



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Staatssekretariat für internationale Finanzfragen SIF
Bundesgasse 3
3003 Bern

Basel3@sif.admin.ch

Bern, 25. Oktober 2022

Änderung der Eigenmittelverordnung (Basel III final)

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken für die Zustellung der Vernehmlassungsunterlagen.

Die SP Schweiz begrüsst die weitgehende Überführung des finalisierten Basel-III-Regelwerks in das Schweizer Recht über eine Änderung der Eigenmittelverordnung (ERV). Wir stimmen mit dem Bundesrat darin überein, dass eine hohe Konformität mit dem internationalen Standard und eine verbesserte Risikosensitivität für den Schweizer Finanzplatz und seiner internationalen Exposition von hoher Bedeutung ist. Wir begrüssen deshalb auch ein möglichst baldiges Inkrafttreten, d.h. spätestens am 1. Juli 2024. Wie in den Erläuterungen festgehalten, werden sich die Eigenmittelanforderungen im Aggregat über alle Banken (unter Anwendung des Standardansatzes ohne Verwendung von Modellen) aufgrund dieser Vorlage gegenüber den heutigen Anforderungen nicht wesentlich ändern. Die Zielsetzung der Reform des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht (BCBS) wird dennoch generell erreicht, indem vor allem die Risikosensitivität der Eigenmittelvorschriften erhöht und damit risikoreichere Geschäfte mit mehr Eigenmitteln unterlegt werden müssen als risikoärmere.

Mit besonderer Genugtuung nehmen wir zur Kenntnis, dass mit der vorliegenden Reform auch die Anwendbarkeit und der Spielraum von bank-internen Modellen und Messverfahren zur Bestimmung von Risiken und entsprechenden Eigenmittelanforderungen eingeschränkt werden. Erst dadurch wird eine transparente und international vergleichbare Berechnung der Kapitalanforderungen erreicht. Wir haben die Problematik der internen Modellansätze immer wieder thematisiert, z.B. mit der Interpellation [18.3673](#) Unterschiedliche Risikomessung bei Grossbanken von Nationalrätin Prisca Birrer-Heimo. Mit der Reform wird nun eine übermässige Modelloptimierung verhindert. Dennoch bleibt ein gewisser Spielraum bestehen. In der neuen Verordnung (Art. 45a, Abs 3) ist aller-

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

dings eingrenzend festgehalten, dass die Gesamtheit der nach Risikogewichteten Positionen einer Bank, die Modellansätze verwendet, 72,5 Prozent der nach Standardansätzen berechneten Gesamtheit der risikogewichteten Positionen nicht unterschreiten darf.

Eine weitere wichtige Neuerung, die wir begrüßen, betrifft die Zuteilung von Positionen zum Banken- und zum Handelsbuch. Dazu heisst es im erläuternden Bericht: Mit dieser Neuerung wird eine von mehreren entscheidenden Ursachen für die Finanzkrise angegangen. Die bisherige Regelung in der ERV gab den Banken – entsprechend dem bisherigen Basler Mindeststandard – die Möglichkeit, ein Handelsbuch zu führen. Eine Pflicht dazu gab es nicht. Die Eigenmittelunterlegung für Positionen im Handelsbuch war grundsätzlich tiefer als für jene im Bankenbuch. Damit bestand eine grundsätzliche Motivation zur Führung eines Handelsbuchs. Vor der Finanzkrise wurden Positionen (auch mit Kreditrisiken) sodann zunehmend dem Handelsbuch zugeordnet, was zu einer zu tiefen Eigenmittelunterlegung dieser Risiken führte. So konnten Positionen in Finanzinstrumenten und in Waren, die mit Handelsabsicht oder zur Absicherung anderer Positionen gehalten werden, dem Handelsbuch zugeordnet werden. Für die Zuteilung war die Handelsabsicht zentral. Neu müssen Positionen, die bestimmte Bedingungen erfüllen, einerseits im Handelsbuch geführt werden. Andererseits müssen im Vergleich zur bisherigen Regelung auch weitere Bedingungen erfüllt sein, damit eine Position im Handelsbuch gehalten werden darf. Ferner gibt es neu auch Regelungen für eine zwingende Zuteilung von Positionen zum Bankenbuch. Mit dieser Neufassung der Zuteilung zum Banken- und zum Handelsbuch werden bewusst die Möglichkeiten eingeschränkt, Positionen demjenigen Buch zuzuweisen, in dem geringere Eigenmittelanforderungen gelten.

Klima- und biodiversitätsbedingte Risiken zu berücksichtigen

Wir bedauern hingegen zusammen mit den Umweltverbänden (insbesondere dem WWF), dass der Bundesrat den 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, 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-

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.

und Biodiversitätsrisiken als systemische Risiken für das Finanzsystem zu behandeln³. 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 zu stellen und damit die Klima- und Biodiversitätskrise zu befeuern.

Wir beantragen deshalb, 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. Dass in der anstehenden Änderung der ERV die Risikogewichtung für Finanzanlagen und Kredite von Banken nach Massgabe ihrer Exposition gegenüber fossilen Energieträgern zu erhöhen sind. 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. Dass in der ERV die Möglichkeit vorzusehen ist, 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 Finanzmittelflüsse mehr erhalten sollten⁵.

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

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.

3. Dass in Ergänzung zur vorgeschlagenen Eigenkapitaldifferenzierung die Eignung weiterer makroprudenzieller Massnahmen wie z.B. Konzentrationslimiten oder -buffer für Klima- und Biodiversitätsrisiken zu prüfen sind.

4. Dass die aufsichtsrechtlichen Kompetenzen von SNB und FINMA zu stärken sind, 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.

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 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 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-Dollar unterstützt haben⁸. Es bedarf daher verstärkter Anreize, um die Finanzierung von fossilen Energieträgern durch Banken unattraktiv zu machen.

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.

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

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 macro-prudential approach to climate risks is likely best placed to address the externality associated with excessive lending to high carbon projects» (S. 92).

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 reduzieren¹⁰. 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 Vorkommen¹¹.

Wir danken für die Berücksichtigung unsere Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Mattea Meyer
Co-Präsidentin



Cédric Wermuth
Co-Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung

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

¹⁰ 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>.

¹¹ https://www.finance-watch.org/wp-content/uploads/2020/06/Breaking-the-climate-finance-doom-loop_Finance-Watch-report.pdf, siehe S. 29ff.