



Bern, 16. Dezember 2022

Standpunkt des Bundesrates bezüglich Greenwashing-Prävention im Finanzsektor

1. Greenwashing

Greenwashing im Finanzsektor liegt unter anderem vor, wenn der Anschein vermittelt wird, ein Finanzinstrument- oder eine Finanzdienstleistung verfüge über nachhaltige Eigenschaften oder würde Nachhaltigkeitsziele verfolgen, und dies die Realität nicht angemessen widerspiegelt.

Die Hauptrisiken im Zusammenhang mit Greenwashing sind folgende:

- a. Die Täuschung von Kundinnen und Kunden, Investorinnen und Investoren sowie von Versicherten über die nachhaltigen Eigenschaften von Finanzprodukten und –dienstleistungen.
- b. Ohne die nötige Klarheit, was unter einer nachhaltigen Investition zu verstehen ist, sind Finanzinstitute rechtlichen und reputationellen Risiken ausgesetzt.
- c. Die einwandfreie Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte und das Ansehen des Finanzplatzes Schweiz können beeinträchtigt werden, wodurch die Schweiz ihre angestrebte Führungsrolle als nachhaltiger Finanzplatz nicht einnehmen kann.
- d. Kapitalströme, hinter welchen die Absicht steht, einen Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen zu leisten, könnten in der Realität in nicht nachhaltige Tätigkeiten fließen. Dies kann die Erreichung der internationalen Nachhaltigkeitsziele, zu denen sich die Schweiz verpflichtet hat (Umweltziele oder auch weitere nachhaltige Entwicklungsziele), erschweren.

2. Situation in der Schweiz

Aktuell gibt es in der Schweiz für Finanzdienstleistungen weder auf Gesetzes- noch auf regulatorischer Ebene spezifische Transparenzgebote oder Pflichten zur nachhaltigen Entwicklung. Auch für Finanzprodukte fehlen solche Verpflichtungen, mit Ausnahme der Fonds, für die gewisse Transparenzanforderungen gelten, die im November 2021 von der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht FINMA präzisiert wurden. Unter anderem auf der Grundlage des Täuschungs- und Verwechslungsverbots fordert die FINMA mehr Transparenz in der Fondsdokumentation, sofern diese Bezeichnungen wie «nachhaltig», «grün» oder «ESG»¹ verwenden oder sich anderweitig auf das Thema Nachhaltigkeit beziehen. Ebenso empfiehlt sie im Sinne einer guten Praxis eine Nachhaltigkeitsberichterstattung zu diesen Fonds². Für Greenwashing von Finanzdienstleistungen am Point of Sale stellt die FINMA keine besonderen Forderungen mangels einer hinreichenden rechtlichen Grundlage.

Seit Ende 2021 haben die Asset Management Association Switzerland (AMAS), die Schweizerische Bankiervereinigung (SBVg) und Swiss Sustainable Finance (SSF) mithilfe von Empfehlungen und freien Selbstregulierungen wichtige Schritte unternommen. Damit soll

¹ Ökologische (Environment), soziale (Social) und Governance-Kriterien

² Aufsichtsmitteilung FINMA 05/2021, 3. November 2021

einerseits gegenüber Investorinnen und Investoren sowie Kundinnen und Kunden die Transparenz hinsichtlich gewisser nicht finanzieller Aspekte ihrer Anlagen erhöht werden und andererseits die Ausbildung derjenigen Personen eines Finanzinstituts verbessert werden, die diese Anlagearten anbieten.

- a. Die Empfehlungen von AMAS und SSF vom Dezember 2021³ teilen die Nachhaltigkeitsziele der Investorinnen und Investoren in drei Kategorien ein: Investitionen, die allfällige finanzielle Risiken reduzieren und die mit ESG-Faktoren verbundene Performance optimieren sollen, Investitionen nach Werten und Impact-Investments.
- b. Die SBVg hat im Juni 2022 eine freie Selbstregulierung⁴ veröffentlicht, die Mitgliedsinstitute dazu verpflichtet, die ESG-Präferenzen ihrer Kundinnen und Kunden zu berücksichtigen. Diese Selbstregulierung beinhaltet auch Ausbildungsverpflichtungen für die Mitarbeitenden von Finanzdienstleistern. Diese Verpflichtungen sollen die Qualität der Dienstleistungen erhöhen.
- c. In einer im September 2022 veröffentlichten Selbstregulierung⁵ beschreibt die AMAS vor allem die Nachhaltigkeitsansätze. Dabei schliesst sie insbesondere zwei Ansätze aus, sofern diese allein angewendet werden: einerseits die Berücksichtigung von ESG-Risiken und -Chancen in den herkömmlichen Finanzanalyse- und Anlageentscheidungsverfahren (ESG-Integration) und andererseits den systematischen Ausschluss bestimmter Emittenten aus einem Anlageportfolio.

