

Stellungnahme

ZUM REGIERUNGSENTWURF VOM 3. SEPTEMBER 2025 ZUR UMSETZUNG DER CORPORATE SUSTAINABILITY REPORTING DIRECTIVE (CSRD)

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

I. Einführung

Wir begrüßen das erklärte Ziel der Bundesregierung, die Vorgaben der CSRD mit dem vorliegenden Entwurf nach dem **Prinzip 1:1** umzusetzen und sich ferner dafür einzusetzen, dass das Substance Proposal (COM(2025) 81 final) auf EU-Ebene „zügig beschlossen wird, um die **Ergebnisse noch im laufenden nationalen Gesetzgebungsverfahren** umzusetzen“ (Seite 2 f. des Regierungsentwurfs).

Insoweit begrüßen wir es auch, dass der Regierungsentwurf bereits die im Rahmen des EU-Omnibus-I-Verfahrens geplante Anhebung der für den Anwendungsbereich der CSRD relevanten Arbeitnehmerschwelle auf über 1.000 Beschäftigte antizipiert und eine **Befreiung für Unternehmen der 1. Welle mit 501 bis 1.000 Beschäftigten** für die Berichtsjahre 2025 und 2026 vorsieht.

Für Unternehmen der ersten Welle mit mehr als 1.000 Beschäftigte, für die die „Stop-the-Clock-Richtlinie“ (ABl. L 2025/794, 16.4.2025) keine Verschiebung der Anwendungsfristen vorsieht, gewinnt hingegen der **Faktor Rechtssicherheit** umso mehr an Bedeutung, je näher das Jahresende heranrückt. Ein Aufschieben der Richtlinienumsetzung ist aus unserer Sicht daher nur sinnvoll, wenn in absehbarer Zeit weitere signifikante Änderungen an der Richtlinie zur Bürokratieentlastung im Zuge des Omnibusverfahrens zu erwarten sind, die für ein Abwarten zugunsten eines „großen Wurfs“ sprechen. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass sich bei einer Verkündung des Umsetzungsgesetzes erst im Jahr 2026 **Rückwirkungsfragen** stellen, die zu weiteren Rechtsunsicherheiten führen.

Inhaltlich sehen wir bei einigen zentralen Regelungsbereichen des vorliegenden Regierungsentwurfs nach wie vor **Hürden für die betroffenen Unternehmen**, die im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens aufgelöst werden sollten. Allem voran betrifft dies die **Aufstellungslösung**, die durch die Offenlegungslösung ersetzt werden sollte.

II. Im Einzelnen

1. Offenlegungslösung statt Aufstellungslösung

Der Regierungsentwurf verankert in § 289g HGB-E und § 315e HGB-E weiterhin die – nach Art. 96 Abs. 7 EGHGB-E und Art. 97 Abs. 6 EGHGB-E erstmals auf Rechnungslegungsunterlagen für das Geschäftsjahr 2026 anzuwendende – Aufstellungslösung für den (Konzern-)Lagebericht. Der Entwurf führt in seiner Begründung (S. 147) dazu aus, dass eine Fortführung der bisherigen Offenlegungslösung nicht richtlinienkonform sei.

Nach unserer Rechtsauffassung ist diese Schlussfolgerung nicht zwingend. Vielmehr sprechen der Wortlaut und vor allem Sinn und Zweck des Art. 29d Bilanz-RL i.d.F. der CSRD – genau umgekehrt – für die **Offenlegungslösung**. Es ist damit ohne weiteres möglich, sich bei der nationalen Umsetzung der CSRD für eine bürokratiearme und gleichwohl vertretbare Auslegung zu entschließen.

Im Einzelnen:

Zunächst lässt der in Art. 29d Bilanz-RL i.d.F. der CSRD verwendete englische **Begriff „prepare“** bereits in rein **sprachlicher** Hinsicht auch eine Auslegung im Sinne der Offenlegungslösung zu. Insbesondere finden sich in den Erwägungsgründen zur CSRD keinerlei Hinweise, die zwingend für die Aufstellungslösung sprechen. Vielmehr scheint in der EU die Offenlegungslösung vorherrschend zu sein. Dies erklärt sich daraus, dass das Zusammenspiel von **Vorstand, Abschlussprüfer** und **Aufsichtsrat** bei der Berichtserstellung ein **Spezifikum des deutschen Gesellschaftsrechts** ist, das jedenfalls in Jurisdiktionen mit **monistischem System** von vornherein nicht greift. Es ist damit ausgeschlossen, dass der EU-Gesetzgeber bei der Verwendung des Begriffs „prepare“ die deutsche Aufstellungslösung als einzige Übersetzungsmöglichkeit gesehen hat.

