

Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Bundesgasse 3
CH-3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:
vernehmlassungen@sif.admin.ch

Zürich, 21. März 2025

Stellungnahme 2024/24 Revision der Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 6. Dezember 2024 laden Sie uns ein, zur Revision der Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange (SR 221.434, KV) Stellung zu nehmen. Der Schweizerische Versicherungsverband (SVV) dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Meinungsäusserung und nimmt diese hiermit gerne wahr.

Zusammenfassung unserer Anliegen:

1. Die Versicherungsbranche bekennt sich zu den geltenden Schweizer Klimazielen und unterstützt eine aussagekräftige Klimaberichterstattung mit der dazugehörigen KV.
2. Die Regulierung zur Nachhaltigkeitsberichterstattung sollte verhältnismässig und prinzipienbasiert bleiben. So kann eine aussagekräftige Transparenz erzielt und gleichzeitig sichergestellt werden, dass den betroffenen Unternehmen keine überhöhten Vorgaben auferlegt werden.
3. Eine pragmatische Ausrichtung an den internationalen Entwicklungen ist gerade im Bereich der Nachhaltigkeitsberichterstattung sehr wichtig. Diese gehen aktuell in Richtung Vereinfachung, wie die Omnibus-Vorlage der EU zeigt. Es ist deshalb zentral, dass die Schweiz zum jetzigen Zeitpunkt keine voreilige Regulierungsanpassung und keinen Swiss Finish vornimmt, da dies zu unnötiger Komplexität, Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsnachteilen führt.
4. Prinzipienbasierte Mindestanforderungen an Klimafahrpläne dienen der Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit und sind grundsätzlich zu begrüßen. Der Vernehmlassungsentwurf des Bundesrats beinhaltet jedoch Ordnungsanpassungen, für die es national keine gesetzliche Verpflichtung gibt und welche sich nicht aus internationalen Standards ableiten lassen.
5. Die gesetzeskonforme Nachhaltigkeitsberichterstattung gemäss den aktuell geltenden Bestimmungen stellt die betroffenen Unternehmen bereits heute vor komplexe Herausforderungen. Deshalb braucht es genügend lange Übergangsfristen, um Unternehmen die nötige Zeit einzuräumen, sich den neuen Anforderungen anzupassen.
6. Der Erläuterungsbericht (EB) ist sehr detailliert und die Ausführungen gehen teilweise über die Vorgaben im Gesetzes- bzw. Verordnungstext hinaus, was vermieden werden sollte. Der EB ist deshalb substantziell zu überarbeiten.

1 Anpassung der KV an internationale und nationale Entwicklungen

Die Versicherungsbranche bekennt sich zu den geltenden Schweizer Klimazielen und unterstützt eine wirkungsvolle und angemessene Klimaberichterstattung. Der SVV begrüsst im Grundsatz, dass sich die Schweizer Regulierung in der Klimaberichterstattung pragmatisch an die internationalen Entwicklungen anpasst und trotzdem prinzipienbasiert bleibt. Auch das Abstimmen mit anderen klimarelevanten Gesetzen auf nationaler Ebene, wie dem Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit (SR 814.310, KIG), ist wichtig, um in der Schweiz einen konsistenten Regulierungsrahmen zu erreichen.

Die Regulierungsdichte und -dynamik im Klima-/ESG-Bereich ist gross und stellt die betroffenen Firmen vor komplexe Herausforderungen. In der Schweiz werden die erst im Jahr 2022 eingeführten Bestimmungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (OR-Artikel 964a ff.) bereits wieder überarbeitet. Die noch laufende Revision der OR-Bestimmungen sieht ebenfalls primär eine Anpassung an internationale Entwicklungen (insb. in der EU aber auch an den ISSB) vor. Der Ausgang dieser hängigen Revision ist derzeit noch unklar. Der Bundesrat sieht eine zweijährige Transitionsperiode vom Jahr nach Veröffentlichung der revidierten OR-Bestimmungen vor, um Firmen genügend Zeit in der Umsetzung zu geben – die revidierten Bestimmungen werden somit voraussichtlich nicht vor 2028 in Kraft treten.

