



Arbeitskreis Bilanzrecht Hochschullehrer Rechtswissenschaft¹

Stellungnahme zum Referententwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Corporate Sustainability Reporting Richtlinie² (CSRD-UG)

1. Zur Prüfung der Nachhaltigkeitsberichterstattung

Art. 34 Abs. 4 BilanzRL i.d.F. durch die CSRD eröffnet den Mitgliedstaaten das Recht, unabhängigen Erbringern von Bestätigungsleistungen, die keine Wirtschaftsprüfer sind, zu gestatten, ein Urteil darüber abzugeben, ob die Nachhaltigkeitsberichterstattung des Unternehmens mit den Anforderungen der Bilanzrichtlinie (einschließlich der European Sustainability Reporting Standards, ESRS) übereinstimmt. Von diesem Mitgliedstaatenwahlrecht will der

¹ Dem AKBR gehören an: Prof. Dr. Joachim Hennrichs (Sprecher), Prof. Dr. Heribert M. Anzinger, Prof. Dr. Klaus-Dieter Drüen, Prof. Dr. Jens Ekkenga, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Hommelhoff, Prof. Dr. Dr. Dres. h.c. mult. Klaus Jürgen Hopt, Prof. Dr. Rainer Hüttemann, Prof. Dr. Christian Kersting, Prof. Dr. Detlef Kleindiek, Prof. Dr. Carsten Meinert, Prof. Dr. Hanno Merkt, Prof. Dr. André Meyer, Prof. Dr. Sebastian Mock, Prof. Dr. Christine Osterloh-Konrad, Priv.-Doz. Dr. Moritz Pöschke, Prof. Dr. Erik Röder, Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Schön, Prof. Dr. Joachim Schulze-Osterloh, Prof. Dr. Susanne Tiedchen. – Einzelne Empfehlungen dieser Stellungnahmen werden nicht von allen Mitgliedern des Arbeitskreises mitgetragen.

² 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 (Corporate Sustainability Reporting Directive).

Referentenentwurf keinen Gebrauch machen. Vielmehr will der Gesetzgeber die Prüfung der Nachhaltigkeitsberichterstattung zur weiteren Vorbehaltsaufgabe für Wirtschaftsprüfer machen.

Dem ist zu widersprechen. Vielmehr regen wir an, zur Berichtsprüfung bezogen auf die Nachhaltigkeitsberichterstattung neben den Wirtschaftsprüfern weitere Erbringer von Bestätigungsleistungen zuzulassen (ausführlich bereits *Hommelhoff*, KoR 2024, 66 ,67 f.).

Der Berufsstand der Wirtschaftsprüfer verfügt in seiner Gesamtheit nicht über die Personalkapazität, um die mit der Prüfung der Nachhaltigkeitsberichte und mit der Beratung ihrer Aufstellung verbundenen Anforderungen mit der gebotenen Sorgfalt zu erfüllen. Allein für die Prüfung der circa 15.000 prüfungspflichtigen Unternehmen stehen (Stand Januar 2024) maximal 14.950 Wirtschaftsprüfer zur Verfügung. Hinzu kommt die Beratung zur Berichts-aufstellung, die auch auf Erfahrungen bei der Berichtsprüfung beruhen muss. Eine solche Beratung benötigen ebenfalls jene Unternehmen, die zwar nicht selbst berichtspflichtig sind, aber als Kreditnachfrager oder Unternehmen in der Wertschöpfungskette berichtspflichtiger Unternehmen von diesen aufgefordert werden, nachhaltigkeitsrelevante Informationen bereitzustellen. Umfang und Intensität dieser Informationen lässt der EFRAG- Entwurf für den Berichtsstandard VSME ESRS bereits jetzt erkennen. Die Zahl der von diesen Informationsanforderungen betroffenen Unternehmen wird in Deutschland in die Millionen gehen.