Auch in **teleologischer** Hinsicht spricht alles für die Offenlegungslösung: Die Aufstellung ist ein rein unternehmensinterner Vorgang. **Sinn und Zweck** der CSRD ist es indessen, **Transparenz im Außenverhältnis**, nämlich gegenüber den Investoren und Akteuren der Zivilgesellschaft herzustellen, um Kapital in nachhaltige Anlagen zu lenken. Zur Erreichung dieses gesetzgeberischen Zwecks ist die **Aufstellungslösung** schon **nicht geeignet**. Sie ist auch nicht erforderlich. Denn jedes PDF, gegebenenfalls mit Unterstützung von Copilot gelesen, schafft mehr Transparenz. Untermauert wird dies insbesondere durch Erwägungsgrund 55 der CSRD, der stets auf die **Nutzer** des Berichts abstellt, die zunehmend erwarten, „dass diese Informationen in digitalem Format auffindbar, vergleichbar und maschinenlesbar sind.“ Damit wird deutlich, dass die begünstigten Adressaten der Formatvorgabe externe Dritte und nicht etwa der Aufsichtsrat, die Arbeitnehmervertretung oder der Prüfer sind.

Die Aufstellungslösung erweist sich damit als **unverhältnismäßig**, da mit ihr **kein anderer nachvollziehbarer Zweck** verfolgt wird, der den mit ihr verbundenen Eingriff in die

unternehmerische Freiheit rechtfertigen könnte. Die **Aufstellungslösung** erzeugt für die Unternehmen einen erheblichen zusätzlichen bürokratischen Aufwand. Denn im ESEF-Format erstellte Dokumente sind nur maschinell, nicht aber menschenlesbar und würden daher von Vorstand und Aufsichtsrat ein besonderes Software-Training erfordern. **ESEF ist zudem fehleranfällig**, so dass im Zweifel Berichte mit eventuellen neuen Angaben zu zwischenzeitlich geänderten Prognoseaussagen neu aufgestellt und vom Aufsichtsrat, einschließlich der Arbeitnehmervertreter, neu geprüft und vom Prüfer mit neuem, mit Blick auf das Einklanggebot des § 317 Abs. 2 Satz 1 HGB gegebenenfalls eingeschränktem Testat versehen werden müssten. Die Abgabe einer Versicherung auf Informationen, die nur maschinenlesbar sind, wäre für den Vorstand zugleich mit unzumutbaren Haftungsrisiken verbunden.

Die Entscheidung für die Offenlegungslösung würde schließlich auch der **politischen Ausrichtung** hin zu einer wirtschaftsfreundlicheren Gesetzgebung gerechter werden: Die EU-Kommission wie auch die Bundesregierung haben sich für den Abbau bürokratischer Lasten zur dringend erforderlichen Stärkung der Wirtschaft ausgesprochen. Entsprechend sind auch bei der CSRD und deren Umsetzung in nationales Recht die am wenigsten belastenden, vertretbaren Lösungen zu wählen. Vom Ergebnis her gedacht bedeutet das: Die Offenlegungslösung ist – wenn nicht gar europarechtlich geboten – in jedem Fall EU-rechtskonform. Mit der Offenlegungslösung würde somit ohne weiteres ein Bericht im ESEF-Format nach EU-Vorgaben veröffentlicht. Es ist daher auch ausgeschlossen, dass die EU-Kommission ein **Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einleitet**, weil nach nationalem Umsetzungsrecht das ESEF-Format erst für die Veröffentlichung und nicht schon für die interne Aufstellung des Berichts genutzt werden muss.

Nach alledem stellt die Verankerung der Aufstellungslösung eine **Übererfüllung der CSRD** dar, die dem im Koalitionsvertrag vereinbarten **Prinzip der 1:1-Umsetzung** europäischer Gesetze zuwiderläuft. Im parlamentarischen Verfahren sollte daher die Aufstellungslösung durch die **Offenlegungslösung** ersetzt werden.

