



03.02.2020

Überprüfung Klimarisiken durch die FINMA

Bericht zuhanden der UREK-N

17.071 n Totalrevision des CO₂-Gesetzes nach 2020

Die FINMA nimmt zu den aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung:

1 Was überprüft die FINMA im Bereich der mikroprudenziellen finanziellen Risiken des Klimawandels?

1.1 Risikoverständnis

Die FINMA befasst sich aktiv mit den potenziellen klimabezogenen finanziellen Risiken für den Finanzmarkt. Die Klimarisiken stellen für die Finanzwirtschaft in verschiedener Hinsicht eine Herausforderung dar. Der Klimawandel bewirkt zunächst sog. physische Risiken, wenn beispielweise klimabedingte Naturkatastrophen und deren Folgekosten zunehmen. Der Klimawandel kann somit zum Beispiel die Schadenssummen von Versicherern ohne entsprechende Prämienanpassungen erhöhen. Finanzinstitute können auch durch eingreifende Massnahmen der Klimapolitik tangiert werden (sog. «Transitionsrisiken»). Änderungen bei den Rahmenbedingungen oder neue politische Vorgaben (z.B. CO₂-Abgaben, Emissionsvorgaben) können Preisanpassungen von Vermögenswerten auslösen oder die Kreditwürdigkeit von Unternehmen schwächen. Insgesamt sind die möglichen Auswirkungen sehr heterogen und werden in verschiedenen Bereichen derzeit vertieft analysiert. Aus Perspektive des Kundenschutzes ist zudem das «Greenwashing»-Risiko beim Erbringen von Finanzdienstleistungen und Vertrieb von Finanzprodukten von Bedeutung. Finanzmarktkunden könnten mit nicht haltbaren oder irreführenden Versprechungen über «grüne» Eigenschaften insbesondere der Produkte getäuscht werden. Damit würde auch das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes untergraben.

Der FINMA ist es ein Anliegen, dass die finanziellen Risiken im Zusammenhang mit dem Klimawandel durch die beaufsichtigten Institute adäquat bewirtschaftet werden. Es obliegt primär an ihnen, potenzielle klimabezogene Risiken zu minimieren und dafür, wenn nötig, ihre Instrumente und Prozesse weiterzuentwickeln. Klimabezogene Finanzrisiken weisen besondere Charakteristika auf, so beispielsweise lange Zeithorizonte, mögliche Risiken mit geringer Wahrscheinlichkeit aber sehr gravierenden Folgen (sog. «Tail-Risiken»), nicht vollständig klare Wirkungspfade wie auch verschiedene unbestimmte Variablen im Bereich der Klimapolitik. Sie sind jedoch grundsätzlich in die klassischen Risikokategorien wie Kredit-, Markt-, Versicherungs-, oder operationelle Risiken übersetzbar und sollten hierüber erfasst werden. Somit können Finanzinstitute prinzipiell auch auf dem bestehenden Risikomanagement aufbauen, welches auf die neuen Umfeldentwicklungen und Risikotreiber aber auch effektiv anzuwenden ist.

1.2 Risikoanalyse und Aufsichtsmaßnahmen

Die FINMA analysiert ihrerseits, wo erhöhte klimabezogene Finanzrisiken bei Schweizer Beaufsichtigten liegen könnten. Dafür hat sie ein schrittweises Vorgehen definiert, um Klimarisiken aus aufsichtsrechtlicher Sicht anzugehen. Der Schwerpunkt dieses Ansatzes liegt auf einem besseren Verständnis

der physischen Risiken und der Transitionsrisiken für einzelne Finanzinstitute, insbesondere durch die Identifizierung potenzieller Konzentrationsrisiken bei Banken, Versicherungen oder Asset Manager.

Konkret findet eine Abschätzung des allgemeinen Risikoniveaus für spezifische Geschäftstätigkeiten und Sektoren des Schweizer Finanzmarktes statt, die es der FINMA ermöglicht eine generelle «Heatmap» der relevanten Risiken zu erstellen. Darauf basierend und im Austausch mit den einzelnen Beaufsichtigten können damit allfällige erhöhte finanzielle Risiken bei einzelnen Instituten festgestellt werden, wobei die FINMA insbesondere auf Klumpenrisiken – bspw. gegenüber CO₂-intensiven Unternehmen – Ausschau hält. Besteht der Verdacht auf erhöhte Risiken, werden die traditionellen Aufsichts-massnahmen eingesetzt. In einem ersten Schritt bedeutet dies vor allem vertiefte Aufsichtsprüfungen. Stellt die FINMA beispielsweise bedeutende Mängel im Risikomanagement fest, so verlangt sie von Beaufsichtigten auch Massnahmen, deren Umsetzung sie genau verfolgt. Werden die finanziellen Risiken auf der Bilanz eines Instituts letztendlich nicht durch bestehende Eigenmittel angemessen abgedeckt, kann die FINMA auch Kapitalzuschläge erlassen.

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.