Daher sollten schon aus Kapazitätsgründen, aber auch um die Auswahlmöglichkeiten der Unternehmen zu vergrößern, den Wettbewerb zu intensivieren, Innovationen im Kontext der Nachhaltigkeitsprüfung zu fördern und die Konzentration auf dem Wirtschaftsprüfungsmarkt nicht noch weiter zu befeuern, andere unabhängige Erbringer von Bestätigungsleistungen zugelassen werden, um ggf. Rechtsanwälten, Steuerberatern oder technischen Sachverständigen etc. den Zugang zu eröffnen.

Dass die überwiegende Mehrzahl der großen Unternehmen aller Voraussicht nach mit der Prüfung der Nachhaltigkeitsberichterstattung ihren Abschlussprüfer beauftragen wird (was § 324e Abs. 2 HGB-E ermöglicht), spricht nicht gegen die hier vorgeschlagene Öffnung. Der Gesetzgeber darf bei seiner Regulierung nicht allein die Großunternehmen in den Blick nehmen, sondern sollte auch die Bedürfnisse der vielen kleinen und mittelgroßen Unternehmen berücksichtigen, denen eine Öffnung der möglichen Prüfer für Nachhaltigkeitsberichte

helfen könnte. Großunternehmen bliebe die Möglichkeit erhalten, den Abschlussprüfer auch mit der Prüfung der Nachhaltigkeitsberichterstattung zu beauftragen. Alle Unternehmen sollten aber die freie Wahl haben.

Auch der Umstand, dass die Finanz- und die Nachhaltigkeitsberichterstattung aufeinander bezogen sind und viele Großunternehmen sogar integriert berichten, spricht nicht zwingend dafür, zur Prüfung der Nachhaltigkeitsberichte im Sinne einer Vorbehaltsaufgabe nur Wirtschaftsprüfer zuzulassen. Bei aller Nähe und auch unter Berücksichtigung der vielen Berührungspunkte zwischen Finanz- und Nachhaltigkeitsberichterstattung weist letztere doch genügend Besonderheiten auf, dass nicht nur der Abschlussprüfer oder allein Wirtschaftsprüfer für eine sachgerechte Prüfung in Betracht kommen. Tatsächlich rüstet die Branche der Wirtschaftsprüfer aktuell massiv auf, kauft neue Kompetenzen ein und arbeitet mit Nicht-Wirtschaftsprüfern ohnehin zusammen.

Andere Mitgliedstaaten (wie dem Vernehmen nach Frankreich, Spanien und Italien) wollen denn auch von dem Wahlrecht gem. Art. 34 Abs. 4 BilanzRL Gebrauch machen und den Marktzugang für die Prüfung von Nachhaltigkeitsberichten öffnen. Warum in Deutschland nicht funktionieren soll, was andere Mitgliedstaaten für möglich halten, ist nicht zu sehen.

Die ambitionierten Anforderungen aus Art. 34 Abs. 4 Untabs. 1 BilanzRL schaffen zu müssen, sollten Ministerialbürokratie und Gesetzgeber jedenfalls nicht von der Öffnung abhalten.

Die vorgesehene Verengung des Marktes für die Prüfung von Nachhaltigkeitsberichten durch Zulassung allein von Wirtschaftsprüfern wäre zudem eine ordnungspolitisch fragwürdige Wettbewerbsbeschränkung. Wie ausgeführt, ist nicht zu sehen, warum für diese Prüfungen in Deutschland nur Wirtschaftsprüfer in Betracht kommen sollen. Für eine Beschränkung des Marktzugangs von anderen Erbringern von Bestätigungsleistungen besteht kein Grund. Zudem würde die im RefE vorgesehene Verengung das Oligopol der Wirtschaftsprüfer weiter zementieren. Wir stellen irritiert fest, dass der Gesetzgeber zwar oft die Oligopolbildung auf dem Markt für Bestätigungsleistungen beklagt (zuletzt im Zuge des FISG), bei nächster Gelegenheit aber wieder ohne Not Maßnahmen ergreifen möchte, die eben diese Oligopolbildung weiter verfestigen werden.

