

Ex-post-Evaluationsbericht

Bericht über die Ergebnisse der Ex-post-Evaluation vom 22. April bis 13. Mai 2024 der FINMA-Rundschreiben 2016/1 „Offenlegung – Banken“ und 2016/2 „Offenlegung – Versicherer (*Public Disclosure*)“ zu den Offenlegungsanforderungen zu klimabezogenen Finanzrisiken

27. Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	4
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung.....	6
2 Ex-post-Evaluationen der FINMA	6
2.1 Grundsatz.....	6
2.2 Gegenstand der vorliegenden Ex-post-Evaluation	6
3 Ergebnisse der Ex-post-Evaluation und Beurteilung durch die FINMA.....	7
3.1 Ergebnisse der FINMA-internen Evaluation.....	7
3.1.1 Grundsätzliche Erkenntnisse aus der Aufsicht.....	7
3.1.2 Wirksamkeit	8
3.1.3 Notwendigkeit	9
3.1.4 Angemessenheit.....	10
3.2 Ergebnisse der externen Evaluation	11
3.2.1 Generelle Auswirkungen	12
3.2.2 Bereiche, die am meisten beeinflusst wurden.....	14
3.2.3 Aufwandeinschätzung der betroffenen Institute	15
3.2.4 Erhöhung von Rechts-und Planungssicherheit	16
3.2.5 Auffindbarkeit und Vergleichbarkeit.....	17
3.2.6 Verbesserung des Verständnis über die klimabezogenen Finanzrisiken der Institute	17
3.2.7 Auseinandersetzung der Institute mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken	18
3.2.8 Verbesserungsvorschläge für künftige Offenlegungsanforderungen.....	19
4 Umfeldentwicklungen.....	20

5	Erkenntnisse und Handlungsbedarf	21
6	Zukunft der (FINMA-)Offenlegungsanforderungen	21
7	Weiteres Vorgehen	21
8	Anhang: Fragebogen zur externen Ex-post Evaluation.....	22

Kernpunkte

1. Die FINMA hat ihre Aufsichtspraxis zu den Offenlegungsanforderungen für klimabezogene Finanzrisiken von Finanzinstituten der Aufsichtskategorien 1 und 2 per 1. Juli 2021 veröffentlicht. Bereits zu diesem Zeitpunkt hat die FINMA entschieden, die Offenlegungsanforderungen nach 2–3 Offenlegungszyklen zu evaluieren.
2. Die interne und externe Evaluation der Offenlegungsanforderungen hat ergeben, dass die ursprüngliche Zielsetzung der Auseinandersetzung der grossen Institute mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken und die Herstellung von Transparenz darüber grundsätzlich erreicht wurde und sich die Regulierung somit bewährt hat.
3. Aktuell sind zahlreiche nationale und internationale Entwicklungen im Bereich der Klimaoffenlegung und weiteren Nachhaltigkeitsberichterstattungen im Gang, weshalb es zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll erscheint, die FINMA-Offenlegungsanforderungen anzupassen. Die sehr prinzipienbasiert ausgestalteten Offenlegungsanforderungen sind kompatibel mit anderen Standards und Anforderungen. Die FINMA erachtet es deshalb als angemessen, die nationalen und internationalen Entwicklungen abzuwarten und zu gegebener Zeit eine Anpassung einzuleiten.
4. Die FINMA setzt ihren Fokus im Bereich der Klima- und weiteren Naturrisiken zunehmend auf interne *Governance* und Risikomanagementprozesse der Institute (siehe neues Rundschreiben zu den naturbezogenen Finanzrisiken), während Offenlegungsanforderungen zunehmend von anderen Akteuren festgelegt werden. Unabhängig von den formellen Offenlegungsanforderungen der FINMA zu klimabezogenen Finanzrisiken erwartet die FINMA stets Konsistenz in der öffentlichen Berichterstattung der Institute mit ihren internen Prozessen und der FINMA-Praxis zum Umgang mit entsprechenden Risikotreibern.

Abkürzungsverzeichnis

BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
CSRD	Corporate Sustainability Reporting Directive
EBA	European Banking Authority
IAIS	International Association of Insurance Supervisors
ISSB	International Sustainability Standards Board
OR	Obligationenrecht (SR 220)
SEC	United States Securities and Exchange Commission
TCFD	Taskforce on Climate-related Financial Disclosures

1 Einleitung

2021 hat die FINMA ihre Aufsichtspraxis zu den Offenlegungsanforderungen zu klimabezogenen Finanzrisiken für Banken und Versicherungsunternehmen der Aufsichtskategorien 1 und 2 publiziert. Schon bei der Verabschiedung der Anforderungen hat der Verwaltungsrat der FINMA entschieden, diese nach 2 bis 3 Jahren einer Evaluation zu unterziehen. Aufgrund der zahlreichen und dynamischen Entwicklungen in der Nachhaltigkeitsberichterstattung ist eine Evaluation auch für die Beaufsichtigten und die Öffentlichkeit von grossem Interesse.

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse dieser Ex-post-Evaluation zusammen und erläutert die Auffassung der FINMA zu den Vorschlägen der Ex-post-Evaluationsteilnehmer. Zudem werden Erkenntnisse und (zukünftiger) Handlungsbedarf eruiert.

2 Ex-post-Evaluationen der FINMA

2.1 Grundsatz

Art. 6 Abs. 6 der Verordnung vom 13. Dezember 2019 zum Finanzmarktaufsichtsgesetz (SR 956.11) verpflichtet die FINMA dazu, ihre bestehende Regulierung periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Angemessenheit zu prüfen. Die betroffenen und, wenn angezeigt, auch weitere Kreise sollen zur mit der Regulierung gemachten Erfahrung konsultiert werden. Diese Konsultation kann in mündlicher oder schriftlicher Form erfolgen, wobei die Stellungnahmen der Angehörten in der Regel veröffentlicht werden. Die FINMA veröffentlicht dazu die Ergebnisse der Überprüfungen.

