



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement  
Bundesrat Beat Jans  
Bundeshaus West  
3003 Bern

Schweizerische Vereinigung  
für Qualitäts- und Management-  
Systeme (SQS)

Bernstrasse 103  
3052 Zollikofen  
Schweiz

T +41 58 710 35 35  
F +41 58 710 35 45

[www.sqs.ch](http://www.sqs.ch)

Zollikofen, 24. September 2024  
Seite 1 von 8

## Antwort auf die Vernehmlassung 2024/58

Sehr geehrter Herr Bundesrat Jans

Die Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme (SQS) ist ein **Verein im Dienst der Schweizer Wirtschaft** und wird von Bundesstellen, Wirtschaftsverbänden und anderen Organisationen getragen. Zu unseren statuarischen Aufgaben gehört, den Wirtschaftsstandort durch die Begutachtung und Zertifizierung von Managementsystemen, Produkten, Prozessen und Dienstleistungen zu fördern – insbesondere auch im Bereich der nachhaltigen Unternehmensführung. Wir finanzieren uns über entsprechende Dienstleistungen, zählen in der Schweiz über 6000 Kunden – davon 94 Prozent kleine und mittlere Unternehmen (KMU) – und sind somit die führende Konformitätsbewertungsstelle in der Schweiz.

Vor diesem Hintergrund ist die vorliegende Vernehmlassung für uns, unsere Mitglieder und Kunden von grossem Interesse. Bereits im Vorfeld ihrer Publikation haben wir zur Gesetzesvorlage mit dem Eidgenössischen Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung, dem Staatssekretariat für Wirtschaft und dem Bundesamt für Justiz intensive Gespräche geführt. **Das Anliegen des Bundesrates unterstützen wir voll und ganz:** Die Regeln für die nachhaltige Unternehmensführung und insbesondere die Nachhaltigkeitsberichterstattung müssen international abgestimmt sein. Denn die Vorlage beabsichtigt das, wozu wir Tag für Tag einen Beitrag leisten: Schweizer Unternehmen sollen ihre Qualität und Glaubwürdigkeit nachweisen können und so im In- und Ausland Marktzugänge erhalten.

Allerdings bedarf die Gesetzesvorlage erheblicher Verbesserungen, die wir im Anhang erläutern. Unsere zentrale Aussage ist: **Unsere KMU-Wirtschaft profitierte stark davon, würden Konformitätsbewertungsstellen unter der Aufsicht der Schweizerischen Akkreditierungsstelle zur Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten zugelassen.** Dadurch würden die Verifizierungskapazitäten erhöht und der Wettbewerb gefördert. Zudem erhielten die Unternehmen die Möglichkeit, gemäss ihren Ressourcen und Bedürfnissen den passenden Verifizierungsansatz auszuwählen. Schliesslich könnten Konformitätsbewertungsstellen eine flexible Arbeitsteilung mit kleineren Revisionsunternehmen eingehen, die nicht über die Kompetenzen und Ressourcen für die Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten verfügen. Sie könnten gemeinsam Verifizierungsdienstleistungen anbieten und so den grossen Wirtschaftsprüfungsunternehmen Paroli bieten. Auch dies wäre zum Wohl der Schweizer KMU-Wirtschaft.

Wir bitten Sie, die Gesetzesvorlage in diesem Sinne anzupassen.

Mit freundlichen Grüssen,



Andrea Grisard  
Präsidentin



Felix Müller  
CEO

Beiliegend: Antwort der Schweizerischen Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme (SQS) zur Vernehmlassung 2024/58: Transparenz über Nachhaltigkeitsaspekte: Änderung des Obligationenrechts (OR), des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG) und des Strafgesetzbuchs (StGB)

## Antwort der Schweizerischen Vereinigung für Qualitäts- und Management-Systeme (SQS) zur Vernehmlassung 2024/58 – Transparenz über Nachhaltigkeitsaspekte: Änderung des Obligationenrechts (OR), des Revisionsaufsichtsgesetzes (RAG) und des Strafgesetzbuchs (StGB)

### I. Zusammenfassung und Empfehlungen

Die SQS ist ein Verein im Dienst der Schweizer Wirtschaft und wird von Bundesstellen, Wirtschaftsverbänden und anderen Organisationen getragen. **Seit 1983 zertifizieren wir Unternehmen und andere Organisationen mit Bezug auf spezifische Nachhaltigkeitsaspekte.** Wir finanzieren uns über entsprechende Dienstleistungen, zählen in der Schweiz über 6000 Kunden – davon 94 Prozent kleine und mittlere Unternehmen (KMU) – und sind somit die führende Konformitätsbewertungsstelle in der Schweiz.