Da sich die schweizerische Regulierung in diesem Bereich an internationalen Standards und/oder Regulierungen orientiert, ist es zentral, dass die jeweiligen Entwicklungen genau analysiert werden, um den Handlungsbedarf abzuklären und voreilige Schlüsse zu vermeiden. Um Wettbewerbsnachteile zu verhindern und den Finanzplatz nicht unnötig zu schwächen, sollte die schweizerische Regulierung nur wo nötig angepasst werden. Gleichzeitig gilt es Handlungsspielräume, die sich für die Schweiz ergeben, zu nutzen. Aktuell ist die EU bestrebt, ihre beschlossenen Regulierungen im Bereich der Nachhaltigkeit (CSRD, CS3D, Taxonomy) grundlegend zu überarbeiten bzw. mit der Omnibus-Vorlage massgeblich zu «entschlacken». Zudem werden die Fristen für die Implementierung der CSRD und CS3D weiter nach hinten verschoben. Die Schweiz sollte den Ausgang dieser Entwicklungen genaustens analysieren und in diesem Bereich keine voreiligen Anpassungen beschliessen.

Die KV ist eine Ausführungsverordnung primär des Obligationenrechts (Artikel 964b). Mit den Minimalforderungen an Klimafahrpläne lehnt sich die revidierte KV zusätzlich an das kürzlich in Kraft getretene KIG und dessen Verordnung (Verordnung zum Bundesgesetz über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit, SR 814.310.1, KIV) an. Es ist zentral, dass die verschiedenen Gesetze und Verordnungen gut aufeinander abgestimmt sind und dass bei der Revision der KV nicht über die im Gesetz festgelegten Vorschriften hinausgegangen wird. Genau dies ist aber in der aktuellen Vorlage an einigen Stellen der Fall – was unnötige Rechtsunsicherheit mit sich bringt und Firmen vor Herausforderungen in der Umsetzung stellt. Konkret geht es um folgende Punkte:

- a. Über den revidierten Art. 3 Abs. 3 lit. b Ziff. 1 und durch die extensive Auslegung im EB in der revidierten KV sollen neue Anforderungen an Fahrpläne eingeführt werden, für die keine gesetzliche Verpflichtung besteht und die sich nicht aus den referenzierten internationalen Regelwerken ableiten lassen. Damit würde die Schweiz hier einen unnötigen Sonderweg gehen und ungezwungen einen Swiss Finish schaffen.
- b. Gemäss aktueller Vorlage müssten Firmen zwischen CSRD (ESRS E1) oder ISSB (IFRS S2) entscheiden – womit die KV die geplante Gesetzesänderung des entsprechenden OR-Artikels de facto vorwegnimmt und die Wahl der Standards gegenüber dem geltenden Recht einengt. Art. 964b Abs. 3 OR besagt, dass, falls sich der Bericht auf nationale, europäische oder internationale Regelwerke stützt, wie insbesondere die Leitsätze der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), das angewandte Regelwerk im Bericht zu nennen ist. Diese Bestimmung macht klar, dass der Gesetzgeber auch die Anwendung nationaler Regelwerke ermöglichen wollte, was bezüglich des Standards mehr Wahlfreiheit lässt als die vorliegende Vernehmlassungsvorlage.
- c. Es ist vorgesehen, dass die revidierte KV am 1.1.2026 in Kraft tritt. Damit müssten Schweizer Finanzinstitute bereits ab FY2026 entweder die CSRD (ESRS E1) oder den ISSB (IFRS S2) anwenden. ISSB geht in einigen Bereichen weiter als TCFD und die CSRD ist in fast der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten (inkl. Deutschland) auf nationalstaatlicher Ebene noch nicht umgesetzt. Aktuell werden mit der Omnibus-Vorlage die Berichterstattungspflichten (CSRD, Taxonomie) und die CS3D insbesondere mit dem Ziel der Wettbewerbsförderung und Konsolidierung überarbeitet.

