21.07.2025

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz eines CSRD-Umsetzungsgesetzes vom 10.07.2025

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. Grundsätzliches

Die kommunalen Spitzenverbände und der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertreten (auch) die Interessen von Unternehmen mit kommunaler Beteiligung. Diese Unternehmen betätigen sich in zahlreichen Bereichen der Daseinsvorsorge und sind sehr heterogen strukturiert: Von Konzernen bis Kleinstunternehmen, öffentlich-rechtlich organisierten Eigenbetrieben bis hin zu Aktiengesellschaften sind sämtliche Unternehmenstypen vertreten.

Wir unterstützen die Bemühungen der Bundesregierung, gemeinsam mit den Institutionen der EU im Wege eines „Omnibus-Verfahrens“ die Vorgaben der CSRD-Richtlinie spürbar zu erleichtern und den Kreis der Adressaten der Richtlinie zu reduzieren. Damit die auf EU-Ebene vorgeschlagenen Entlastungen bei den betroffenen Unternehmen bestmöglich ankommen, sprechen wir uns aber dagegen aus, zunächst noch die strengen Vorgaben der bisherigen CSRD-Richtlinie, die absehbar in Kürze durch flexiblere Regelungen ersetzt werden, in Deutschland umzusetzen.

Um für die kleineren kommunalen Unternehmen rechtssicher zu klären, dass diese nicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung nach der CSRD-Richtlinie verpflichtet werden, fordern wir weiterhin eine ausdrückliche Ausnahmeregelung. Eine solche Regelung halten wir für weiterhin geboten.

Wir möchten ausdrücklich betonen, dass die Kommunen und ihre Unternehmen seit langem nachhaltige Entwicklung fördern und ihrem Handeln zugrunde legen. Wir wenden uns auch nicht gegen eine Dokumentation von Nachhaltigkeit. Die komplexen CSRD-Vorgaben sind aber gerade für kleinere Unternehmen deutlich unverhältnismäßig. Die Verpflichtung kleinerer Unternehmen zu deren Anwendung muss daher unbedingt rechtssicher ausgeschlossen werden. Auch große Unternehmen sollten in diesem Zusammenhang nicht über das erforderliche Maß hinaus belastet werden.

II. Umsetzung der CSRD erst nach Annahme des „Omnibus-Pakets“

Die Richtlinie (EU) 2022/2464 verpflichtet unmittelbar große Kapitalgesellschaften sowie kapitalmarktorientierte Unternehmen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung. In ihrer aktuellen Fassung

kann die Richtlinie in Verbindung mit bundes- und landesgesetzlichen Vorgaben aber weiterhin kleinere kommunale Unternehmen betreffen.

Derzeit wird die CSRD-Richtlinie auf EU-Ebene im Rahmen des sog. Omnibus-Pakets zur Vereinfachung von Vorschriften bezüglich der Nachhaltigkeitsberichterstattung überarbeitet. Die EU-Kommission hat mit dem Omnibus-Paket weitreichende Vorschläge insbesondere zur Änderung der CSRD-Richtlinie vorgelegt, die den Kreis der Adressaten deutlich reduzieren sollen und den verbleibenden Adressaten der Richtlinie spürbare Entlastungen in Aussicht stellen.

Diese angestrebten Entlastungen erreichen die betroffenen Unternehmen aber nur dann, wenn nicht zwischenzeitlich ein Bundesgesetz die bisherigen strengen, einen weiten Adressatenkreis betreffenden Pflichten der „alten“ CSRD-Richtlinie zur Anwendung vorschreibt. Die Umsetzung der alten CSRD-Richtlinie bzw. einer nur in Teilen angepassten Richtlinie würde dem im Koalitionsvertrag festgelegten Ziel, Bürokratie im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsberichterstattung auf ein Mindestmaß zu reduzieren, somit nicht gerecht. Auch eine zu einem späteren Zeitpunkt in Aussicht gestellte erneute Anpassung der bundesdeutschen Vorgaben an eine finale Fassung des Omnibus-Pakets liefert den betroffenen Unternehmen jetzt nicht die erforderliche Rechts- und Planungssicherheit.