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht vor, dass Konformitätsbewertungsstellen (KBS) wie wir de facto zu Revisionsstellen unter der Aufsicht der Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) werden müssten, um Nachhaltigkeitsaspekte im gesetzlich geregelten Bereich verifizieren zu dürfen. Aufgrund unserer Erfahrungen und Marktkenntnisse gelangen wir zum Schluss, dass diese **gesetzliche Regelung** nicht im volkswirtschaftlichen Interesse der Schweiz und deshalb anzupassen ist. Denn sie **wirkt einem Verifizierungsangebot entgegen, das der Nachfrage quantitativ und qualitativ entspricht.**

Die Argumente hierfür sind:

1. **Verknappung der Verifizierungskapazitäten:** Die gesetzlich verpflichtende Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten wird massive zusätzliche Verifizierungskapazitäten erfordern. Dieser Nachfragedruck wird dazu führen, dass
  - a. nicht genügend Verifizierungskapazitäten zur Verfügung stehen und/oder
  - b. die Preise für Verifizierungsdienstleistungen steigen, worunter gerade die kleineren unter den betroffenen Unternehmen leiden würden.

KBS müssten für die Zulassung unter der Aufsicht der RAB (zu) hohe Kosten auf sich nehmen, was der volkswirtschaftlich erwünschten Ausweitung des Verifizierungsangebots entgegenwirken würde. Relevant ist in diesem Kontext, dass auch in den Staaten der Europäischen Union die Nachfrage nach Verifizierungsdienstleistungen durch gesetzliche Anforderungen stark steigen wird.

2. **Ausschluss bewährter Lösungen und fehlende Wahlfreiheit:** Die Zulassung von KBS als De-facto-Revisionsgesellschaften unter der Aufsicht der RAB ist nicht zielführend, weil
  - a. KBS eine jahrzehntelange Praxis der Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten aufweisen und deshalb *die* kompetenten Verifizierungsstellen sind;
  - b. den betroffenen Unternehmen nur Verifizierungsdienstleistungen gemäss den Regeln und der Praxis der Wirtschaftsprüfung zur Verfügung stünden, nicht aber die bewährten und global anerkannten Verifizierungslösungen der Konformitätsbewertung.
3. **Konzentration statt Kooperation:** Indem KBS die Zulassung zur Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten erschwert wird, entfallen sie als Partner gerade für kleinere Revisionsgesellschaften. Diese haben tendenziell nicht die Ressourcen, um Kapazitäten zur Verifizierung von Finanz- und von Nachhaltigkeitsaspekten aufzubauen. Dadurch würden die Konzentration im Markt der Wirtschaftsprüfung weiter verstärkt und die Chance verpasst, dass kleinere Revisionsgesellschaften und KBS gemeinsam flexible Verifizierungsangebote zugunsten der Wirtschaft entwickeln können.

Das Gesetz sollte **im Geiste der wirtschaftsliberalen Tradition der Schweiz nur das Ziel vorgeben** – eine glaubwürdige Nachhaltigkeitsberichterstattung, die internationale Marktzugänge eröffnet bzw. offenhält – aber nicht die spezifischen Wege, die dazu führen.

Bei den Punkten 1 und 3 beziehen wir uns nicht zuletzt auf Einschätzungen in der Regulierungsfolgenabschätzung durch BSS Volkswirtschaftliche Beratung und das Öko-Institut vom 19.2.2024 (Seiten 28-29, 38, 42). Beim zweiten Punkt beziehen wir uns insbesondere auf das Standardwerk «Räderwerke der Normalität. Wie Normen und Standards Vertrauen schaffen» (erschienen 2023 bei NZZ Libro).

