



Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung im Rechtsausschuss am 16.10.2024

von

Silke Stremmlau – Vorsitzende des Sustainable Finance-Beirates der Bundesregierung

Die vorliegende Stellungnahme fußt auf einem Statement des Sustainable Finance-Beirats zum BMJ-Referentenentwurf zur CSRD aus dem April 2024 und aktueller Diskussionen in der entsprechenden Arbeitsgruppe „Regulierungskohärenz“ des Beirats.

Am 22. März bat das Bundesministerium der Justiz den Sustainable Finance-Beirat der Bundesregierung um eine Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der 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.“

Insbesondere bat das Ministerium um eine Meinung zu den Themen:

1. Zweitprüfer
2. Lieferkettengesetz
3. Förderbanken

Die Empfehlungen des SFB dazu sind:

1. Der SFB empfiehlt, **Umweltgutachter vorläufig zuzulassen und nach drei Jahren zu evaluieren**, ob sich diese Lösung bewährt hat.
2. Der SFB empfiehlt, die Berichterstattungspflicht für das Lieferkettengesetz ab dem Berichtsjahr 2024 durch die CSRD-Berichterstattungspflichten und die zukünftig für die CSDDD bestehenden Pflichten **zu ersetzen**. Für 2024 empfiehlt er eine freiwillige Berichterstattung nach dem deutschen Lieferkettengesetz.
3. Um die Vergleichbarkeit in Bezug auf die Nachhaltigkeitsberichterstattung mit anderen Banken herzustellen, empfiehlt der SFB, dass diejenigen großen Förderbanken, die am Kapitalmarkt aktiv sind, **auch nach der CSRD berichten**. Allerdings sollte es hier ausreichende Übergangsfristen geben, da das deutsche Gesetz über die EU-Fassung der CSRD hinausgeht und die Förderbanken bisher davon ausgingen, nicht nach der CSRD berichten zu müssen.

Desweiteren sind folgende Punkte aus Sicht des SFB in der Umsetzung der CSRD wichtig:

- **Schnelle Umsetzung:**
Aktuelle Unsicherheit stellt substantielles Risiko für Unternehmen dar, verbunden mit Kosten. Einerseits ist der Ressourcenaufwand zur Prozess- und Berichterstellung aktuell unnötig erhöht, durch zeitintensive interne und externe Abstimmungen, um die Auslegung der EU-Richtlinie

bestmöglich zu antizipieren. Andererseits bleibt das Risiko bis zur Verabschiedung des CSR-RUG, dass sich in Auslegungspunkten falsch entschieden wurde und Revisionen bereits erstellter Prozesse und Berichtsteile nötig sind.

- **Klare Festlegung des Konsolidierungskreises:**
Konsolidierungskreis des CSRD-Berichts entspricht gemäß ESRS mindestens dem bilanziellen Konsolidierungskreis. Es fehlt eine klare Vorgabe, wann Erweiterung nötig ist. Aus Unternehmenssicht wäre es vielmehr sinnvoll, im CSR-RUG eine begründete Exklusion von kleinen (Auslands-)Tochtergesellschaften zu legitimieren.
- **„Aufstellungslösung“ (XBRL-Dateien) durch Offenlegungslösung ersetzen:**
Aufstellungslösung stellt signifikanten Mehraufwand dar, mit geringen Vorteilen für Adressaten (teils auch Nachteilen, bspw. programmabhängig uneinheitliche Anzeige, anders als PDF). Auch eine Offenlegungslösung wäre richtlinienkonform: Der Original-Wortlaut „prepare“ wurde fälschlicherweise durch „aufstellen“ übersetzt, hätte aber „erstellen“ lauten müssen. Eine isolierte Verschärfung der Richtlinie durch das CSR-RUG führt zu einer wesentlichen Benachteiligung deutscher Unternehmen im europäischen Vergleich.
- **Generelle Verweismöglichkeit erlauben:**
Es sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, auch auf andere Dokumente zu verweisen als nur auf Nachhaltigkeitsangaben, bspw. auch auf den Jahresabschluss. Dies würde eine große Aufwandsersparnis bedeuten und zudem die Lesbarkeit verbessern, wenn nicht alle Details an Ort und Stelle angebracht werden müssen, die bereits anderswo dargelegt sind.

Erläuterungen:

Umweltgutachter als Prüfer für CSRD-Daten zulassen

Nach der CSRD müssen berichtspflichtige Unternehmen eine Bestätigung ihres Abschlussprüfers oder Finanzprüfers für ihre Nachhaltigkeitsberichte vorlegen. Die Mitgliedsländer haben die Möglichkeit einzuräumen, dass diese Prüfung auch durch einen unabhängigen Dienstleister, wie z.B. einen Umweltgutachter, durchgeführt werden kann. Der Referentenentwurf macht von dieser Option keinen Gebrauch.