2. Unterrichtung der Arbeitnehmervertretung

Es ist zu begrüßen, dass die Regelungen des § 289b Abs. 6 HGB-E und § 315b Abs. 5 HGB-E übereinstimmend von einer „Unterrichtung“ der Arbeitnehmervertreter sprechen (in den Entwürfen der letzten Legislatur sah § 315b Abs. 5 HGB-E noch vor, dass die Arbeitnehmereinbindung bereits „*bei der Erstellung*“ des Konzernnachhaltigkeitsberichts“ zu erfolgen hat). Der Wortlaut der Normen ist nunmehr in beiden Fällen (Einzelunternehmen und Konzern) ausreichend offen formuliert. Je nach den individuellen Unternehmensabläufen besteht damit ausreichende Flexibilität, wie und zu welchem **Zeitpunkt die Einbeziehung der Arbeitnehmervertretungen** erfolgt. Dies ist erforderlich, um die heute sehr engen Zeitpläne zur Erstellung und Finalisierung des (Konzern-)Lageberichts einhalten zu können.

Mehr Flexibilität sollte jedoch auch bei der Frage gewährt werden, **wer** die Unterrichtung und insbesondere die Erörterung des Nachhaltigkeitsberichts mit der Arbeitnehmervertretung vorzunehmen hat. Der Gesetzentwurf wählt nach wie vor einen sehr formalistischen und

unpraktikablen Ansatz, indem er in § 286b Abs. 6 HGB-E und § 315b Abs. 5 HGB-E vorgibt, dass „**Die Mitglieder des vertretungsberechtigten Organs**“, somit **sämtliche** Organmitglieder in den Austausch mit der Arbeitnehmervertretung treten müssen (bei der Aktiengesellschaft somit der **Gesamtvorstand**).

Die CSRD ist demgegenüber flexibler und spricht in Art. 19a Abs. 5 und Art. 29a Abs. 6 Bilanzrichtlinie lediglich von der „Unternehmensleitung“. Dazu zählen ausweislich des **Erwägungsgrunds 52** der CSRD die **zentrale Leitung oder jede andere besser geeignete Leitungsebene**, sodass auch Leitungsebenen unterhalb des Vorstands/der Geschäftsführung diese Aufgabe wahrnehmen können. Lediglich die Stellungnahme der Arbeitnehmervertretung soll nach Erwägungsgrund 52 CSRD „wo angezeigt, den zuständigen Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichts**organen** mitgeteilt werden“ (siehe auch Art. 19a Abs. 5 Satz 2 und Art. 29a Abs. 6 Satz 2 Bilanzrichtlinie).

Statt in § 286b Abs. 6 HGB-E und § 315b Abs. 5 HGB-E von „Die Mitglieder des vertretungsberechtigten Organs“ zu sprechen, sollte daher von „**Die Gesellschaft, handelnd durch das vertretungsberechtigte Organ oder jede andere geeignete Leitungsebene**“ gesprochen und zur Klarstellung im Bericht des federführenden Bundestagsrechtsausschusses auf Erwägungsgrund 52 CSRD verwiesen werden.

3. Prüfungsumfang des Aufsichtsrats

Als künftig fester Bestandteil des (Konzern-)Lageberichts umfasst die vom Aufsichtsrat nach § 171 Abs. 1 AktG-E vorzunehmende Prüfung auch die des (Konzern-)Nachhaltigkeitsberichts. Schon aufgrund der (auch nach Abschluss des Omnibus I-Verfahrens gewiss bestehenden) großen Datenmenge und Komplexität der Nachhaltigkeitsberichterstattung droht jedoch eine Überforderung der Aufsichtsratsmitglieder sowohl auf **Anteilseigner- als auch auf Arbeitnehmerseite**.

Um dieser Überforderung vorzubeugen und zugleich dem gesetzlichen Leitbild des **Aufsichtsratsamts als Nebenamt** (vgl. statt vieler *Humrich*, in: Melot de Beauregard/Lieder/Liersch, Managerhaftung, 2022, § 4 Rn. 502 m.w.N.) Rechnung zu tragen, sollte **im Gesetz**, jedenfalls aber im Bericht des federführenden Bundestagsrechtsausschusses **klargestellt** werden, dass der **Prüfungsumfang nicht über denjenigen des externen Prüfers hinausgeht**.

Insoweit ist die unionsgesetzliche Entscheidung auf den Aufsichtsrat zu übertragen, dass die Prüfungsverantwortung des externen Prüfers nicht nur in den ersten Jahren der CSRD-Umsetzung, sondern nach derzeitigem Stand des Omnibusverfahrens dauerhaft auf eine begrenzte Sicherheit (**limited assurance**) beschränkt ist (Art. 1 COM(2025) 81 final).