Vor diesem Hintergrund sind **unsere Empfehlungen**:

**1. Zulassung von KBS zur Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten unter der Aufsicht der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS):** Indem der Gesetzgeber KBS im Rahmen der Akkreditierung zulässt,

- wird das unzureichende Verifizierungsangebot ausgebaut und dem Aufwärtsdruck bei den Verifizierungspreisen entgegengewirkt;
- haben die betroffenen Unternehmen die Möglichkeit, gemäss ihren Bedürfnissen und Ressourcen aus verschiedenen Verifizierungsansätzen auszuwählen;
- haben gerade kleinere Revisionsgesellschaften die Chance, in Kooperation mit KBS integrierte Verifizierungsdienstleistungen für Finanz- und Nachhaltigkeitsaspekte anzubieten, wodurch das Angebot ausgeweitet und der Konzentration im Markt der Wirtschaftsprüfung entgegengewirkt würde.

In Frankreich werden KBS durch das Comité français d'accréditation (COFRAC) gleichberechtigt zur Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten zugelassen. Andere EU-Staaten prüfen dies ebenfalls.

**2. Einheitliche Anforderungen für unterschiedliche Lösungen:** Die Konformitätsbewertung gemäss den Vorgaben der Internationalen Organisation für Normung (ISO) und des International Accreditation Forum (IAF) ist ein global anerkanntes und bewährtes System. Sie stellt eine Alternative zu den Ansätzen und der Praxis der Wirtschaftsprüfung dar und sollte den Unternehmen zur Verfügung stehen. Damit die Einheitlichkeit der Verifizierung und Vergleichbarkeit der Nachhaltigkeitsberichterstattung gewährleistet sind, sollte der Gesetzgeber die Prinzipien der Verifizierung und die Kompetenzanforderungen an die Verifizierungsstellen gemäss einem einheitlichen Standard festlegen. Hierfür kommt der International Standard on Sustainability Assurance 5000 (ISSA 5000) infrage, der vom International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) entwickelt wird und zum Ziel hat, zugleich für KBS und Wirtschaftsprüfer anwendbar zu sein. Dies würde die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Wettbewerb der Ansätze sicherstellen.

**3. Formelle Trennung der Verifizierung von Finanz- und Nachhaltigkeitsaspekten:** Die Anforderungen an eine zielführende Verifizierung von Finanz- und Nachhaltigkeitsaspekten unterscheiden sich bezüglich des Fachwissens und der Erfahrung. Damit KBS und Revisionsgesellschaften eine Arbeitsteilung gemäss ihren Kompetenzen und den Bedürfnissen der Unternehmen vornehmen können, ist die Verifizierung von Finanz- und Nachhaltigkeitsaspekten formell zu trennen. Zugleich muss die entsprechende Berichterstattung – im Sinne der doppelten Wesentlichkeit – auf die wechselseitige Kohärenz überprüft werden.

**4. Gleichzeitige Vorlage von Gesetz und Verordnung:** Gesetz und Verordnung sollten gleichzeitig vorgelegt werden, damit die Zulassung der Verifizierungsstellen sowie die Anforderungen an die Prüfverfahren klar geregelt und Unsicherheiten vermieden werden.

## II. Erläuterungen

Die SQS befürwortet gesetzliche Regeln für die nachhaltige Unternehmensführung und insbesondere die Nachhaltigkeitsberichterstattung, die international abgestimmt sind und Anreize für ein Verifizierungsangebot setzen, das der Nachfrage quantitativ und qualitativ entspricht. Unter diesen Bedingungen kann die verifizierte Berichterstattung über Nachhaltigkeitsaspekte für Schweizer Unternehmen mehr sein als eine «Compliance-Angelegenheit» und zu einem echten Vorteil im internationalen Wettbewerb werden.

