu den Gesamtinteressen des Landes gehören auch die Gewährleistung der Grundrechte (Rz. 114 ff.), die Wahrung des Vorsorgeprinzips (oben Ziff. IV.D.2) und die Beachtung des Nachhaltigkeitsprinzips (unten Ziff. IV.D.4). Auch die Aufgabe der SNB, zur Stabilität des Finanzsystems beizutragen (Art. 5 Abs. 2 Bst. e NBG), hat im Gesamtinteresse des Landes zu erfolgen (Art. 99 Abs. 2 BV, Art. 5 Abs. 1 NBG). Die verfassungs- und völkerrechtskonforme Auslegung der Aufgaben der SNB (Art. 5 NBG) ergibt, dass die SNB ihre geld- und währungspolitischen Aufgaben so zu erfüllen hat, dass sie insgesamt *mit der Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» in Einklang* stehen. Daran ändert die Unabhängigkeit der SNB nichts – die Unabhängigkeit entbindet nicht von der Grundrechtsbindung. *Die Unabhängigkeit bewirkt nicht, dass die SNB das Verfassungs- und Völkerrecht nicht zu beachten hätte*.

¹⁵⁶ ABEGGLEN (Fn. 77), Rz. 3.

¹⁵⁷ WINZELER (Fn. 51), Rz. 12.

¹⁵⁸ Vgl. TSCHANNEN, Verfassungsauslegung, in THÜRER (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, Rz. 21.

- 124 Insgesamt obliegt damit den grundrechtsgebundenen Beschwerdegegnerinnen, ihre staatliche Schutzpflicht vor lebensgefährdenden Klimafolgen mit sämtlichen ihnen zur Verfügung stehenden, nötigen Massnahmen wahrzunehmen, insbesondere mittels grundrechtskonformer Auslegung des geltenden Rechts. Auch wenn ihnen bei der *Wahl der Mittel* ein Ermessensspielraum zukommt, ist *im Ergebnis* sicherzustellen, dass die *Finanzflüsse mit der Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» in Einklang* stehen (oben Rz. 119). Dasselbe gilt analog für die aus der Europäischen Menschenrechtskonvention fliessenden Schutzpflichten, insbesondere Art. 2 und 8 EMRK.¹⁵⁹
- 125 Für das derzeitige Nichtwahrnehmen der staatlichen Schutzpflicht durch die Beschwerdegegnerinnen gibt es keinerlei Rechtfertigungsgründe. Die Schutzpflicht im Sinne von Art. 10 BV entspricht zudem mindestens derjenigen nach Art. 2 EMRK; und Art. 2 EMRK sieht, anders als Art. 10 BV, von vorneherein keine Rechtfertigungsmöglichkeiten vor (vgl. Art. 2 Abs. 2 EMRK).

4. Verpflichtung zur klimaverträglichen Ausrichtung der Finanzflüsse aufgrund des Grundsatzes der Nachhaltigkeit

- 126 Mit ihrer derzeitigen Politik beachten die Beschwerdegegnerinnen zudem den Grundsatz der Nachhaltigkeit zu wenig oder gar nicht:
- 127 In impliziter Anlehnung an die Definition der Nachhaltigkeit gemäss der Brundtland-Kommission¹⁶⁰ erwähnt die Bundesverfassung in Art. 2 Abs. 2 die *nachhaltige Entwicklung* als einen der Zwecke der Eidgenossenschaft. Sie ist eng verknüpft mit der langfristigen Sicherung einer natürlichen Umwelt im Sinne von Art. 2 Abs. 4 BV.¹⁶¹ Diese wiederum hat generelle Bedeutung für den Bestand einer lebenswerten Gesellschaft;¹⁶² so führte der Bundesrat aus, dass eine *«staatliche Gemeinschaft in einer ausgebeuteten und zerstörten Umwelt auf die Dauer nicht überlebensfähig ist.»*¹⁶³
- 128 Diese Zweckbestimmungen enthalten zwar weder Handlungskompetenzen noch Gesetzgebungsaufträge noch verfassungsmässige Rechte; sie sind aber eine *«rechtlich verbindliche Handlungsrichtlinie»*¹⁶⁴ und haben *«programmatische Bedeutung»*.¹⁶⁵ Sie unterstreichen, dass der Staat insgesamt nachhaltig handeln soll.¹⁶⁶ Damit sind sie einerseits *«verpflichtender Handlungsauftrag»* an die Adresse der

¹⁵⁹ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), abgeschlossen am 4. November 1950, SR 0.101.

¹⁶⁰ Vgl. MADER, Die Umwelt in neuer Verfassung? Anmerkungen zu umweltschutzrelevanten Bestimmungen der neuen Bundesverfassung, URP 2000 105, S. 110.

¹⁶¹ Vgl. BELSER, Art. 2 BV, in: WALDMANN (Hrsg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Rn. 17.

¹⁶² EHRENZELLER, Art. 2 BV, in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich, St. Gallen 2014, Art. 2 N 24.

¹⁶³ Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1, S. 127.

¹⁶⁴ EHRENZELLER (Fn. 162), N. 11.

¹⁶⁵ BELSER (Fn. 161), Rn. 7; MADER (Fn. 160), S. 108.

