

Die neuen EU-Berichtspflichten zur Nachhaltigkeit

Zentrale Leitplanken für die laufende Umsetzungsdebatte

Philipp Eckhardt



© shutterstock / SewCream

Anfang Januar 2023 ist die neue Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) in Kraft getreten. Gemeinsam mit der Europäischen Beratungsgruppe zur Rechnungslegung (EFRAG) erarbeitet die Kommission nun schrittweise detaillierte Berichtsstandards. Das cep liefert einen Überblick über den Sachstand bei der Implementierung der Richtlinie und setzt einige Leitplanken für die weitere Diskussion. Das cep fordert:

- ▶ Die **Berichtspflichten** sollten auf das **absolut notwendige Ausmaß beschränkt** werden. Denn die **Informationsasymmetrien**, die zwischen Kapitalgebern und -nehmern bei Nachhaltigkeitsthemen bestehen, **deuten nicht** in jedem Fall **auf ein Marktversagen hin**, das es zu beheben gelte.
- ▶ Die **Berichtspflichten** sollten nur als **flankierendes Instrument** gesehen werden. Im Fokus sollten Politikmaßnahmen stehen, die direkt bei nicht-nachhaltigen Wirtschaftstätigkeiten ansetzen, wie das Europäische Emissionshandelssystem, stehen. Diese ermöglichen eine zielgerichtete Nachhaltigkeitspolitik.
- ▶ Die Verhältnismäßigkeit der Berichtspflichten ist zentral. Gleichzeitig sollten **übermäßige Wettbewerbsverzerrungen** und regulatorisch bedingte Fehlanreize **vermieden** werden.
- ▶ Die **Berichtspflichten binden enorme Ressourcen** bei allen direkt und indirekt betroffenen Akteuren. Die EU-Politik sollte sich darauf fokussieren, durch adäquate Regulierungsmaßnahmen **knappe Ressourcen** der Unternehmen zielgerichtet in **die Transformation** zu lenken.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	3
2	Die Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung - Kurzübersicht	3
3	Die CSRD-Implementierung über die EFRAG und die Kommission	5
4	Reaktionen und Debatte rund um die vorgelegten Berichtsstandards.....	7
5	Zentrale Leitplanken für die weitere Diskussion	8
5.1	Wo ist das zu behebende Marktversagen?	8
5.2	Nachhaltigkeitsberichterstattungspflichten als flankierendes Instrument.....	9
5.3	Einheitliche Wettbewerbsbedingungen.....	10
5.4	Fokus auf Innovationen als Treiber einer nachhaltigen Transformation.....	10

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Berichtspflichtige Unternehmen.....	4
--------------	-------------------------------------	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Erstes Paket an Berichtsstandards	6
------------	---	---

1 Einleitung

Seit dem 5. Januar 2023 ist die neue Richtlinie (EU) 2022/2464 zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) in Kraft.¹ Die CSRD ersetzt die Richtlinie zur nichtfinanziellen Berichterstattung [2014/95/EU], die bestimmte große Unternehmen seit 2018 verpflichtet Informationen zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelangen, zur Achtung der Menschenrechte sowie zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung zu veröffentlichen.² Die Reform der nachhaltigkeitsbezogenen Berichtspflichten war von der Kommission bereits im Frühjahr 2021 angestoßen worden³ und wurde im November 2022 vom Europäischen Parlament⁴ und vom Rat⁵ final abgesegnet.

Bereits seit der Vorlage des Kommissionsvorschlags zur CSRD am 21. April 2021 wird über die neue Richtlinie kontrovers diskutiert. Einige Beobachter sehen die CSRD als notwendiges und richtungsweisendes Instrument zur Transformation der EU in eine klimafreundliche und soziale Zukunft, andere fürchten die hohen Bürokratielasten und beklagen, dass die Berichtspflichten letztlich nur zu einer reinen Compliance-Übung verkommen könnten.

In diesem cepAdhoc wollen wir diese Debatte aufgreifen. Zunächst wird die neue Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung kurz vorgestellt (Abschnitt 2). Anschließend soll auf den derzeit laufenden Prozess zur Festlegung der Berichtsstandards durch die Kommission eingegangen werden, bei dem diese von der Europäischen Beratungsgruppe für Rechnungslegung (EFRAG) unterstützt wird (Abschnitt 3). In Abschnitt 4 wollen wir schließlich zentrale Leitplanken einziehen, denen bei der anstehenden Finalisierung der Berichtsstandards verstärkt Beachtung geschenkt werden sollten.

