



17.455

Parlamentarische Initiative

Thorens Goumaz Adèle.

Verfassungsgemässe Geschäfte der SNB im Zeichen der Nachhaltigkeit

Initiative parlementaire

Thorens Goumaz Adèle.

Donner un cadre de durabilité, sur la base de notre Constitution, aux activités de la BNS

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 11.12.18 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Jans, Bertschy, Birrer-Heimo, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini, Rytz Regula)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Jans, Bertschy, Birrer-Heimo, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini, Rytz Regula)

Donner suite à l'initiative

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): Avete ricevuto un rapporto scritto della commissione. Al posto della signora Sylvia Flückiger, il signor Thomas Aeschi farà da relatore di commissione.

Thorens Goumaz Adèle (G, VD): Mon initiative parlementaire a pour but d'ajouter à la loi sur la Banque nationale un nouvel alinéa qui crée un lien entre les activités de la Banque

AB 2018 N 2103 / BO 2018 N 2103

nationale suisse (BNS) et les politiques économiques générales de la Confédération, sur la base des buts que la Confédération s'est fixés dans la Constitution.

Il s'agit en particulier de préciser le mandat de la BNS de manière à éviter les contradictions entre ses activités et les objectifs poursuivis par la Confédération. Une telle contradiction existe en particulier dans le domaine du climat. Un récent rapport des Artisans de la transition a montré que les investissements de la BNS dans les énergies fossiles suscitent autant d'émissions de CO₂ que la Suisse entière. La BNS agit ainsi en contradiction avec les politiques économiques actuelles de la Suisse, qui visent à réduire nos émissions de CO₂, conformément à l'Accord de Paris. Or l'une des innovations de cet accord est précisément que les flux financiers doivent être mis en conformité avec un développement économique à faible impact carbone. Un mandat plus clair, créant un lien entre les activités de la BNS et les politiques économiques générales de la Confédération, offrirait à la BNS une incitation pour agir et la marge de manoeuvre nécessaire, tout en lui laissant le libre choix des mesures concrètes à prendre.



Aujourd'hui, le mandat peu clair de la BNS l'isole notamment d'un vaste mouvement de banques centrales vers des investissements plus responsables. Le Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System réunit la Banque centrale européenne et 18 banques centrales et régulateurs, dont les banques centrales de tous les pays voisins de la Suisse à l'exception de celle de l'Italie, mais aussi des banques plus lointaines, comme la Banque populaire de Chine (People's Bank of China) ou l'Autorité monétaire de Singapour (Monetary Authority of Singapore). Ces banques centrales développent ensemble des stratégies pour rendre leurs investissements compatibles avec les engagements que leurs pays ont pris dans le cadre de l'Accord de Paris pour le climat. En l'état, la Suisse se retrouve ainsi dans une position d'observateur plutôt que d'acteur et ne participe pas à l'élaboration des solutions qui risquent, par la suite, de s'imposer à l'échelle internationale. Ma proposition s'inspire des dispositions qui régissent les activités de la Banque centrale européenne. De facto, mon initiative parlementaire ne fait que préciser la notion d'intérêt général déjà présente dans la loi, afin d'assurer une meilleure sécurité juridique aux activités de la BNS, dans un monde qui évolue très rapidement. Il est important de préciser qu'il ne s'agit aucunement de remettre en cause l'indépendance de la BNS. Celle-ci est définie à l'article 6 de la loi sur la Banque nationale, qui reste inchangé. L'objectif principal de la BNS, à savoir la stabilité des prix, reste également inchangé et prime clairement sur les autres points énoncés à l'article 5 alinéa 2 de la loi. Ma proposition tient par ailleurs parfaitement compte du rôle de la BNS en matière de stabilité du système financier. Les risques climatiques sont une menace pour la place financière. Le Conseil fédéral a publié en octobre 2015 une étude sur la "bulle de carbone", dont les coûts pour la Suisse pourraient se situer dans une fourchette allant de 1 à 6,75 milliards de francs. Ceci explique l'engagement actuel de nombreuses banques centrales pour réduire leur exposition dans ce domaine. La BNS a d'ailleurs déjà fait l'expérience de ce risque climatique, puisque ses placements dans l'industrie fossile lui ont fait perdre près de 4 milliards de dollars ces dernières années.

Je vous encourage donc à soutenir mon initiative parlementaire, afin que la BNS ait la marge de manoeuvre nécessaire et une incitation claire pour collaborer avec les autres banques centrales à l'élaboration de solutions qui leur permettront de réduire leur exposition aux risques climatiques. Nous ne pouvons pas demander à la population et à nos entreprises de faire des efforts pour réduire leurs émissions de CO₂, alors que notre Banque nationale agit exactement dans le sens inverse. En tant que huitième investisseur public à l'échelle mondiale, la BNS peut au contraire faire la différence – pour préserver notre planète, ainsi que pour la sécurité de notre place financière.

