



Bundesministerium
der Justiz und
für Verbraucherschutz

Dr. Stefanie Hubig

Bundesministerin

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 11015 Berlin

HAUSANSCHRIFT

Anton-Wilhelm-Amo-Straße 37, 10117 Berlin
11015 Berlin

Chef des Bundeskanzleramtes
11012 Berlin

nachrichtlich:

Bundesministerinnen und
Bundesminister

Chefin des Bundespräsidialamtes

Chef des Presse- und Informationsamtes
der Bundesregierung

Der Beauftragte der Bundesregierung
für Kultur und Medien

Präsidenten des Bundesrechnungshofes

DATUM Berlin, 21. Oktober 2025

Kabinettsache
Datenblatt-Nr. 21/07021

BETREFF Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen in der durch die Richtlinie (EU) 2025/794 geänderten Fassung;

HIER Entwurf einer Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 435/25 – Beschluss)

ANLAGEN - 4 -

Anliegenden Entwurf einer Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates zu dem oben genannten Gesetzentwurf der Bundesregierung sowie einen Vorschlag für die Beschlussfassung des Kabinetts übersende ich mit der Bitte, seine

Behandlung für die Kabinettsitzung am 29. Oktober 2025 als Tagesordnungspunkt ohne Aussprache („TOP-1-Liste“) vorzusehen und die Beschlussfassung des Kabinetts herbeizuführen.

Ein Sprechzettel für den Regierungssprecher ist beigelegt.

Der Bundesrat hat keine grundsätzlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf der Bundesregierung erhoben. Er hat aber verschiedene Änderungsvorschläge und Prüfbitten unterbreitet.

Dem Anliegen des Bundesrates entsprechend setzt sich die Bundesregierung bei der laufenden Reform der EU-Nachhaltigkeitsberichterstattung nachdrücklich für spürbare Entlastungen zu Gunsten von Unternehmen ein. Die europäischen Verhandlungen müssen nun möglichst schnell sowie mit guten und für die Wirtschaft entlastenden Ergebnissen abgeschlossen werden. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Ergebnisse der Verhandlungen auf europäischer Ebene so schnell wie möglich in den laufenden nationalen Gesetzgebungsprozess einzubringen und gleichzeitig die Umsetzungsvorgabe der CSRD einzuhalten.

Bezüglich der vom Bundesrat angesprochenen Problematik, dass kleine und mittelgroße kommunale Unternehmen kraft ihrer Gesellschaftsverträge künftig nachhaltigkeitsberichtspflichtig werden könnten, obwohl sie europarechtlich nicht zur Berichterstattung verpflichtet sind, weist die Bundesregierung darauf hin, dass sie in ihren Gesetzentwurf bereits eine Auslegungsklausel als Übergangsbestimmung aufgenommen hat (Artikel 100 EGHGB-E). Sie wird die vorgeschlagene Regelung auf etwaigen Anpassungsbedarf prüfen.

Soweit der Bundesrat sich dafür ausspricht, dass alternativ zum Abschlussprüfer auch ein sogenannter unabhängiger Erbringer von Bestätigungsdienstleistungen die Nachhaltigkeitsberichte prüfen können sollte, wird die Bundesregierung den Vorschlag des Bundesrates prüfen. Die Zulassung von unabhängigen Erbringern von Bestätigungsdienstleistungen würde allerdings einen erheblichen gesetzgeberischen Eingriff in bewährte Strukturen bedeuten, da gesetzliche Regelungen unter anderem zur Aufsicht, Ausbildung sowie zum Haftungs- und Sanktionsregime angepasst oder neu geschaffen werden müssten. Darüber hinaus wird sich der Bedarf an Prüfungen angesichts der auf EU-Ebene zu erwartenden erheblichen Verkleinerung des Kreises an berichtspflichtigen Unternehmen stark reduzieren.

Für die Umsetzung weiterer Änderungsvorschläge sieht die Bundesregierung keinen europäischen Spielraum, etwa für die Normierung einer Pflicht zur Offenlegung statt zur Aufstellung des Lageberichts im einheitlichen europäischen elektronischen Format sowie einer Angleichung der Konsolidierungskreise von finanzieller Berichterstattung und Nachhaltigkeitsberichterstattung.

Die Ressorts wurden beteiligt und haben keinen Widerspruch erhoben.

In Vertretung



Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen in der durch die Richtlinie (EU) 2025/794 geänderten Fassung;

hier: Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 435/25 – Beschluss)

Beschlussvorschlag

Die Bundesregierung beschließt die von der Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz vorgelegte Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 435/25 – Beschluss) zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen in der durch die Richtlinie (EU) 2025/794 geänderten Fassung.

Betr.: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen in der durch die Richtlinie (EU) 2025/794 geänderten Fassung;

hier: Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 435/25 – Beschluss)

Sprechzettel für den Regierungssprecher

Die Bundesregierung hat heute ihre von der Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz vorgelegte Gegenäußerung zu der Stellungnahme des Bundesrates zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen in der durch die Richtlinie (EU) 2025/794 geänderten Fassung beschlossen. Der vorgelegte Gesetzentwurf dient einer verlässlichen und konstruktiven Europapolitik und schafft für die Unternehmen Rechts- und Planungssicherheit.

Der Bundesrat hat keine grundsätzlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf der Bundesregierung erhoben. Er hat aber verschiedene Änderungsvorschläge und Prüfbitten unterbreitet.

Dem Anliegen des Bundesrates entsprechend setzt sich die Bundesregierung bei der laufenden Reform der EU-Nachhaltigkeitsberichterstattung nachdrücklich für spürbare Entlastungen zu Gunsten von Unternehmen ein. Die europäischen Verhandlungen müssen nun möglichst schnell sowie mit guten und für die Wirtschaft entlastenden Ergebnissen abgeschlossen werden. Die Bundesregierung beabsichtigt, die Ergebnisse der Verhandlungen auf europäischer Ebene so schnell wie möglich in den laufenden nationalen Gesetzgebungsprozess einzubringen und gleichzeitig die Umsetzungsvorgabe der CSRD einzuhalten.

Bezüglich der vom Bundesrat angesprochenen Problematik, dass kleine und mittelgroße kommunale Unternehmen kraft ihrer Gesellschaftsverträge künftig nachhaltigkeitsberichtspflichtig werden könnten, obwohl sie europarechtlich nicht zur Berichterstattung verpflichtet sind, weist die Bundesregierung darauf hin, dass sie in ihren Gesetzentwurf bereits eine Auslegungsklausel als Übergangsbestimmung aufgenommen hat (Artikel 100 EGHGB-E). Sie wird die vorgeschlagene Regelung auf etwaigen Anpassungsbedarf prüfen.