2. Zur Aufstellungslösung

§ 289g HGB-E und § 315e HGB-E sehen vor, dass der (Konzern-)Lagebericht in dem einheitlichen elektronischen Berichtsformat (European Single Electronic Format, ESEF) „aufzustellen“ ist (sog. Aufstellungslösung). Mehrheitlich sind wir der Auffassung, dass bei der Aufstellung des Lageberichts das Papierformat genügen sollte, um den gesetzlich mit der Aufstellung, Feststellung und Prüfung betrauten Organe ihre Aufgabe zu erleichtern. Für die Adressaten des Lageberichts ist nur dessen Offenlegung in ESEF relevant. Der Kritik an der Aufstellungslösung namentlich des DRSC und des IDW in deren Stellungnahme zum RefE CSRD-UG vom 19.4.2024 schließen wir uns mehrheitlich voll an.

3. Zu § 245 HGB-E

Wir weisen darauf hin, dass nach bislang gelebter Praxis und herrschender Meinung jedenfalls bei Handelsgesellschaften erst der festgestellte Jahresabschluss zu unterzeichnen ist. Das ist auch richtig, denn erst die Feststellung macht aus dem bis dahin lediglich als Entwurf vorliegenden Zahlen- und Wortbericht den rechtlich verbindlichen Jahresabschluss.

Die vorgeschlagene Neuregelung soll gemäß den Ausführungen in der Begründung (S. 115) dahin zu verstehen sein, dass künftig nicht nur der festgestellte (bzw. gebilligte) Abschluss, sondern auch der aufgestellte Abschluss unterzeichnet werden müsste. Dies würde in der Praxis häufig auf eine u.E. überflüssige doppelte Unterzeichnung der Abschlüsse hinauslaufen (aufgestellte und festgestellte Fassung). Dies würde Mehraufwand ohne erkennbaren Mehrwert verursachen. Dass das Geschäftsführungsorgan bereits für den aufgestellten Jahresabschluss Verantwortung zu übernehmen hat (§ 334 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 HGB), ist zwar richtig, aber dafür bedarf es wie bisher keiner besonderen Unterzeichnung auch des aufgestellten Abschlusses.

4. Zu § 289c Abs. 2 bis 5 und § 289d HGB-E

§ 289c Abs. 2 bis 5 HGB-E zählt die Inhalte der Nachhaltigkeitsberichterstattung auf. Das dient offenbar der Umsetzung von Artikel 19a Abs. 2 und 3 der BilanzRL i.d.F. durch die CSRD.

Allerdings ergeben sich die relevanten Berichtsinhalte im Detail aus den ESRS, die als delegierte Rechtsakte im Rang einer EU-Verordnung unmittelbar gelten. Daneben ist die Aufzählung der Berichtsinhalte in § 289c Abs. 2 bis 5 HGB-E zum einen redundant. Zum anderen könnte die vorgeschlagene zusätzliche Normierung in § 289c Abs. 2 bis 5 HGB-E zu dem Missverständnis verleiten, anzunehmen, dass die Berichtsansforderungen gem. § 289c Abs. 2 bis 5 HGB-E im Einzelfall sogar noch über das nach ESRS geforderte Maß (das u.E. ohnehin schon unverhältnismäßig granular ist) hinausgehen könnten. Das kann nicht gemeint sein. Wir regen daher an klarzustellen, dass die Unternehmen, die die Anforderungen gem. den ESRS erfüllen, damit auch die Anforderungen gem. § 289c Abs. 2 bis 5 HGB-E erfüllen und nicht noch weitergehende Berichtspflichten zu gewärtigen haben.

Entsprechendes gilt für § 289d HGB-E.

Problematisch ist außerdem § 289c Abs. 6 Satz 2 HGB-E. Die dort vorgesehene Verordnungsermächtigung läuft nach unserem Verständnis leer oder kann jedenfalls nur deklaratorisch wirken. Denn die nach Artikel 29b BilanzRL angenommenen ESRS gelten als delegierte Rechtsakte im Rang einer EU-Verordnung unmittelbar für alle vom Anwendungsbereich betroffenen Unternehmen.

