

Öffentliche Anhörung: Teilrevision der FINMA-Rundschreiben: 2016/1 „Offenlegung – Banken“ und 2016/2 „Offenlegung – Versicherer (Public Disclosure)“

Die Anpassung der FINMA-Rundschreiben hat zum Ziel, die Offenlegung von klimabezogenen Finanzrisiken zu fördern. Wir begrüssen es, dass die FINMA sich mit dieser Thematik auseinandersetzt und die Offenlegung durch Banken und Versicherungen als wichtige Grundlage für die Umsetzung ihrer Mandate sieht. Greenpeace Schweiz hat in der [Aufsichtseingabe](#) vom 14. Juli 2020 bereits auf die mangelhafte Berücksichtigung der Klimafinanzrisiken hingewiesen. Die Schaffung von mehr Transparenz ist ein erster notwendiger Schritt hin zu einer sinnvollen Identifizierung, Messung und Steuerung der Risiken. Transparenz fördert auch die Vergleichbarkeit und lässt die Beurteilung einer Entwicklung zu. Eine verbindliche Festlegung einzelner Methodologien und Instrumente durch den Regulator wäre nicht zielführend, da dies der dynamischen Entwicklung in diesem Bereich nicht gerecht werden würde. Es ist positiv zu werten, dass die FINMA auch die Offenlegung von quantitativen Angaben verlangt. Nur quantitative Daten gewähren eine Vergleichbarkeit und können in internen Entscheidungsprozessen von Banken und Versicherungen systematisch einbezogen werden. Des Weiteren ist es zu begrüssen, dass die FINMA die Offenlegung jährlich, und im Geschäftsbericht verlangt, und dass verschiedene Zeithorizonte (kurz-, mittel-, langfristige) für die Bemessung der Risiken analysiert werden müssen. Klimarisiken können nur mit einem langfristigen Horizont adäquat abgebildet werden.

Trotz dieses positiven Signals kommen wir zum Schluss, dass die vorgeschlagenen marginalen Anpassungen anstelle von mehr Transparenz und verbesserte Vergleichbarkeit das Gegenteil erreichen: die aktuell schwammige, undurchsichtige und teils sehr diverse Praxis von Banken und Versicherungen im Bereich der Offenlegung von klimabezogenen Finanzrisiken wird mit der «prinzipienbasierten Anpassung» gefestigt. Anstatt Klarheit zu schaffen, legitimiert und institutionalisiert die FINMA damit die aktuell ungenügende Offenlegung an nicht vergleichbaren Ansätzen. Verglichen mit den durch die Europäische Zentralbank [EZB] veröffentlichten [Supervisory Expectation](#) sind die Anpassungen der Rundschreiben wenig konkret und untermauern das zögerliche Vorgehen, den Schweizer Finanzplatz klimaverträglich auszurichten.

Damit das FINMA-Mandat (Schutz der Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte) auch nur im Ansatz umgesetzt werden kann, bedingt dies erstens, dass **alle Schweizer Banken und Versicherungen ihre klimabezogenen Finanzrisiken offenlegen müssen** (nicht nur die wenigen Institute der Kategorie 1 und 2) und zweitens, dass die **offengelegten Informationen vergleichbar** sind. Dies kann nur gewährleistet werden, wenn die FINMA konkrete Angaben macht, welche gemeinsame Analyseprinzipien für die Offenlegung zu begutachten sind und welche Informationen jährlich veröffentlicht werden müssen. Bezuglich dem Mandat des Individualschutz gilt es die **Offenlegungspflicht um die Klimawirkung zu ergänzen und auf Finanzdienstleistungen und dem Vertrieb von Finanzprodukten zu erweitern.**

Wir fordern die FINMA dazu auf, folgende Schritte einzuleiten um anstelle einer marginalen Anpassung ohne Effekt, einen tatsächlichen Verbesserung zu erreichen:

1. Durchführen einer vertiefte Analyse der aktuellen Offenlegungspraxis von in- und ausländischen Finanzinstituten zu umwelt-bedingten finanziellen Risiken und Umweltwirkungen und Ende 2021 publizieren.
2. Einsetzung eines wissenschaftlichen Expertenbeirats, welcher die Effektivität der Anpassungen einschätzt und jährlich die Offenlegung durch alle Banken und Versicherungen analysiert und Verbesserungspotential aufzeigt.