Soweit der Bundesrat sich dafür ausspricht, dass alternativ zum Abschlussprüfer auch ein sogenannter unabhängiger Erbringer von Bestätigungsdienstleistungen die Nachhaltigkeitsberichte prüfen können sollte, wird die Bundesregierung den Vorschlag des Bundesrates

prüfen. Die Zulassung von unabhängigen Erbringern von Bestätigungsdienstleistungen würde allerdings einen erheblichen gesetzgeberischen Eingriff in bewährte Strukturen bedeuten, da gesetzliche Regelungen unter anderem zur Aufsicht, Ausbildung sowie zum Haftungs- und Sanktionsregime angepasst oder neu geschaffen werden müssten. Darüber hinaus wird sich der Bedarf an Prüfungen angesichts der auf EU-Ebene zu erwartenden erheblichen Verkleinerung des Kreises an berichtspflichtigen Unternehmen stark reduzieren.

Für die Umsetzung weiterer Änderungsvorschläge sieht die Bundesregierung keinen europarechtlichen Spielraum, etwa für die Normierung einer Pflicht zur Offenlegung statt zur Aufstellung des Lageberichts im einheitlichen europäischen elektronischen Format sowie einer Angleichung der Konsolidierungskreise von finanzieller Berichterstattung und Nachhaltigkeitsberichterstattung.

**Gegenäußerung der Bundesregierung
zu der Stellungnahme des Bundesrates zu dem
Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 hinsichtlich der
Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen in der durch die Richtlinie (EU)
2025/794 geänderten Fassung
(BR-Drs. 435/25 – Beschluss)**

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Nummer 1 (Artikel 1 Nummer 6 und 16 – § 289b und § 315b HGB)

Die Bundesregierung ist der Prüfbite des Bundesrates nachgekommen, sieht jedoch keinen Anpassungsbedarf an ihrem Gesetzentwurf.

Der Bundesrat bittet um Prüfung, ob die Befreiungsregelung für einbezogene Tochterunternehmen auch dann gilt, wenn das Mutterunternehmen einen konsolidierten Nachhaltigkeitsbericht ohne gesetzliche Verpflichtung („freiwillig“) erstellt. Diese Frage wird durch den Gesetzentwurf bereits adressiert. Die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 289b enthält dazu folgenden Hinweis (Seite 145 des Gesetzentwurfs):

„Die Befreiung eines Tochterunternehmens von der Verpflichtung, seinen Lagebericht um einen Nachhaltigkeitsbericht zu erweitern, ist auch in dem Fall möglich, dass ein gegebenfalls auch freiwillig nach den gesetzlichen Bestimmungen aufgestellter Konzernlagebericht des Mutterunternehmens ebenfalls freiwillig um einen Konzernnachhaltigkeitsbericht erweitert wurde. Voraussetzung ist, dass eine Konzernbeziehung im Sinne des § 290 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Absatz 2 HGB vorliegt, bei der das Mutterunternehmen auf ein Tochterunternehmen unmittelbar oder mittelbar einen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Sofern außerdem die Voraussetzungen des § 289b Absatz 2 HGB-E materiell erfüllt sind und der Bericht im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen aufgestellt und geprüft wurde, kann von dem Befreiungstatbestand Gebrauch gemacht werden.“

Für den Fall der Befreiung von der Konzernnachhaltigkeitsberichterstattung enthält die Begründung des Gesetzentwurfs zu § 315b HGB-E einen entsprechenden Hinweis (Seite 151 des Gesetzentwurfs).

Zu Nummer 2 (Artikel 1 Nummer 9 und 18 – § 289g Satz 1 Nummer 1, § 315e Satz 1 Nummer 1 HGB-E)

Die Bundesregierung hat den Vorschlag des Bundesrates geprüft, sieht jedoch derzeit keine Anpassungsmöglichkeit an ihrem Gesetzentwurf. Der geltende unionsrechtliche Spielraum wurde ausgeschöpft.

Eine Umsetzung der sogenannten Offenlegungslösung lässt die geltende Bilanz-RL nicht zu. Die Bilanz-RL setzt voraus, dass die Mitglieder der Verwaltungs-, Leitungs- und Aufsichtsorgane eines Unternehmens sicherstellen, dass der Lagebericht im Einklang mit den Standards der Nachhaltigkeitsberichterstattung aufgestellt und offengelegt wird. Dazu zählt auch der ESEF-Standard nach Artikel 29d Bilanz-RL (Artikel 33 Absatz 1 Bilanz-RL). Der Lagebericht muss vom Abschlussprüfer (bzw. Prüfer der Nachhaltigkeitsberichterstattung) im Rahmen der Abschlussprüfung geprüft werden (Artikel 34 Bilanz-RL). Auch die Europäische Kommission hat auf ausdrückliche Nachfrage bekräftigt, dass die Aufstellung im ESEF-Format von der CSRD verpflichtend vorgegeben ist. Vor diesem Hintergrund sieht der Gesetzentwurf vor, dass der Lagebericht bereits im ESEF-Format aufgestellt und nicht erst offengelegt werden muss.

Die Bundesregierung weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sie sich auf europäischer Ebene nachdrücklich für eine Änderung der in diesem Punkt als unverhältnismäßig angesehenen Vorgaben der geltenden Bilanz-RL einsetzt. Sofern die im Omnibus-Verfahren beschlossenen Änderungen der Bilanz-RL den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität gewährt, beabsichtigt die Bundesregierung, diese Flexibilität in größtmöglichem Umfang zu nutzen und einen entsprechenden Änderungsvorschlag noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren vorzulegen.

Zugleich weist die Bundesregierung darauf hin, dass sie schon jetzt einen Aufschub in ihren Gesetzentwurf aufgenommen hat, um die betroffenen Unternehmen zu entlasten. Der Aufschub sieht vor, dass die Vorgaben zur Aufstellung des Lageberichts im ESEF-Format für das laufende Geschäftsjahr 2025 noch nicht anzuwenden sind (Artikel 96 Absatz 7 sowie Artikel 97 Absatz 6 HGB-E). Die Bundesregierung prüft derzeit, ob der Aufschub um ein weiteres Geschäftsjahr verlängert werden kann.

Zu Nummer 3 (Artikel 1 Nummer 9 und 18 – §§ 289g und 315e HGB-E)

In Bezug auf Buchstabe a teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass die sogenannte Aufstellungslösung einen erheblichen zusätzlichen bürokratischen Aufwand für die Unternehmen zur Folge hat. Die geltende Bilanz-RL lässt allerdings eine Umsetzung der sogenannten Offenlegungslösung nicht zu.