2.2 Gegenstand der vorliegenden Ex-post-Evaluation

Wie in Ziff. 2.1 dargelegt, werden die Bestimmungen im Rahmen einer Ex-post-Evaluation auf ihre Notwendigkeit, Angemessenheit und Wirksamkeit überprüft. Diese Punkte sind im Rahmen der vorliegenden Ex-post-Evaluation folgendermassen zu verstehen:

- **Wirksamkeit:** Hat die Regulierung die erwartete Zielsetzung erreicht? Hat sich die Regulierung bewährt, ist sie klar und verständlich?
- **Notwendigkeit:** Ist die Regulierung weiterhin notwendig und sinnvoll?
- **Angemessenheit:** Gäbe es andere, einfachere Wege zur Zielerreichung? Sind die Kosten verhältnismässig und im Rahmen des ursprünglich Geschätzten (falls evaluierbar, da Evaluation prinzipiell qualitativer Natur ist)?

3 Ergebnisse der Ex-post-Evaluation und Beurteilung durch die FINMA

Ex-post Evaluationen der FINMA bestehen aus zwei Phasen: der internen Evaluation, bei der die FINMA selbst die gemachten Erfahrungen mit der Regulierung reflektiert und der externen Evaluation, bei der auch das Feedback von Betroffenen und anderen Stakeholdern gezielt eingeholt wird. Die Erkenntnisse aus beiden Phasen resultieren in einem abschliessenden Ex-post-Evaluationsbericht.

3.1 Ergebnisse der FINMA-internen Evaluation

3.1.1 Grundsätzliche Erkenntnisse aus der Aufsicht

Die geltenden Offenlegungsanforderungen sind sehr prinzipienbasiert und auch ihr aktueller Anwendungsbereich nur auf die grossen Institute (Kat. 1 und 2) ist sehr eingeschränkt.

Durch ihre Prinzipienbasiertheit sind die Offenlegungsanforderungen kompatibel mit anderen Offenlegungsanforderungen im In- und Ausland, welche die Institute betreffen (wie etwa die Verordnung vom 23. November 2022 über die Berichterstattung über Klimabelange [SR 221.434]¹ oder die vorgängig freiwillige TCFD-Umsetzung sowie die europäische Nachhaltigkeitsberichterstattungsrichtlinie).

Gleichzeitig führt die starke Prinzipienbasiertheit auch zu wenig Vergleichbarkeit. Eine Konkretisierung und Standardisierung der Anforderungen (insbesondere in quantitativer Hinsicht) würde dem entgegenwirken. Aufgrund der vielfältigen nationalen und internationalen Entwicklungen ist allerdings noch unklar, ob diese durch die FINMA erfolgen wird oder anders umgesetzt werden kann.

Die Offenlegungen der Institute könnten künftig auch eine Quelle für die Berichterstattungspflicht der FINMA werden, welche die FINMA gemäss dem revidierten Bundesgesetz vom 23. Dezember 2011 über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz; SR 641.71) ab 2025 erfüllen muss. Wobei diesbezüglich andere Quellen (bspw. Datenerhebung) im Vordergrund stehen.

¹ [Bundesrat setzt Verordnung zur verbindlichen Klimaberichterstattung grosser Unternehmen auf 1.1.2024 in Kraft \(admin.ch\)](#)

3.1.2 Wirksamkeit

Hat die Regulierung die erwartete Zielsetzung erreicht? Hat sich die Regulierung bewährt, ist sie klar und verständlich?

Die Zielsetzung der FINMA 2020 für die Offenlegungsanforderungen zu klimabezogenen Finanzrisiken lautete: Es besteht Handlungsbedarf, das Bewusstsein und die Auseinandersetzung der Beaufsichtigten mit den potenziellen Klimarisiken zu stärken. Transparenz über klimabezogene Finanzrisiken bei Beaufsichtigten ist ein erster wichtiger Schritt hin zu einer sinnvollen Identifizierung, Messung und Steuerung dieser Risiken. Ein aufsichtsrechtliches Transparenzerfordernis setzt bei den Beaufsichtigten den Anreiz, sich mit der Thematik vertieft und individuell auf das jeweilige Institut bezogen auseinanderzusetzen. Weiter sollte auch die im Grundsatz bereits geltende Pflicht, alle wesentlichen Risiken offenzulegen, in Bezug auf Klimarisiken und im Sinne der Markttransparenz gestärkt werden. Schliesslich sollte die Konkretisierung auch die Rechts- und Planungssicherheit bei den Instituten fördern.

Nach bald drei Offenlegungszyklen kann das Ziel der Auseinandersetzung der Beaufsichtigten mit der Thematik als erreicht bezeichnet werden. Allerdings ist der Anwendungsbereich aktuell noch begrenzt auf die Aufsichtskategorien 1 und 2, somit gilt diese Aussage bei weitem nicht für alle Beaufsichtigten. Die Offenlegungsanforderungen der FINMA bekräftigten die Institute darin, ihre Klimaoffenlegungen an TCFD zu orientieren

In Bezug auf die Markttransparenz haben die FINMA-Vorgaben vor allem im Zusammenspiel mit detaillierteren Frameworks wie TCFD (welche Institute freiwillig als Orientierung nutzten) eine Verbesserung erreicht. Die sehr prinzipienbasierten Anforderungen haben die Vergleichbarkeit aber hingegen wenig gefördert.

Die Rechts- und Planungssicherheit wird nach Ansicht der FINMA stets erhöht, wenn die FINMA ihre Aufsichtspraxis in Rundschreiben transparent darlegt. Inwiefern die Rechts- und Planungssicherheit auch aus Sicht der betroffenen Institute durch die FINMA-Offenlegungsanforderungen gefördert wurde, wurde im Rahmen der externen Evaluation und dem an die betroffenen Institute versendeten Fragebogen abgefragt. Siehe die Ergebnisse dazu unter Ziff. 3.2.4.