Folgende Aspekte wurden für die Frage, ob Umweltgutachter als Prüfer für die CSRD-Berichterstattung zugelassen werden sollen, diskutiert und abgewogen:

1. Aufwand für Unternehmen
2. Konsistenz der Prüfung
3. Wettbewerb unter Prüfern
4. Expertise

Die Themen wurden in dem Verständnis diskutiert, dass neben Wirtschaftsprüfern auch nach dem Umweltauditgesetz zugelassene Umweltgutachter, die bereits heute die Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichte von Organisationen auf ihre Konformität mit der EMAS-Verordnung überprüfen, die Prüfung der CSRD-Daten übernehmen dürfen.

1. Aufwand für Unternehmen

Die Hinzuziehung eines Umweltgutachters könnte einen zusätzlichen zeitlichen und damit auch finanziellen Aufwand für Unternehmen bedeuten. Für die ganzheitliche Bewertung der Chancen und Risiken eines Unternehmens durch Share- und Stakeholder, wird ein vollständiges Bild der finanziellen und nachhaltigkeitsbezogenen Informationen und deren Wechselwirkungen benötigt. Eine Prüfung dieser beiden Berichterstattungsbereiche bedingt somit auch ein vertieftes Verständnis des Unternehmens. Die Hinzuziehung eines Umweltgutachters würde dazu führen, dass an den Schnittstellen von NH-Themen und Finanzthemen doppelt geprüft werden müssten. Da es jedoch lediglich um *die Möglichkeit* für Unternehmen geht, anstatt eines Wirtschaftsprüfers einen Umweltgutachter für die Prüfung der CSRD-Daten hinzuzuziehen, fällt dieser Punkt für die Bewertung der Frage, ob Umweltgutachter zugelassen werden sollten oder nicht, nicht ins Gewicht. Denn auch wenn Umweltgutachter zugelassen sind, steht es jedem Unternehmen frei, nur mit einem Wirtschaftsprüfer zusammenzuarbeiten.

2. Konsistenz der Prüfung

Falls zusätzlich zu Wirtschaftsprüfern Umweltgutachter als Prüfer der Nachhaltigkeitsberichterstattung nach CSRD zugelassen werden sollten, muss gewährleistet werden, dass die Konsistenz und Qualität der Prüfung (bzgl. Niveau, Tiefe, Prüfungssicherheit, Prüfungsvorgehen etc.) nicht gefährdet wird.

Auch die Haftungsregimes, denen die Prüfer unterliegen, müssten für beide (Wirtschaftsprüfer und Umweltgutachter) gleich sein. Für eine integrierte Finanz- und Nachhaltigkeitsberichterstattung sollte die Haftung immer mit relevanter Expertise verknüpft sein.

3. Wettbewerb unter Prüfern und Expertise

Berichtspflichtige Unternehmen konstatieren einen Mangel an qualifizierten Prüfern für Nachhaltigkeitsthemen. Von daher könnte die Zulassung von Umweltgutachtern zu einer Entspannung beitragen und den Wettbewerb fördern. Hierbei gilt es die unterschiedlichen Ausgangssituationen der Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und der zugelassenen Umweltgutachter zu berücksichtigen und darauf zu achten, dass es ein „Level Playing Field“ für die beiden Anbieter von Prüfdienstleistungen gibt. Dies ist nur dann gegeben, wenn einerseits von den Umweltgutachtern die für Wirtschaftsprüfer obligatorischen Voraussetzungen an z.B. Unabhängigkeit und Haftung verlangt werden und andererseits die von Umweltgutachtern verlangte hohe inhaltliche Expertise zu Umweltdaten auch bei Wirtschaftsprüfern, die NH-Berichte prüfen, vorliegen muss. Beide, Wirtschaftsprüfer und Umweltgutachter, unterliegen strikten Regularien, wie bspw. einer öffentlichen externen Berufsaufsicht, externen Qualitätskontrollen und internen Qualitätsmanagementsystemen.

Die inhaltliche Expertise von Wirtschaftsprüfern wird durch Vorgaben an Berufsexamen und Aus- und Fortbildung, die im RefE zum CSRD-UmsG um nachhaltigkeitsbezogene Inhalte erweitert wurden, sichergestellt. Der Berufsstand der Wirtschaftsprüfer verfügt über jahrelange Erfahrungen in der Prüfung von nachhaltigkeitsbezogenen Informationen. Weiterhin sind für Wirtschaftsprüfer feste Grundsätze für die interdisziplinäre Zusammenarbeit mit anderen (unabhängigen) Experten etabliert.