In Bezug auf Buchstabe b weist die Bundesregierung darauf hin, dass sie sich auf europäischer Ebene nachdrücklich für eine Änderung der in diesem Punkt als unverhältnismäßig angesehenen Vorgaben der geltenden Bilanz-RL einsetzt, damit den Mitgliedstaaten größere Flexibilität im Zusammenhang mit der sogenannten Offenlegungslösung gewährt wird. Sofern die im Omnibus-Verfahren beschlossenen Änderungen der Bilanz-RL den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität gewähren, beabsichtigt die Bundesregierung, diese Flexibilität in größtmöglichem Umfang zu nutzen und einen entsprechenden Änderungsvorschlag noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren vorzulegen.

In Bezug auf Buchstabe c gilt es, die weiteren Entwicklungen abzuwarten. Sofern mit Hilfe von künstlicher Intelligenz künftig sachgerechte Lösungen zur Auszeichnung („Tagging“) zur Verfügung stehen, die verlässliche Ergebnisse bringen und für alle betroffenen Unternehmen weniger aufwandsintensiv sind, wird die Bundesregierung diese auf EU-Ebene selbstverständlich befürworten.

Zu Nummer 4 (Artikel 1 Nummer 16 – § 315b HGB-E)

Die Bundesregierung hat den Vorschlag des Bundesrates geprüft, sieht jedoch keine Anpassungsmöglichkeit an ihrem Gesetzentwurf. Es besteht kein unionsrechtlicher Spielraum.

Nach der Bilanz-RL gibt es keinen Gleichlauf zwischen dem Konsolidierungskreis der finanziellen Berichterstattung und dem Konsolidierungskreis der Nachhaltigkeitsberichterstattung. Erwägungsgrund 26 der Richtlinie (EU) 2021/2464 stellt vielmehr klar, „dass die Ausnahmeregelung für konsolidierte Abschlüsse und konsolidierte Lageberichte unabhängig von der Ausnahmeregelung für die konsolidierte Nachhaltigkeitsberichterstattung Anwendung findet.“ Laut dem Erwägungsgrund 26 ist es daher „möglich, dass ein Unternehmen von den Anforderungen zur konsolidierten Finanzberichterstattung, nicht aber von den Anforderungen zur konsolidierten Nachhaltigkeitsberichterstattung befreit ist“.

§ 296 Absatz 1 HGB dient der Umsetzung des Artikel 23 Absatz 9 Bilanz-RL. § 296 Absatz 2 HGB dient der Umsetzung des in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe j Bilanz-RL verankerten

Wesentlichkeitsprinzips. Der Anwendungsbereich dieser beiden europarechtlichen Vorschriften ist bereits dem Wortlaut nach auf den Jahresabschluss beziehungsweise den konsolidierten Jahresabschluss und somit auf den Bereich der finanziellen Berichterstattung beschränkt. Die Vorschriften gelten demgegenüber nicht für den Bereich der Nachhaltigkeitsberichterstattung. Die Aufnahme eines Verweises in § 315b Absatz 1 HGB-E auf die Regelung des § 296 HGB ist daher europarechtlich nicht möglich.

Allgemein weist die Bundesregierung darauf hin, dass in den konsolidierten Lagebericht nur Angaben aufzunehmen sind, die für das Verständnis der Auswirkungen der Gruppe auf Nachhaltigkeitsaspekte sowie das Verständnis der Auswirkungen von Nachhaltigkeitsaspekten auf Geschäftsverlauf, Geschäftsergebnis und Lage der Gruppe „erforderlich“ sind (Artikel 29a Absatz 1 Satz 1 Bilanz-RL, umgesetzt in § 315c Absatz 1 Nummer 1 HGB-E). Die Frage der Erforderlichkeit bemisst sich insbesondere nach Maßgabe der European Sustainability Reporting Standards (ESRS), die derzeit auf europäischer Ebene Gegenstand einer umfangreichen Überarbeitung und Reduktion sind.

Zu Nummer 5 (Artikel 1 Nummer 32 – § 324b bis § 324m HGB-E)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen.

Durch die auf europäischer Ebene angestoßene Reform der EU-Nachhaltigkeitsberichterstattung wird sich der bisherige Kreis der nachhaltigkeitsberichtspflichtigen Unternehmen voraussichtlich deutlich verringern. Nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission würde der Anwendungsbereich der CSRD signifikant um circa 75 bis 80 % verkleinert. In Rat und Europäischem Parlament stehen weitergehende Vorschläge zur Diskussion, die eine noch größere Verkleinerung des Anwendungsbereichs bewirken würden. Die Verkleinerung des Anwendungsbereichs der CSRD wird unmittelbare Auswirkungen auf die Nachfrage nach Prüfungsleistungen haben. Der voraussichtliche Bedarf wird erheblich sinken und nur noch sehr große Unternehmen betreffen.

Drohende Engpässe im Prüfungsmarkt, die in der Vergangenheit als Gesichtspunkt für die Zulassung von unabhängigen Erbringern von Bestätigungsdienstleistungen vorgebracht wurden, dürften nach Abschluss der Reform der EU-Nachhaltigkeitsberichterstattung nicht mehr zu erwarten sein. Auf der anderen Seite würde die Zulassung von unabhängigen Erbringern von Bestätigungsdienstleistungen einen erheblichen gesetzgeberischen Eingriff in bewährte Strukturen bedeuten, da gesetzliche Regelungen u.a. zur Aufsicht, Ausbildung sowie zum Haftungs- und Sanktionsregime angepasst oder neu geschaffen werden müssten.

Zu Nummer 6 (Artikel 2 – Artikel 100 EGHGB-E)

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis, weist aber darauf hin, dass sie mit ihrem Gesetzentwurf bereits einen konkreten Vorschlag zum Umgang mit der vom Bundesrat geschilderten Thematik vorgelegt hat.

Der Gesetzentwurf sieht folgende Auslegungsregelung für die Gesellschaftsverträge von kleinen und mittelgroßen Kapitalgesellschaften vor, deren Anteile von einer Gebietskörperschaft oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts gehalten werden:

Artikel 100 EGHGB-E

„Gehören einer Gebietskörperschaft oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts Anteile an einer Kleinstkapitalgesellschaft, an einer kleinen oder mittelgroßen Kapitalgesellschaft in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes bezeichneten Umfang und verpflichtet die vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 33 dieses Gesetzes] wirksam gewordene Fassung des Gesellschaftsvertrags die gesetzlichen Vertreter der Kapitalgesellschaft zur Aufstellung und Prüfung des Lageberichts in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften, so ist der Gesellschaftsvertrag für Geschäftsjahre, die vor dem 1. Januar 2027 beginnen, so auszulegen, dass die Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs in der bis zum ... [einsetzen: Tag vor Inkrafttreten nach Artikel 33 dieses Gesetzes] geltenden Fassung in Bezug genommen sind.“

Die Bundesregierung hat ihren Regelungsvorschlag nach sorgfältiger fachlicher und insbesondere auch (verfassungs-)rechtlicher Prüfung unterbreitet. Ziel ist es, kommunale kleine und mittlere Unternehmen, die zwar nicht nach den europäischen Vorgaben der CSRD jedoch kraft ihrer Gesellschaftsverträge nachhaltigkeitsberichtspflichtig werden könnten, durch eine bundesrechtliche Auslegungsregelung („ist ... so auszulegen, dass ...“) in einem Übergangszeitraum vor einer Überforderung zu schützen.