In § 171 Abs. 1 AktG, jedenfalls aber im Bericht des federführenden Bundestagsrechtsausschusses, sollte daher festgehalten werden, dass die **Prüfungsverantwortung des Aufsichtsrats** „nur“ auf eine **kritische Plausibilitätsprüfung** des (Konzern-)Nachhaltigkeitsberichts gestützt auf den vom externen Prüfer erstellten Prüfungsbericht mit begrenzter Sicherheit

beschränkt ist und der Aufsichtsrat nur bei Vorliegen von Anhaltspunkten zusätzliche Auskünfte und Informationen beim Vorstand oder den Zentralbereichsleitern unterhalb der Vorstandsebene nach § 107 Abs. 4 Satz 4 AktG einholen muss (vgl. *E. Vetter*, AG 2024, 398 Rz. 11; ähnlich *Bingel/Rothenburg/Schumann*, DB 2023, 118, 123).

4. Vermutungsregelung bezüglich der Bestellung des Nachhaltigkeitsberichtsprüfers

Wir begrüßen es, dass in Art. 96 Abs. 2 EGHGB-E eine **übergangswise Fiktionsregelung** aufgenommen worden ist, wonach für den Fall, dass ein Unternehmen in der Hauptversammlungssaison 2025 keinen vorsorglichen Hauptversammlungsbeschluss über die Bestellung eines CSRD-Nachhaltigkeitsberichtsprüfers eingeholt hat, der Abschlussprüfer auch als Prüfer des CSRD-Nachhaltigkeitsberichts gilt.

Wir regen an, eine solche Fiktionsregelung als **dauerhafte Regel** gesetzlich zu verankern, so dass der Abschlussprüfer stets auch zum Nachhaltigkeitsberichtsprüfer bestellt wird, es sei denn, die Hauptversammlung wählt einen anderen als den Abschlussprüfer zum Nachhaltigkeitsberichtsprüfer. Eine solche dauerhafte Regelung entspricht der ganz überwiegenden Unternehmenspraxis und beugt möglichen Formfehlern bei der Bestellung des Abschlussprüfers auch zum Nachhaltigkeitsberichtsprüfers vor.

III. Umfassende Konzernausnahme im Rahmen des Omnibusverfahrens durchsetzen

Mit Blick auf das Omnibus-Verfahren möchten wir an dieser Stelle noch einmal dringend dafür werben, eine **umfassende Konzernausnahmeregelung** in die CSRD-Änderungsrichtlinie hineinzuverhandeln, so dass künftig ausnahmslos alle konzernweiten Tochtergesellschaften unabhängig von ihrer Größe und Kapitalmarktorientierung von einer eigenständigen Berichtspflicht ausgenommen sind, sofern die Konzernmutter einen Nachhaltigkeitsbericht in Übereinstimmung mit den ESRS erstellt. Denn große kapitalmarktorientierte Tochtergesellschaften sind momentan von der Befreiungsmöglichkeit ausgenommen (s. Art. 29a Abs. 9 Bilanz-RL idF CSRD; § 289b Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 Satz 2 HGB-E sowie § 315b Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 Satz 2 HGB-E).

Ansprechpartner: Dr. Tobias Brouwer

Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt)
Bereich Recht und Steuern

Abteilungsleiter Recht und Steuern

T +49 (69) 2556-1435 | E brouwer@vci.de

Ansprechpartnerin: Kathrine Link

Managerin, Abteilung Nachhaltigkeit – Initiative Chemie3

Bereich Nachhaltigkeit, Energie und Klimaschutz

T +49 69 2556-1503 | E link@vci.de

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI

Mainzer Landstraße 55
60329 Frankfurt

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de

[LinkedIn](#) | [X](#) | [YouTube](#) | [Facebook](#)

[Datenschutzhinweis](#) | [Compliance-Leitfaden](#) | [Transparenz](#)

- › Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- › Der VCI ist unter der Registernummer R000476 im Lobbyregister, für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung, registriert.

Der VCI und seine Fachverbände vertreten die Interessen von rund 2.300 Unternehmen aus der chemisch-pharmazeutischen Industrie und chemienaher Wirtschaftszweige gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2024 setzten die Mitgliedsunternehmen des VCI rund 240 Milliarden Euro um und beschäftigten über 560.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.