BSS Volkswirtschaftliche Beratung und das Öko-Institut haben im Auftrag des Bundesamtes für Justiz und des Staatssekretariats für Wirtschaft eine **Regulierungsfolgenabschätzung** zum Nachvollzug der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) der Europäischen Union vorgenommen (publiziert am 19.2.2024 und u.a. [hier](#) verfügbar auf der SECO-Website). Die Autoren weisen unter dem Prüfpunkt 3 «Auswirkungen auf gesellschaftliche Gruppen» unter anderem darauf hin, dass bei einem Nachvollzug der CSRD

- **Prüfkosten von mehreren Zehntausend bis mehreren Hunderttausend Franken pro Unternehmen und Jahr** anfallen würden (Seiten 27-28);
- diese Kosten durch höhere Marktpreise umso stärker steigen würden, sofern der zu erwartende **«bedeutende Anstieg in der Nachfrage nach Prüfleistungen»** nicht auf ein entsprechend ausgebauten Angebot treffen würde (Seite 28).

Die Autoren schreiben: «Eine Möglichkeit zur Reduktion der hohen Prüfkosten wäre, den Kreis der Unternehmen und Personen, die für die Prüfung zugelassen sind, zu erweitern. Aktuell wären nur die Revisionsstellen zugelassen. Die CSRD lässt den Mitgliedsstaaten aber offen, auch weitere Stellen zuzulassen.» (Seite 28)

Tatsächlich sieht der vorliegende Gesetzesentwurf des Bundesrates vor, dass auch Konformitätsbewertungsstellen (KBS) zur Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten zugelassen werden können. Allerdings würden sie durch die Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) zugelassen und müssten sie Anforderungen erfüllen, die sie de facto zu Revisionsgesellschaften machen würden. **Damit wird eine Ausweitung des Angebots, das der Nachfrage quantitativ und qualitativ entspricht, in doppelter Hinsicht untergraben:**

1. Eine KBS wie die SQS müsste massiv in personelle Ressourcen und Prozesse investieren, um die Anforderungen im Rahmen eines andersartigen Zulassungssystems zu erfüllen. Synergien mit den bestehenden Zulassungen durch die SAS – den Akkreditierungen – gäbe es praktisch keine. Das unternehmerische Risiko wäre deshalb derart gross, dass auf den Einstieg in die Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten wahrscheinlich verzichtet werden müsste. Da die SQS in der Schweiz die führende KBS ist, ist anzunehmen, dass auch für andere – kleinere – KBS dieses unternehmerische Risiko zu gross bzw. der Business-Case schlicht nicht gegeben wäre.
2. KBS wie die SQS haben jahrzehntelange Erfahrung in der Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten und sind deshalb *die* kompetenten Verifizierungsstellen. Die Regeln und Praxis der akkreditierten Konformitätsbewertung sind bewährt und global anerkannt. Es wäre unsinnig, den von der Verifizierungspflicht betroffenen Unternehmen dieses Angebot vorzuenthalten.

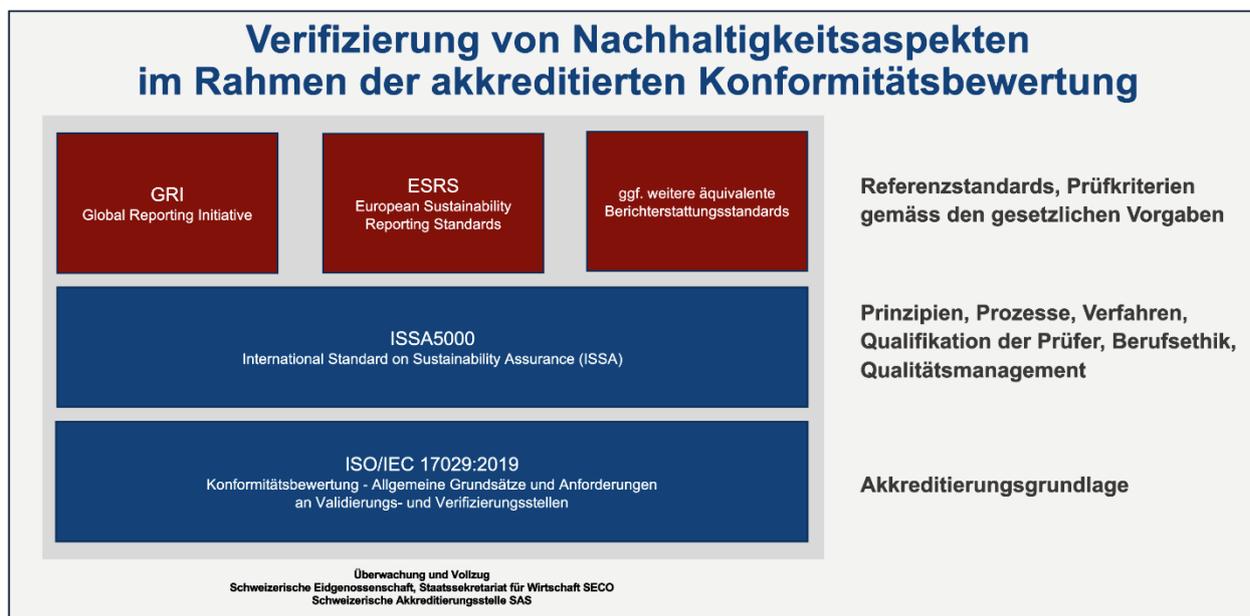
## Was ist das globale System der akkreditierten Konformitätsbewertung?