Die Bundesregierung weist zunächst darauf hin, dass sie gegenüber dem Referentenentwurf bereits Änderungen an ihrem Gesetzentwurf vorgenommen hatte, um dem von den Ländern vorgebrachten Anliegen noch besser Rechnung tragen zu können (Ergänzung der Worte „oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts“ in Artikel 100 EGHGB-E).

Bezüglich der weiteren Änderungsbitten hebt die Bundesregierung hervor, dass die Vornahme von Änderungen in den Kommunalgesetzen der Länder dem ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Länder unterfällt. Daher kann der Bundesgesetzgeber aus Kompetenzgründen nicht über eine Auslegungsregelung hinausgehen. Die Bundesregierung nimmt den Antrag des Bundesrates jedoch zum Anlass, erneut zu prüfen, ob die von ihr vorgeschlagene Auslegungsregelung nicht nur für die Gesellschaftsverträge von Kapitalgesellschaften, sondern auch für Satzungen von juristischen Personen des öffentlichen Rechts (insbesondere Anstalten oder Körperschaften) gelten kann. Darüber hinaus wird die Bundesregierung prüfen, ob die Beschränkung auf Geschäftsjahre, die vor dem 1. Januar 2027 beginnen, aufgehoben und die vorgeschlagene Auslegungsregelung mithin entfristet werden kann.

Die in vielen Gesellschaftsverträgen kommunaler Unternehmen enthaltene Verpflichtung zur „entsprechenden Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften“ dürfte künftig allerdings ohnehin ins Leere laufen, wenn durch die Reform der EU-Nachhaltigkeitsberichterstattung der Anwendungsbereich der CSRD nicht mehr uneingeschränkt alle bilanzrechtlich großen Kapitalgesellschaften erfasst, sondern auf große Kapitalgesellschaften beschränkt wird, die eine bestimmte Mitarbeiter-schwelle (z.B. 1.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) überschreiten. Die vom Bundesrat geschilderte Problematik der allein kraft gesellschaftsvertraglicher Regelung nachhaltigkeitsberichtspflichtigen kommunalen Unternehmen würde dann von alleine entfallen oder jedenfalls weitestgehend entschärft werden. In der Folge bedürfte es auch der Auslegungsregelung nicht mehr.

Zu Nummer 7 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis. Die Bundesregierung beabsichtigt die Änderungen der CSRD, die im Rahmen der Reform der EU-Nachhaltigkeitsberichterstattung auf europäischer Ebene beschlossen werden, noch in das laufende Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

In Bezug auf den Buchstaben c weist die Bundesregierung auf das von ihr finanzierte Projekt zur Anpassung des Deutschen Nachhaltigkeitskodex (DNK) an die Vorgaben der CSRD hin, mit dem den Unternehmen ein kostenloses digitales Unterstützungstool für die Nachhaltigkeitsberichterstattung zur Verfügung gestellt wird. Für selbst nicht berichtspflichtige Unternehmen enthält der DNK ein Modul für die freiwillige Nachhaltigkeitsberichterstattung auf

Basis des VSME, das insbesondere auf die Bedarfe von KMU ausgerichtet ist. Außerdem wurde ein zwischen dem DNK, der Zentralstelle für Weiterbildung im Handwerk (ZWH) und dem Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) abgestimmtes Modul für das Handwerk integriert (Zukunfts-Kompass Handwerk).

Zu Nummer 8 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen.

Durch die auf europäischer Ebene angestoßene Reform der EU-Nachhaltigkeitsberichterstattung wird sich der bisherige Kreis der nachhaltigkeitsberichtspflichtigen Unternehmen voraussichtlich deutlich verringern. Nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission würde der Anwendungsbereich der CSRD signifikant um circa 75 bis 80 % verkleinert. In Rat und Europäischem Parlament stehen weitergehende Vorschläge zur Diskussion, die eine noch größere Verkleinerung des Anwendungsbereichs bewirken würden. Die Verkleinerung des Anwendungsbereichs der CSRD wird unmittelbare Auswirkungen auf die Nachfrage nach Prüfungsleistungen haben. Der voraussichtliche Bedarf wird erheblich sinken und nur noch sehr große Unternehmen betreffen.

Drohende Engpässe im Prüfungsmarkt, die in der Vergangenheit als Gesichtspunkt für die Zulassung von unabhängigen Erbringern von Bestätigungsdienstleistungen vorgebracht wurden, dürften nach Abschluss der Reform der EU-Nachhaltigkeitsberichterstattung nicht mehr zu erwarten sein. Auf der anderen Seite würde die Zulassung von unabhängigen Erbringern von Bestätigungsdienstleistungen einen erheblichen gesetzgeberischen Eingriff in bewährte Strukturen bedeuten, da gesetzliche Regelungen u.a. zur Aufsicht, Ausbildung sowie zum Haftungs- und Sanktionsregime angepasst oder neu geschaffen werden müssten.

Zu Nummer 9 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Bundesrates zur Kenntnis.

Zu Nummer 10 (Zum Gesetzentwurf allgemein)

Die Bundesregierung bringt sich aktiv in die noch laufende Reform der EU-Nachhaltigkeitsberichterstattung ein. Im Rahmen des Möglichen und Gebotenen berücksichtigt sie dabei

auch die Stellungnahme, die der Bundesrat am 13. Juni 2025 beschlossen hat (BR-Drucksache 144/25). Die Bundesregierung teilt indes nicht in allen Punkten die Auffassung, die der Bundesrat in dieser Stellungnahme zum Ausdruck gebracht hat.