2 Mindestanforderungen an Fahrpläne

Mit der Revision der KV werden für Finanzinstitute Mindestanforderungen an Fahrpläne eingeführt. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass weder die relevanten gesetzlichen Bestimmungen im OR noch das KIG Vorschriften zu Fahrplänen für Finanzmittelflüsse vorgeben. Der SVV beantragt deshalb eine entsprechende Anpassung im Verordnungstext (vgl. hierzu unseren Streichungsantrag zu Art. 3 Abs. 3 lit. b).

Während prinzipienbasierte Mindestanforderungen der Vereinheitlichung und Vergleichbarkeit von Fahrplänen dienlich sind, ist gleichzeitig darauf zu achten, dass mit diesen Anforderungen in der KV nicht über die gesetzlichen Vorgaben hinaus reguliert wird. Die in Artikel 3 KV neu definierten Mindestanforderungen und insbesondere die Ausführungen im EB gehen bei der Definition der Fahrpläne über den Gesetzestext sowie international anerkannte Standards oder den in der europäischen Union verwendeten Standard für die Nachhaltigkeitsberichterstattung hinaus.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass Netto-Null-Ziele der Sache nach zukunftsgerichtet und deshalb mit viel Unsicherheit verbunden sind. Dabei hängt die Zielerreichung stark davon ab, was in der nationalen und

internationalen Realwirtschaft (inkl. technologischem Fortschritt) geschieht. Zudem hat jede Firma ihre eigenen Möglichkeiten und muss somit eine gewisse Flexibilität haben, für sich realistische Ziele zu definieren resp. diese bei Bedarf zu revidieren. Absenkungsziele müssen, gemäss KIG, technisch möglich und wirtschaftlich tragbar sein.

Ein Fahrplan ist primär ein firmeneigenes Instrument, um die eigene Transition voranzutreiben. Deren Publikation soll insbesondere Transparenz schaffen, wo die Firmen in Bezug auf ihre eigene Transition stehen und welche Massnahmen sie ergreifen, um das Netto-Null-Ziel bis 2050 zu erreichen. Die Firmen brauchen aber Flexibilität, um Zwischenziele in Anlehnung an ihr Geschäftsmodell sinnvoll definieren und bei Bedarf anpassen zu können. Zu explizite Vorgaben an den Inhalt und die Publikation von Fahrplänen können mit grossen Rechtsrisiken für Unternehmen verbunden sein und damit die firmeneigene Transition eher hindern als fördern.

3 Detaillierte Anmerkungen zur Vernehmlassungsvorlage

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen regen wir folgende Anpassungen an der Vorlage an. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit werden diese in der Reihenfolge der Artikel der Vorlage erläutert. Zum EB haben wir ebenfalls Anmerkungen, zumal dieser unserer Ansicht nach insbesondere bei der Definition von Mindestanforderungen an Fahrpläne über die rechtlichen Grundlagen des Gesetzes und international anerkannte Standards oder den in der Europäischen Union verwendeten Standard für die Nachhaltigkeitsberichterstattung hinausgeht. Der EB muss deshalb für einen korrekten Nachvollzug der vorgeschlagenen Verordnungsänderungen ebenfalls substantiell angepasst werden.

3.1 Konkrete Änderungsanträge des SVV

Art. 3 Abs. 1

Position/Antrag SVV: In Anlehnung an den aktuell geltenden Text des OR sowie der KV und vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene und in Anbetracht der weiterhin bestehenden Unsicherheit ist Art. 3 Abs. 1 KV flexibler zu formulieren und wie folgt anzupassen:

¹ Die Berichterstattung über Klimabelange ~~stützt sich~~ gilt als erfüllt, sofern diese entweder auf einem international anerkannten Standard oder auf dem in der Europäischen Union verwendeten Standard für die NachhaltigkeitsKlimaberichterstattung basiert und enthält einen Fahrplan gemäss Absatz 3 enthält.