3. Standpunkt des Bundesrates

a. Nachhaltigkeitsziele

Die Finanzmarktgesetze bezwecken den Schutz der Investorinnen und Investoren, der Versicherten und der Gläubigerinnen und Gläubiger von Finanzdienstleistern sowie die Sicherstellung einer einwandfreien Funktionsfähigkeit der Finanzmärkte. Zumindest ein Teil der Kundinnen und Kunden, der Investorinnen und Investoren sowie der Versicherten, die sich für ein sogenanntes nachhaltiges Finanzprodukt oder für eine sogenannte nachhaltige Finanzdienstleistung entscheiden, möchte damit ein Nachhaltigkeitsziel verfolgen. Wird beispielsweise ein Finanzprodukt oder eine Finanzdienstleistung als «grün» bezeichnet, sollen Investorinnen und Investoren, Versicherte sowie Kundinnen und Kunden einschätzen können, inwiefern das Produkt bzw. die Dienstleistung ein umweltbezogenes Ziel verfolgt.

In seiner Strategie zum Finanzplatz Schweiz sowie in seiner Aussenpolitischen Strategie 2020-23 hat der Bundesrat festgelegt, dass er die Schweiz als Standort für nachhaltige Finanzdienstleistungen weiter stärken und fördern möchte.

Deswegen erachtet es der Bundesrat als unerlässlich, sicherzustellen, dass die Kundinnen und Kunden, die Investorinnen und Investoren sowie die Versicherten über die nötige Klarheit verfügen, um Anlageentscheide über Finanzprodukte oder Dienstleistungen, die als nachhaltig bezeichnet werden, treffen zu können. Der Bundesrat ist daher der Meinung, dass es am Finanzmarkt ein einheitliches, klares Verständnis darüber braucht, unter welchen allgemeinen

³ AMAS und SSF, Recommendations on Transparency and Minimum Requirements for Sustainable Investment Approaches and Products: https://www.sustainablefinance.ch/upload/cms/user/RecommendationsforSustainableInvestmentProducts_AMAS_SSF.pdf

⁴ SBVg, Richtlinien für die Finanzdienstleister zum Einbezug von ESG-Präferenzen und ESG-Risiken bei der Anlageberatung und Vermögensverwaltung (2022) https://www.swissbanking.ch/_Resources/Persistent/5/2/b/3/52b308da28ece9a45de3d3d6fce658f759945489/SBVg_Richtlinien_Anlageberatung_und_Verm%C3%B6gensverwaltung_DE.pdf

⁵ AMAS, <https://www.am-switzerland.ch/de/regulierung/selbstregulierung-standard/sustainable-finance>

Voraussetzungen Anlageziele und damit Produkte und Dienstleistungen als nachhaltig bezeichnet werden können. Dabei kann es naturgemäss nicht um detaillierte Vorgaben, sondern lediglich um ein grundsätzliches Verständnis gehen. Dieses gemeinsame Verständnis von nachhaltigen Zielen soll für den gesamten Finanzmarkt, für die Finanzdienstleistungen (am Point of Sale wie auch in der nachgelagerten Berichterstattung) sowie für die Finanzprodukte (bei den vorvertraglichen Verpflichtungen wie auch in der nachgelagerten Berichterstattung) gelten. Dadurch kann bei allen Finanzdienstleistungen und -produkten das gleiche Mass an Transparenz («level playing field») sowie die Glaubwürdigkeit des Finanzplatzes Schweiz insgesamt sichergestellt werden. Eine hohe Glaubwürdigkeit ist wiederum eine Voraussetzung, damit ein Finanzplatz im Bereich nachhaltiger Anlagen eine führende Rolle einnehmen kann. In diesem Zusammenhang orientiert sich der Bundesrat an der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen.

Nachhaltige Anlageziele

Finanzprodukte oder Finanzdienstleistungen, die als nachhaltig dargestellt werden, sollen zusätzlich zu den finanziellen Zielen **mindestens eines der folgenden Anlageziele** verfolgen:

- (i) *Verträglichkeit mit einem oder mehreren spezifischen Nachhaltigkeitszielen oder***
- (ii) *Beitrag zur Umsetzung eines oder mehrerer spezifischer Nachhaltigkeitsziele.***

Finanzprodukte und -dienstleistungen, die allfällige ESG-Risiken reduzieren oder die Performance optimieren sollen, verfolgen ein rein finanzielles Anlageziel und sollten daher nicht als nachhaltig bezeichnet werden, sofern sie nicht zusätzlich eines der oben erwähnten Anlageziele verfolgen. Die reine Berücksichtigung von ESG-Risiken fällt vielmehr unter die treuhänderischen Pflichten.

In der Dokumentation des Produkts bzw. des Finanzdienstleisters soll präzisiert werden, ob es sich bei dem angestrebten Anlageziel um ein Verträglichkeitsziel, um einen Beitrag zur Umsetzung eines oder mehrerer spezifischer Nachhaltigkeitsziele oder um eine Kombination aus diesen beiden Anlagezielen handelt.

Die Nachhaltigkeitsziele sollen anhand eines möglichst breit verwendeten Referenzrahmens festgelegt werden, beispielsweise nach den Zielen für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 der Vereinten Nationen.

