

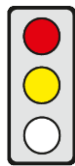
## KERNPUNKTE

**Hintergrund:** Die Richtlinie zur nichtfinanziellen Berichterstattung verpflichtet seit 2018 bestimmte Unternehmen zur Veröffentlichung von Nachhaltigkeitsinformationen. Die Kommission ist der Ansicht, dass der bisherige Umfang der Berichterstattung insbesondere den Investoren und Nichtregierungsorganisationen nicht genügt.

**Ziel der Richtlinie:** Sehr viel mehr Unternehmen als bisher sollen zu einer deutlich umfangreicheren Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet werden.

**Betroffene:** Große Unternehmen, börsennotierte kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Banken, Versicherungen, Investoren, Nichtregierungsorganisationen.

**Pro:** Die externe Prüfung der Nachhaltigkeitsberichterstattung kann die Verlässlichkeit der Berichterstattung erhöhen und Grünfärberei vorbeugen.



**Contra:** (1) Eine Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung ist grundsätzlich abzulehnen. Die bereits eingeführten Offenlegungspflichten für Kapitalgeber machen Berichterstattungspflichten allerdings unvermeidlich.

(2) Die Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung sollte nicht auf die Größe und Kapitalmarktorientierung der Unternehmen abstellen.

(3) Die Festlegung verpflichtender EU-Berichtstandards unterminiert internationale Bemühungen um eine Konsolidierung der Berichtspflichten und macht global aktiven Unternehmen eine einheitliche Berichterstattung unmöglich.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2021) 189** vom 21. April 2021 für eine **Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU**, der Richtlinie 2004/109/EG, der Richtlinie 2006/43/EG und der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 in Bezug auf die **Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen**

### Kurzdarstellung

Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich die Artikelangaben auf die Bilanzrichtlinie 2013/34/EU.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Nach der Richtlinie zur nichtfinanziellen Berichterstattung [2014/95/EU, s. [cepAnalyse](#)], die die Bilanzrichtlinie [2013/34/EU] geändert hat, müssen bestimmte Unternehmen seit 2018 Informationen zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelangen, zur Achtung der Menschenrechte sowie zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung veröffentlichen [S. 1].
- Adressaten dieser Informationen sind insbesondere Investoren sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Sozialpartner und andere Interessenträger [S. 2].
- Laut Kommission reichen den Adressaten die Nachhaltigkeitsinformationen oftmals nicht aus. Das liegt daran, dass [S. 3]
  - einige Unternehmen über solche Informationen nicht oder nicht vollständig berichten, etwa weil sie dazu nicht verpflichtet sind,
  - diese Informationen oft nicht leicht zu finden, nicht zuverlässig oder nicht vergleichbar sind und selten in maschinenlesbarer digitaler Form vorliegen.
- Die Kommission will daher [S. 5]
  - mehr Unternehmen – insgesamt ca. 49.000 – zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichten („Wer“),
  - konkretisieren, welche Informationen die Unternehmen bereitstellen müssen („Was“),
  - spezifizieren, in welcher Form die Unternehmen die Informationen bereitstellen müssen („Wie“),
  - vorschreiben, dass die Nachhaltigkeitsberichterstattung strenger geprüft wird, und
  - festlegen, ab wann die neuen Nachhaltigkeitsberichterstattungspflichten Anwendung finden („Wann“).

#### ► Wer muss berichten?

- Die Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung gilt für Kapitalgesellschaften und haftungsbeschränkte Personengesellschaften, die [geänderter Art. 1 Abs. 1, neuer Art. 1 Abs. 3, geänderter Art. 19a Abs. 1]
  - als große Unternehmen mindestens zwei der folgenden drei Kriterien erfüllen:
    - mehr als 250 Mitarbeiter,
    - mehr als 20 Mio. Euro Bilanzsumme,
    - mehr als 40 Mio. Euro Jahresumsatz;