- Prüfung der Anwender: Die Internationale Organisation für Normung (ISO) stellt verschiedene Arten von Normen zur Verfügung. Zum einen gibt es solche für Managementsysteme, mit denen Unternehmen sich in zahlreichen unterschiedlichen Nachhaltigkeitsaspekten verbessern können. Zum anderen gibt es Normen für die Zulassung von Stellen, die Konformitätsbewertungen durchführen dürfen, zum Beispiel die ISO/IEC 17021-Reihe für die Zertifizierung von Managementsystemen oder die ISO/IEC 17029 für die Validierung und Verifizierung von Informationen.
- Prüfung der Prüfer: Die KBS, die diese Prüfungen vornehmen, werden ihrerseits durch die Akkreditierung geprüft. In der Schweiz ist damit die Schweizerische Akkreditierungsstelle (SAS) beauftragt. Sie und andere nationale Akkreditierungsstellen sind in Europa in der Europäischen Akkreditierung (EA) und weltweit im International Accreditation Forum (IAF) zusammengeschlossen. Daraus ergibt sich ein sehr robustes, global koordiniertes und anerkanntes System der akkreditierten Konformitätsbewertung, das in der Schweiz zum Vollzug gesetzlicher Vorgaben eingesetzt wird. Wichtig: Es gibt Konformitätsbewertungsstellen, die nicht akkreditiert und deren Zertifikate deshalb nicht als gleichwertig anerkannt sind.

Im Rahmen der akkreditierten Konformitätsbewertung hat sich in den vergangenen Jahrzehnten eine Praxis entwickelt, in der entscheidende Ziele der nachhaltigen Unternehmensführung im Zentrum stehen. Dabei handelt es sich insbesondere um die in praktisch allen ISO-Managementsystem-Normen verbindlichen Kontextanalyse und Stakeholder-Orientierung sowie die Messung, Verbesserung und Kommunikation der Wirkung unternehmerischen Handelns. Das ist besonders wichtig, weil die **Nachhaltigkeitsberichterstattung** ja nicht als reine Compliance-Aufgabe verstanden werden soll: Sie **soll mit dem echten Streben nach effektiver und effizienter Nachhaltigkeit verbunden sein. Hierfür ist die Verifizierungspraxis**, sind die Erfahrung, Kompetenzen und das Mindset der verifizierenden Stellen und Personen **entscheidend**.

Aus den genannten Gründen ist erforderlich, dass die betroffenen Unternehmen in der Schweiz – gemäss ihren Ressourcen und Bedürfnissen – zwischen Verifizierungslösungen aus der Konformitätsbewertung, der Wirtschaftsprüfung und ggf. weiterer Bereiche auswählen können. Eine Voraussetzung hierfür ist, dass KBS unter Aufsicht der SAS und gemäss den Anforderungen der Akkreditierung zugelassen werden. In Frankreich werden KBS durch die nationale Akkreditierungsstelle COFRAC bereits zur Verifizierung zugelassen. Andere EU-Staaten erwägen, dies ebenso zu tun.