2 Die Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung - Kurzübersicht

Ausgedehnter Anwendungsbereich: Mit der CSRD, die die Mitgliedstaaten bis spätestens 6. Juli 2024 in nationales Recht umsetzen müssen, wird der Kreis der berichtspflichtigen Unternehmen spürbar erweitert. So müssen künftig nicht mehr nur kapitalmarktorientierte Unternehmen mit über 500 Mitarbeitern Nachhaltigkeitsinformationen bereitstellen. Es reicht bereits eine Schwelle von 250 Mitarbeitern, um künftig in den Geltungsbereich der CSRD zu fallen. Und auch börsennotierte kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sowie bestimmte Unternehmen, die ihren Sitz außerhalb der EU haben, aber im europäischen Binnenmarkt mehr als 150 Mio. Euro erwirtschaften, müssen sich künftig mit der Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten beschäftigen. Diese massive Ausdehnung des

¹ Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen; abrufbar [hier](#).

² Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen.

³ COM(2021) 189, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2013/34/EU, 2004/109/EG und 2006/43/EG und der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen.

⁴ Europäisches Parlament (2022), Sustainable economy: Parliament adopts new reporting rules for multinationals, Pressemitteilung, 10. November 2022.

⁵ Rat der EU (2022), Rat gibt endgültiges grünes Licht für die Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, 28. November 2022.

Geltungsbereichs hat letztlich etwa eine Verfünffachung (EU-weit) bzw. eine Verfünfzehnfachung (in Deutschland) der berichtspflichtigen Unternehmen zur Folge (s. Abbildung 1).⁶