Jans Beat (S, BS): Die Minderheit unterstützt diese parlamentarische Initiative Thorens Goumaz, denn diese will der Nationalbank den Auftrag geben, sich auch der Nachhaltigkeit zu verpflichten. Das ist ja eigentlich eine Selbstverständlichkeit, denn was nicht nachhaltig ist, hat keine Zukunft. Aber vor dem Hintergrund, dass die zunehmende Klimaerhitzung die grösste Herausforderung schlechthin für unsere Wirtschaft ist, ist es sogar mehr: Es ist eine Notwendigkeit, dass die Nationalbank das tut. Es geht doch nicht, dass wir Schweizerinnen und Schweizer mit unserem Verhalten, mit unseren Wirtschaftsentscheiden versuchen, den Klimagasausstoss zu senken, und unsere Nationalbank mit Vollgas das Gegenteil tut. Die reichste, mächtigste Institution unseres Landes verwaltet so viel Kapital, und das so umweltschädlich, dass alles, was wir in der Schweiz an Klimaschutz erreicht haben, durch die Nationalbank wieder zerstört wird. Sie unterstützt mit ihrem Gebaren eine Klimaerwärmung von 4 bis 6 Grad. Stellen Sie sich die wirtschaftliche Zukunft unseres Landes bei diesem Szenario vor!

Die Einwände gegen diese parlamentarische Initiative sind fadenscheinig. Es sei ein Präzedenzfall, heisst es, die Nationalbank sei ausschliesslich der Preisstabilität verpflichtet. Sicher muss sich die Nationalbank ausschliesslich der Preisstabilität widmen, aber gerade deshalb muss sie das Risiko der Klimaüberhitzung in ihre Überlegungen einbeziehen.

Das ist ein Akt purer Vernunft, denn es besteht international weitgehend Konsens, dass der Klimawandel erhebliche Risiken für kohlenstoffintensive Vermögenswerte birgt. Warum? Weil die Kohle-, Öl- und Gaskonzerne dieser Welt überbewertet sind. Sie weisen in ihren Bilanzen fünfmal mehr Reserven an Kohlenstoff aus als wir als Weltgemeinschaft überhaupt verbrennen dürfen, ohne dass das Klima ausser Rand und Band gerät. Die Gelder dieser Firmen sind überbewertet. Es besteht das Risiko, dass diese Anlagen, wenn sich die Weltregierungen mit ihrem Zwei-Grad-Ziel durchsetzen, irgendwann wertlos werden. Bei vielen Anlagen besteht das Risiko, dass sie sich verschlechtern werden, wenn Naturkatastrophen zunehmen.

François Villeroy de Galhau, der Direktor der französischen Nationalbank, hat am 6. April dieses Jahres gesagt, ein stabiles Klima sei auf lange Sicht ein entscheidender Faktor für Finanzstabilität. Diese Botschaft ist in vielen Nationalbanken angekommen. Deshalb erwägen Zentralbanken der EU-Mitgliedstaaten, unter anderem von Schweden, Deutschland und England, Klimastresstests. Die niederländische Zentralbank hat den holländi-



schen Finanzmarkt schon 2014 einem solchen Stresstest unterzogen. Der reglementarische Auftrag der Bank of England ist seit 2012 mit dem Klimawandel verknüpft. Einige Zentralbanken gehen sogar noch weiter und zielen auf die direkte Förderung nachhaltiger Investitionen ab. Die EU-Kapitalmarktreform zwang die Europäische Investmentbank dazu, die Verfügbarkeit von nachhaltigen Investmentfonds – "green funds" – zu erhöhen. Mindestens 20 Prozent des EU-Klimaschutzbudgets 2014–2020 sollen zu diesem Zweck aufgewendet werden. Nur in der Schweiz geht nichts! Mindestens acht grosse Nationalbanken haben den Klimaschutz schon im Visier: Die Zentralbanken von China, Deutschland, England, Frankreich, Mexiko, der Niederlande, Schweden und Singapur haben sich dem Zwei-Grad-Ziel verpflichtet. Sie haben im Dezember 2017 ein Netzwerk für die Ökologisierung des Finanzsystems gegründet, weil sie die globale Reaktion verstärken wollen, die erforderlich ist, um die Ziele des Übereinkommens von Paris zu erreichen. Die Schweiz fehlt. Das ist falsch!