3. Vergleichbarkeit der Offenlegung sicherstellen durch Präzisierung des prinzipienbasierten Ansatzes.
4. Prüfen welche weiteren umwelt-bedingten finanziellen Risiken neben den klimabezogenen Finanzrisiken auch im FINMA-Rundschreiben abgefragt werden müssten.
5. Erweiterung der Offenlegung von Klimarisiken und Klimawirkung in Verbindung mit der Erbringung von Finanzdienstleistungen und dem Vertrieb von Finanzprodukten.
6. Beurteilung der Klimaverträglichkeit der Finanzflüsse ermöglichen indem analysiert wird, was eine geeignete Form und Standard wäre und diesen in die Offenlegungspflicht integriert.

Detaillierte Ausführungen

Wieso die FINMA-Rundschreiben dringend verbessert werden müssen und zusätzliche Massnahmen nötig sind

1. **Vertiefte Analyse der existierenden Offenlegungspraktiken durchführen.** Der aktuelle Vorschlag (FINMA-Rundschreiben und Erläuterungsbericht) missachtet einen zentralen Punkt: TCFD ist ein Rahmenwerk und nicht ein Standard für die Offenlegung. Damit die Offenlegung vergleichbare Informationen liefert, muss es zwangsläufig klare Angaben geben, welche Informationen offengelegt werden müssen. Dies zeigen unter anderem die ETHZ-Studie «[Taming the Green Swan](#)» und der [TCFD Status Report 2020](#). Des Weiteren müsste geprüft werden, ob das TCFD-Rahmenwerk auch für andere umweltbedingte finanzielle Risiken gelten kann, um die Umweltwirkung von Banken und Versicherungen umfassend abzudecken.
2. **Einsetzung eines wissenschaftlichen Expertenbeirats.** Die Schweiz ist ein führender Wissenschaftsstandort und viele Institute waren massgeblich an der Entwicklung von Methodologien beteiligt, welche umweltbedingte finanzielle Risiken und Umweltauswirkungen bemessen. Der Nicht-Miteinbezug von Fachwissen wäre unverständlich und nicht im Einklang mit dem Ziel, die Schweiz als führenden Sustainable Finance Hub zu positionieren. Dieser Beirat soll die Effektivität der Anpassungen einschätzen und jährlich die Offenlegung durch alle Banken und Versicherungen analysieren und Verbesserungspotential aufzeigen.
3. **Vergleichbarkeit sicherstellen.** Hierzu benötigt es klar kommunizierte, gemeinsame Analyseprinzipien und standardisierte Offenlegungstemplates. Das TCFD-Rahmenwerk ist ein geeigneter Referenzrahmen, aber eine Standardisierung der Analyseprinzipien und Offenlegung-Templates ist eine zwingende Bedingung für Vergleichbarkeit. Um vergleichbare, entscheidungswirksame Daten zu generieren, sollte die FINMA a.) allgemeingültige Analyseprinzipien und b.) standardisierte Offenlegungstemplates definieren.
 - a. **Einigung auf gemeinsame Klimarisiko-Analyseprinzipien.** Institutionen im Bereich Klimarisikoanalyse – Tool-Nutzer, Anbieter, und Aufsichtsbehörden – sollten sich unter Einbezug wissenschaftlicher Expertise auf gemeinsame Grundsätze und Prinzipien für die Bewertung von Klimarisiken einigen. Dazu ist u.a. auch die Vorgabe von Klimaerwärmungs-Szenarien nötig. Wenn jedes Finanzinstitut ihre Risikomodelle mit anderen Annahmen speisen, gibt es keine Vergleichbarkeit. Zudem werden die tatsächlichen Risiken (physische und Transitionsrisiken) systematisch unterschätzt, wenn nicht von einem maximal 1.5°C-Ziel ausgegangen wird.