In Bezug auf die Klarheit und Verständlichkeit wird zum einen ebenfalls die Prinzipienbasiertheit geschätzt, auf der anderen Seite besteht aber sowohl bei der Aufsicht als auch bei den Beaufsichtigten sowie den anderen Stakeholdern als „Konsumierende“ der Offenlegungen grundsätzlich Konkretisierungsbedarf – für Institute bspw. bezüglich der Wesentlichkeitsbeurteilung und quantitativen Metriken, bei den anderen Stakeholdern und der FINMA in

erster Linie mit dem Ziel, die Vergleichbarkeit der Offenlegungen zu erhöhen.

Fazit

Die ursprüngliche Zielsetzung der Offenlegungsanforderungen konnte erreicht werden.

Es besteht zum aktuellen Zeitpunkt kein Anpassungsbedarf.

3.1.3 Notwendigkeit

Ist die Regulierung weiterhin notwendig und sinnvoll?

Dies kann klar bejaht werden, nach insgesamt drei Offenlegungszyklen, in denen sich die Qualität der Offenlegungen zwar verbessert hat, aber die (inter-)nationale Entwicklung von detaillierteren Anforderungen noch voll im Gange ist. Mittelfristig ist es aber möglich, dass die FINMA-Anforderungen in der jetzigen Form nicht mehr dienlich sein werden.

Aufgrund der zahlreichen nationalen und internationalen Entwicklungen ist es allerdings zum jetzigen Zeitpunkt angezeigt, diese abzuwarten und die bestehenden sehr prinzipienbasierten Offenlegungsanforderungen unverändert bestehen zu lassen und so eine optimale Kompatibilität sicherzustellen. Gleichzeitig ist eine ersatzlose Aufhebung der Offenlegungsanforderungen zu klimabezogenen Finanzrisiken (noch) nicht angezeigt, da zukünftig detaillierte Anforderungen notwendig sein könnten.

Die allgemeinen Anforderungen der FINMA stellen für die Institute aufgrund der Prinzipienbasiertheit und des Alignments mit TCFD auch keine nennenswerten Hürden in der Umsetzung der neuen Offenlegungsanforderungen dar, welche sich aus dem Obligationenrecht (sowohl Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange als auch künftige Nachhaltigkeitsberichterstattung) ergeben.

Fazit

Die Beibehaltung der Offenlegungsanforderungen ist weiterhin notwendig und sinnvoll.

Es besteht aktuell kein Anpassungsbedarf.

3.1.4 Angemessenheit

*Angemessenheit: Gäbe es andere, einfachere Wege zur Zielerreichung?
Sind die Kosten verhältnismässig und im Rahmen des ursprünglich Geschätzten (falls evaluierbar, da Evaluation prinzipiell qualitativer Natur ist)?*

Dank ihrer starken Prinzipienbasiertheit lassen die geltenden Offenlegungsanforderungen den Instituten viel Gestaltungsraum in der Umsetzung, was von diesen auch geschätzt wird. Gleichzeitig sind die Offenlegungsanforderungen so auch kompatibel mit anderen Offenlegungsanforderungen, welche die Institute erfüllen müssen. Diese Aspekte unterstreichen die Angemessenheit der geltenden Offenlegungsanforderungen.

Das aufsichtsrechtliche Ziel der fundierten Auseinandersetzung der Institute mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken wird künftig auf direkterem Weg über das neue FINMA-Rundschreiben zu naturbezogenen Finanzrisiken und dessen Anforderungen an das interne Risikomanagement der Institute verfolgt. Spezifische *Governance*- und Risikomanagement-Anforderungen für Banken und Versicherungsunternehmen sind in dieser Hinsicht angemessener als indirekt wirkende Offenlegungsanforderungen. Das neue Rundschreiben wird zudem für eine breitere Population von Banken und Versicherungsunternehmen gelten (nicht nur Kat. 1 und 2). Gleichzeitig besteht ein gewisses Zusammenspiel zwischen Risikomanagementanforderungen und Offenlegungsanforderungen. Vor diesem Hintergrund ist es zum aktuellen Zeitpunkt weder zielführend die Offenlegungsanforderungen weiter zu konkretisieren noch diese aufzuheben. Vielmehr ist es angezeigt, die bestehenden prinzipienbasierten und damit sehr kompatiblen Anforderungen vorerst unverändert beizubehalten.

Das Ziel der (Markt-)Transparenz über Klimarisiken wird durch die sehr prinzipienbasierten Anforderungen nur begrenzt erreicht. Aufgrund der nationalen und internationalen Entwicklungen im Bereich der Klima-/Nachhaltigkeitsberichterstattung (siehe Kapitel 4) ist allerdings die Angemessenheit auch diesbezüglich aktuell weiterhin gegeben. Die bestehenden sehr prinzipienbasierten Offenlegungsanforderungen unverändert bestehen zu lassen erlaubt es auch mittelfristig die Kompatibilität sicherzustellen.

Auf eine detaillierte Kostenfolgeschätzung im Rahmen der FINMA-RS 16/1 und 16/2 wurde 2021 verzichtet, da zu diesem Zeitpunkt fast alle in den Anwendungsbereich fallenden Institute sich bereits freiwillig als „TCFD-Supporter“ zur Offenlegung ihrer klimabezogenen Finanzrisiken verpflichtet hatten und die dadurch entstehenden Kosten somit nicht allein durch die Offenlegungsanforderungen der FINMA getrieben sind und waren.

Fazit

Die Offenlegungsanforderungen sind in ihrer aktuellen Ausgestaltung, unter Berücksichtigung der nationalen und internationalen Entwicklungen, angemessen.