5. Nachhaltigkeitsberichterstattung für KMU in öffentlicher Trägerschaft

Die Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung gem. CSRD adressiert sich unmittelbar nicht an kapitalmarktferne kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU). Das ist zu begrüßen. Für kapitalmarktferne KMU in öffentlicher Trägerschaft (z.B. städtische GmbH) könnte aber gleichwohl eine Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung nach CSRD/ESRS erwogen werden, wenn Landesvorschriften (z.B. Gemeindeordnungen) vorschreiben, dass ihre Rechnungslegung nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Regeln zu erfolgen hat oder ein eigenständiger Lagebericht zu erstellen ist. Der Arbeitskreis regt an, dieses Problem im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu adressieren und ggf. eine Ausnahme für solche Fälle explizit aufzunehmen.

6. Erfüllungsaufwand für Unternehmen und Appell an die Bundesregierung

Der RefE beziffert den einmaligen Erfüllungsaufwand für die Unternehmen mit rund 748 Millionen Euro sowie den laufenden Erfüllungsaufwand mit jährlich ca. 1,4 Milliarden Euro. Der Verband der Chemischen Industrie hat in seiner Stellungnahme zum RefE CSRD-UG vom 19.4.2024 (dort S. 5) zu Recht darauf hingewiesen, dass diese Zahlen (wieder einmal) unrealistisch niedrig sein dürften. Laut den Abschätzungen des VCI beträgt der einmalige Erfüllungsaufwand für die Gesamtwirtschaft eher 7,25 Milliarden Euro, der laufende Erfüllungsaufwand 3 Milliarden Euro. Dabei wurde der Aufwand zur Datensammlung im Umwelt- und Sozialbereich noch nicht einmal in die Berechnung mit einbezogen. Berücksichtigt wurde außerdem nur der Aufwand für die in den unmittelbaren Anwendungsbereich der CSRD fallenden Unternehmen. Tatsächlich dürfte der Aufwand für die Gesamtwirtschaft noch viel höher sein, weil auch Millionen von KMU mittelbar betroffen sein werden.

Die mit den Berichtspflichten möglicherweise verbundenen Anreize zur Reflexion bei den Unternehmen können Innovationen und einen Wandel in den Geschäftsmodellen anstoßen. Gleichzeitig ist aber auch zu berücksichtigen, dass Mittel, die künftig als Rechtsbefolgungskosten für die Erfüllung von Berichtspflichten anfallen, für Investitionen in neue Technologien fehlen.

Das ist u.E. eine ordnungspolitisch fragwürdige Fehlallokation von Mitteln, zumal ganz fraglich ist, ob den u.E. übermäßig verschärften Berichtspflichten überhaupt ein Mehrwert für die Aspekte gegenübersteht, über die Bericht zu erstatten ist. Nach einschlägigen Forschungen der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften ist es insbesondere fraglich, ob gegenüber den bislang bereits etablierten Berichten deutlich verschärfte und erweiterte Berichtspflichten einen nennenswerten Mehrwert zur Lösung des globalen Problems des Klimawandels generieren.

Wir appellieren deshalb an die Bundesregierung, sich unverzüglich auf europäischer Ebene für eine schnelle Revision der CSRD und der ESRS einzusetzen. Die Bürokratielasten für Unternehmen, die durch die CSRD und die ESRS bewirkt werden, wirken (neben anderen Faktoren) als ernstzunehmender Wettbewerbsnachteil zu Lasten der deutschen und europäischen Wirtschaft, ohne dass ein adäquater Mehrwert etwa für den Klimaschutz greifbar wäre. Eine Überarbeitung der CSRD und der ESRS sollte den Anwendungsbereich wieder

begrenzen, die Berichtspflichten reduzieren, insbes. die Zahl der für die Berichterstattung relevanten Datenpunkte deutlich verringern, und einen wirksamen Schutz von kapitalmarktfernen KMU gewährleisten. Gleichzeitig sollten der Unions- und der nationale Gesetzgeber stärker Innovationen fördern und anreizen.