Darüberhinaus können insbesondere die Banken vom Wissensvorsprung und den Erfahrungen der Versicherungsindustrie bezüglich Risikomanagement von Umweltrisiken profitieren.

- b. **Entwicklung von standardisierten Templates.** Klimarisikoanalysen sind wichtig für das interne Risikomanagement, aber auch als Datengrundlage für die Klimarisikoanalysen Dritter, wie z.B. Investoren oder Aufsichtsbehörde. Gerade im Bereich der Systemstabilität, ist eine Aggregation der Daten nötig, um eine makroprudentielle Einschätzung abzugeben. Dazu muss die Offenlegung der Ergebnisse jedoch erheblich verbessert werden. Aufsichtsbehörden sollten daher zusammen mit Finanzinstitutionen, Unternehmen der Realwirtschaft und Tool-Anbieter Templates zur Berichterstattung entwickeln, um sicherzustellen, dass die offengelegten Daten für alle relevanten Akteure einfach interpretierbar und entscheidungsrelevant sind. Besonders für den TCFD-Bereich „Metrics and Targets“ wäre dies wichtig.
4. **Prüfen, welche weiteren umwelt-bedingten finanziellen Risiken auch im FINMA-Rundschreiben abgefragt werden müssten:** Das Network for Greening the Financial System [NGFS] und die EZB verweisen klar darauf, dass nicht nur der Klimawandel aber auch der Biodiversitätsverlust ein signifikantes finanzielles Risiko birgt. Die FINMA sollte demnach klären, welche weiteren Umwelt-bedingten Finanzrisiken existieren und inwiefern, diese auch in dem FINMA-Rundschreiben abgefragt werden sollten.
5. **Erweiterung der Offenlegung**
- zu der Erbringung von Finanzdienstleistungen und dem Vertrieb von Finanzprodukten:** Basierend auf dem FINMA-Mandat des «Individualschutz» müssen die umweltbedingten finanziellen Risiken nicht nur auf Institutsebene aggregiert veröffentlicht werden, sondern auch Gläubiger*innen, Anleger*innen und Versicherten gegenüber dargestellt werden (z.B. Fund Factsheets, KIID, etc.). Nur so lässt sich sicherstellen, dass die Informationspflicht erfüllt wird und Kund*innen aufgeklärte Entscheidungen treffen können
 - auf die Klimawirkung von Finanzdienstleistungen und Finanzprodukten** um Greenwashing zu verhindern. Nachhaltige Anlagen die versprechen oder suggerieren eine Klimawirkung zu erzielen, müssen dies belegen können. Eine klimarelevante Wirkung entsteht dann, wenn realwirtschaftliche Veränderungen erfolgen.¹ Beispielsweise durch die Reduktion von Treibhausgasemissionen in der Produktion.
- Durch die fehlenden Standards und Offenlegungspflichten ist das Greenwashing Risiko aktuell sehr hoch. Der Individualschutz ist in keiner weise gewährleistet. Das zögerliche und abwartende Verhalten der Finanzmarktaufsicht Greenwashing Risiken zu bekämpfen, birgt ein hohes Reputationsrisiko für den Schweizer Finanzplatz. Ohne die entsprechenden Massnahmen zu ergreifen, besteht die Gefahr, im internationalen Vergleich an Glaubwürdigkeit einzubüßen und gegenüber der Konkurrenz zurückzufallen. Dass die FINMA das Greenwashing Risiko trotz der expliziten Nennung in den [Strategischen Zielen 2021-2024](#) nicht in diese Anhörung integriert, ist unverständlich und mangelhaft.
6. **Offenlegungspflicht der relevanten Informationen bezüglicher der klimaverträglichkeit von Finanzflüssen:** Nach dem Pariser Übereinkommen sind die Finanzflüsse klimaverträglich auszurichten und mit dem 1.5°C-Ziel in Einklang zu bringen. Die FINMA hat als Trägerin von öffentlichen Aufgaben mit den ihr zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel dafür zu sorgen, dass

¹ Vgl. [«Überblick zur Klimawirkung durch Massnahmen von Finanzmarktakteure»](#) im Auftrag des BAFU

die beaufsichtigten Institute diese Ziele erreichen.² Ein erster Schritt ist die Schaffung von Transparenz zu direkten und indirekten Treibhausgasemissionen.