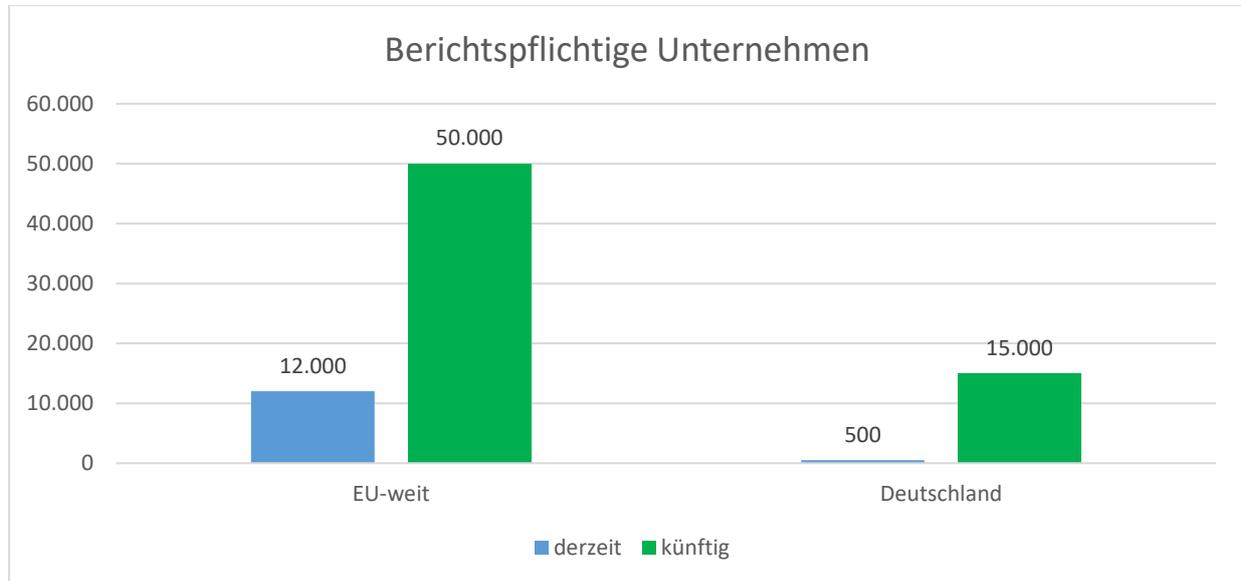


Abbildung 1: Berichtspflichtige Unternehmen

Berichtsumfang: Neben der Ausdehnung des Anwendungsbereichs wird zudem der Umfang der bereitzustellenden Nachhaltigkeitsinformationen deutlich erweitert. Von den nur rudimentären Berichtspflichten der NFRD wird Abstand genommen. Im Allgemeinen muss die Berichterstattung künftig sowohl Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelange, die Achtung der Menschenrechte, die Bekämpfung von Korruption und Bestechung als auch Governance-Faktoren abdecken. Berichtspflichtige Unternehmen müssen u.a. über ihre Geschäftsmodelle und ihre Geschäftsstrategien berichten und insbesondere, ob diese mit dem Ziel des Pariser Abkommens zur Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5°C und mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 vereinbar sind. Auch müssen sie beispielsweise über zeitlich fixierte Ziele des Unternehmens zu Nachhaltigkeitsaspekten Auskunft geben, die wesentlichen nachteiligen Auswirkungen von Nachhaltigkeitsaspekten auf die eigenen Geschäftstätigkeiten und auf die komplette Wertschöpfungskette des Unternehmens beschreiben, sowie auf die wesentlichen Risiken durch Nachhaltigkeitsaspekte für das Unternehmen erläutern. Ein Eckpfeiler bei der Berichterstattung ist dabei das Konzept der „doppelte Wesentlichkeit“. Nach diesem Konzept sind die Unternehmen nicht nur verpflichtet, die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auf Nachhaltigkeitsaspekte („Inside-out-Perspektive“) in den Blick zu nehmen. Sie müssen zudem prüfen, inwiefern Nachhaltigkeitsaspekte ihren Geschäftsverlauf, ihr Geschäftsergebnis und die Lage ihres Unternehmens („Outside-in-Perspektive“) beeinflussen und darüber Auskunft geben.

Berichtsort und Berichtsformat: Die berichtspflichtigen Unternehmen müssen die Nachhaltigkeitsinformationen in einem klar ausgewiesenen, separaten Abschnitt innerhalb des Lageberichts präsentieren, wobei der Lagebericht in einem einheitlichen elektronischen Berichtsformat erstellt werden muss, welches die Kennzeichnung („tagging“) der Nachhaltigkeitsinformationen ermöglicht.

⁶ EU Kommission (2021), Commission staff working document, Impact assessment, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2013/34/EU, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Regulation (EU) No 537/2014, as regards corporate sustainability reporting, SWD(2021) 150, 21. April 2021.

Berichtsprüfung: Die CSRD sieht die Prüfung der Nachhaltigkeitsberichte insbesondere durch Abschlussprüfern oder Prüfungsgesellschaften vor, wobei die Prüfungsstrenge schrittweise verschärft werden soll. Zunächst gelten, sofern festgelegt, nationale Prüfungsstandards, -verfahren oder -anforderungen. In einem nächsten Schritt soll dann ein EU-weiter Prüfungsstandards Anwendung finden, der eine Prüfung der Berichte auf Basis einer „begrenzten Prüfungssicherheit“ („limited assurance“) vorsieht. Zu einem späteren Zeitpunkt soll dann ein EU-weiter Prüfungsstandards nach „hinreichende Prüfungssicherheit“ („reasonable assurance“) etabliert werden.

Berichtszeitpunkt: Die Unternehmen, die der CSRD unterliegen, sehen sich unterschiedlichen Startzeitpunkten für die Erfüllung der Berichtspflicht konfrontiert. Sie gilt ab Januar

- **2024** für große kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern,
- **2025** für alle große Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern,
- **2026** (bzw. im Ausnahmefall 2028) für alle börsennotierten KMU, und
- **2028** für Unternehmen mit Sitz im EU-Ausland und einem Umsatz von über 150 Mio. Euro.⁷

3 Die CSRD-Implementierung über die EFRAG und die Kommission

Die Tatsache, dass die CSRD beschlossen ist und Anfang 2023 in Kraft trat, könnte nun den Schluss zulassen, dass die Diskussion rund um die neue Richtlinie bereits ein Ende haben müsste. Doch weit gefehlt. Zwar wurden mit der Richtlinie die wesentlichen Pflöcke eingeschlagen und die Grundlagen für die Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsberichterstattungspflichten in der EU geschaffen. Doch der Gesetzgeber hat entschieden, der Kommission die Befugnis zu übertragen, die Berichtspflichten durch die Festlegung einheitlicher Berichtsstandards im Wege delegierter Rechtsakte schrittweise zu konkretisieren.

Für diese Konkretisierungen sind insbesondere zwei Daten entscheidend:

- 1) **30. Juni 2023:** Bis zu diesem Datum muss die Kommission ein erstes Paket an Berichtsstandards erarbeiten und beschließen. Im Rahmen dieses Pakets muss sie festlegen, „welche Informationen Unternehmen in Bezug auf alle Berichterstattungsbereiche und Nachhaltigkeitsaspekte offenlegen sollten“. Zudem müssen sie diejenigen Informationen umfassen, die Finanzmarktteilnehmer benötigen, um eigenen Offenlegungspflichten nach der Verordnung (EU) 2019/2088⁸ nachzukommen.
- 2) **30. Juni 2024:** Bis zu diesem Datum muss die Kommission ein zweites Paket von Berichtsstandards annehmen. Darin sollen insbesondere
 - a. ergänzende sektorspezifische Berichtsanforderungen festgelegt werden, wobei hier zunächst all jene Sektoren im Fokus stehen sollen, die hohen Nachhaltigkeitsrisiken ausgesetzt sind (z.B. Bergbau, Energieversorgung, Verkehr); und
 - b. spezifische Berichtsstandards für börsennotierte KMU beschlossen werden, die „den Kapazitäten und Merkmalen [von KMU] und dem Umfang und der Komplexität ihrer Tätigkeiten angemessen sind“.