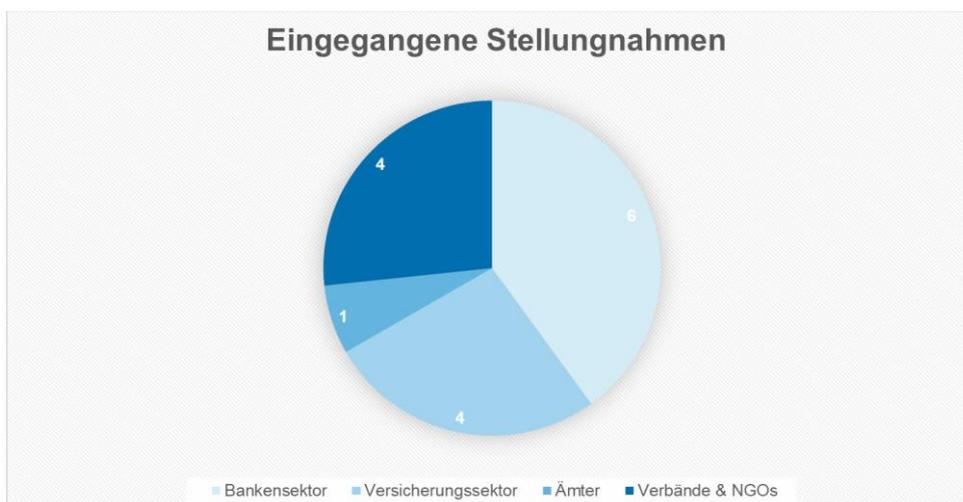
Es besteht aktuell kein Anpassungsbedarf.

3.2 Ergebnisse der externen Evaluation

Die externe Evaluation wurde vom 22. April bis 13. Mai 2024 durchgeführt. Es wurde folgende Adressaten von der FINMA angeschrieben:

- AXA
- Asset Management Association
- SwissRe
- Swiss Life
- Zurich
- Schweizerischer Versicherungsverband
- Schweizerische Bankiervereinigung
- EXPERTsuisse
- Sustainable Finance (SSF)
- Schweizerischer Konsumentenschutzverband
- UBS
- ZKB
- PostFinance
- Raiffeisen
- CEP (Council on Economic Policies)
- WWF Schweiz
- Sustainable Finance Geneva
- Klima Allianz
- Ethos
- Bundesamt für Umwelt
- Staatssekretariat für internationale Finanzfragen

Insgesamt hat die FINMA 15 Stellungnahmen erhalten, die sich wie folgt auf die verschiedenen Sektoren und anderen Stakeholder verteilen:



Mittels eines Fragebogens, der sowohl den betroffenen Instituten als auch anderen Stakeholdern zugestellt sowie auf der Webseite der FINMA² aufgeschaltet wurde, sind in insgesamt acht Frageblöcken die Themenbereiche Wirksamkeit der Regulierung und allfällige Verbesserungsvorschläge für die Offenlegungsanforderungen zu Klimarisiken strukturiert erhoben worden. Der Fragebogen adressierte in einem ersten Teil direkt die unter die Offenlegungsanforderungen fallenden Institute und in einem zweiten Teil andere Stakeholder. Auf diese Weise konnte sowohl die Institutssicht als auch die Sicht der Öffentlichkeit auf die Offenlegungsanforderungen abgefragt werden.

Die Struktur der folgenden Ausführungen lehnt sich an die Struktur der für die externe Evaluation verwendeten Fragebogen (siehe unter Ziff. 0) an.

3.2.1 Generelle Auswirkungen

Stellungnahmen

Die betroffenen Institute begrüßen und unterstützen grundsätzlich die Tatsache, dass die FINMA-Offenlegungsanforderungen durch ihre starke Prinzipienbasiertheit mit denjenigen der TCFD kompatibel sind. Gleichzeitig folgt daraus auch, dass die Auswirkungen der FINMA-Offenlegungsanforderungen beschränkt sind, da die meisten Institute schon TCFD umsetzen.

² Siehe unter www.finma.ch > Dokumentation > Anhörungen und Evaluationen > Evaluierung von Regulierung

Eine Bank, die keine freiwillige TCFD-Umsetzung und Offenlegung betreibt, sah sich durch die FINMA-Offenlegungsanforderungen ermutigt, ihre internen Prozesse, ihr Know-how und ihr Bewusstsein für klimabezogene Finanzrisiken zu verbessern.

Bei Kantonalbanken sehen oft bereits der gesetzliche Leistungsauftrag oder Vorgaben der öffentlichen Hand in ihrer Eigenerfunktion Anforderungen zum Umgang mit Klimarisiken im Rahmen der Geschäftsstrategie und -politik vor.

Grundsätzlich hielt sich der zusätzliche Aufwand der Banken durch die Offenlegungsanforderungen der FINMA in engen Grenzen. Eine Bank sieht neben den personellen und fachlichen Ressourcen zur Entwicklung neuer Prozesse und neuer Instrumente für das Reporting auch eine Zunahme der internen Zusammenarbeit (z. B. zwischen den Abteilungen Risk und den internen Fachexperten für Nachhaltigkeit) und somit einen höheren Abstimmungsaufwand.

Die Mehrheit der Versicherungsunternehmen im Anwendungsbereich der Klimarisiko-Offenlegungsanforderungen haben sich bereits vor deren Inkrafttreten mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken auseinandergesetzt. Dies, weil die meisten 2021 bereits sog. TCFD-Supporter waren und entsprechend auch nach dem Rahmenwerk der TCFD offenlegten. Vor diesem Hintergrund gab es keine spezifische zusätzliche Auswirkung der FINMA-Offenlegungsanforderungen, da sich diese inhaltlich ebenfalls auf das TCFD-Rahmenwerk abstützen und in einigen Aspekten auch deutlich weniger weit gehen. So entstanden bei den Versicherungsunternehmen, nach Angaben eines Versicherungsunternehmens lediglich im Reportingbereich zusätzlicher Aufwand aufgrund des FINMA-Rundschreibens 16/2.

Würdigung

Die FINMA gestaltete 2021 bei der Veröffentlichung der Offenlegungsanforderungen bewusst ein sehr prinzipienbasiertes Offenlegungskonzept, das mindestens mit dem TCFD-Rahmenwerk kompatibel sein sollte, allenfalls auch mit anderen Rahmenwerken und Standards, da zum damaligen Zeitpunkt noch nicht restlos klar war, welche Offenlegungsstandards sich (international) durchsetzen würden.