Es bezweifelt niemand, dass die SNB dem Gebot der Vorsicht folgen und ihre Anlagepolitik auf Liquidität, Sicherheit und Neutralität auslegen muss. Aber genau deshalb muss sie sich endlich dem Klimarisiko stellen. Denn es stimmt eben nicht, dass eine systematische Überprüfung und eine klimafreundliche Anpassung der Anlagepolitik Risiken schaffen. Nachhaltige Anlagen und Fonds sind nicht schwächer oder unsicherer als andere. Viele wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass eine klimapolitische Ausrichtung der Anlagepolitik kein Opfer darstellt, keine Nachteile bringt, sondern im Gegenteil das Risiko mindert.

In diesem Sinne bitte ich Sie, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Es wird höchste Zeit, dass die grösste,

AB 2018 N 2104 / BO 2018 N 2104

mächtigste und reichste Institution in diesem Land sich endlich der Nachhaltigkeit widmet.

Aeschi Thomas (V, ZG), für die Kommission: Ich bin hier sehr kurzfristig für meine Kollegin Sylvia Flückiger eingesprungen, die heute leider krankheitsbedingt abwesend ist. Ich lese deshalb hier ihr Votum vor.

Die parlamentarische Initiative Thorens Goumaz verlangt – Sie haben es gehört –, dass das Nationalbankgesetz mit einem Artikel 5 ergänzt bzw. präzisiert werden soll, und zwar wie folgt: "Die Nationalbank unterstützt die allgemeine Wirtschaftspolitik des Bundes im Hinblick darauf, einen Beitrag zur Erfüllung des in Artikel 2 der Bundesverfassung festgeschriebenen Zwecks zu leisten." Diese Änderung soll der SNB die nötige Flexibilität zur Anpassung an eine sich rasch verändernde Welt geben. Dieser Vorschlag orientiere sich, so heisst es, an den Vorschriften, welche die Tätigkeit der Europäischen Zentralbank regeln, wonach auch geäussert wurde, dass sie sich neu orientiere und sich an das Pariser Abkommen halte und dass die Herausforderungen des Klimawandels erkannt seien. Deswegen seien die richtige Einpreisung und die Überwachung der klimabedingten Risiken für die Wahrung der Finanzstabilität von entscheidender Bedeutung. In dieser Hinsicht hatte sich EZB-Präsident Mario Draghi vor dem Ausschuss für Wirtschaft und Währung geäussert.

Die Initiantin erachtet die heutige Anlagepolitik der SNB als widersprüchlich, im Widerspruch nicht nur zu Verfassungszielen wie insbesondere der nachhaltigen Entwicklung und der dauerhaften Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen, sondern auch zu internationalen Klimaverpflichtungen der Schweiz. Zudem sei der Klimawandel von öffentlichem Interesse.

Weiter wird ins Feld geführt, dass es nicht darum geht, die Unabhängigkeit der Nationalbank einzuschränken. Aber der Vorstoss stützt sich auf die Aussage von Marc Chardonnens, dem Direktor des Bafu, der Bund solle die Rolle eines Prozessbegleiters übernehmen und die Bestrebungen nach mehr Nachhaltigkeit im Finanzsektor unterstützen und dazu brauche es passende Rahmenbedingungen. Dazu soll eben die Präzisierung von Artikel 5 dienen, indem damit die wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Nationalbank im Einklang mit den Zielen stehen sollen, die sich der Bund gegeben hat.

Ihre Kommission für Wirtschaft und Abgaben hat diese parlamentarische Initiative an ihrer Sitzung vom 3. September 2018 beraten. Die Mehrheit der Kommission beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Grundsätzlich war man sich einig, dass es legitim sei, sich für Umweltanliegen einzusetzen. Der Idee der vorliegenden parlamentarischen Initiative wurde auch eine gewisse Sympathie entgegengebracht, denn sie nimmt ein wichtiges Anliegen auf.

Es war jedoch für die Kommissionsmehrheit ganz klar, dass die Erreichung der angesprochenen Klimaziele nicht über die Schiene der SNB und ihrer Tätigkeiten erfolgen soll: Ihre Unabhängigkeit darf nicht gefährdet werden. Das soll so bleiben, denn wenn man jetzt versucht, aufgrund von Aktualitäten – in diesem Fall dem Klimawandel – die Aufgaben oder Handlungsanweisungen der SNB zu ändern, sind Unabhängigkeit und Stabilität der SNB nicht mehr gewährleistet.

So soll die SNB nicht in Umwelt- und später vielleicht sogar in soziale Verpflichtungen eingebunden werden, damit der Kernauftrag erhalten bleibt: nämlich die Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes



zu führen, die Preisstabilität zu gewährleisten und dabei der konjunkturellen Entwicklung Rechnung zu tragen. Denn öffnet man einmal die Tür für die erwähnten Begehrlichkeiten, folgen mit Sicherheit weitere Anliegen. So würde die SNB schleichend politisiert, was die Mehrheit der Kommission nicht will.

