

Vernehmlassung zur Änderung der Eigenmittelverordnung: Musterstellungnahme

Beurteilung der Vorlage

- **Wir begrüssen die Absicht des Bundesrates**, mit der vorgeschlagenen Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV), die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht verabschiedeten finalen Basel III-Standards ins Schweizer Recht zu überführen mit dem Ziel, die Stabilität des Finanzsystems zu stärken und eine weitgehende Konformität mit dem Basler Mindeststandard sicherzustellen. Die Zielsetzung der Reform, dass risikoreichere Geschäfte mit mehr Eigenmitteln unterlegt werden müssen als risikoärmere und die Kapitalanforderungen an Banken transparent und international vergleichbar berechnet werden, erachten wir als wichtig und unterstützenswert.
- **Wir sehen es jedoch als sehr kritisch, dass der Bundesrat den bei der Umsetzung des Basler Mindeststandards bestehenden nationalen Handlungsspielraum nicht nutzt, um bei der Festlegung der Eigenmittelanforderungen speziell auch klima- und biodiversitätsbedingte finanzielle Risiken zu berücksichtigen.** Die Ausklammerung von Klima- und Biodiversitätsrisiken steht u.E. im Widerspruch zur Absicht der Basel III-Reform, u.a. mit strengeren Regeln für Eigenkapital die Resilienz des Bankensektors in Stresssituationen zu erhöhen, und läuft dem Bemühen entgegen, sämtliche für die Stabilität des Finanzsektors bedeutende Risiken zu identifizieren und zu verringern.
- Wie zahlreiche Studien (z.B. ETHZ¹) belegen und immer mehr Zentralbanken und Finanzmarktregulatoren anerkennen (z.B. ECB²), sind **Klima- und Biodiversitätsrisiken als systemische Risiken für das Finanzsystem** zu behandeln, die sich auf zentrale makroökonomische Indikatoren wie Wirtschaftswachstum und Inflation auswirken³. Physische und transitorische Klima- und Umwelt Risiken haben zudem Folgen für den Wert und das Risikoprofil der von Banken gehaltenen Vermögenswerte und können eine verfrühte Entwertung derselben nach sich ziehen (sog. stranded assets). **Eine Differenzierung der Eigenkapitalanforderungen nach Massgabe der von den Banken gehaltenen, gegenüber dem Klimawandel und Biodiversitätsverlust exponierten Aktiva** ist eine einfach umsetzbare, risikobasierte Lösung, um den Auf- und Ausbau «toxischer» Vermögenswerte in den Bilanzen von Banken zu verhindern und die langfristige Stabilität des Finanzsystems sicherzustellen. Gleichzeitig wird damit ein wichtiger Anreiz gesetzt, damit Banken aufhören, weiterhin in grossem Ausmass Kapital für klima- und biodiversitätsschädigende Wirtschaftsaktivitäten zur Verfügung stellen und damit die Klima- und Biodiversitätskrise befeuern.

¹ ETHZ Working Paper (2020): Taming the Green Swan: How to improve climate-related financial risk assessments. <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/mtec/cer-eth/cer-eth-dam/documents/working-papers/WP-20-340.pdf>.

² https://www.ecb.europa.eu/ecb/climate/managing_mitigating_climatel_risk/html/index.de.html.

³ ECB Working Paper (2021): Feeling the Heat: Extreme Temperature and Price Stability. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3981219.