Die Kommission muss bei der Erarbeitung der genannten Berichtsstandards darauf achten, dass

⁷ Für eine ausführlicheren Überblick über die Neuregelungen der CSRD, s. [cepDossier](#).

⁸ Verordnung (EU) 2019/2088 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. November 2019 über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor.

- kein „unverhältnismäßiger“ Verwaltungsaufwand für die Unternehmen entsteht,
- den Schwierigkeiten Rechnung getragen wird, mit denen sich die Unternehmen im Hinblick auf den Erhalt von Informationen von Akteuren in ihrer gesamten Wertschöpfungskette konfrontiert sehen, und
- die Arbeit globaler Standardsetzungsinitiativen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung „im größtmöglichen Umfang“ berücksichtigt wird.

Sie wird bei der Ausarbeitung der Berichtsstandards von der EFRAG unterstützt, welche jeweils Entwürfe für diese Standards entwickelt:

In einem ersten Aufschlag legte die EFRAG bereits im April 2022 Entwürfe für das erste Paket an Berichtsstandards vor und leitete daraufhin eine Konsultation ein.⁹ Auch unter Berücksichtigung der zahlreichen eingegangenen Stellungnahmen passte sie die Entwürfe an und nahm sie in veränderter Form am 22. November 2022 an und übermittelte sie an die Kommission.^{10,11}

Das genannte Paket besteht aus insgesamt zwölf Berichtsstandards. Zwei dieser Standards sind allgemeiner, horizontaler Natur. Sie setzen Anforderungen an die Gestaltung und Darstellung der Nachhaltigkeitsanforderungen (ESRS 1) und legen nachhaltigkeits- und sektorunabhängige Berichtsanforderungen (ESRS 2) fest. Die restlichen zehn Standards widmen sich den drei Dimensionen der Nachhaltigkeit, also Umwelt (ESRS E1-E5), Soziales (ESRS S1-S4) und Unternehmensführung (ESRS G1) (s. Tabelle 1).

Tabelle 1: Erstes Paket an Berichtsstandards

Horizontale Standards		Allgemeine Anforderungen	ESRS 1
		Allgemeine Angaben	ESRS 2
Themenspezifische Standards	Umwelt	Klimawandel	ESRS E1
		Verschmutzung	ESRS E2
		Wasser und Meeresressourcen	ESRS E3
		Biodiversität und Ökosysteme	ESRS E4
		Ressourcen und Kreislaufwirtschaft	ESRS E5
	Soziales	Eigene Belegschaft	ESRS S1
		Arbeitnehmer in der Wertschöpfungskette	ESRS S2
		betroffene Gemeinschaften	ESRS S3
		Kunden und Endverbraucher	ESRS S4
	Governance	Unternehmensführung	ESRS G1

Quelle: EFRAG (2022b), eigene Darstellung

⁹ EFRAG (2022a), EFRAG launches a public consultation on the Draft ESRS Eds - EFRAG launches a public consultation on the Draft ESRS Exposure Drafts (EDs) developed by the EFRAG PTF-ESRS. Brussels, 29 April 2022; abrufbar [hier](#).

¹⁰ EFRAG (2022b), EFRAG delivers the first set of draft ESRS to the European Commission, 23 November 2022; abrufbar [hier](#).

¹¹ Im Frühjahr 2023 will die EFRAG Entwürfe für das zweite Paket an Berichtsstandards vorlegen. Sie will sie dann im Herbst 2023 offiziell annehmen.

4 Reaktionen und Debatte rund um die vorgelegten Berichtsstandards

Bereits die Vorlage der Entwürfe des ersten Berichtsstandards im April 2022 und die sich an sie anschließende Konsultationsphase haben zu einer breiten Resonanz und kontroversen Debatten geführt.¹² Und auch die finalen Entwürfe der Berichtsstandards sorgen für eine Vielzahl an Reaktionen. Diese kreisen insbesondere, aber nicht ausschließlich, um