Begründung: Gemäss aktueller Vorlage müssten Firmen zwischen CSRD (ESRS E1) oder ISSB (IFRS S2) entscheiden – damit nimmt die KV die geplante Gesetzesänderung des entsprechenden OR-Artikels de facto vorweg und engt die Wahl der Standards gegenüber dem geltenden Recht ein. Die Klimaberichterstattung sollte deshalb nicht nur auf die Standards CSRD (ESRS E1) oder ISSB (IFRS S2) eingeschränkt werden. Art. 3 Abs. 1 KV sollte deshalb offener formuliert werden, so dass auch weitere Standards angewendet werden

können, aber gleichzeitig Rechtssicherheit besteht, dass Schweizer Unternehmen, welche für ihren Klimabericht entweder einen anerkannten internationalen Standard oder den in der europäischen Union verwendeten Standard wählen, die Schweizer Vorschriften erfüllen. Die Bemerkungen im EB sind entsprechend anzupassen.

Art. 3 Abs. 3 lit. a KV

Position/Antrag SVV: ist wie folgt anzupassen:

a) mit den Schweizer Klimazielen ~~gemäss Artikel 3~~ des Bundesgesetzes über die Ziele im Klimaschutz, die Innovation und die Stärkung der Energiesicherheit vom 30. September 2022 (KIG) vereinbar ist, **falls die Verminderungsziele technisch möglich und wirtschaftlich tragbar sind**;

Begründung: Die Ergänzung mit «falls die Verminderungsziele technisch möglich und wirtschaftlich tragbar sind» schafft Rechtssicherheit und stützt sich auf KIG Art. 3. Sie trägt dem Umstand der Unsicherheit und exogenen Einwirkungen auf die Transition einer Firma Rechnung und minimiert damit Rechtsrisiken. Denn Netto-Null-Ziele sind der Sache nach zukunftsgerichtet und insofern mit viel Unsicherheit verbunden. Zudem hängt die Zielerreichung stark davon ab, was in der Realwirtschaft (inkl. technologischem Fortschritt) geschieht. Jede Firma hat ihre eigenen Möglichkeiten und muss eine gewisse Flexibilität haben, für sich realistische Ziele zu definieren resp. diese bei Bedarf zu revidieren. Einen generellen Verweis auf Art. 3 KIG erachten wir als nicht zielführend und regen deshalb an, diesen zu streichen.

Art. 3 Abs. 3 lit. b

Position/Antrag SVV: Die in Art. 3 Abs. 3 lit. b aufgestellten Mindestanforderungen an Fahrpläne von Finanzinstituten sind zu streichen.

Begründung: Fahrpläne unter Berücksichtigung der direkten und indirekten Emissionen werden ausdrücklich unterstützt. Es besteht jedoch keine explizite gesetzliche Grundlage, die Fahrpläne für eine klimaverträgliche Ausrichtung der Finanzmittelflüsse fordert. Die vorgeschlagene Verordnungsanpassung geht insbesondere durch deren Auslegung im EB deutlich weiter als die im KIG definierten Klimaziele der Schweiz. Insbesondere die Forderung nach sektorspezifischen Absenkungszielen in der Vorlage stellt einen unerwünschten «Swiss Finish» dar. Der Bundesrat sollte Schweizer Unternehmen nicht einseitig – sprich ohne internationale Abstimmung – Anforderungen an die Publikation von Klimafahrplänen auferlegen, da dies gerade aufgrund der internationalen Entwicklungen negative Folgen haben kann, ohne die firmeneigene Transition zu unterstützen. Ausserdem schwächt es die Wettbewerbsfähigkeit des schweizerischen Finanzplatzes im internationalen Umfeld.