Angesichts der noch anhaltenden Diskussion um die genaue Ausgestaltung von klimapolitischen Massnahmen geht es für die FINMA vorerst auch darum, die Sensibilisierung und das Risikoverständnis bei den Beaufsichtigten zu erhöhen. Der kürzlich publizierte FINMA-Risikomonitor 2019¹ wies beispielsweise explizit auf potenzielle finanzielle Klimarisiken für den Finanzmarkt hin. Derzeit arbeiten Finanzinstitute und Aufsichtsbehörden weltweit daran, Klimarisiken stärker in die Risikomanagementprozesse zu integrieren und geeignete Ansätze und Instrumente zur Messung und Minderung der Risiken zu entwickeln und einzusetzen sowie die transparente Offenlegung der entsprechenden Risiken sicherzustellen. Dabei spielt unter Aufsichtsbehörden und Zentralbanken das «Network for Greening the Financial System» (NGFS) eine führende Rolle.²

2 Allgemeine Bemerkungen zu einer allfälligen Berichterstattungspflicht

Wie der FINMA-Direktor an der Anhörung vom 13. Januar 2020 darlegte, ist die FINMA insbesondere bemüht, möglichst transparent über das eigene Handeln zu berichten. Dies ist in Bezug auf klimabezogene Finanzrisiken bereits in verschiedentlicher Form geplant, beispielsweise im Jahresbericht 2019 und kann auch Bestandteil der Berichterstattung im Rahmen der jährlichen Aussprache mit dem Bundesrat (Art. 21 Abs. 3 FINMAG) werden. Einer themenspezifischen Information der Öffentlichkeit steht die FINMA offen gegenüber.

Die von der FINMA bei Feststellung von erhöhten finanziellen Klimarisiken getroffenen oder geplanten Massnahmen würden auch Teil dieser Berichterstattung sein. Dabei sind der FINMA gesetzliche Grenzen gesetzt, beispielsweise bei institutsspezifischen Informationen. Allgemeine Angaben zu getroffenen oder beabsichtigten Massnahmen kann die FINMA jedoch in eine solche Berichterstattung einfließen lassen.

3 Formulierungsvorschläge betreffend Massnahmen

3.1 Massnahmen im Kompetenzbereich der FINMA

Wie bereits erwähnt, ist die FINMA gerne bereit, im Rahmen ihrer Berichterstattung zu den finanziellen Risiken aus dem Klimawandel auch Informationen zu getroffenen und angedachte Massnahmen bereit zu stellen. Unter «Massnahmen» versteht die FINMA im Kontext des neuen Art. 47a alle Massnahmen, die in ihrem Kompetenzbereich getroffen werden. Eine Anpassung von Art. 47a ist dafür nicht zwingend notwendig. Stellt die FINMA Handlungsbedarf in ihrem Aufgabenbereich fest, ist es ihre

¹ <https://www.finma.ch/de/dokumentation/finma-publikationen/berichte/risikomonitor/>

² Die FINMA ist dem NGFS im April 2019 beigetreten.

Pflicht, angemessene Massnahmen zur Erfüllung ihres gesetzlichen Auftrags zu treffen. Entsprechend würde sie in einer Berichterstattung auch über die getroffenen Massnahmen berichten, wobei auch hier nur ausnahmsweise eine institutsspezifische öffentliche Berichterstattung möglich ist.

Besteht die Kommission auf eine diesbezügliche Präzisierung, wäre beispielsweise folgende Anpassung des aktuellen Wortlauts von Art. 47a, Abs. 3 vorstellbar:

Art. 47a, Abs.3 CO₂-Gesetz:

Die FINMA und die SNB erstatten dem Bundesrat regelmässig Bericht über die Ergebnisse *und entsprechende Massnahmen*.

3.2 Massnahmen im Kompetenzbereich des Bundesrates oder des Parlaments

Die FINMA ist wie in anderen Themengebieten bereit, auf allfälligen regulatorischen Handlungsbedarf auch ausserhalb des eigenen Kompetenzbereichs hinzuweisen. Dies jedoch nur, wenn ein direkter Bezug zum Mandat der FINMA besteht.

Die FINMA erachtet eine solche Präzisierung im Art. 47a jedoch nicht als notwendig. Wie der FINMA-Direktor an der Anhörung vom 13. Januar 2020 erläuterte, versteht es die FINMA als ihre Pflicht, die kompetenten Stellen auf sinnvolle Massnahmen mit Bezug zum FINMA-Mandat hinzuweisen. Darüber hinaus hielt er zudem fest, dass die FINMA auch vor wenig sinnvollen Massnahmen warnen würde. So beispielsweise in Bezug auf künstliche Differenzierungen in der Risikogewichtung der Eigenmittelanforderungen, die nicht den effektiven finanziellen Risiken entsprechen, sondern anderweitige Ziele verfolgen.

4 Aufwand der FINMA im Zusammenhang mit Art. 47a

Die FINMA erachtet die von Art. 47a vorgeschlagene Prüfung von institutsspezifischen finanziellen Risiken aus dem Klimawandel bereits als Teil ihrer Aufgabe. Finanzielle Klimarisiken sind potentiell wesentliche Risiken für die Beaufsichtigten und werden entsprechend durch das aktuelle Aufsichtsrecht implizit bereits erfasst. Somit entstünden aus dem Art. 47a keine direkte Kostenfolgen für die FINMA. Der neue Artikel würde jedoch das Mandat der FINMA in diesem Bereich bekräftigen, weshalb die FINMA diesen auch begrüsst.

Derzeit gibt es in der FINMA eine zentrale Stelle zur Steuerung und Koordination aller Arbeiten (1 FTE) im Bereich Sustainable Finance. Für die Aufsichtstätigkeiten wird auf spezifisches Expertenwissen innerhalb der einzelnen Aufsichtsbereichen abgestützt. Die zusätzlichen Ressourcen aus den Aufsichtsbereichen konnten bisher mit anderweitig erreichten Effizienzgewinnen in den Geschäftsbereichen kompensiert werden. Bisher fand keine Mandatierung externer Experten statt. Die finanziellen Kosten werden sich auch in Zukunft weitgehend aus den Personalaufwänden ergeben.

Es ist für die FINMA schwierig abzuschätzen, welcher Aufwand die Aufgabenerfüllung im Bereich Green Finance mittelfristig bedeutet. Der längerfristige Ressourcenbedarf hängt stark von Entwicklungen in den Risiken und dem Handlungsbedarf über die Zeit ab.