- die entstehenden Herausforderungen, vordergründig für Unternehmen, die bisher keiner Berichtspflicht unterliegen, die entwickelten Berichtsstandards binnen weniger Monaten¹³ zu implementieren, womit auch Risiken für die Qualität der dann berichteten Informationen einhergehen;
- eine mögliche, nicht ausreichend enge Verzahnung der ESRS mit globalen Standardsetzungsinitiativen¹⁴, was vordergründig für global aktive Unternehmen, zu Mehrbelastungen in Form von abweichenden, ggf. widersprüchlichen, und doppelten Berichtsansforderungen führen dürfte, wodurch auch die Vergleichbarkeit der Nachhaltigkeitsinformationen leiden könnte;
- die hohe Komplexität und der hohe Detailgrad der Berichtsansforderungen, der zu einem hohen Aufwand für die berichtspflichtigen Unternehmen führt¹⁵, wobei die zu berichtenden Informationen nicht in jedem Fall von den Adressaten zwingend benötigt werden bzw. diese für die Entscheidungen der Nutzer wenig oder keine Relevanz haben;
- die zunächst von der EFRAG vorgesehene, nun aber von ihr wieder verworfene, Nutzung des Konzepts der „widerlegbaren Vermutung“ (rebuttable presumption), nach dem alle Informationen zunächst als wesentlich eingestuft würden und damit grundsätzlich berichtspflichtig wären und nur, wenn das Unternehmen Belege für die Nicht-Wesentlichkeit einer bestimmten Angabe vorlegt, diese ggf. nicht mehr zu berichten ist;
- die breite und nicht klar definierte Definition der Wertschöpfungsketten, die die berichtspflichtigen Unternehmen für die Offenlegung von Nachhaltigkeitsinformationen im Blick behalten sollen, wobei vordergründig auf die mangelnde Verfügbarkeit, Qualität und Zugang zu nachhaltigkeitsbezogenen Daten abgestellt wird;
- die fehlende oder nicht eindeutige Definition zentraler Begrifflichkeiten bei den Berichtsstandards, welche Rechtsunsicherheiten für die Ersteller der Nachhaltigkeitsberichte hervorrufen;
- die zunächst von der EFRAG nicht vorgesehene, mittlerweile jedoch etwas entschärfte Möglichkeit mit Verweisen („incorporation by reference“) auf andere Berichtsansforderungen, wie etwa dem Jahresabschluss, zu arbeiten;
- die Überlegung, für bestimmte Nachhaltigkeitsthemen aufgrund ihrer unmittelbaren Dringlichkeit (z.B. Klimaschutz) zeitlich eine Priorisierung bei der Berichterstattung einzuräumen und andere Nachhaltigkeitsaspekte zunächst einer eingeschränkten und erst nach und nach einer vollständiger Berichtsansforderung zu unterwerfen; sowie

¹² Laut EFRAG beteiligten sich insgesamt 750 Akteure an der Konsultation [EFRAG (2022c), Closing of the EFRAG public consultation on the Draft ESRS Eds, 8. August 2022; abrufbar [hier](#)].

¹³ Sollte die Kommission jeweils erst zum 30. Juni 2023 bzw. 2024 die jeweiligen Berichtsstandards erlassen, verbleiben den Unternehmen nur maximal sechs Monate (1. Januar 2024 bzw. 2025) für die Implementierung.

¹⁴ Dazu zählen u.a. die vom International Sustainability Standards Board (ISSB) entwickelten IFRS Sustainability Disclosure Standards oder auch die Global Reporting Initiative (GRI).

¹⁵ Im Vergleich zu den Entwürfen der EFRAG zum ersten Paket an Berichtsstandards wurde die Anzahl der zu berichtenden Datenpunkte und Berichtsansforderungen spürbar, um „ca. die Hälfte“ abgesenkt [Deutscher Rechnungslegungs Standards Committee e.V. (2022), DRSC Briefing Paper: European Sustainability Reporting Standards (ESRS) – EFRAG übergibt ESRS-Entwürfe an die Europäische Kommission, 23. November 2022].

- datenschutzrelevante Aspekte bei der Einholung von Informationen von berichtspflichtigen Unternehmen vordergründig bezüglich der sozialen Dimension der Nachhaltigkeit.

All die genannten Überlegungen zielen letztlich darauf ab, die Berichtsanforderungen verhältnismäßig – insbesondere hinsichtlich kleiner und mittelgroßer Unternehmen – auszugestalten, keinen unnötigen Bürokratieaufwand zu erzeugen, sich auf die wesentlichen und für die Adressaten wirklich relevanten Nachhaltigkeitsinformationen zu konzentrieren sowie sicherzustellen, dass die Unternehmen die Berichtspflichten in der Praxis auch tatsächlich (zufriedenstellend) erfüllen können. Diese Diskussionen sind elementar, um zu einem gut austarierten Berichterstattungsregime zu gelangen, dass die berechtigten Interessen der Informationen Bereitstellenden mit denen der Informationen Nachfragenden in Einklang bringen. Bei der Debatte wurden aus unserer Perspektive jedoch einige Aspekte noch nicht hinreichend adressiert, die nachfolgend erläutert werden.