Table Briefings

Table Briefings

Dokumentenname:
Ersteller:
Stand:

GÄ zu GE CSRD Umsetzung
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
21.10.2025 08:00

17.10.25

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen in der durch die Richtlinie (EU) 2025/794 geänderten Fassung

Der Bundesrat hat in seiner 1058. Sitzung am 17. Oktober 2025 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 289b HGB), Nummer 16 (§ 315b HGB)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob im Fall der freiwilligen konsolidierten Nachhaltigkeitsberichterstattung von Genossenschaften auch die einbezogenen berichtspflichtigen Tochterunternehmen von der Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichts befreit werden können. Dabei sollte insbesondere geprüft werden, ob in das Handelsgesetzbuch eine Regelung aufgenommen werden kann, wonach die Befreiungen in § 289b Absatz 2 bis 4 des Handelsgesetzbuchs sowie in § 315b Absatz 2 bis 4 des Handelsgesetzbuchs auch für die freiwillige Konzernnachhaltigkeitsberichterstattung einer Genossenschaft gelten.

Begründung:

Die Rechtslage ist unklar. Ob die Absätze 2 bis 4 des § 289b HGB beziehungsweise § 315b HGB für die freiwillige Konzernnachhaltigkeitsberichterstattung einer Genossenschaft gelten, ist nicht eindeutig geregelt. Auch die im Regierungsentwurf in Artikel 1 Nummer 47 geänderten beziehungsweise neu eingefügten § 336 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 HGB-E und § 336 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2a HGB-E verweisen nicht auf die genannten Regelungen. Es muss sichergestellt werden, dass einbezogene Tochterunternehmen auch bei

Genossenschaften von der Pflicht zur Erstellung eines eigenen Nachhaltigkeitsberichts befreit werden können.

2. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 289g Satz 1 Nummer 1), 18 (§ 315e Satz 1 Nummer 1 HGB)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Nummer 9 § 289g Satz 1 Nummer 1 ist die Angabe „aufzustellen“ durch die Angabe „offenzulegen“ zu ersetzen.
- b) In Nummer 18 § 315e Satz 1 Nummer 1 ist die Angabe „aufzustellen“ durch die Angabe „offenzulegen“ zu ersetzen.

Begründung:

§§ 289g Satz 1 und 315e Satz 1 HGB-E sollen die Formatvorgaben für die Veröffentlichung von Lagebericht und Konzernlagebericht nach Artikel 29d Absatz 1 der Bilanzrichtlinie in der durch die CSRD eingefügten Fassung umsetzen. Ausweislich der Entwurfsbegründung zu § 289g HGB-E spricht sich die Bundesregierung zur Implementierung der EU-Vorschriften in nationales Recht für die sogenannte „Aufstellungslösung“ aus.

Die in der Entwurfsbegründung geäußerten Rechtsbedenken werden durch die entsprechenden Umsetzungen in anderen EU-Ländern (zum Beispiel Frankreich, Niederlande, Spanien) nicht geteilt. Ebenso geht die Kommission in einem FAQ-Papier (Bekanntmachung der Kommission über die Auslegung bestimmter Rechtsvorschriften in der Richtlinie 2013/34/EU (Rechnungslegungsrichtlinie), der Richtlinie 2006/43/EG (Abschlussprüfungsrichtlinie), der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 (Abschlussprüfungsverordnung), der Richtlinie 2004/109/EG (Transparenzrichtlinie), der Delegierten Verordnung (EU) 2023/2772 (erste Europäische Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung, erster delegierter ESRS-Rechtsakt) und der Verordnung (EU) 2019/2088 (Verordnung über nachhaltigkeitsbezogene Offenlegungspflichten im Finanzdienstleistungssektor — SFDR) in Bezug auf die Nachhaltigkeitsberichterstattung - C/2024/6792) offenbar auch von diesem Verständnis aus und spricht nur von „vorgelegt“.

Die Verpflichtung zur zeitgleichen Erstellung, Prüfung und Veröffentlichung von Lage- und (Konzern-)Nachhaltigkeitsbericht bedeutet in der Unternehmenspraxis einen erheblichen organisatorischen und zeitlichen Mehraufwand. Mit der sogenannten „Offenlegungslösung“, bei der der Nachhaltigkeitsbericht separat und zeitlich versetzt veröffentlicht werden könnte, würden viele Unternehmen organisatorisch entlastet. Dies würde zu mehr Flexibilität und Proportionalität bei der Umsetzung der CSRD-Richtlinie führen.

3. Artikel 1 Nummer 9 (§ 289g HGB), 18 (§ 315e HGB)

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass die Umstellung im Berichtsformat von der bislang geltenden sogenannten „Offenlegungslösung“ auf die sogenannte „Aufstellungslösung“, wonach der rechtlich verbindliche Berichtstext unmittelbar im elektronischen Format aufgestellt werden muss, erheblichen zusätzlichen bürokratischen Aufwand für die Unternehmen zur Folge hat. Ferner bezweifelt er aufgrund der Umsetzung in anderen Mitgliedstaaten, eines Sprachvergleichs sowie zwischenzeitlich erschienenen Erläuterungen der Kommission, dass die Umstellung auf die Aufstellungslösung europarechtlich zwingend ist. Er fordert daher, im weiteren Gesetzgebungsverfahren durch geeignete Änderungen in §§ 289g, 315e HGB sicherzustellen, dass die Nachhaltigkeitsberichterstattung im Wege der „Offenlegungslösung“ erfolgen kann.
- b) Soweit die Offenlegungslösung weiterhin aufgrund Bedenken zur Richtlinienkonformität abgelehnt werden sollte, fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, sich auf Unionsebene unverzüglich – möglichst noch in den laufenden Verhandlungen zum Omnibus-Rechtsakt – für eine Änderung der Regelung in Artikel 29d Absatz 1 der Bilanzrichtlinie in der durch die Richtlinie (EU) 2022/2464 geänderten Fassung dahingehend einzusetzen, dass eine Berichterstattung in Form der Offenlegungslösung richtlinienkonform möglich ist.
- c) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung ferner auf, sich für einen Verzicht auf zwischenzeitlich aufgrund des technischen Fortschritts im Bereich Künstlicher Intelligenz, insbesondere bei der Auswertung umfangreicher Texte in natürlicher Sprache, überflüssig gewordenen bürokratischen Vorgaben zur Herstellung von „Maschinenlesbarkeit“ einzusetzen.

Begründung:

Die Umsetzung der Offenlegung des Nachhaltigkeitsberichts anhand der sogenannten „Aufstellungslösung“ im ESEF-Format wird nach wie vor insbesondere durch die betroffenen Unternehmen verbreitet kritisch gesehen.