Bereits in der Prüfung der Finanzberichterstattung wird auf Basis dieser Grundsätze spezifisches Expertenwissen in bestimmten Bereichen in die Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer einbezogen. Diese Zusammenarbeit hat sich bewährt, und es bestehen fest etablierte Grundsätze für die Einbindung von Experten.

Für Umweltgutachter gelten vergleichbare Berufsgrundsätze wie für Wirtschaftsprüfer. Sie unterliegen ähnlichen Anforderungen an Ausbildung, Eignungsprüfung und kontinuierlicher Fortbildung, auch sie haften persönlich für ihre Prüfungsurteile. Zudem erfüllt die Deutsche

Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH (DAU) als staatlich beliehene Stelle die Anforderungen der EU für das Zulassungs- und Aufsichtsregime. Umweltgutachter prüfen seit vielen Jahren Umwelterklärungen von EMAS-Organisationen auf ihre Konformität mit der EMAS-Verordnung. Diese Erklärungen sind inhaltlich den Umweltkapiteln der CSRD-Berichte ähnlich. Sie decken die Umweltthemen Klima, Energie, Wasser, Biodiversität, Luftverschmutzung, Materialeinsatz, Abfall ab sowie die Einbeziehung von Stakeholdern, die Partizipation von Mitarbeitenden und den Arbeitsschutz.

Zudem verlangt EMAS von den Organisationen eine stichhaltige Wesentlichkeitsanalyse, die Einhaltung des Umweltrechts sowie eine kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung. Umweltgutachter prüfen diese Berichte mit einer Prüftiefe äquivalent zu „hinreichender Prüfsicherheit“.

Angesichts dieser strukturellen und inhaltlichen Vergleichbarkeit empfiehlt der SFB, Umweltgutachter für eine Probezeit von drei Jahren zur Prüfung der CSRD-Daten zuzulassen und im Anschluss die Rolle der Umweltgutachter zu evaluieren.

Aussetzen der Berichterstattung nach deutschem Lieferkettengesetz

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Berichterstattungspflichten gemäß § 10 des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LKSG) ab dem Berichtsjahr 2024 durch die Berichterstattung nach CSRD ersetzt werden. Die Berichterstattungspflichten gemäß LKSG für das Berichtsjahr 2023 sollen ausgesetzt werden.

Es gilt zunächst zu berücksichtigen, dass das deutsche Lieferkettengesetz (LKSG) die Einhaltung von menschenrechtlichen Standards reguliert und §10 des LKSG die Berichterstattung zu den Maßnahmen, die diese Einhaltung gewährleisten sollen, vorschreibt, während die CSRD allein die Berichterstattung reguliert, nicht jedoch die Einhaltung menschenrechtlicher Sorgfaltspflichten.

Das europäische Gegenstück zum deutschen Lieferkettengesetz ist damit nur in Teilen die CSRD, die Einhaltung von menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten wird hingegen über das europäische Lieferkettengesetz, die CSDDD reguliert, zu der der endgültige Text nicht vorliegt. Ein echter Vergleich müsste also die CSDDD mit dem deutschen Lieferkettengesetz und die jeweilige Berichterstattung zu den beiden Regulierungen betrachten.

Sowohl das deutsche Lieferkettengesetz als auch die CSRD und die CSDDD bauen auf den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte auf. Deshalb gibt es eine große Ähnlichkeit in der Struktur der drei Vorschriften. Die Risikoanalyse, das Bearbeiten der Risiken und die Evaluierung der Ergebnisse der Risikobearbeitung sind Kernelemente der Gesetzgebungen und der UN-Leitprinzipien. Ebenso ist der Beschwerdemechanismus in allen dreien verankert. Im Einzelnen gibt es Unterschiede, so sieht das deutsche Lieferkettengesetz vor, dass ein Unternehmen Schlussfolgerungen aus der Evaluation der Bearbeitung von Risiken berichten muss, ein Schritt, der in den ESRS nicht vorgesehen ist, aber ggf. in der CSDDD gefordert werden könnte.

Große Ähnlichkeit weisen LKSG und die CSRD im Umgang mit der Materialitätsanalyse auf. Beide erlauben es Unternehmen, menschenrechtliche Risiken als nicht materiell einzustufen. Das LKSG als Umsetzungsverpflichtung verlangt die Nennung der Gründe für eine solche Einstufung. Nach CSRD muss unabhängig von einer Wesentlichkeitsanalyse der Prozess geschildert werden, wie Risiken identifiziert wurden und auf welcher Grundlage Unternehmen zu dem Schluss kommen, dass ein Sachverhalt nicht materiell ist.