- als kleine und mittlere Unternehmen (KMU) an EU-Börsen gelistet sind und mindestens zwei der folgenden drei Kriterien erfüllen:
  - 50 bis 250 Mitarbeiter,
  - 4 bis 20 Mio. Euro Bilanzsumme,
  - 8 bis 40 Mio. Euro Jahresumsatz.
- Die Pflicht gilt zudem für Mutterunternehmen großer Gruppen, also Gruppen, die auf Konzernebene die für große Unternehmen geltenden Kriterien erfüllen [Art. 29a Abs. 1].
- Die Pflicht gilt auch für
  - an EU-Börsen gelistete Nicht-EU-Unternehmen [geänderter Art. 4 Transparenzrichtlinie],
  - große Banken und Versicherungen unabhängig von der Rechtsform, inklusive Genossenschaften und Gesellschaften auf Gegenseitigkeit [neuer Art. 1 Abs. 3, geänderter Art. 19a Abs. 1].
- **Was muss berichtet werden?**
  - Die Berichterstattung muss folgende „Nachhaltigkeitsaspekte“ abdecken [neuer Art. 2 Ziff. 17, geänderter Art. 19a Abs. 1]:
    - Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelange,
    - Achtung der Menschenrechte,
    - Bekämpfung von Korruption und Bestechung sowie
    - „Governance-Faktoren“.
  - Bei der Berichterstattung müssen die Unternehmen das Konzept der „doppelte Wesentlichkeit“ beachten. Sie müssen berichten über [Erwägungsgrund 25, geänderter Art. 19a Abs. 1, geänderter Art. 29a Abs. 2]
    - die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auf die Nachhaltigkeitsaspekte („Inside-out-Perspektive“) sowie
    - den Einfluss der Nachhaltigkeitsaspekte auf ihren Geschäftsverlauf, das Geschäftsergebnis und die Unternehmenslage („Outside-in-Perspektive“).
 Die Unternehmen müssen sowohl Informationen, die nur aus einer Perspektive, als auch Informationen, die aus beiden Perspektiven „wesentlich“ sind, bereitstellen [Erwägungsgrund 25].
  - Die Berichterstattung muss insbesondere abdecken [geänderter Art. 19a Abs. 2, geänderter Art. 29a Abs. 2]:
    - Geschäftsmodell und -strategie des Unternehmens, insbesondere ob diese mit dem Ziel des Pariser Abkommens zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 °C vereinbar sind;
    - Ziele des Unternehmens zu Nachhaltigkeitsaspekten und zum Fortschritt bei deren Erreichung;
    - Rolle der Verwaltungs-, Management- und Aufsichtsorgane bei Nachhaltigkeitsaspekten;
    - durchgeführte Due-Diligence-Prozesse zu Nachhaltigkeitsaspekten;
    - „wesentliche“ nachteilige Auswirkungen von Nachhaltigkeitsaspekten auf die komplette Wertschöpfungskette des Unternehmens;
    - „wesentliche“ Risiken des Unternehmens durch Nachhaltigkeitsaspekte und deren Management; sowie
    - Indikatoren zu allen genannten Bereichen.
  - Die Berichterstattung muss [geänderter Art. 19a Abs. 2 und 3, geänderter Art. 29a Abs. 2 und 3]
    - zukunftsgerichtete und retrospektive Informationen umfassen,
    - qualitative und quantitative Informationen umfassen,
    - ggfs. kurz-, mittel- und langfristigen Zeithorizonten Rechnung tragen,
    - immaterielle Vermögensgüter, z.B. Humankapital, geistiges Eigentum, einbeziehen sowie
    - die Prozesse zur Ermittlung der zu berichtenden Informationen beschreiben.
- **Wie muss berichtet werden?**
  - Die berichtspflichtigen Unternehmen müssen die Nachhaltigkeitsinformationen in ihre jeweiligen Lageberichte aufnehmen [geänderter Art. 19a Abs. 1, geänderter Art. 29a Abs. 1].
  - Die Kommission erlässt delegierte Rechtsakte zur Festlegung von Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung [geänderter Art. 19a Abs. 4, neuer Art. 19b, geänderter Art. 29a Abs. 4]
    - bis Ende Oktober 2022 zu ersten zu berichtenden Informationen; diese müssen insbesondere die Informationen abdecken, die Finanzmarktteilnehmer benötigen, um den nachhaltigkeitsbezogenen Offenlegungspflichten aus der Offenlegungsverordnung [(EU) 2019/2088; s. [cepAdhoc](#)] nachzukommen, und
    - bis Ende Oktober 2023 zu weiteren, insbesondere sektorspezifischen Informationen.
 Die Kommission überprüft die delegierten Rechtsakte alle drei Jahre und passt sie ggfs. an.
  - Die Kommission erlässt zudem bis Ende Oktober 2023 spezifische delegierte Rechtsakte zu Standards für KMU, sowohl für an EU-Börsen gelistete KMU als auch für alle anderen KMU [geänderter Art. 19a Abs. 5, Art. 29a Abs. 5, neuer Art. 19c]. Für letztere ist die Anwendung der Standards nicht verpflichtend [Erwägungsgrund 18].
  - Bei der Ausarbeitung der delegierten Rechtsakte muss die Kommission berücksichtigen [neuer Art. 19b Abs. 3]:
    - die Arbeit globaler Standardsetzungsinitiativen, z.B. die Global Reporting Initiative (GRI), und
    - welche Informationen Finanzmarktteilnehmer benötigen, um den Offenlegungspflichten aus der Offenlegungsverordnung [(EU) 2019/2088] nachzukommen.
  - Die Europäische Beratungsgruppe für Rechnungslegung (EFRAG) unterstützt die Kommission beim Erlass der delegierten Rechtsakte durch „technische Beratung“. Diese muss insbesondere unter öffentlicher Aufsicht und Transparenz erfolgen. [neuer Art. 19b Abs. 1, geänderter Art. 49]
  - Die Unternehmen müssen ihre Lageberichte in einem einheitlichen elektronischen Berichtsformat erstellen, das die Kennzeichnung („tagging“) der Nachhaltigkeitsinformationen ermöglicht [neuer Art. 19d].