Zentrale Zielsetzung der Regulierung und damit Wirkung war nach Ansicht der FINMA, dass sich die Institute im Anwendungsbereich mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken auseinandersetzen, was nach den Rückmeldungen der betroffenen Institute bejaht werden kann.

Fazit

Die Auswirkungen der FINMA-Offenlegungsanforderungen auf die meisten Institute im Anwendungsbereich – Institute der Aufsichtskategorien 1 und 2 –

haben zu keinen wesentlichen, zusätzlichen Auswirkungen bei den Instituten geführt, da die Mehrheit dieser Institute bereits freiwillig nach dem TCFD-Rahmenwerk offenlegt, welche sich in grossen Teilen inhaltlich mit den FINMA Offenlegungsanforderungen decken.

Es besteht zum aktuellen Zeitpunkt kein Anpassungsbedarf.

3.2.2 Bereiche, die am meisten beeinflusst wurden

Stellungnahmen

Aus den Rückmeldungen der Banken geht hervor, dass die FINMA Offenlegungsanforderungen am meisten die institutsweite Bestandsaufnahme und Identifikation von klimabezogenen Finanzrisiken beeinflusst haben. Auch beeinflusst, aber weniger häufig von den Banken angegeben wurde die Entwicklung und/oder Anwendung von Methoden und Metriken (qualitative/quantitative Methoden sowie Durchführung von Szenarioanalysen), die Ausgestaltung der internen *Governance* für den Umgang mit klimabezogenen Finanzrisiken und der Definition von Zielen bezüglich des Umgangs mit bzw. der Reduktion von klimabezogenen Finanzrisiken. Am wenigsten beeinflusst wurde die Ausgestaltung und Strukturierung der offengelegten Informationen.

Aus den Rückmeldungen der Versicherungsunternehmen hingegen geht hervor, dass die FINMA-Offenlegungsanforderungen die institutsweite Bestandsaufnahme / Identifikation von klimabezogenen Finanzrisiken, die Entwicklung und/oder Anwendung von Methoden und Metriken und die Definition von Zielen bezüglich des Umgangs mit bzw. der Reduktion von klimabezogenen Finanzrisiken und auch die Ausgestaltung und Strukturierung der offengelegten Informationen gleich stark beeinflusst haben. Dies gefolgt von der Ausgestaltung der internen *Governance* für den Umgang mit klimabezogenen Finanzrisiken.

Würdigung

Die Rückmeldungen der beiden Sektoren zu den Bereichen, welche die FINMA-Offenlegungsanforderungen am meisten beeinflusst haben, unterscheiden sich leicht. Dieser Umstand spiegelt nach Ansicht der FINMA den jeweiligen sektorspezifischen Umgang mit den spezifischen Risikotreibern klimabezogenen Finanzrisiken wider. Grundsätzlich sieht die FINMA aber die ursprüngliche Zielsetzung der Regulierung der Auseinandersetzung der Institute mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken als erreicht an, auch wenn dies noch in unterschiedlich weit fortgeschrittenem Stadium bei den Instituten der Fall ist. Vor diesem Hintergrund ist ein Beibehalten der Offenlegungsanforderungen angezeigt, damit die Entwicklung weiter voranschreiten kann.

Fazit

Die Bereiche, welche durch die Offenlegungsanforderungen zu klimabezogenen Finanzrisiken am meisten beeinflusst wurden, unterscheiden sich leicht zwischen Banken und *Versicherungsunternehmen*.

Es besteht zum aktuellen Zeitpunkt kein Anpassungsbedarf.

3.2.3 Aufwandeinschätzung der betroffenen Institute

Stellungnahmen

Die Mehrheit der Institute – sowohl Banken als auch Versicherungsunternehmen – gab zwar an, dass Mehraufwände in den Bereichen Personal und externe Beratung anfielen. Dabei machten mehrere Institute geltend, dass vor allem der Initialaufwand gross war, sich aber in den Folgejahren deutlich reduzierte. Kein Institut konnte dabei konkret unterscheiden, wieviel von diesen Aufwänden tatsächlich ausschliesslich durch die FINMA-Offenlegungsanforderungen verursacht wurde und wieviel davon durch die freiwillige TCFD-Einhaltung. Auch konnten die meisten Institute keine quantitativen Angaben zum zusätzlichen Aufwand aufgrund der Offenlegungsanforderungen der FINMA machen. Einzige Ausnahme bildete ein Versicherungsunternehmen, welches den Aufwand mit 5 Personenarbeitstagen für den Initialaufwand (ohne interne und externe Prüfung) sowie 2–3 Personenarbeitstage für die jährliche wiederholte Erstellung der Offenlegung bezifferte.

Würdigung

Die FINMA ging in ihrer Wirkungsanalyse im Rahmen der Offenlegungsanforderungen 2021³ davon aus, dass bei den Instituten in erster Linie Aufwände im Personal- und IT-Bereich anfallen werden, die aber auch durch die freiwillige TCFD-Umsetzung bereits angefallen waren. Weiter könnten externe Beratungsdienstleistungen als zusätzliche Aufwände hinzukommen. Diese Einschätzung deckt sich mit den von den betroffenen Instituten eingegangenen Rückmeldungen nach 3 Offenlegungszyklen.

Fazit

Die Institute hatten einen gewissen Mehraufwand in den Bereichen Personal, IT und externe Beratungsdienstleistungen, um die Offenlegungsanforderungen von klimabezogenen Finanzrisiken zu erfüllen. Quantitative Angaben zum Mehraufwand, der spezifisch den FINMA-Offenlegungsanforderungen zugeschrieben werden kann, machte jedoch nur ein Institut. Dies vor allem deshalb, da eine klare Trennung der Aufwände, welche durch die freiwillige

³ Siehe [Erläuterungen](#) S. 23

TCFD-Umsetzung der meisten Institute und denjenigen, welche durch die FINMA-Offenlegungsanforderungen verursacht werden, nicht möglich ist.