Angesichts der Ähnlichkeit in der Berichterstattung zu Kernthemen der menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten und der geschilderten bedingten Vergleichbarkeit der beiden Regulierungen ist

eine Ersetzung *der Berichterstattung* nach deutschem Lieferkettengesetz durch die *Berichterstattung* gemäß CSRD ab dem Berichtsjahr 2024 zu befürworten, um eine zusätzliche Belastung der Unternehmen zu vermeiden. *Das Erfüllen* des deutschen Lieferkettengesetzes sollte davon jedoch nicht berührt sein.

Für das Berichtsjahr 2023, für das keine Berichterstattung nach ESRS verlangt wird, werden Vor- und Nachteile einer verpflichtenden Berichterstattung nach dem deutschen Sorgfaltspflichtengesetz gesehen. Zum einen erwarten nachhaltige Investoren diese Berichterstattung bis Ende April 2024 und die meisten Unternehmen werden die Berichte bereits angefertigt haben. Zum anderen bedeutet dies besonders für Unternehmen, die bisher dieser Verpflichtung nicht fristgerecht nachgekommen sind, einen zusätzlichen Aufwand.

Der SFB empfiehlt, die Berichterstattungspflicht für das Lieferkettengesetz ab dem Berichtsjahr 2024 durch die CSRD-Berichterstattungspflichten und die zukünftig für die CSDDD bestehenden Pflichten zu ersetzen. Für 2024 empfiehlt er eine freiwillige Berichterstattung nach dem deutschen Lieferkettengesetz.

Förderbanken

Die EU-Fassung zur CSRD sieht eine Berichtspflicht für alle Kreditinstitute vor, die auch der CRR (Capital Requirements Regulation) unterliegen. Die deutschen Förderbanken des Bundes und der Länder sind von dieser europäischen Bankenregulierung ausgenommen und sind keine CRR-Kreditinstitute.

Im Referentenentwurf ist vorgesehen, den vorgegebenen CSRD-Anwendungsbereich national auszuweiten und damit über die EU-Vorgabe hinauszugehen.

Da die Landschaft der Förderbanken in Deutschland sehr heterogen ist, befürwortet der SFB auch hier ein vom Proportionalitätsgedanken getriebenes Vorgehen.

Neben kleinen Förderbanken, die vor allem Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln im Auftrag des Bundes und der Länder einsetzen (wie Mietzuschüsse, Elterngeld, Corona-Hilfen), gibt es Förderbanken, die subventionierte Kredite und Haftungsfreistellungen an die Hausbanken vergeben. Einige Förderbanken sind auch am Kapitalmarkt aktiv und vergeben bspw. Social oder Green Bonds und leisten damit einen relevanten Beitrag zur Transformation. Investoren, die diese Bonds erwerben, möchten die Nachhaltigkeitsleistungen der Emittenten vergleichen können und werden dazu künftig die CSRD-Daten analysieren.

Der SFB empfiehlt daher folgendes:

Um die Vergleichbarkeit in Bezug auf die Nachhaltigkeitsberichterstattung mit anderen Banken herzustellen, sollen diejenigen großen Förderbanken, die am Kapitalmarkt aktiv sind, auch nach der CSRD berichten. Allerdings sollte es hier ausreichende Übergangsfristen geben, da das deutsche Gesetz über die EU-Fassung der CSRD hinausgeht und die Förderbanken bisher davon ausgingen, nicht nach der CSRD berichten zu müssen.

Kontakt:

SFB-Geschaefsstelle@bmf.bund.de

Tel.: +49 3018 682 3069

V.i.S.d.P.: Silke Stremlau, Vorsitzende des Sustainable Finance-Beirates der Bundesregierung

Der Sustainable Finance-Beirat

Der Sustainable Finance-Beirat (SFB) berät die Bundesregierung zu Nachhaltigkeitsaspekten im Finanzsystem. Bestehend aus 34 Expertinnen und Experten aus Finanzwirtschaft, Realwirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft und unterstützt von 19 Beobachtenden agiert er dabei unabhängig. Er unterstützt die Bundesregierung bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der deutschen Sustainable Finance Strategie und berät relevante Akteure hinsichtlich ihrer Positionierung zu sowie der Umsetzung und Weiterentwicklung von Vorgaben im Bereich Sustainable Finance.