Angesichts der gerade stattfindenden Überarbeitung der CSRD-Richtlinie auf Initiative der EU-Kommission können wir die Weiterführung des Vertragsverletzungsverfahrens durch die EU-Kommission gegen Deutschland nicht nachvollziehen. Die EU-Kommission handelt in sich widersprüchlich, wenn sie Erleichterungen anstößt und zugleich die Umsetzung der alten, strengen Vorgaben anmahnt. Und die Bundesregierung würde es nicht viel besser machen, wenn sie eine Richtlinie umsetzt, deren alsbaldiges Außerkrafttreten in den maßgeblichen europäischen Institutionen, in den Mitgliedstaaten und in der Wirtschaft ohnehin auf breiteste Zustimmung trifft.

1. Auswirkungen des aktuellen CSRD-Umsetzungsgesetzes auf kommunale Unternehmen

Für die kommunalen Unternehmen würden mit der Umsetzung der „alten“ CSRD-Richtlinie die mit dem Omnibus-Paket angestrebten Entlastungen in Frage gestellt:

a) Kommunale Unternehmen mit Börsennotierung

Auch wenn es eher ein Ausnahmefall ist – es gibt auch mehrheitlich kommunale Unternehmen, deren Aktien in bestimmten Umfang an einer Börse gehandelt werden. Diese Unternehmen (mit jeweils mehr als 500 Beschäftigten) gehören zu den „Unternehmen der 1. Welle“, die nach dem vorliegenden Entwurf erstmals über das Geschäftsjahr 2025 berichten müssen. Die inhaltliche Ausgestaltung der Nachhaltigkeitsberichte erfolgt dabei auf Grundlage der European Sustainability Reporting Standards (ESRS) gemäß der Delegierten Verordnung (EU) 2023/2772, die unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gilt und somit keiner weiteren Umsetzung bedarf. Die ESRS, die auch nach Einschätzung des Bundesrats (13.06.2025, BR-Drs. 144/25 (Beschluss), Ziffer 7) aufgrund ihres Umfangs, der Komplexität und Detailtiefe für Unternehmen jeglicher Größenklassen weder sachgerecht noch praktikabel sind, werden ebenfalls im Rahmen des Omnibus-Pakets überarbeitet. Für

das Geschäftsjahr 2025 jedenfalls müsste aber noch die alte, strengere Fassung der ESRS angewendet werden.

Dass die Berichtspflicht bereits ab dem Geschäftsjahr 2025 greifen soll, während die geplanten Erleichterungen der ESRS-Standards erst später wirksam werden, sehen wir sehr kritisch. Dies führt zu einem Übergangszeitraum, in dem Unternehmen der 1. Welle komplexen Berichtsvorgaben unterliegen, bevor die Entlastungen durch überarbeitete Standards wirksam werden. Dies erschwert eine vorausschauende Ressourcenplanung und erhöht den administrativen Aufwand unnötig.

b) Große Kapitalgesellschaften mit mehr als 1.000 Beschäftigten

Die kommunalen Unternehmen, die die Anforderungen an eine große Kapitalgesellschaft im Sinne von § 267 Abs. 3 des Handelsgesetzbuchs (HGB) erfüllen und die über mehr als 1.000 Beschäftigte verfügen, können angesichts der laufenden Diskussionen zum Omnibus-Paket auf EU-Ebene damit rechnen, ab dem Geschäftsjahr 2027 eine Nachhaltigkeitsbericht erstellen zu müssen. Für diese Unternehmen ist aber ebenso klar, dass die inhaltlichen Anforderungen des Gesetzentwurfs wahrscheinlich, aber letztendlich nicht mit hinreichender Sicherheit anzunehmen, noch einmal reduziert werden. Der Gesetzentwurf begründet damit im Ergebnis eine Unsicherheit über eine neue Pflichtaufgabe, die auch der aktuelle Koalitionsvertrag als eine überbordende Regulierung beschreibt.