Die Aufwände bewegen sich somit im Rahmen dessen, was die FINMA erwartet und geschätzt hat und es besteht diesbezüglich zum aktuellen Zeitpunkt kein Anpassungsbedarf.

3.2.4 Erhöhung von Rechts- und Planungssicherheit

Stellungnahmen

Die Bankenbranche erkennt mehrheitlich keine nennenswerte Erhöhung der Rechts- und Planungssicherheit, welche durch die FINMA-Offenlegungsanforderungen entstanden wäre. Dies mit Ausnahme einer Bank, welche die Schaffung von branchenweit einheitlichen Anforderungen explizit begrüsst.

Aus der Versicherungsbranche kam einheitlich die Rückmeldung, dass die FINMA-Offenlegungsanforderungen zu keiner deutlichen Erhöhung der Rechts- und Planungssicherheit geführt habe. Dies, weil die Erfüllung der Anforderungen so oder so schon von den Instituten im Rahmen der TCFD-Umsetzung angestrebt wurde oder sie auch im Ausland (insbesondere in der EU) bereits weitergehenden Offenlegungsanforderungen unterliegen.

Würdigung

Insgesamt kann festgestellt werden, dass aus Sicht der betroffenen Institute ihre Rechts- und Planungssicherheit durch den Erlass der FINMA-Offenlegungsanforderungen nicht massgeblich beeinflusst wurde. Aus Sicht der FINMA hingegen wurde durch den Erlass von aufsichtsrechtlichen Offenlegungsanforderungen zu klimabezogenen Finanzrisiken durchaus die Rechts- und Planungssicherheit erhöht, da die Erwartungen der FINMA in diesem Bereich transparent und verbindlich dargelegt wurden.

Fazit

In Bezug auf die Frage, ob eine Erhöhung oder Förderung der Rechts- und Planungssicherheit durch den Erlass der FINMA-Offenlegungsanforderungen stattgefunden hat, decken sich die Ansichten der betroffenen Institute nicht mit denjenigen der FINMA. Ein Anpassungsbedarf ergibt sich daraus zum aktuellen Zeitpunkt hingegen nicht. Die FINMA kommuniziert auch künftig proaktiv bezüglich des Zusammenspiels der FINMA-Anforderungen mit anderen Offenlegungspflichten, um zur Rechts- und Planungssicherheit der Institute beizutragen.⁴

⁴ Bspw. 2023 in einer [Medienmitteilung](#) zu der 2024 in Kraft tretenden Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange

3.2.5 Auffindbarkeit und Vergleichbarkeit

Stellungnahmen

Den Stellungnahmen der Stakeholder lässt sich entnehmen, dass die Offenlegung grundsätzlich leicht auffindbar ist.

Ein Verband macht auf potenzielle Sprachbarrieren aufmerksam, da die Offenlegungen einiger Institute nur auf Englisch und in keiner Landessprache abrufbar sind.

Jedoch stellt die mangelnde Konsistenz und Vergleichbarkeit der offengelegten Informationen gemäss den Stellungnahmen der Stakeholder eine grosse Herausforderung für die Beurteilung von klimabezogenen Finanzrisiken der Institute dar.

Würdigung

Die sehr prinzipienbasierte Ausgestaltung der Offenlegungsanforderungen hat zum einen den grossen Vorteil der breiten Kompatibilität mit anderen einschlägigen Anforderungen und gleichzeitig den Nachteil der mangelnden Konsistenz und Vergleichbarkeit. Die FINMA ist sich dessen bewusst und nimmt dies zum aktuellen Zeitpunkt in Kauf. In der Abwägung zwischen Prinzipienbasiertheit und guter Vergleichbarkeit überwiegt zum heutigen Zeitpunkt, aufgrund der dynamischen nationalen und internationalen Entwicklungen, die Prinzipienbasiertheit.

Fazit

Eine Konkretisierung zum jetzigen Zeitpunkt könnte zu erheblichen Widersprüchen oder Redundanzen mit absehbaren nationalen und internationalen Offenlegungsanforderungen führen.

Vor diesem Hintergrund besteht aktuell kein Anpassungsbedarf.

3.2.6 Verbesserung des Verständnisses über die klimabezogenen Finanzrisiken der Institute

Stellungnahmen

Die wenigen Stellungnahmen zur Frage, ob die FINMA-Offenlegungsanforderungen zu einem besseren Verständnis der Stakeholder über die klimabezogenen Finanzrisiken der Institute beigetragen haben, bestätigen dies. So stellt ein Verband fest, dass sich die Informationen mit jedem Offenlegungszyklus verbessert haben, gleichzeitig mangle es aber an Granularität und Vergleichbarkeit.

Würdigung

Die Rückmeldungen decken sich mit der Beurteilung der FINMA. Die Institute haben mit jeder Offenlegung dazu gelernt und ihre Offenlegungen verbessert. Mit den aktuellen prinzipienbasierten Offenlegungsanforderungen sind dem insbesondere bezüglich Vergleichbarkeit aber auch Grenzen gesetzt.

Fazit

Die Institute haben in den 3 Offenlegungszyklen ihre Offenlegungen der klimabezogenen Finanzrisiken von Jahr zu Jahr verbessert und ausgebaut. Zum aktuellen Zeitpunkt wird, aufgrund der dynamischen nationalen und internationalen Entwicklungen, aber auf die Anpassung und den Erlass von weiteren Konkretisierungen verzichtet.

Es besteht zum aktuellen Zeitpunkt kein Anpassungsbedarf.

3.2.7 Auseinandersetzung der Institute mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken

Stellungnahmen

Die Stellungnahmen der weiteren Stakeholder bestätigen einstimmig, dass die FINMA-Offenlegungsanforderungen einen Impuls gesetzt haben für die Institute im Anwendungsbereich, sich mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken auseinanderzusetzen. Dabei ist der Grad und die Fortgeschrittenheit der Auseinandersetzung zwischen den Instituten noch sehr unterschiedlich.