Anträge

- **Wir beantragen, die Vorlage dahingehend zu überarbeiten, dass Klima- und Biodiversitätsrisiken bei der risikogewichteten Bestimmung der Eigenmittelanforderungen von Banken explizit berücksichtigt werden.** Um dem unterschiedlichen Entwicklungsstand bei der Analyse und Messung von Klima- und Biodiversitätsrisiken Rechnung zu tragen, ist die differenzierte Eigenmittelunterlegung zunächst auf Klimarisiken zu konzentrieren und danach auf Biodiversitätsrisiken auszuweiten. **Die ERV ist entsprechend bis 2023 (Klimarisiken) bzw. bis spätestens 2030 (Biodiversitätsrisiken) anzupassen.**
- **Konkret fordern wir:**
 1. **in der anstehenden Änderung der ERV die Risikogewichtung für Finanzanlagen und Kredite von Banken nach Massgabe ihrer Exposition gegenüber fossilen Energieträgern zu erhöhen.** In Anlehnung an ein von der NGO Finance Watch vorgeschlagenes Berechnungsmodell wären die risikogewichteten Eigenmittelanforderungen für die Erschliessung und Förderung neuer fossiler Brenn- und Treibstoffe (Kohle, Erdöl, Erdgas) auf 1250% und für bestehende fossile Energieprojekte auf 150% anzuheben⁴.
 2. **in der ERV die Möglichkeit vorzusehen, sämtliche dauerhaft umweltschädigende wirtschaftliche Aktivitäten, Unternehmen und Subsektoren mit höheren Kapitalanforderungen zu belegen.** Dies erfolgt aus der Überlegung heraus, dass dauerhaft umweltschädigende Aktivitäten, Unternehmen und Subsektoren vor dem Hintergrund des unvermeidlichen Übergangs zu einer nachhaltigeren Wirtschaft mit grossen finanziellen Risiken verbunden sind und daher in Zukunft möglichst keine Finanzmittel flüsse mehr erhalten sollten⁵.
 3. **in Ergänzung zur vorgeschlagenen Eigenkapitaldifferenzierung die Eignung weiterer makroprudenzieller Massnahmen wie z.B. Konzentrationslimiten oder -buffer für Klima- und Biodiversitätsrisiken zu prüfen.**
 4. **die aufsichtsrechtlichen Kompetenzen von SNB und FINMA zu stärken, damit diese die Möglichkeit erhalten, die Einhaltung der neuen Eigenkapitalvorschriften zu kontrollieren bzw. sicherzustellen.** Nur wenn die Angemessenheit der Eigenkapitalausstattung in Bezug auf Klima- und Biodiversitätsrisiken überprüft wird, besteht Gewähr, dass Banken die neuen Vorgaben auch effektiv umsetzen.

Erläuterungen

- **Dringliches und konsequentes Handeln der Staatengemeinschaft** ist mehr denn je nötig, um die schlimmsten Folgen des Klimawandels aufzuhalten und die globale Erderwärmung bis Ende dieses

⁴ Finance Watch (2020): Breaking the climate-finance doom loop. Für eine Beschreibung der vorgeschlagenen Risikogewichtung siehe S. 31ff. <https://www.finance-watch.org/publication/breaking-the-climate-finance-doom-loop/>.

⁵ WWF (2022): Transitioning to a Net Zero and Nature Positive Economy. Für eine Diskussion der “always environmentally harmful economic activities, companies, and sub-sectors” siehe S. 28ff. Die vom WWF veröffentlichte Liste der dauerhaft umweltschädigenden Wirtschaftsaktivitäten, Unternehmen und Subsektoren wird von über 90 Organisationen und Vordenker:innen unterstützt. https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/wwf_technical_background_report_2022.pdf.

Jahrhunderts auf 1.5°C zu begrenzen. Laut dem Netto-Null-Szenario der Internationalen Energieagentur dürfen ab sofort keine neuen fossilen Energieprojekte mehr bewilligt und finanziert werden, wenn wir das 1.5°C-Ziel noch erreichen wollen⁶. Auch das Network for Greening the Financial System (NGFS), dem die SNB und die FINMA angehören, unterstreicht die Gefahr eines zu späten und ungeordneten Übergangs zu Netto-Null-Emissionen bis 2050 im Kontext der gegenwärtigen globalen Energiekrise und ruft zu einer konsequenten und koordinierten Abkehr von fossilen Energieträgern als Voraussetzung für eine kosteneffiziente Klimatransition auf⁷. Diesen klaren Aussagen steht die Tatsache gegenüber, dass in den sechs Jahren seit Annahme des Pariser Klimaabkommens die weltweit 60 grössten Banken die fossile Energieindustrie mit 4.6 Billionen US\$ unterstützt haben⁸. Es bedarf daher verstärkter Anreize, um die Finanzierung von fossilen Energieträgern durch Banken unattraktiver zu machen. Ebenso entschiedenes und rasches Handeln ist nötig, um den mit der Klimakrise eng verbundenen Biodiversitätsverlust zu stoppen und die globale Biodiversität wiederherzustellen.