Eine nachhaltige Finanzdienstleistung, die ein Verträglichkeitsziel verfolgt, könnte zum Beispiel ausschliesslich in Aktien und Obligationen von Unternehmen investieren, deren Transitionspläne allesamt mit dem Ziel, die Klimaerwärmung gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter auf 1,5 Grad Celsius zu begrenzen, im Einklang stehen.

Ein Produkt, das einen Beitrag zur Umsetzung eines Nachhaltigkeitsziels leisten soll, verwendet in der Regel einen Impact-Investing-Ansatz (inkl. Immobilieninvestitionen) und/oder einen glaubwürdigen Active-Ownership-Ansatz. Impact-Investing soll ein glaubhaftes, kausales und messbares Ziel verfolgen. Dabei kann es sich zum Beispiel um eine direkte Investition in neue Lösungen für erneuerbare Energien handeln. Active-Ownership könnte über die aktive Auswahl von Zielgesellschaften erfolgen, die einen erheblichen negativen Einfluss auf das Klima oder die Biodiversität haben. Durch die Koordination mit anderen

Investorinnen und Investoren, den Aktionärsdialog und die Stimmrechtsausübung kann Active-Ownership letztlich die betreffenden Gesellschaften dazu bewegen, spezifische, glaubwürdige und messbare Ziele festzulegen, um ihren negativen Einfluss zu reduzieren.

b. Beschreibung der angewendeten Nachhaltigkeitsansätze

Der Finanzdienstleister, der ein nachhaltiges Produkt oder eine nachhaltige Dienstleistung anbietet, soll seinen Nachhaltigkeitsansatz beschreiben. Diese Informationen sollen öffentlich zugänglich, transparent und vergleichbar sein. Der Dienstleister, der ein Verträglichkeitsziel verfolgt, soll also beschreiben, wie diese Ausrichtung innerhalb des Anlageprozesses konkret umgesetzt und gemessen werden soll. Bei einem Impact-Investing-Ansatz gilt es den Managementprozess zu beschreiben, durch den die angestrebten Auswirkungen erzielt werden sollen, die Key-Performance-Indikatoren zur Messung der effektiven Auswirkungen festzulegen und das Monitoring dieser Indikatoren sicherzustellen, damit die Anlagestrategie allenfalls optimiert werden kann. Bei einem Active-Ownership-Ansatz soll der Dienstleister zu folgenden Punkten genaue Angaben machen: zum Auswahlverfahren für seine Zielinvestments, zur Koordination mit anderen Investorinnen und Investoren, zum Prozess der Einflussnahme auf die Zielgesellschaft, zu den Eskalationsprozessen sowie zu den Prozessen für die Wirksamkeitsbeurteilung des Engagements.

c. Rechenschaftspflicht

Über die festgelegten Nachhaltigkeitsziele sollte periodisch, effizient und in angemessener Weise Rechenschaft abgelegt werden. Bei einem Klimaverträglichkeitsziel sollen anerkannte und relevante Indikatoren verwendet werden. Der Bundesrat empfiehlt diesbezüglich die Swiss Climate Scores. Bei einem Impact-Investing-Ansatz soll über die Strategieumsetzung berichtet werden und die Auswirkungen sollen mithilfe der zuvor festgelegten Key-Performance-Indikatoren gemessen werden. Bei einem Active-Ownership-Ansatz soll zu den festgelegten Zielen, zu den geführten Gesprächen, zu den Ergebnissen des Engagements und zur Einhaltung des Prozesses berichtet werden.

d. Prüfung durch einen unabhängigen Dritten

Die Umsetzung der oben erwähnten Transparenzgebote sollen von einem unabhängigen Dritten überprüft werden, um die Glaubwürdigkeit der Nachhaltigkeitsziele sicherstellen zu können.

e. Verbindlichkeit, Durchsetzung sowie Rechte der Kundinnen und Kunden

Die Verpflichtungen sollen verbindlich und durchsetzbar sein. Zudem sollen im Falle der Nichteinhaltung der Transparenzgebote die Kundinnen und Kunden, die Investorinnen und Investoren sowie die Versicherten die Möglichkeit haben, den Rechtsweg zu beschreiten.

4. Nächste Schritte

Das EFD (SIF) wurde beauftragt, zusammen mit dem UVEK, dem WBF, der FINMA, Vertreterinnen und Vertretern der betroffenen Branchen sowie Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft eine Arbeitsgruppe aufzustellen, um die optimale Umsetzung des Standpunktes des Bundesrates bezüglich Greenwashing-Prävention festzulegen. Dabei gilt es sicherzustellen, dass der gewählte Lösungsansatz finanzmarktübergreifend gilt, verbindlich und durchsetzbar ist und Kundinnen und Kunden ihre Rechte geltend machen können. Das EFD (SIF) wurde beauftragt, auf der Basis dieser Arbeiten bis zum 30. September 2023 dem Bundesrat einen Plan sowie konkrete Vorschläge zur Umsetzung des Standpunktes des Bundesrates bezüglich Greenwashing-Prävention vorzulegen.