Würdigung

Die FINMA kommt ebenfalls zum Schluss, dass die Auseinandersetzung der Institute mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken als eines der wichtigsten Ziele der Regulierung der Offenlegung – neben der Herstellung von Transparenz – weiter voranschreitet.

Fazit

Die Förderung der Auseinandersetzung der grossen Institute mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken kann bejaht werden. Dies war eines der Hauptziele des Erlasses der Offenlegungsanforderungen im Jahr 2021.

Es besteht zum aktuellen Zeitpunkt kein Anpassungsbedarf.

3.2.8 Verbesserungsvorschläge für künftige Offenlegungsanforderungen

Stellungnahmen

Die Verbesserungsvorschläge der Stakeholder betreffen in erster Linie die Sicherstellung der weiteren Kompatibilität und Kohärenz mit anderen nationalen (wie der Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange) und internationalen Offenlegungsanforderungen und ausserdem die Ausweitung des Anwendungsbereiches auf alle weiteren Aufsichtskategorien.

Ausserdem wurden konkrete inhaltliche Vorschläge für spezifische Offenlegungsanforderungen gemacht, die teils sehr ausschweifend sind und nicht den Grundsätzen von aufsichtsrechtlichen Offenlegungen entsprechen.

Würdigung

Die FINMA berücksichtigt sämtliche relevanten nationalen und internationalen Entwicklungen. Eine Duplizierung von Anforderungen – insbesondere der obligationenrechtlichen Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange – soll aus Sicht der FINMA klar vermieden werden.

Eine Ausweitung des Anwendungsbereiches der Offenlegungsanforderungen auf weitere Aufsichtskategorien sieht die FINMA zum aktuellen Zeitpunkt als nicht erstrebenswert an, da diese bereits teilweise auch unter die Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange fallen und sich bereits abzeichnet, dass die FINMA-Offenlegungsanforderungen in wenigen Jahren wohl inhaltlich angepasst werden müssen und es zu diesem Zeitpunkt auch sinnvoll ist, die Ausdehnung des Anwendungsbereichs an die Hand zu nehmen.

In Bezug auf den Umfang und Inhalt der Offenlegungsanforderungen wird die FINMA die relevanten Vorschläge im Rahmen einer allfälligen zukünftigen Überarbeitung (bzw. Prüfung einer solchen) der Offenlegungsanforderungen in Betracht ziehen.

Fazit

Die FINMA nimmt die Verbesserungsvorschläge in den Bereichen Kohärenz und Kompatibilität sowie Ausdehnung des Anwendungsbereichs und Konkretisierung der Offenlegungsanforderungen zur Kenntnis. Die Vorschläge werden bei einer allfälligen künftigen Anpassung der Regulierung Eingang finden. Zum aktuellen Zeitpunkt besteht aber kein unmittelbarer Handlungsbedarf.

4 Umfeldentwicklungen

Die Anforderungen an die Transparenz über klima- und weitere nachhaltigkeitsbezogene Finanzrisiken von Banken und Versicherungsunternehmen unterliegen sowohl international als auch national einer grossen Entwicklungsdynamik. Im Folgenden werden nur die aus Perspektive der FINMA aktuell wichtigsten Entwicklungen beleuchtet.

International: BCBS und IAIS erarbeiten derzeit klimabezogene (Pillar-3) Offenlegungsanforderungen spezifisch für Banken bzw. Versicherungsunternehmen. BCBS ist damit bereits in der öffentlichen Konsultation, was für IAIS im Verlauf des Sommers geplant ist. Die Arbeiten beider Gremien basieren auf den Berichterstattungsstandards des ISSB, welche 2023 finalisiert wurden und global als Mindeststandard angesehen werden. ISSB hat die TCFD-Empfehlungen sowie deren Bewirtschaftung übernommen und wird diese als Referenz-Rahmenwerk ersetzen. Die EU führt als Teil der CSRD eigene Nachhaltigkeitsberichterstattungsstandards ein, wobei (finanz-)industriespezifische Standards zu einem späteren Zeitpunkt entwickelt werden sollen. Viele ausländische Aufsichtsbehörden haben zudem schon weitreichende Offenlegungsanforderungen für Institute unter ihrer Aufsicht eingeführt (bspw. EBA Pillar-3-Templates für Banken⁵, SEC-Klimaaufflegung für kotierte Unternehmen⁶).

National: Der Anhang 5 des aktuellen RS 2016/1 Offenlegung Banken, welcher die Offenlegungsanforderungen zu klimabezogenen Finanzrisiken für Banken enthält, wird per 1.1.2025 unverändert in die neue Offenlegungsverordnung der FINMA (OffV-FINMA) überführt. Die Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange des Bundesrates ist am 1. Januar 2024 in Kraft getreten und verpflichtet grosse Unternehmen (darunter zahlreiche FINMA-Beaufschlagte) detailliert über Klimarisiken und -opportunitäten zu berichten. Die Verordnung führt geltende OR-Reportingpflichten zur nichtfinanziellen Berichterstattung aus (welche bereits für das Geschäftsjahr 2023 in Kraft sind). In dieser Verordnung sollen zudem bis Ende 2024 für Finanzinstitute Mindestanforderungen an Transitionspläne präzisiert werden. Aufgrund der geplanten Angleichung an die EU-CSRD⁷ sind mittelfristig weitreichende Offenlegungsanforderungen für einen Grossteil der Finanzinstitute zu erwarten.

Aufgrund der fortlaufenden nationalen und internationalen Entwicklungen ist es zum jetzigen Zeitpunkt angezeigt, diese abzuwarten und die bestehenden sehr prinzipienbasierten Offenlegungsanforderungen unverändert bestehen zu lassen und so eine optimale Kompatibilität sicherzustellen.