c) Große Kapitalgesellschaften mit weniger als 1.000 Beschäftigten

Die kommunalen Unternehmen, die die Anforderungen an eine große Kapitalgesellschaft im Sinne von § 267 Abs. 3 HGB erfüllen, die aber nicht über 1.000 Beschäftigte verfügen, müssten den aktuellen Gesetzentwurf anwenden. Gemäß den Überarbeitungsplänen des Omnibus-Pakets sollen aber nur Unternehmen mit mindestens 1.000 Beschäftigten verpflichtet werden. Somit begründet der vorliegende Gesetzentwurf auch für diese Unternehmen eine rechtliche Unsicherheit darüber, ob sie die im Entwurf geregelten Pflichten überhaupt betreffen.

d) Kleinere kommunale Unternehmen

Nach gegenwärtiger Rechtslage würde die Umsetzung der CSRD-Richtlinie im HGB mittelbar auch eine Vielzahl kleinerer Unternehmen mit Beteiligung von Bund, Ländern und insbesondere Kommunen betreffen. Diese Unternehmen werden durch Verweise im Haushalts- bzw. im Kommunalrecht angehalten, den Lagebericht „*nach den Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften*“ aufzustellen und prüfen zu lassen. Auch wenn im letzten Jahr etliche Bundesländer die maßgeblichen Vorgaben angepasst haben, bleibt es dabei, dass eine Vielzahl von Unternehmen aufgrund von Landesvorgaben oder Gesellschaftsverträgen in den Anwendungsbereich der CSRD-Richtlinie geraten. Dabei war es gerade nicht die Intention der CSRD-Richtlinie, derartig kleine Unternehmen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung zu verpflichten.

2. Schlussfolgerung: Verzicht auf Umsetzung der vorläufigen Fassung der CSRD

Die Bundesregierung sollte auf die Umsetzung einer nur vorläufigen Fassung der CSRD-Richtlinie verzichten. In der Begründung zum Gesetzentwurf heißt es ausdrücklich, dass die Bundesregierung sich für eine zügige Annahme des „Substance Proposal", d. h. des noch in der Abstimmung befindlichen Teils des Omnibus-Pakets, auf EU-Ebene ausspricht, um die Ergebnisse noch im laufenden nationalen Gesetzgebungsverfahren umzusetzen. Die Bundesregierung macht damit aber zugleich klar, dass sie selbst von dem nun vorgelegten Gesetzentwurf Abstand nimmt.

Die Bundesregierung sollte sich daher an das selbst vorgelegte Ziel halten, alle betroffenen deutschen Unternehmen rasch und rechtssicher von den Vereinfachungen des Omnibus-Pakets profitieren zu lassen, und das Gesetzgebungsverfahren bis zur vollständigen Annahme des Omnibus-Pakets aussetzen.

Dass die Bundesregierung sich auf EU-Ebene für eine zügige Umsetzung des Omnibus-Pakets einsetzt, halten wir für absolut richtig und angemessen.

III. Bedeutung des Umsetzungsgesetzes für Kommunen und kommunale Unternehmen

Auch nach den zum Teil umgesetzten Vorschlägen des Omnibus-Pakets betrifft die Umsetzung der Richtlinie in das HGB in Deutschland nach gegenwärtiger Rechtslage weiterhin eine Vielzahl kleinerer Unternehmen mit kommunaler Beteiligung. Diese Unternehmen werden durch Verweise im Haushalts- bzw. im Kommunalrecht angehalten, den Lagebericht „nach den Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften" aufzustellen und prüfen zu lassen. Diese Verweise schließen in der künftigen Fassung des HGB auch die Regelung des § 289b HGB mit ein, d. h. die Regelung, die künftig eine Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung auslöst.

Diese Verweiskette kann der Bundesgesetzgeber durch eine klarstellende Regelung unterbrechen und so mit einer einfachen Regelung einen ganz erheblichen Regelungsaufwand für eine große Vielzahl von Unternehmen abwenden.

Seit Bekanntwerden des entsprechenden Gesetzentwurfs der vorherigen Bundesregierung haben zwar etliche Bundesländer auf die vorgenannte Problematik reagiert. Dennoch bleibt die Problematik für eine Vielzahl von Unternehmen bestehen, entweder aufgrund noch nicht angepasster landesrechtlicher Vorgaben (wie etwa in Baden-Württemberg oder in Sachsen) oder aufgrund gesellschaftsvertraglicher Regelungen.