### ► Prüfung der Nachhaltigkeitsberichterstattung

- Abschlussprüfer oder Prüfungsgesellschaften müssen prüfen, ob die Nachhaltigkeitsberichte den Anforderungen der Bilanzrichtlinie genügen [geänderter Art. 34 Abs. 1].
- Die Mitgliedstaaten können auch akkreditierten „unabhängigen Erbringern von Bestätigungsleistungen“ die Prüfung von Nachhaltigkeitsberichten gestatten. Diese müssen die Anforderungen zur Prüfung von Nachhaltigkeitsberichten der Abschlussprüferrichtlinie beachten. [geänderter Art. 34 Abs. 3]
- Die Kommission wird in delegierten Rechtsakten Standards für eine „hinreichende Prüfungssicherheit“ („reasonable assurance“) festlegen, auf deren Basis die Prüfungen dann vorzunehmen sind [neuer Art. 26a Abschlussprüferrichtlinie]. Solange die Standards nicht vorliegen, muss die Prüfung auf Basis einer „begrenzten Prüfungssicherheit“ („limited assurance“) erfolgen [geänderter Art. 34 Abs. 1].

### ► Wann muss berichtet werden?

- Die neuen Berichtspflichten gelten [geänderter Art. 19a Abs. 1; Art. 5 der Änderungsrichtlinie]
  - für große Unternehmen, Banken und Versicherungen für die Geschäftsjahre ab 2023, und
  - für an EU-Börsen gelistete KMU für die Geschäftsjahre ab 2026.

## Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Bisher gilt die Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung nur für Unternehmen von öffentlichem Interesse, also börsennotierte Unternehmen, Banken und Versicherungen mit über 500 Mitarbeitern (ca. 11.700 Unternehmen).
- Die Pflicht zur Beachtung des Konzepts der doppelten Wesentlichkeit wird konkretisiert. Die Inhalte der Nachhaltigkeitsberichte werden umfangreicher und unterliegen zusätzlichen Vorgaben.
- Die Möglichkeit, die Nachhaltigkeitsinformationen in einen separaten Bericht aufzunehmen, entfällt.
- Künftig sind einheitliche EU-Standards für die Berichterstattung vorgeschrieben.
- Die Pflicht zur Bereitstellung in elektronischem Format wird eingeführt.
- Bisher musste der Prüfbericht EU-rechtlich nur die Angabe enthalten, ob Nachhaltigkeitsberichte abgegeben wurden. Zukünftig wird eine inhaltliche Prüfung vorgeschrieben.

## Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Unterschiedliche Anforderungen an die Nachhaltigkeitsberichterstattung und deren Prüfung erhöhen die Kosten und die Komplexität für grenzüberschreitend tätige Unternehmen. Das schadet dem Binnenmarkt.

## Politischer Kontext

Die Änderungsrichtlinie ist Teil des Aktionsplans der Kommission für nachhaltige Finanzen [s. [cepAnalyse](#)]. Mit der Offenlegungsverordnung [(EU) 2019/2088, s. [cepAdhoc](#)] hat die EU bereits ein Regelwerk zur Offenlegung von Nachhaltigkeitsinformationen durch Finanzmarktteilnehmer gegenüber Endanlegern geschaffen. Nach der Taxonomie-Verordnung [(EU) 2020/852, s. [cepAdhoc](#)] müssen alle Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der vorliegenden Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung fallen, den Anteil ihres Umsatzes, ihrer Investitions- und Betriebsausgaben offenlegen, der aus ökologisch nachhaltigen Tätigkeiten resultiert [s. [delegierter Rechtsakt](#)].

## Stand der Gesetzgebung

21.04.2021 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Recht (federführend), Berichterstatter: Pascal Durand (Renew Group, FR)
Bundesministerium:	Justiz
Ausschüsse des Deutschen Bundestages:	Recht und Verbraucherschutz (federführend)
Modus der Entscheidungsfindung im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## Formalien

Kompetenznormen:	Art. 50 AEUV (Niederlassungsfreiheit), Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 (2) AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

Die Kommission sieht eine erhöhte Nachfrage nach Nachhaltigkeitsinformationen insbesondere durch Investoren und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die von den Unternehmen nicht in ausreichendem Maße befriedigt wird. Darin

sieht sie ein Versagen des Marktes. Ein solches liegt jedoch nicht vor. Wenn Investoren Nachhaltigkeitsinformationen erwarten, haben die Unternehmen ihrerseits ein eigenes Interesse daran, diese Informationen offenzulegen, etwa um leichter an Kapital zu kommen. Ein Verzicht auf Offenlegung indiziert somit, dass die Kosten der Berichterstattung deren Nutzen übersteigt. Interessieren sich Investoren hingegen nicht für Nachhaltigkeitsinformationen, führt die Berichterstattungspflicht nur zu hohen Kosten ohne nennenswerten Nutzen. NGOs haben zwar meist ein Interesse an Nachhaltigkeitsinformationen. Es ist jedoch nicht Aufgabe des Gesetzgebers, NGOs über Berichterstattungspflichten für Unternehmen in die Lage zu versetzen, politisch erwünschten Druck auf diese auszuüben. **Eine Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung ist daher aus ordnungspolitischer Sicht grundsätzlich abzulehnen.**

**Die bereits eingeführten neuen Offenlegungspflichten für Kapitalgeber [(EU) 2019/2088, s. [cepAdhoc](#)] machen Berichterstattungspflichten allerdings unvermeidlich:** Diese müssen offenlegen, inwieweit sie Nachhaltigkeitsaspekte bei ihren Investitionsentscheidungen berücksichtigen. Sie sind dafür auf Nachhaltigkeitsinformationen der Unternehmen, in die sie investieren, angewiesen. Die Berichterstattungspflicht sollte jedoch aufgrund der angesprochenen Vorbehalte auf das absolut notwendige Ausmaß beschränkt werden.