Mit der Omnibus-Vorlage wurden konkrete Entschlackungen der beschlossenen EU-Richtlinien im Bereich der Nachhaltigkeit vorgeschlagen, z.B. soll auf die sektorspezifischen Standards verzichtet werden. Die USA, welche eine zentrale Rolle für den internationalen Finanzplatz innehaben, schlugen bereits im letzten Jahr einen

anderen Weg ein: Massnahmen müssen nur «falls vorhanden» kommuniziert werden – es braucht keine spezifischen Fahrpläne mit Absenkungszielen – und die Transparenzanforderungen beschränken sich auf wesentliche Scope 1 und 2 Emissionen.

Weitere Bemerkungen:

Sofern dem obenstehenden Antrag zur Streichung von Art. 3 Abs. 3 lit b KV nicht gefolgt wird, haben wir noch folgende wesentliche Anmerkungen zum aktuellen Entwurf:

Zu den Mindestanforderungen ist anzumerken, dass sich «anlageklassen- resp. sektorenspezifische Absenkungsziele» nicht gegenseitig ausschliessen und überlappend sind; innerhalb der Anlageklassen können sektorenspezifische Ziele angewendet werden. Unternehmen können deshalb nur entweder «...anlageklassen- oder sektorenspezifische, wissenschaftsbasierte Absenkungsziele...» setzen.

Wichtig erscheint uns ebenfalls, dass Angaben und Absenkungsziele zu Scope 1-3 GHG-Emissionen weiterhin nur «soweit möglich und sachgerecht» verlangt werden. Dies ist zwar aktuell in der Vernehmlassungsvorlage so vorgesehen, die diesbezüglichen Erläuterungen reflektieren diese nötige Flexibilität unseres Erachtens jedoch nicht und gehen insbesondere betreffend Einbezug der Wertschöpfungskette/Scope 3 Emissionen viel zu weit. Die entsprechenden Ausführungen sollten deshalb relativiert werden.

Der EB macht an einigen weiteren Stellen Ausführungen, die nicht mit dem Verordnungstext übereinstimmen oder weit über diesen hinausgehen. Solche Inkonsistenzen sollten unbedingt vermieden werden. In der aktuellen Vorlage sind zudem gewisse Begrifflichkeiten nicht einheitlich gewählt, solche Ungenauigkeiten müssen korrigiert werden. Zu detaillierte Ausführungsberichte können mehr Unsicherheit als Klarheit schaffen und sind somit nicht unbedingt zielführend. Diese Vorgehensweise sorgt bei Unternehmen für unnötige Aufwände, erhöht die Gefahr von Missverständnissen und sollte deshalb in zukünftigen Vorlagen vermieden werden.

Beispielsweise verlangt die KV einen Fahrplan, der mit den Schweizer Klimazielen «vereinbar» ist. Im EB auf Seite 6 wird hingegen von «übereinstimmen» gesprochen. Letzteres sollte angepasst werden. Oder dann wird ein in der KV als «international anerkannter» bezeichneter Standard im EB auf Seite 5 mit einem «anderen gleichwertigen» internationalen Standard gleichgesetzt. Auch sollten die Referenzen zu den anwendbaren Standards betreffend CSRD und ISSB überprüft und teilweise angepasst werden. Beispielsweise wird im EB auf Seite 5 ESRS S2 («*Workers in the value chain*») anstatt ESRS E1 oder IFRS S2 genannt. Ebenso werden auf Seite 7 ESRS E2 («*Pollution Standard*») statt ESRS 2 («*General Disclosures*») aufgeführt.

3.2 Inkrafttreten

Die revidierte Klimaverordnung soll gemäss Vorlage per 1.1.2026 in Kraft treten. Damit müssten Schweizer Unternehmen für ihre Klimaberichterstattung bereits nächstes Jahr entweder CSRD (ESRS E1) oder ISSB (IFRS

S2) verpflichtend anwenden. Damit würde nationalen und internationalen Entwicklungen auch zeitlich klar vorgegriffen.