¹⁶⁶ EHRENZELLER (Fn. 162), N. 20.

gesetzgebenden und gesetzesanwendenden Behörden.¹⁶⁷ *Andererseits sind sie bei der Konkretisierung von offenen Verfassungsnormen in Rechtsetzung und Rechtsanwendung als Auslegehilfe beizuziehen.*¹⁶⁸ Dabei ist das Ziel der «dauerhaften Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen» den anderen Zielen, namentlich auch zur Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt (Art. 2 Abs. 2 BV), gleichgestellt und gegen diese abzuwägen.

129 Auch *Art. 73 BV* unter dem Sachtitel «Nachhaltigkeit» bringt ein «mit Nachdruck» gewolltes Verfassungsprinzip zum Ausdruck. Dieser Grundsatz ist als *richtungsweisende Wertentscheidung* zu berücksichtigen.¹⁶⁹

130 Der Klimaschutz stellt im Hinblick auf die Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung ohne Zweifel eine der grössten Herausforderungen dar. Gerät das Klima aus dem Gleichgewicht, wird der Grundsatz von Art. 73 BV, wonach «ein auf Dauer ausgewogene[s] Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen andererseits» anzustreben ist, klarerweise verletzt.

131 Auch vor dem Hintergrund von Art. 2 Abs. 2 und 4 und Art. 73 BV haben die Beschwerdegegnerinnen also sicherzustellen, dass die *Finanzflüsse mit der Einhaltung des «deutlich unter 2-Grad-Ziels» in Einklang* stehen.

¹⁶⁷ EHRENZELLER (Fn. 162), N. 14.

¹⁶⁸ EHRENZELLER (Fn. 162), N. 11.

¹⁶⁹ GRIFFEL (Fn. 132), N. 18 und 32.

V. Schlussfolgerungen

- 132 Bereits unter geltendem Recht haben die Beschwerdegegnerinnen einen erheblichen Handlungsspielraum. Sie nutzen diesen Handlungsspielraum nicht aus.

Im Wesentlichen *berücksichtigen sie in ihrer Rechtsanwendung nicht das Recht als Ganzes, sondern ausschliesslich die Sozialversicherungs- resp. die Finanzmarktgesetzgebung*. Internationale Vereinbarungen wie die Aarhus-Konvention und das Pariser Übereinkommen finden ebensowenig Beachtung wie das Vorsorgeprinzip und die staatliche Schutzpflicht, wonach der Staat die Bürgerinnen und Bürger *präventiv vor einer gefährlichen Störung des Klimasystems zu schützen* hat. Die Beschwerdegegnerinnen sehen auch darüber hinweg, dass das Ziel der dauerhaften Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen den anderen Zielen, namentlich auch der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt (Art. 2 Abs. 2 BV), gleichgestellt ist.

Sie fokussieren sich damit zu Unrecht lediglich auf die Klimafinanzrisiken, nicht aber auch auf die *Klimaverträglichkeit der Finanzflüsse*.

Auch in Bezug auf *Klimafinanzrisiken* legen die Beschwerdegegnerinnen die Sozialversicherungs- resp. die Finanzmarktgesetzgebung nur zögerlich in Richtung Einbezug von Klimafinanzrisiken aus und verweisen im Übrigen auf die Bundesversammlung als Gesetzgeberin.

- 133 Die Beschwerdegegnerinnen geraten damit nicht nur im internationalen Vergleich ins Hintertreffen. Die OAK BV trägt durch ihre Untätigkeit in Bezug auf Klimafinanzrisiken zur *Gefährdung der zwangsweise gesparten Pensionskassengelder* bei. Auch die FINMA unternimmt derzeit noch zu wenig für den Schutz der Gläubigerinnen und Gläubiger und der Anlegerinnen und Anleger. Die *Zukunftsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz*, zu welcher die FINMA beizutragen hat, *erscheint nicht gewährleistet*. Die SNB schliesslich *vernachlässigt 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.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates, sehr geehrter Herr Präsident der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, sehr geehrte Damen und Herren Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung, und bitten Sie höflich um Schutz der eingangs gestellten Rechtsbegehren.

Freundliche Grüsse



Cordelia Bähr
lic. iur., LL.M. Public Law (LSE), Rechtsanwältin

Beilagen: Gemäss separatem Beilagenverzeichnis
Kopie: Klientenschaft

Beilagenverzeichnis

- Beilage 1: Vollmacht
- Beilage 2: Gesuch um Auskunft über Informationen zum Klimaschutz und zu Klimafinanzrisiken vom 10. Dezember 2019 an OAK BV
- Beilage 3: Auskunft der OAK BV vom 21. Januar 2020
- Beilage 4: Gesuch um Auskunft über Informationen zum Klimaschutz und zu Klimafinanzrisiken vom 10. Dezember 2019 an FINMA
- Beilage 5: Auskunft der FINMA vom 31. Januar 2020
- Beilage 6: Gesuch um Auskunft über Informationen zum Klimaschutz und Klimarisiken vom 10. Dezember 2019 an SNB
- Beilage 7: Stellungnahme der SNB zum Gesuch um Auskunft über Informationen zum Klimaschutz und zu Klimafinanzrisiken vom 7. Februar 2020