**Die Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung sollte nicht auf die Größe und Kapitalmarktorientierung der Unternehmen abstellen.** Stattdessen sollte sie generell gelten und zugleich verhältnismäßig ausgestaltet sein. Erstens ist nicht ersichtlich, dass größere und börsennotierte Unternehmen automatisch einen gewichtigeren Einfluss auf Nachhaltigkeitsaspekte ausüben bzw. ihnen ausgesetzt sind. Zweitens verursacht eine Ungleichbehandlung bei der Berichterstattungspflicht Wettbewerbsverzerrungen. Berichtspflichtige Unternehmen haben Kosten zu tragen, die nicht-berichtspflichtige Unternehmen nicht aufgebürdet werden. Drittens gehen mit der Unterscheidung Fehlanreize einher. So könnten KMU etwa Abstand von einer Finanzierung über die Kapitalmärkte nehmen, wenn die Berichterstattungspflicht für gelistete KMU, nicht aber für nicht-gelistete KMU gilt.

Derzeit gibt es zahlreiche globale und nationale Standardisierungsinitiativen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Diese Vielzahl führt dazu, dass berichtete Informationen häufig nicht vergleichbar sind. Der Wunsch vieler Marktakteure nach globaler Vereinheitlichung, die auch die Kapitalmarkteffizienz fördert, ist daher nachvollziehbar. **Die Festlegung verpflichtender EU-Berichtstandards ist jedoch nicht sachgerecht.** Die Kommission unterminiert internationale Bemühungen um eine schrittweise Konsolidierung der Berichtspflichten und macht global aktiven Unternehmen eine einheitliche Berichterstattung unmöglich. Wenn die EU schon eigene Berichtstandards einführt, sollte deren Anwendung freiwillig und nicht obligatorisch sein.

**Die externe Prüfung der Nachhaltigkeitsberichterstattung** – zunächst mit begrenzter und später hinreichender Prüfungssicherheit – kann die **Verlässlichkeit der Berichterstattung** prinzipiell **erhöhen und Grünfärberei vorbeugen**. Sie verpflichtend vorzuschreiben, ist daher angemessen. Die Verordnung schafft jedoch keine ausreichende Planungs- und Rechtssicherheit für die berichtspflichtigen Unternehmen. Es sollte klarer geregelt werden, ab wann mit einer Umstellung auf das Prüfungsniveau „hinreichend“ zu rechnen ist und wie die Prüfungsstandards ausgestaltet sein werden. Der Spielraum für die Kommission ist hier unangemessen groß.

Bisher gilt die Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung für ca. 12.000, künftig für ca. 49.000 Unternehmen. Viele dieser neu erfassten Unternehmen haben bisher nur wenig Erfahrung mit der Offenlegung von Nachhaltigkeitsinformationen. Gleichzeitig sollen zumindest die großen Kapitalgesellschaften und haftungsbeschränkten Personenhandels-gesellschaften die neuen EU-Berichtsstandards bereits ab dem Geschäftsjahr 2023 anwenden, obgleich diese erst im Oktober 2022 festgelegt werden. Damit sollen ihnen nur zwei Monate für eine adäquate Implementierung bleiben. Diese Frist muss verlängert werden.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Die Richtlinie wird zu Recht auf Art. 114 AEUV und Art. 50 AEUV gestützt.

### Subsidiarität

Unproblematisch.

### Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedsstaaten

Unproblematisch.

## Zusammenfassung der Bewertung

Eine Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung ist grundsätzlich abzulehnen. Die bereits eingeführten Offenlegungspflichten für Kapitalgeber machen Berichterstattungspflichten allerdings unvermeidlich. Die Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung sollte nicht auf die Größe und Kapitalmarktorientierung der Unternehmen abstellen. Die Festlegung verpflichtender EU-Berichtstandards unterminiert internationale Bemühungen um eine Konsolidierung der Berichtspflichten und macht global aktiven Unternehmen eine einheitliche Berichterstattung unmöglich. Die externe Prüfung der Nachhaltigkeitsberichterstattung kann die Verlässlichkeit der Berichterstattung erhöhen und Grünfärberei vorbeugen.