Änderungen bei der Auszeichnung ziehen die Notwendigkeit der erneuten Aufstellung durch Vorstand beziehungsweise Geschäftsführung und Prüfung durch den Aufsichtsrat und Nachtragsprüfung nach § 316 Absatz 3 Satz 1 HGB nach sich. Fehler oder sonstiger Änderungsbedarf nach der Erstellung des elektronischen Berichts führen damit zu einer aufwändigen erneuten Aufstellung mit einer Wiederholung langwieriger Verfahrensschritte. Auch bestehen ganz allge-

mein Zweifel an der Eignung des Formats für eine sinnvolle Befassung durch die Unternehmensorgane im Rahmen der Beschlussfassung. Der mit der Aufstellung im einheitlichen Format einhergehende Aufwand stellt eine Belastung der betroffenen Unternehmen dar, die für die Erreichung des Zwecks der Abrufbarkeit der Berichte in dem vorgegebenen Format für die interessierten Kreise nicht erforderlich ist.

Die im Entwurf enthaltene Übergangsfrist für die Aufstellung von Lagebericht und Konzernlagebericht im ESEF-Format hilft zwar bei der Bewältigung der Umstellung. Die grundsätzlichen Bedenken gegen die Aufstellungslösung werden dadurch jedoch nicht ausgeräumt. Der Wortlaut der Richtlinie ist auch nicht dahingehend eindeutig, dass eine Interpretation, die die Offenlegungslösung weiter zulässt, völlig ausgeschlossen wäre. Es sollte daher eine Trennung zwischen Aufstellung und der Einhaltung der (elektronischen) Formatvorgaben vorgenommen werden.

Angesichts der verbesserten Möglichkeiten zur Auswertung großer Datenmengen durch künstliche Intelligenz ist es bereits heute, jedenfalls aber perspektivisch, nicht mehr erforderlich, den berichtspflichtigen Unternehmen aufwändige Formvorgaben zur Herstellung der Maschinenlesbarkeit des Nachhaltigkeitsberichts aufzuerlegen.

4. Zu Artikel 1 Nummer 16 (§ 315b HGB)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass beim Konsolidierungskreis weiterhin Unsicherheiten bestehen. Um weiteren bürokratischen Aufwand zu vermeiden, bittet der Bundesrat, im weiteren Gesetzgebungsverfahren klarzustellen, dass der Konsolidierungskreis der Nachhaltigkeitsberichterstattung jenem der finanziellen Berichterstattung entspricht beziehungsweise die Erleichterungen in § 296 des Handelsgesetzbuchs auch für die Nachhaltigkeitsberichterstattung Anwendung finden.

Begründung:

§ 315b Absatz 1 HGB-E bezieht sich ausschließlich auf die Größenkriterien des § 293 Absatz 1, 2 und 4 HGB. Unklar ist, ob die Regelung des § 296 HGB auch auf den Nachhaltigkeitsbericht Anwendung findet. Es sollte klargestellt werden, dass Tochtergesellschaften, die gemäß § 296 HGB nicht konsolidiert werden müssen, ebenfalls nicht in den Konzernnachhaltigkeitsbericht aufgenommen werden müssen.

5. Zu Artikel 1 Nummer 32 (§ 324b bis § 324m HGB)

Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass die zugrundeliegende CSRD-Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit offenlässt, auch „unabhängige Erbringer von Bestätigungsleistungen“ für eine Prüfung zuzulassen. Die Öffnung des Prüfermarkts der Nachhaltigkeitsberichte erscheint speziell für direkt und indirekt verpflichtete KMU aus Kapazitäts-, Knowhow- und Kostengründen eine Möglichkeit, die Akzeptanz und praxisgerechte Anwendbarkeit der Nachhaltigkeitsberichtserstattung zu steigern. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, den Prüferkreis für den Nachhaltigkeitsbericht im Gesetzgebungsverfahren um unabhängige Erbringer von Bestätigungsleistungen zu erweitern, wenn und soweit diese gleichwertigen fachlichen und rechtlichen Anforderungen wie Wirtschaftsprüfer unterliegen.

6. Zu Artikel 2 (Artikel 100 EGHGB)

In Artikel 2 ist Artikel 100 durch den folgenden Artikel 100 zu ersetzen:

„Artikel 100

Soweit in anderen Gesetzen als dem Handelsgesetzbuch, sonstigen Rechtsvorschriften, Satzungen, Gesellschaftsverträgen oder sonstigen nichtstaatlichen Regelungen auf die Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches verwiesen wird, gelten dessen Regelungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung nicht, es sei denn, sie sind unmittelbar anwendbar oder es wird ausdrücklich auf die Regelungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verwiesen.“

Begründung:

Der Vorschlag bringt den Beschluss des Bundesrates (Drucksache 385/24 (Beschluss) Nummer 14) in das neue Gesetzgebungsverfahren ein, weil die seinerzeit bestandene Problematik unverändert auch beim neuen Gesetzentwurf fortbesteht.

Die Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14.12.2022 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 (ABl. L 322 vom 16.12.2022, Seite 15; Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) zur Einführung einer Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet nur nach dem Bilanzrecht als große sowie als kleine oder mittelgroße kapitalmarktorientierte definierte Unternehmen.

Jedoch führt die Umsetzung dieser Richtlinie im Dritten Buch des Handelsgesetzbuches (HGB) in Verbindung mit den Verweisen hierauf in der Bundeshaushaltsordnung (BHO), den Landeshaushaltsordnungen (LHO) und vielen Gemeindeordnungen dazu, dass über den von der Richtlinie vorgesehenen Kreis der Unternehmen hinaus auch jedes noch so kleine Unternehmen einer Kommune beziehungsweise eines Landes erfasst wird. Dies betrifft nicht nur die Beteiligungen der Länder und Kommunen an privatrechtlichen Unternehmen, sondern oftmals auch landesunmittelbare juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Landes- oder Kommunalbetriebe, Sondervermögen, Stiftungen und gegebenenfalls auch Hochschulen. Allein in Hamburg wären über die entsprechenden Verweise in Errichtungsgesetzen, Gesellschaftsverträgen und Satzungen über zweihundert Organisationen mittelbar betroffen.

Darüber hinaus könnten auch weitere privat getragene Organisationen mittelbar betroffen sein, die entsprechende Verweise in ihren Statuten haben.

Zu den Referentenentwürfen des Bundesministeriums der Justiz eines CSRD-Umsetzungsgesetzes vom 22. März 2024 und vom 10. Juli 2025 haben der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Verband kommunaler Unternehmen e. V. in ihren gemeinsamen Stellungnahmen vom 19. April 2024 und vom 21. Juli 2025 darauf hingewiesen, dass aus der gemäß den LHOs standardmäßig verwendeten Formulierung, „Jahresabschluss und der Lagebericht in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden“ Wirtschaftsprüfer ableiten dürften, dass die Regelung über die Erweiterung des Lageberichts um einen Nachhaltigkeitsbericht anzuwenden ist. Die jeweiligen gemeinsamen Stellungnahmen wurden jedoch weder im alten noch im neuen Gesetzentwurf berücksichtigt.