Die SNB kann von sich aus tätig werden, das hat sie bereits getan, indem sie zum Beispiel im Jahr 2013 beschlossen hat, nicht in Aktien von Unternehmen zu investieren, die international geächtete Waffen produzieren, grundlegende Menschenrechte verletzen oder systematisch gravierende Umweltschäden verursachen. Sie verzichtet also bereits heute auf Investments in fragwürdige Unternehmen und ist keineswegs passiv.

Mit Verweis auf Artikel 127 Absatz 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union kann festgehalten werden, dass das Ziel der Preisstabilität klar vorrangig ist. Nur wenn die Preisstabilität nicht gefährdet ist, kann die EZB die allgemeine Politik der Europäischen Union unterstützen. Somit steht die parlamentarische Initiative im Widerspruch zum geltenden Recht.

Die Kommissionsminderheit möchte der parlamentarischen Initiative Folge geben. Sie argumentiert, die Initiative sei offen formuliert und nachdem das Pariser Abkommen unterzeichnet worden sei, seien konkrete Massnahmen angezeigt, um dieses Ziel zu erreichen. Es geht der Minderheit auch nicht darum, irgendeinen aktuellen Trend zu berücksichtigen, vielmehr soll das grundlegende Ziel der Nachhaltigkeit in der Anlagestrategie verstärkt werden.

Der parlamentarischen Initiative wurde mit 18 zu 7 Stimmen in der Kommission keine Folge gegeben. Ich bitte Sie nun namens der Kommissionsmehrheit, der parlamentarischen Initiative ebenfalls keine Folge zu geben.

Lüscher Christian (RL, GE), pour la commission: La Commission de l'économie et des redevances a effectivement décidé, à sa séance du 3 septembre 2018, par 18 voix contre 7, de ne pas donner suite à cette initiative parlementaire. Pour mémoire, l'auteur de l'initiative parlementaire propose que la loi sur la Banque nationale soit modifiée en ajoutant un alinéa 5 à l'article 5 et que, parmi les tâches de la Banque nationale suisse figure le fait qu'elle "apporte son soutien aux politiques économiques générales de la Confédération, en vue de contribuer à la réalisation de ses objectifs, tels que définis à l'article 2 de la Constitution".

Il y a un long développement, fort intéressant il faut le dire, à l'appui de l'initiative parlementaire, et à ce sujet je vous renvoie au développement qui accompagne l'initiative elle-même. Je ne vais pas aujourd'hui vous répéter le texte; je vais me limiter à vous dire quelles ont été les considérations de la majorité de la commission.

Il y a eu une discussion fournie et intense, l'auteur de l'initiative était parmi nous pour discuter et répondre aux questions qui ont été posées. Au terme de ces discussions, la commission a décidé, par 18 voix contre 7, de proposer à son conseil de ne pas donner suite à l'initiative, même si, sur le fond, elle en partage parfois les objectifs.

La majorité de la commission estime en effet qu'il n'est pas nécessaire de modifier les bases légales sur lesquelles se fonde le mandat de la BNS. Aux yeux de la majorité, la BNS doit rester indépendante sur les plans institutionnel, fonctionnel et financier. La majorité de la commission ne souhaite ni empiéter sur cette indépendance, qui est garantie par la loi, ni créer un précédent. Selon la majorité, la BNS doit en effet axer sa politique monétaire sur l'intérêt général du pays sans se laisser influencer par d'éventuelles convoitises politiques, que l'on ne peut pas écarter d'emblée. Enfin, la majorité de la commission souligne que la BNS évite aujourd'hui déjà d'investir dans des entreprises douteuses.

La commission se fonde donc sur deux motifs principaux: d'une part, l'indépendance de la BNS telle qu'elle est garantie dans la loi, soit la volonté qu'il n'y ait pas d'ingérence du Conseil fédéral ou de l'Assemblée fédérale. D'autre part, le fait – et cela a été mentionné lors de la séance de la commission –, que la Banque centrale européenne, qui est pourtant citée comme un modèle par l'auteur de l'initiative, estime elle aussi que la mise en oeuvre des mesures de politique monétaire, qui plus est à court terme, n'est pas le lieu adéquat pour poursuivre des politiques environnementales ou sociales. C'est également pour ce deuxième motif, disais-je, que la majorité de la commission a décidé de ne pas donner suite à l'initiative, malgré la sympathie qu'elle porte tant à son texte qu'à son auteur.

La presidente (Carobbio Guscetti Marina, presidente): La maggioranza della commissione propone di non dare seguito all'iniziativa parlamentare. Una minoranza Jans propone di darle seguito.

AB 2018 N 2105 / BO 2018 N 2105



Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 17.455/18053)

Für Folgegeben ... 62 Stimmen

Dagegen ... 129 Stimmen

(0 Enthaltungen)