⁵ [EBA publishes binding standards on Pillar 3 disclosures on ESG risks | European Banking Authority \(europa.eu\)](https://www.eba.europa.eu/en/press-communications/press-communications/2023/09/23092301)

⁶ [SEC.gov | Climate-Related Disclosures/ESG Investing](https://www.sec.gov/press/2023/20230914.htm)

⁷ [Nachhaltige Unternehmensführung: Bundesrat schlägt strengere Regeln für Berichterstattung vor \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/gov/de/press releases/2023/20230914)

5 Erkenntnisse und Handlungsbedarf

Insgesamt kommt die Ex-post Evaluation zum Ergebnis, dass die Offenlegungsanforderungen ihre Zielsetzungen der Auseinandersetzung der Institute mit ihren klimabezogenen Finanzrisiken sowie der Erhöhung der Transparenz darüber, weitgehend erreicht haben.

Des Weiteren ergab die Evaluation, dass es aufgrund der zahlreichen fortlaufenden nationalen und internationalen Entwicklungen zum aktuellen Zeitpunkt angezeigt ist, die bestehenden sehr prinzipienbasierten Offenlegungsanforderungen vorerst unverändert bestehen zu lassen.

6 Zukunft der (FINMA-)Offenlegungsanforderungen

Die stark international geprägten Entwicklungen in der Nachhaltigkeitsberichterstattung sind nach wie vor sehr dynamisch und vielfältig. Die FINMA beobachtet und verfolgt diese Entwicklungen eng und evaluiert vor diesem Hintergrund den Handlungsbedarf in Bezug auf die Offenlegungsanforderungen fortlaufend. Trotzdem zeigt sich, auch bezüglich Umsetzung in der Schweiz, zunehmend ein klareres Bild der zukünftigen Entwicklungen. Eine thematische Ausweitung über den Bereich der Klimarisiken hinaus ist bereits im Obligationenrecht verankert und wird mit der Anpassung an die Entwicklungen in der EU inhaltlich konkretisiert. Auch aus Aufsichtsperspektive scheint eine Beschränkung auf Klimaaspekte nicht angemessen. Finanzsektorspezifische Anforderungen werden sowohl national⁸ wie auch international (BCBS, IAIS, EU) entwickelt und könnten zukünftig zu Handlungsbedarf führen (bspw. Konkretisierung von obligationenrechtlichen Anforderungen analog der Finanzberichterstattung).

7 Weiteres Vorgehen

Die FINMA verzichtet vorerst auf eine Anpassung der bestehenden Offenlegungsanforderungen und verfolgt die einschlägigen nationalen und internationalen Entwicklungen eng weiter. Sie behält sich vor, in Abhängigkeit von diesen Entwicklungen künftig die Offenlegungsanforderungen anzupassen. Für diese Anpassung wird der ordentliche Regulierungsprozess gemäss der Verordnung zum Finanzmarktaufsichtsgesetz durchlaufen.

⁸ Der Bundesrat hat das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, bis Ende 2024 in der «Verordnung über die Berichterstattung über Klimabelange» Mindestanforderungen an Transitionspläne für Finanzinstitute festzulegen, welche die Umsetzung der Klimaziele gemäss dem KIG sicherstellen.

8 Anhang: Fragebogen zur externen Ex-post Evaluation

Fragen an Finanzinstitute im Anwendungsbereich der Rundschreiben

1. Welche generellen Auswirkungen hatte die Einführung der FINMA-Offenlegungsanforderungen für klimabezogene Finanzrisiken auf Ihr Finanzinstitut in den vergangenen drei Jahren?
2. Welche drei der nachfolgend aufgeführten Bereiche haben die FINMA-Offenlegungsanforderungen (inkl. jährliches FINMA-Feedback) in Ihrem Finanzinstitut am meisten beeinflusst und inwiefern?
 - Die institutsweite Bestandsaufnahme / Identifikation von klimabezogenen Finanzrisiken.
 - Die Entwicklung und/oder Anwendung von Methoden und Metriken (qualitative / quantitative Methoden, Durchführung von Szenarioanalysen usw.):
 - für die Beurteilung von klimabezogenen Finanzrisiken
 - in Bezug auf die Ziele für klimabezogene Finanzrisiken (Konkretisierung der Ziele und Messung der Zielerreichung anhand von Metriken)
 - Die Ausgestaltung der internen *Governance* für den Umgang mit klimabezogenen Finanzrisiken (Definition und Zuweisung von Aufgaben, Einrichtung Gremien, Berichterstattungen usw.)
 - Die Definition von Zielen bezüglich des Umgangs mit bzw. der Reduktion von klimabezogenen Finanzrisiken.
 - Die Ausgestaltung / Strukturierung der offengelegten Informationen.
 - Weitere?
3. Hat die Einführung der Offenlegungsanforderungen zu einem zusätzlichen Aufwand für Ihr Finanzinstitut geführt („zusätzlich“ im Vergleich zu freiwilligen Offenlegungen und sonstigen Offenlegungsanforderungen)? Falls ja, können Sie diesen Aufwand beziffern (Arbeitszeit, Beratungskosten usw.)?
4. Inwiefern haben die FINMA Anforderungen im Bereich der Klimarisiko-Offenlegung Ihre Rechts- bzw. Planungssicherheit in diesem Bereich erhöht?

Fragen an andere Stakeholder

1. Sind die offengelegten Informationen über die klimabezogenen Finanzrisiken der Institute:
 - in den einschlägigen Berichten leicht auffindbar?
 - konsistent, vergleichbar und zuverlässig? Falls nein, nennen Sie bitte entsprechende Beispiele.

5. Haben diese Informationen das Verständnis über die klimabezogenen Finanzrisiken des jeweiligen Finanzinstituts verbessert?
6. Hat die Verpflichtung zur Offenlegung von klimabezogenen Finanzrisiken gemäss Ihrer Einschätzung dazu geführt, dass sich die Finanzinstitute intensiver mit diesen Risiken auseinandersetzen?
7. Sehen Sie zusätzliche Wege, wie die FINMA künftig im Rahmen ihres Mandats die Transparenz über die Exponierung der Finanzinstitute gegenüber wesentlichen Klimarisiken verbessern könnte?