5 Zentrale Leitplanken für die weitere Diskussion

5.1 Wo ist das zu behebende Marktversagen?

Zunächst ist festzuhalten, dass, wie auch der Gesetzgeber korrekterweise konstatiert, die Nachfrage nach Nachhaltigkeitsinformationen, insbesondere durch Investoren und Nichtregierungsorganisationen (NGOs), in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen ist.¹⁶ Das ist u.a. darauf zurückzuführen, dass Anlegern bewusst wird, dass auch nachhaltigkeitsbezogene und insbesondere klimabedingte Risiken finanzielle Auswirkungen haben können und sie diese daher bei ihren Investitionsentscheidungen verstärkt berücksichtigen sollten. Auch gibt es eine, durch ein wachsendes Angebot als nachhaltig vermarktete Finanzprodukte getriebene Nachfrage nach Nachhaltigkeitsinformationen. Gleichzeitig bemängelt der Gesetzgeber, dass Anlegern solche Informationen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen bzw. ihnen nur unzureichend bereitgestellt werden.¹⁷ Er identifiziert daher eine Informationslücke zwischen (potenziellen) Kapitalgebern und (potenziellen) Kapitalnehmer, die er mit verpflichtenden Berichterstattungspflichten auszugleichen sucht. Dabei sollte jedoch stets bedacht werden, dass eine etwaige Lücke nicht in jedem Fall auf ein Marktversagen hindeutet, das es regulatorisch zu beheben gelte. Denn wenn Nachhaltigkeitsfaktoren bei Anlageentscheidungen an Relevanz gewinnen, müssten die Kapitalnehmer letztlich auch ein Eigeninteresse daran haben, über ökologische, soziale und die Governance betreffende (ESG) Aspekte freiwillig Bericht zu erstatten. Denn tun sie dies nicht, erschwert ihnen das ggf. den Zugang zu günstigem Kapital. Zudem kann es auch heutzutage noch Investoren geben, die kein gesteigertes Interesse daran haben, ESG-Aspekten bei ihren Entscheidungen Beachtung zu schenken. In diesen Fällen gäbe es überhaupt keine Informationslücke, die man schließen müsste. Die Erstellung von Nachhaltigkeitsberichten würde hier Aufwand ohne jeglichen Ertrag produzieren und wäre letztlich redundant.

Nun wurde dieses – vermeintliche – Marktversagen bereits adressiert, einerseits mit der Verabschiedung der CSRD, die Nachhaltigkeitsberichterstattungspflichten insbesondere für Unternehmen der Realwirtschaft vorsieht, und andererseits mit der Offenlegungsverordnung, welche Berichtspflichten für Kapitalgeber etabliert, die u.a. darlegen müssen, inwieweit sie Nachhaltigkeitsaspekte bei ihren Investitionsentscheidungen berücksichtigen. Ein Zurück zu einem Regulierungsumfeld ohne diese Rechtsakte erscheint in absehbarer Zeit wenig realistisch und sollte auch nicht das Ziel sein. Aufgrund der angesprochenen Vorbehalte gegen umfassende Berichterstattungspflichten sollte der Umfang dieser

¹⁶ Erwägungsgrund 11 CSRD.

¹⁷ Erwägungsgrund 9, 11 und 14 CSRD.

Anforderungen jedoch auf das absolut notwendige Ausmaß beschränkt werden und es den Marktteilnehmern überlassen sein, falls gewünscht oder geboten, eigenständig über diese Mindestniveau hinauszugehen.