Auch das Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. (IDW) hat in seiner Stellungnahme vom 19. April 2024 zum alten Gesetzentwurf auf die Rechtsunsicherheiten bezüglich des Umfangs der anzuwendenden Vorschriften bei mittelbarer Anwendung der CSRD hingewiesen.

Lediglich für Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen wird in Artikel 20 (Änderung BHO) durch die neue Formulierung im zweiten Halbsatz „wobei für die Nachhaltigkeitsberichterstattung die unmittelbar geltenden gesetzlichen Vorschriften anzuwenden sind“ klargestellt, dass hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung allein die künftigen gesetzlichen Regelungen des Handelsgesetzbuchs und des EU-Rechts einschließlich der gesetzlich vorgesehenen Abstufung nach der für die künftige Nachhaltigkeitsberichterstattung definierten Unternehmensgröße gelten. Die Änderung der BHO hat jedoch keine Wirkung für die Beteiligungen der Kommunen oder der Länder.

Für die Länder und Kommunen bedeutet das, dass zum Ausschluss der seitens der EU nicht vorgesehenen weiten Anwendung der Nachhaltigkeitsberichterstattung zunächst jedes Land seine LHO beziehungsweise Gemeindeordnung mit einer Öffnungsklausel versehen und anschließend alle Gesellschaftsverträge unter Inanspruchnahme von Notaren und Registergerichten geändert werden müssten. Laut oben genannter gemeinsamer Stellungnahme sind vermutlich

kommunale (und andere öffentliche) kleine und mittlere Unternehmen in fünfstelliger Zahl betroffen. Um diese von der nicht beabsichtigten CSRD-Pflicht auszunehmen, entstehen erheblicher Aufwand (Änderung Gesellschaftsverträge) und erhebliche Kosten (Notar- und Registergerichtskosten) sowie eine erhebliche Belastung der sowieso schon sehr belasteten Registergerichte. Hinzu kommen die entsprechenden Änderungen von Staatsverträgen bezüglich länderübergreifender Anstalten oder sonstigen Kooperationen.

Die Umsetzung dieses Antrags vermeidet einen enormen Gesetzgebungs- und Bürokratieaufwand für die Legislative und Exekutive der Länder und Kommunen, da die oben genannten aufwändigen Änderungen der LHO et cetera nicht notwendig wären. Wenn wie hier vorgeschlagen auf Bundesebene, die auf Grund der LHO eingeführten dynamischen Verweise auf das Dritte Buch des HGB bezüglich der neuen Nachhaltigkeitsberichtspflichten ausgeschlossen werden, kann dieser Aufwand vermieden werden. Der vorgeschlagene Ausschluss gilt jedoch dann nicht, wenn die Regelungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung wegen der Größe des Unternehmens direkt anzuwenden sind oder wenn in dem Verweis auf das Dritte Buch des HGB ausdrücklich auch auf die Nachhaltigkeitsberichterstattung Bezug genommen wird.

Ein Eingriff in die Rechte der Länder findet hierdurch nicht statt, weil es zum Zeitpunkt der Einrichtung der dynamischen Verweise in den LHO und Gesellschaftsverträgen auf das Dritte Buch des HGB die Nachhaltigkeitsberichterstattung noch nicht gab. Oder deutlicher: Hätte der Bund die Umsetzung der Richtlinie in einem eigenen Gesetz oder sogar nur in einem eigenen Buch des HGB geregelt, gäbe es die oben genannte Problematik nicht, weil der dynamische Verweis diese Regelungen dann nicht erfassen würde.

Der Vorschlag dient dazu, zum einen überflüssige Bürokratie zu vermeiden und zum anderen die vom Bund beabsichtigte 1 : 1 Umsetzung der Richtlinie auch tatsächlich zu erreichen. Zudem werden so Geldausgaben für Notare und Registergerichte vermieden, also finanzielle Mittel, die dann für die eigentlichen Zwecke der nur mittelbar betroffenen Unternehmen und Organisationen fehlen würden.

7. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt die grundsätzliche 1 : 1 Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 (Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)) in der durch die Richtlinie (EU) 2025/794 geänderten Fassung sowie den Versuch, die im Rahmen der Omnibus-I-Initiative in Aussicht gestellten, aber noch nicht beschlossenen Entlastungen für Unternehmen der ersten Welle mit weniger als 1 000 Mitarbeitern bereits zu berücksichtigen. Dass auf diese Weise verhindert wird, dass Unternehmen mit 500 bis 1 000 Mitarbeitern unter Umständen nur für einen sehr kurzen Zeitraum vollumfänglich berichtspflichtig werden, unterstützt der Bundesrat ausdrücklich.

- b) Der Bundesrat erkennt, dass die Bundesregierung angesichts des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens der EU gegen die Bundesrepublik Deutschland unter Druck steht, die CSRD zügig in nationales Recht umzusetzen. Zugleich fordert er die Bundesregierung auf, sich auf europäischer Ebene nachdrücklich dafür einzusetzen, dass die im Rahmen des Omnibus-I-Vorschlags diskutierten Entlastungen für die Wirtschaft zeitnah beschlossen und nach Möglichkeit bereits im deutschen Umsetzungsgesetz berücksichtigt werden. Der Bundesrat weist darauf hin, dass Unternehmen andernfalls für das Geschäftsjahr 2025 vollumfänglich nach den European Sustainability Reporting Standards (ESRS) berichten müssen, während diese derzeit auf EU-Ebene grundlegend überarbeitet und vereinfacht werden. Auch die von der Kommission vorgeschlagene Obergrenze in der Wertschöpfungskette könnte für Entlastung sorgen. Bei der Berücksichtigung etwaiger Änderungen der CSRD und ESRS sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass dadurch eine erneute Anpassung der Prozesse in den Unternehmen erforderlich ist. Dies gilt es zu berücksichtigen.
- c) Der Bundesrat weist darauf hin, dass der laut Regierungsentwurf ausgewiesene Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft lediglich die direkt berichtspflichtigen Unternehmen berücksichtigt. In der Praxis dürfte der tatsächliche Erfüllungsaufwand aufgrund der zahlreichen mittelbar betroffenen Unternehmen um ein Vielfaches höher ausfallen. Insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen werden durch die umfangreichen Berichtspflichten erhebliche Ressourcen gebunden, die ihnen gerade in der aktuell wirtschaftlich angespannten Lage für dringend benötigte Investitionen, etwa in Innovation, Forschung und Entwicklung, nicht mehr zur Verfügung stehen.