- Es ist heute allgemein anerkannt, dass **klimabedingte finanzielle Risiken** über Wechselwirkungen mit der Realwirtschaft zu Verwerfungen an den Finanzmärkten führen können und entsprechend als **systemische Risiken für das Finanzsystem** zu begreifen sind. In einer gemeinsamen Analyse kommen die Europäische Zentralbank und der Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) zum Schluss, dass trotz Prognoseunsicherheit bezüglich Klimarisiken eine zügige Anpassung der makroprudenziellen Instrumente nötig ist, um das vom Klimawandel ausgehende Systemrisiko für die Finanzmarktstabilität zu begrenzen⁹. Die Schwierigkeit, die Eintretenswahrscheinlichkeit und das Ausmass von Klima- und Biodiversitätsrisiken für das Finanzsystem präzise vorherzusagen, darf angesichts der sich verschärfenden Klima- und Biodiversitätskrise und der eindeutigen wissenschaftlichen Faktenlage **kein Vorwand für ungenügendes Handeln oder gar Nichthandeln** sein. Vielmehr sind Zentralbanken und Finanzmarktaufsichtsbehörden gehalten, in Umsetzung des Vorsorgeprinzips sämtliche ihnen bereits heute zur Verfügung stehenden Instrumente zu nutzen, um zur Lösung der doppelten Umweltkrise beizutragen¹⁰.
- **Risikogewichtete Eigenkapitalanforderungen**, wie sie u.a. der makroprudenziellen Regulierung des Basel Rahmenwerks zugrunde liegen, sind ein konzeptionell einfaches, intuitiv nachvollziehbares und volkswirtschaftliches effizientes Instrument, um Banken mit risikoreicheren Aktiva zu einer höheren Vorhaltung von Eigenkapital zu zwingen und damit die Widerstandsfähigkeit des Banken- und Finanzsystems integral zu stärken und Systemrisiken zu

⁶ IEA (2021): Net Zero by 2050. <https://www.iea.org/news/pathway-to-critical-and-formidable-goal-of-net-zero-emissions-by-2050-is-narrow-but-brings-huge-benefits>.

⁷ NGFS (2022): Not too late – Confronting the growing odds of a late and disorderly transition.

https://www.ngfs.net/sites/default/files/media/2022/09/07/not_too_late_-_confronting_the_growing_odds_of_a_late_and_disorderly_transition.pdf.

⁸ Banktrack (2022): Banking on Climate Chaos. Fossil Fuel Finance Report 2022.

https://www.banktrack.org/download/banking_on_climate_chaos_2022/2022_banking_on_climate_chaos.pdf.

⁹ ECB/ESRB (2022): The macroprudential challenge of climate change. «Compared with other policies, a macroprudential approach to climate risks is likely best placed to address the externality associated with excessive lending to high carbon projects» (S. 92).

https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.ecb.climate_report202207~622b791878.en.pdf

¹⁰ https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/wwf_technical_background_report_2022.pdf.

reduzieren¹¹. Gleichzeitig setzen höhere Eigenmittelanforderungen einen Anreiz, dass Banken weniger risikoreichere Vermögenswerte in ihre Bücher aufnehmen. Das weiter oben eingeführte Berechnungsmodell hat den Vorteil, dass es auf die *effektive* Exposition einer Bankbilanz gegenüber fossilen Energien Rücksicht nimmt und damit Banken nicht wahllos in die Pflicht nimmt. Zudem trägt es dem Umstand Rechnung, dass in einer Übergangsphase die Nutzung bestehender fossiler Energiereserven unumgänglich sein dürfte und diese daher in einer kurzfristigen Perspektive nicht mit einer gleich hohen Kapitalgewichtung zu belegen sind wie neue fossile Vorkommen¹².

- Der **Nutzen differenzierter Eigenkapitalvorschriften wird auch vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht selbst anerkannt**, etwa in seinem jüngsten Vorschlag zur prudentiellen Regulierung von Cryptoassets¹³, worin für die Exposition gegenüber bestimmten Cryptoassets ebenfalls eine Risikogewichtung von 1250% vorgesehen ist.

¹¹ Climate Safe Lending Network (2022): Response to the Basel Committee on the supervision and management of climate-related financial risks. *“Capital requirements are designed to tackle systemic safety risks such as climate change. They are entirely appropriate for this. Not doing so would be to misuse the framework to favor an industry by allowing it to contribute to systemic risk.”* (S. 7).

<https://static1.squarespace.com/static/5e0a586857ea746075c561a3/t/620ce73dd4d79b0bb31572b3/1645012798469/CSLN+BCBS+Consultation+Response.pdf>.

¹² https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2020/06/Breaking-the-climate-finance-doom-loop_Finance-Watch-report.pdf, siehe S. 29ff.

¹³ BIS (2022): Second consultation document on the prudential treatment of banks' cryptoasset exposures. <https://www.bis.org/press/p220630.htm>.