5.2 Nachhaltigkeitsberichterstattungspflichten als flankierendes Instrument

Im Rahmen des europäischen Green Deals hat sich die EU ambitionierte Ziele gesetzt. Insbesondere soll bis 2050 Klimaneutralität erreicht werden, und die Treibhausgasemissionen sollen bis 2030 um mindestens 55% gegenüber 1990 gesunken sein. Die EU-Kommission ist nun der Auffassung, dass es zur Erreichung dieser Ziele auch einer umfangreichen Unterstützung des Finanzsektors bedarf. Dies hat sie bereits mehrfach im Rahmen ihrer Aktionsplänen zur „Nachhaltigen Finanzierung“ (Sustainable Finance) betont, in denen sie jeweils mehrere Maßnahmen vorschlug, um die Akteure des Finanzsektors nachhaltiger auszurichten und ihnen Anreize zu geben, Investitionen vermehrt in „nachhaltige“ Wirtschaftstätigkeiten zu lenken.¹⁸ Die CSRD und die mit ihr einhergehenden Berichtsstandards sind dabei eines der zentralen Elemente, um eine solche Lenkung der Kapitalströme zu ermöglichen und zu erreichen, dass Finanzmittel in Unternehmen und Wirtschaftstätigkeiten fließen, die „soziale und ökologische Probleme nicht verschärfen, sondern zu ihrer Lösung beitragen“¹⁹. Banken, Versicherungen, Vermögensverwalter und andere Finanzinstitutionen sollen also letztlich in die Mitverantwortung für einen Übergang zu einer nachhaltigeren europäischen Wirtschaft genommen werden. Dass diese Branche(n) hier unterstützend agieren kann, ist wohl unbestritten, und dazu können auch Nachhaltigkeitsberichterstattungspflichten einen Beitrag leisten, die der Finanzindustrie die Identifizierung umweltfreundlicher und sozialer Unternehmen erleichtern.

Die intensive Beschäftigung der breiten Öffentlichkeit mit der CSRD, aber auch die große Resonanz der unmittelbar und mittelbar betroffenen Unternehmen, ist insbesondere aufgrund des hohen Umsetzungsaufwands zwar nachvollziehbar, zeugt jedoch auch von einer falschen, politisch getriebenen Fokussierung. Sie verstellt den Blick auf andere (europäische) Politikinstrumente, deren Einsatz zur Zielerreichung wesentlich zielführender sind. Hierbei sind speziell solche Instrumente gemeint, die eine direkte Regulierung von als wenig nachhaltig erachteten Wirtschaftstätigkeiten vorsehen, statt einer solchen, die indirekt bei der Einbeziehung des Finanzsektors ansetzt. Bestes Beispiel hierfür ist das Europäische Emissionshandelssystem (EU-EHS), welches als marktwirtschaftliches, klimapolitisches Instrument auf effiziente, kostenminimierende und nicht verzerrende Weise wirksam und ohne darüber hinausgehende politische Eingriffe – wie z.B. Nachhaltigkeitsberichterstattungspflichten – zu einer Verringerung der Treibhausgasemissionen beiträgt.²⁰ Mit solchen und ähnlich gelagerten Maßnahmen – z.B. strengen Haftungsregeln und in letzter Konsequenz auch über vereinzelte Verbote –, die direkt bei den entsprechenden „schmutzigen“ bzw. „sozial unerwünschten“ Tätigkeiten ansetzen und darauf ausgelegt sind, eine Fehlallokation durch Internalisierung negativer Externalitäten zu korrigieren, lassen sich die transformatorischen Ziele für eine grüne und soziale EU jedenfalls oftmals zielgerichtet erreichen.

Die Berichtspflichten nach der CSRD sollten daher in jedem Fall nur als flankierendes Instrument gesehen werden, welches die genannten primären und direkt ansetzenden Maßnahmen ergänzt. Ehrgeiz

¹⁸ EU Kommission (2018), Mitteilung COM(2018) 97 vom 8. März 2018: Aktionsplan: Finanzierung nachhaltigen Wachstums, s. [cepAnalyse 32/2018](#) und EU Kommission (2021), COM(2021) 390, Mitteilung vom 6. Juli 2021: Strategie zur Finanzierung des Übergangs zu einer nachhaltigen Wirtschaft, s. [ceplnput 14/2021](#).

¹⁹ Erwägungsgrund 14 CSRD.

²⁰ Zur Funktionsweise und den Vorzügen des europäischen Emissionshandels, s. [ceplnput 3/2018](#) und [cepAnalyse 5/2022](#).

und Fokus sollte bei Letzteren liegen. 750 Stellungnahmen auf die ersten ESRS-Entwürfe zeugen momentan vom Gegenteil.