Begründung:

Mit dem Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung in der durch die Richtlinie (EU) 2025/794 geänderten Fassung kommt die Bundesregierung ihrer Pflicht nach, die CSRD in nationales Recht umzusetzen. Die CSRD ist am 5. Januar 2023 in Kraft getreten und hätte bis spätestens 6. Juli 2024 in nationales Recht umgesetzt werden müssen.

Nach einer längeren Phase der Rechtsunsicherheit bringt das CSRD-Umsetzungsgesetz der Wirtschaft zwar einerseits endlich Klarheit. Gleichzeitig entsteht jedoch neue Unsicherheit, da auf EU-Ebene im Rahmen des Omnibus-I-Verfahrens weitreichende Entlastungen und Vereinfachungen in Aussicht ge-

stellt werden, die in der nationalen Umsetzung bislang unberücksichtigt bleiben. Daher wäre es wünschenswert, wenn diese bürokratischen Erleichterungen, die sowohl unmittelbar berichtspflichtige als auch mittelbar betroffene Unternehmen aus den Wertschöpfungsketten betreffen, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens aufgegriffen würden.

8. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, inwieweit zusätzlich zu Wirtschaftsprüfern auch sogenannte unabhängige Erbringer von Bestätigungsleistungen Nachhaltigkeitsberichte prüfen dürfen, wie dies in anderen Mitgliedstaaten bereits umgesetzt wurde. Mit einer Öffnung des Prüfermarkts würde der Wettbewerb gestärkt und es könnten geringere Kosten für die Unternehmen anfallen.

Begründung:

Die Mitgliedstaaten können gemäß Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe b, c CSRD-Richtlinie zulassen, dass die Prüfung der Nachhaltigkeitsberichterstattung im Einklang mit den Anforderungen der Bilanzrichtlinie und dem ESRS durch einen vom Abschlussprüfer abweichenden Nachhaltigkeitsprüfer, eine andere Prüfungsgesellschaft oder einen unabhängigen Erbringer von Bestätigungsleistungen erfolgt. Der Gesetzentwurf übt das Wahlrecht der Richtlinie dahingehend aus, dass neben dem Abschlussprüfer des Jahres- beziehungsweise Konzernabschlusses eines Unternehmens andere Wirtschaftsprüfer beziehungsweise Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, nicht jedoch andere unabhängige Erbringer von Bestätigungsleistungen als Prüfer des Nachhaltigkeitsberichts zugelassen werden (§ 324e HGB-E). Damit muss der Prüfer des Nachhaltigkeitsberichts ein Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sein.

Die nationalen Spielräume der europäischen Vorgaben sollten genutzt werden, um praxistaugliche Lösungen zu ermöglichen. Mit einer Öffnung des Prüfermarkts würde der Wettbewerb gestärkt und es könnten geringere Kosten für die Unternehmen anfallen. Weitere Konzentrationseffekte auf dem Prüfermarkt könnten vermieden werden. Zudem verfügen beispielsweise akkreditierte Validierungs-/Verifizierungsstellen als ESG-Experten bereits über entsprechende Fachexpertise und Erfahrung, die für die Nachhaltigkeitsberichterstattung fruchtbar gemacht werden könnten. Auch in anderen Mitgliedstaaten wird eine Ausübung des Wahlrechts zugunsten der unabhängigen Erbringer von Bestätigungsleistungen erwogen oder umgesetzt. Der Bundesrat spricht sich daher für die Öffnung des Prüfermarkts aus.

9. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt die in dem Entwurf und seiner Begründung generell zum Ausdruck kommende Absicht einer 1:1 Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD).

Begründung:

Die im Gesetzentwurf und seiner Begründung zum Ausdruck kommende Absicht, die Richtlinie (EU) 2022/246 1:1 umzusetzen und auf über das unionsrechtlich zwingende Maß hinausgehende Belastungen für die Wirtschaft zu verzichten, ist ausdrücklich zu begrüßen.

10. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, auf EU-Ebene darauf hinzuwirken, dass die Anliegen des Bundesrates zur CSRD-Überarbeitung (Corporate Sustainability Reporting Directive - CSRD) im Rahmen des Omnibuspakets (BR-Drucksache 144/25 (Beschluss)) aufgegriffen werden und die entsprechend überarbeitete CSRD im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens länderfreundlich umgesetzt wird.

Begründung:

Die Bundesregierung hat den vorliegenden Gesetzentwurf zur Umsetzung der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) zu einem Zeitpunkt eingebracht, zu dem auf EU-Ebene bereits auf Basis der Vorschläge der Kommission (Omnibus-Paket) eine CSRD-Überarbeitung verhandelt wird.

Die Frage, warum die Bundesregierung nicht erst den Abschluss der aktuellen EU-Verhandlungen abgewartet hat, beantwortet die Bundesregierung in einem Informationsblatt des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz mit dem Ziel, schnellstmöglich Rechtssicherheit für die Wirtschaft und die Unternehmen schaffen zu wollen. Daher strebt die Bundesregierung an, die Ergebnisse der Verhandlungen zur CSRD-Überarbeitung nach Möglichkeit noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren einzubringen.

Die spätere Einbringung, z. B. im Deutschen Bundestag, ist allerdings mit dem Wegfall der Beratungen im ersten BR-Durchgang inklusive der Ausschussberatungen verbunden. Dem Bundesrat bleibt dann nur die Möglichkeit der Anrufung des Vermittlungsausschusses. Dabei hat der Bundesrat gewichtige Länderanliegen zur CSRD-Überarbeitung (BR-Drucksache 144/25 (Beschluss)) eingebracht, u. a.

- Krankenhäuser aus dem Anwendungsbereich auszunehmen bzw. den Mitgliedstaaten ein Wahlrecht hierzu einzuräumen (Ziffer 6),

- die geplanten freiwilligen Standards nicht für alle Unternehmen bis 1 000 Mitarbeiter einheitlich zu gestalten, sondern zu differenzieren, um der Balance zwischen Aufwand und Daten der kleinen und mittleren Unternehmen hinreichend Rechnung zu tragen und damit die Unternehmen nicht überzubelasten (Ziffer 9) und

- den Value-Chain-Cap klar zu regeln bzw. unbestimmte Rechtsbegriffe zu vermeiden, um Umgehungen in der Wertschöpfungskette zu verhindern (Ziffer 13).

Der Bundesrat erwartet, dass die Bundesregierung diese Anliegen auf EU-Ebene aktiv vertritt und bei der Einbringung der Ergebnisse der Verhandlungen zur CSRD-Überarbeitung im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens eine Umsetzung im Sinne der Länder wählt.