In der Schweiz werden die erst im Jahr 2022 eingeführten Bestimmungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (Art. 964a ff. OR.) aktuell bereits wieder überarbeitet. Auch die noch laufende Revision der OR-Bestimmungen sieht primär eine Anpassung an internationale Entwicklungen (insb. in der EU aber auch an den ISSB) vor. Der Ausgang ist jedoch noch unklar.

Auch werden aktuell in der EU mit der Omnibus-Vorlage die Berichterstattungspflichten (CSRD, Taxonomie) und auch die CS3D insbesondere mit dem Ziel der Wettbewerbsförderung und Konsolidierung grundlegend überarbeitet. Der Ausgang ist unklar, es zeichnet sich jedoch ab, dass die Fristen für CSRD und CS3D weiter hinausgeschoben werden, auf sektorspezifische Standards verzichtet wird und es substantielle Erleichterungen für EU-Firmen geben wird.

Zudem sind mit der Implementierung von ISSB oder auch CSRD erhebliche Aufwände verbunden, weshalb die Unternehmen genügend Zeit benötigen, um sich darauf vorzubereiten. Für die Revision der OR-Bestimmungen sieht der BR deshalb eine 2-Jährige Transitionsperiode vom Jahr nach Veröffentlichung der revidierten OR-Bestimmungen vor – die revidierten Bestimmungen werden somit voraussichtlich nicht vor 2028 in Kraft treten. Vor diesem Hintergrund ist die Übergangsfrist so zu setzen, dass sie mit der Umsetzung der revidierten Bestimmungen im OR im Einklang ist.

Position/Antrag SVV: Ziffer II ist mit einer genügend langen Übergangsfrist zu ergänzen: «Unternehmen, die gestützt auf Art. 964a OR jährlich einen Bericht über nicht-finanzielle Belange erstatten, müssen die Anforderungen von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange erst für den Bericht über das Geschäftsjahr erfüllen, das im Kalenderjahr 2028 beginnt.»

3.3 Referenzen zu Standards

Grundsätzlich begrüsst der SVV eine zielführende und aussagekräftige Nachhaltigkeitsberichterstattung, denn entsprechende Daten von hoher Qualität stellen einen wesentlichen Eckpfeiler für die nachhaltige Transformation dar. Die Anpassungen des gesetzlichen Rahmens zur Berichterstattung dürfen jedoch nicht zu einem zusätzlichen «Swiss Finish» führen. Entsprechend sind nur Begriffe und Definitionen zu verwenden, für die ein internationaler Konsens besteht.

Insbesondere die Ausführungen im EB auf Seite 7 zum Fehlen der «doppelten Materialität» unter ISSB sind nicht zielführend und schaffen unnötige Ungleichheit in der Anwendung der KV. Viel wichtiger wäre, Rechtssicherheit zu schaffen, dass in der Schweiz sowohl CSRD als auch ISSB eigenständig für die Klimaberichterstattung anerkannt werden. Schweizer Firmen sollen beide «Standards» gleichwertig anwenden können. Alles andere schafft unnötig Komplexität und läuft einer pragmatischen Anpassung an internationale Entwicklungen

entgegen. Der ISSB setzt sich international ausserhalb der EU durch. Die entsprechenden Ausführungen im EB sollten deshalb angepasst oder gelöscht werden.

Im EB wird zudem auf Seite 8 am Ende noch auf einen weiteren «Standard/Guideline» verwiesen – sprich die Arbeiten der Transition Plan Taskforce (TPT). Das bringt Unklarheit und Unsicherheit und wir würden deshalb anregen, im EB nur auf die im Verordnungstext enthaltenen Standards zu referenzieren.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen bei der weiteren Behandlung der Vorlage. Gerne stehen wir Ihnen für Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Schweizerischer Versicherungsverband SVV



Sandra Kurmann
Leiterin Ressort Rahmenbedingungen, Mitglied der
Geschäftsleitung



Andreas Parison
Leiter Bereich Regulierung