Immer mehr Finanzinstitute bekennen sich zum Paris Übereinkommen. Wie der [Klimaverträglichkeitstest des BAFU](#) zeigt, ist der Finanzplatz jedoch noch nicht auf Zielkurs. Die Entwicklung und Zielerreichung zu überprüfen, ist mit den vorgesehenen Anpassungen nicht möglich. Damit der Schweizer Finanzplatz sich als glaubwürdigen Sustainable Investment Hub etablieren kann, bedarf es weitreichende und prospektive Massnahmen.

Folgende Vorschläge in den FINMA-Rundschreiben sind nicht zielführend. Keines der FINMA-Mandate kann mit dem vorgeschlagenen Text erreicht werden. Im schlimmsten Fall erreicht diese Regulierung das Gegenteil und verschlechtert die jetzt schon unzureichende Lage.

- Der aktuelle Offenlegungsvorschlag legitimiert demnach den aktuellen Status Quo der Offenlegung von klimabedingten finanziellen Risiken. Dieser Status Quo ermöglicht jedoch nicht die Umsetzung der FINMA-Mandate, wie die aktuelle Teilrevision suggeriert. Erstens kann die Risikoexposition der einzelnen Banken und Versicherungen nicht verlässlich eingeschätzt werden, da die aktuelle Offenlegungspraxis keine vergleichbare Analyseprinzipien und standardisierte Templates verfolgt. Zweitens sieht der aktuelle Vorschlag keine Offenlegung bei der Erbringung von Finanzdienstleistungen und dem Vertrieb von Finanzprodukten vor, welche es den Kunden ermöglichen würde, informierte Entscheide zu treffen. Drittens ist der aktuelle Vorschlag auf klimabezogenen Finanzrisiken fokussiert. Er sieht demnach nicht vor, die Klima-Wirkungsthematik von Finanzflüssen aufzugreifen, welche es ermöglichen würde, Greenwashing zu identifizieren und bekämpfen und die Reputation des Schweizer Finanzplatzes zu sichern.
- Die FINMA erkennt nur den Klimawandel als finanziell relevant. Viele weitere Umweltzerstörungen sind jedoch erwiesenermassen ebenfalls finanziell materiell (z.B. Biodiversität). Die wissenschaftliche Erkenntnis müssten zur Folge haben, dass die FINMA nicht von klimabedingten finanziellen Risiken spricht, sondern von umweltbedingten finanziellen Risiken.
- Die FINMA versteht das TCFD-Rahmenwerk als Offenlegungsstandard. Das TCFD-Rahmenwerk definiert lediglich die Pfeiler, welche für eine Offenlegung notwendig sind, nicht aber, welche Elemente innerhalb dieser Pfeiler offengelegt werden müssen. Eine Status-Quo-Analyse der aktuellen heterogenen Offenlegungspraxis unter TCFD der Schweizer Finanzinstitute würde zeigen, dass eine Standardisierung der Analysemethoden und der Offenlegungstemplates zwingend notwendig ist, um die offengelegten Informationen vergleichbar zu machen.
- Die Teilrevision fokussiert nur auf 9 grosse Banken und Versicherungen. Dies ist unverständlich, da die grossen Finanzinstitute zwingend auf die Informationen von kleineren Instituten angewiesen sind. Ohne effektive Angaben zu den umweltbedingten finanziellen Risiken kleinerer Institute, werden die grossen Versicherungen und Banken ihre eigenen umweltbedingten finanziellen Risiken nicht oder nur mit grossem Mehraufwand einschätzen können.

² Vgl. [Aufsichtseingabe von Greenpeace](#) vom 14.07.2020