5.3 Einheitliche Wettbewerbsbedingungen

In der Debatte um die Nachhaltigkeitsberichterstattungspflichten wird regelmäßig darauf abgestellt, dass diese möglichst verhältnismäßig ausgestaltet und die Proportionalität gewahrt sein sollte, es also letztlich nicht zu einer übermäßigen Belastung von kleinen und mittleren Unternehmen kommen darf, insbesondere all jener, die bisher kaum oder keiner Erfahrung mit der Erfüllung dieser Pflichten haben. Dieser grundsätzlich plausiblen Forderung wird jedoch bei der CSRD und den nun vorgelegten ESRS nicht hinreichend Rechnung getragen und weiteren, zentralen Argumenten wird regelmäßig zu wenig Raum gegeben. Erstens verursachen die eingezogenen Schwellenwerte, die darüber entscheiden, ob ein Unternehmen überhaupt berichtspflichtig ist, erleichterten KMU-Berichtsstandards unterliegt oder die vollständigen und umfangreichen Berichtsansforderungen zu befolgen hat, zahlreiche regulatorisch bedingte Bruchkanten. So kann sich etwa ein Unternehmen mit, sagen wir, 240 Mitarbeiter ggf. „freuen“, keiner Berichtspflicht zu unterliegen²¹, während ein Unternehmen mit 270 Mitarbeitern ggf. einen enormen Erfüllungsaufwand zu leisten hat. Diese Ungleichbehandlung der beiden exemplarisch angeführten Unternehmen, erzeugt damit letztlich Wettbewerbsverzerrungen und kann Fehlanreize Vorschub leisten, sich über eine geringfügige Verringerung der Beschäftigtenzahl einer Regulierung zu entziehen. Zweitens entstehen ähnliche Fehlanreize beispielsweise auch durch das Kriterium der Kapitalmarktorientierung. So könnten KMU etwa davor zurückschrecken, Kapital an den Finanzmärkten aufzunehmen, da die Berichtspflichten für gelistete, nicht aber für nicht-gelistete KMU gilt. Und drittens suggerieren die Schwellenwerte, dass größere und börsennotierte Unternehmen automatisch einen gewichtigeren Einfluss auf Nachhaltigkeitsaspekte ausüben bzw. ihnen in größerem Maße ausgesetzt sind. Dies ist jedoch in seiner Pauschalität nicht ersichtlich.

Die Kommission sollte daher bei der Festlegung der ESRS darauf achten, dass neben der Fokussierung auf Verhältnismäßigkeit

- übermäßige Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden,
- regulatorisch bedingte Fehlanreize vermieden werden, und
- die Berichtsstandards nicht vordergründig auf die Größe und Kapitalmarktorientierung der berichtspflichtigen Unternehmen abstellen, sondern – im Sinne eines risikobasierten Ansatzes – darauf, inwiefern ein Unternehmen oder ein Sektor vergleichsweise höheren Nachhaltigkeitsrisiken ausgesetzt ist, bzw. seine Geschäftstätigkeiten vergleichsweise stärkere negative Auswirkungen auf Nachhaltigkeitsaspekte zeitigen.

5.4 Fokus auf Innovationen als Treiber einer nachhaltigen Transformation

Die umfangreichen Nachhaltigkeitsberichterstattungspflichten haben zur Folge, dass sowohl auf Seiten der Finanzindustrie als auch bei den Unternehmen der Realwirtschaft, aber auch bei Wirtschaftsprüfern und den europäischen und nationalen Aufsichtsbehörden enorme Ressourcen in den Aufbau bzw. die Weiterentwicklung der nötigen Strukturen zur Bewältigung der mit den Berichtspflichten einhergehenden Herausforderungen fließen werden (müssen). Und das in einer Zeit, in der es angesichts des

²¹ In der Praxis werden Unternehmen, die nicht in den Anwendungsbereich der CSRD fallen, zwar nicht gesetzlich verpflichtet sein, Nachhaltigkeitsinformationen bereitzustellen. Jedoch werden sie vielfach mittelbar dazu quasi gezwungen sein, etwa weil Abnehmer ihrer Produkte und Dienstleistungen ihrerseits Daten über die Nachhaltigkeit ihrer Wertschöpfungskette preisgeben müssen.

demographischen Wandels schon derzeit herausfordernd ist, genug Fachkräfte allerorten zu finden, und die europäische Wirtschaft mit einer Vielzahl von Herausforderungen – Krieg, Pandemie, Lieferketten etc. – zu kämpfen hat. Der Aufbau von Finanz- und Humankapital in diesem Bereich kann zwar ein Vehikel sein, um die Transformation der europäischen Wirtschaft zu unterstützen und bei den betroffenen Unternehmen Prozesse des Überdenkens bzw. Reflektierens über die eigenen Geschäftstätigkeiten anzustoßen. Klarer Fokus der europäischen Politik sollte jedoch darauf gerichtet werden, die knappen Ressourcen zielgerichtet dorthin fließen zu lassen, wo die Transformation de facto stattfindet bzw. stattfinden soll. Den Unternehmen muss der nötige Raum verbleiben, ihre Geschäftsmodelle anpassen und nachhaltig ausrichten zu können und die Innovationskraft der europäischen Wirtschaft zu stärken.

**Autor:**

Philipp Eckhardt, Wissenschaftlicher Referent des Fachbereichs Finanzmärkte und Informationstechnologien

eckhardt@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Raum 4315 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, das **Centre de Politique Européenne** PARIS, und das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.