Die Wahlfreiheit der Unternehmen und damit verbunden der Wettbewerb der Lösungsansätze stünde auch in der wirtschaftsliberalen Tradition der Schweiz. Um die **Einheitlichkeit der Verifizierung und Vergleichbarkeit der Nachhaltigkeitsberichterstattung zu gewährleisten**, sollte der Gesetzgeber die Prinzipien der Verifizierung und die Kompetenzanforderungen an die Verifizierungsstellen gemäss einem einheitlichen Standard festlegen. Wir gehen mit dem erläuternden Bericht zu dieser Gesetzesvorlage einig, dass hierfür insbesondere an den International Standard on Sustainability Assurance 5000 (ISSA 5000) zu denken ist. Er wird zurzeit vom International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) entwickelt und hat zum Ziel, zugleich für Wirtschaftsprüfer und KBS anwendbar zu sein. Dies würde die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit im Wettbewerb der Ansätze ermöglichen und dem Wirrwarr, wie er im Bereich der Nachhaltigkeitsregeln häufig beklagt wird, entgegenwirken.



**Die Zulassung von KBS im Rahmen der Akkreditierung ist für die Schweizer Wirtschaft auch perspektivisch wichtig:** Die Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten wird aufgrund der gesellschaftlichen, politischen und letztlich auch regulatorischen Entwicklungen weiter an Bedeutung gewinnen – weit über die Berichterstattung von Unternehmen hinaus. Ein wichtiges und drängendes Beispiel hierfür sind Treibhausgasbilanzierungen. Das revidierte Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb oder die Green Claims Directive der EU machen deutlich, dass Aussagen zu Klimawirkungen künftig wesentlich höheren Glaubwürdigkeits- und damit Verifizierungsanforderungen genügen müssen.

Wenn KBS im Rahmen der vorgeschlagenen gesetzlichen Anpassungen auf der Grundlage der ISO/IEC 17029 durch die SAS zur Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten zugelassen werden, wird ihr strategischer Anreiz zu Investitionen gestärkt. Denn es eröffnen sich ihnen Perspektiven auf Synergien und Skaleneffekte. Dadurch steigen die Chancen, dass die Schweizer Wirtschaft über ein mengenmässig und qualitativ ausreichendes Angebot an Verifizierungsdienstleistungen verfügt.

### III. Kommentierung der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen

Artikel	Bemerkung	Änderungsvorschlag
<b>OR Art. 728a Ziff. 5</b>	Die wechselseitige Bezugnahme in der Berichterstattung zu Finanz- und Nachhaltigkeitsaspekten muss auf ihre Kohärenz geprüft werden. Allerdings darf dies nicht das exklusive Recht der Revisionsstelle sein, soll bezüglich der Verifizierung von Nachhaltigkeitsaspekten eine flexible Arbeitsteilung zwischen Revisionsstellen und Konformitätsbewertungsstellen (KBS) möglich sein.	Die Ziff. 5 ist zu streichen und das Anliegen unter OR Art. 964c <sup>bis</sup> aufzunehmen (s. unterstrichener Nebensatz):  <i><sup>2</sup> Der Bundesrat regelt, mit welcher Prüftiefe die Prüfung durchgeführt werden muss, insbesondere ob geprüft wird, ob Sachverhalte vorliegen, aus denen zu schliessen ist, dass die Angaben über Nachhaltigkeitsaspekte im Bericht unvollständig oder falsch sind, oder ob geprüft wird, ob die Angaben über Nachhaltigkeitsaspekte im Bericht vollständig und richtig sind. <u>Zu prüfen ist weiterhin, ob zwischen der Jahres- und gegebenenfalls Konzernrechnung und dem Bericht über Nachhaltigkeitsaspekte Unstimmigkeiten bestehen. Er orientiert sich dabei an den internationalen Entwicklungen.</u></i>
<b>OR Art. 964c<sup>bis</sup></b>	Die Zulassung von KBS ist nicht im RAG zu regeln.	Der Art. ist zu streichen und die Zulassung von KBS gemäss den Akkreditierungsvorschriften zu regeln. Als Grundlage für die Akkreditierung dient die ISO/IEC 17029.
<b>RAG Art. 6b</b>	Die Zulassung von KBS ist nicht im RAG zu regeln.	Der Art. ist zu streichen und die Zulassung von KBS gemäss den Akkreditierungsvorschriften zu regeln. Als Grundlage für die Akkreditierung dient die ISO/IEC 17029.