1. Klarstellung für kleine kommunale Unternehmen weiterhin wichtig

Die kommunalen Spitzenverbände und der Verband kommunaler Unternehmen hatten sich bereits mit der Stellungnahme vom 19.04.2024 zum entsprechenden Gesetzentwurf der letzten Bundesregierung für eine klarstellende Regelung ausgesprochen, die es verhindert, dass Kleinst-, kleine und mittelgroße Unternehmen mit Beteiligung von Gebietskörperschaften mittelbar aufgrund von Verweisen auf die Lageberichterstattung im Landesrecht oder in Gesellschaftsverträgen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet werden. In dieser Stellungnahme haben wir die Problematik, das Bedürfnis für eine Lösung im HGB und die verfassungsmäßigen Spielräume näher erläutert.

Für eine solche Regelung im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren besteht weiterhin ein Bedürfnis, solange nicht geregelt wird, dass nur solche großen Kapitalgesellschaften einen Nachhaltigkeitsbericht erstellen müssen, die über mehr als 1.000 Beschäftigte verfügen.

Auch für die Bundesunternehmen soll mit der in Artikel 20 des Gesetzentwurfs vorgeschlagenen Änderung des § 65 der Bundeshaushaltsordnung geregelt werden, dass kleine und mittelgroße Bundesunternehmen nicht verpflichtet werden, einen Nachhaltigkeitsbericht zu erstellen. Das ist auch völlig sachgerecht.

Nicht sachgerecht ist es allerdings, wenn der Bundesgesetzgeber die Möglichkeit nicht ergreift, eine praktikable Lösung zugunsten kommunaler Unternehmen in den Gesetzentwurf aufzunehmen, weil er sich für dieses Problem wohlmöglich nicht zuständig fühlt. Nimmt man den Gedanken des Bürokratieabbaus ernst, so wird man annehmen können, dass es dem Bund durchaus erlaubt sein sollte, Hürden und Aufwand zugunsten von Bundesländern und Kommunen abzubauen. Dazu bieten sich jedenfalls die zwei nachstehend skizzierten Lösungswege offensichtlich an.

2. Lösungsvorschlag des Bundesrates übernehmen

Der Bundesrat hatte sich am 27.09.2024 mit dem derzeitigen Entwurf des CSRD-Umsetzungsgesetzes befasst. Um Aufwand für die mittelbar betroffenen kleineren kommunalen Unternehmen zu vermeiden, hat der Bundesrat unter Ziffer 6 der Drucksache 385/24 (Beschluss) Folgendes beschlossen:

Dem Artikel 1 Nummer 6 § 289b ist folgender Absatz anzufügen:

> *„(7) Ist eine Kapitalgesellschaft aufgrund der Beteiligung einer Gebietskörperschaft zur Aufstellung und Prüfung des Lageberichts in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften verpflichtet, so richtet sich die Pflicht zur Erweiterung des Lageberichts um einen Nachhaltigkeitsbericht nach Absatz 1 für Kleinstkapitalgesellschaften, kleine und mittelgroße Kapitalgesellschaften allein nach dem Gesellschaftsvertrag, soweit nicht gesetzliche Vorschriften unmittelbar anwendbar sind. Eine Regelung in einem Gesellschaftsvertrag im Sinne von Satz 1, die lediglich die Aufstellung und Prüfung des Lageberichts nach den in Satz 1 genannten Vorschriften vorgibt, begründet keine Pflicht zur Erweiterung des Lageberichts um einen Nachhaltigkeitsbericht.“*

3. Alternativ: Anwendungsregel im Entwurf des Artikel 100 des Einführungsgesetzes zum Handelsgesetzbuch ausweiten

Der Bundesgesetzgeber hat selbst im vorliegenden Gesetzentwurf in Artikel 100 des Einführungsgesetzes zum Handelsgesetzbuch (EG HGB) eine klarstellende Regelung für kommunale Unternehmen vorgeschlagen. Danach sollen Vorgaben über die Lageberichterstattung in den Gesellschaftsverträgen von Kleinstkapitalgesellschaften, kleinen oder mittelgroßen Kapitalgesellschaften mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung, die vor dem Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzentwurfs

wirksam geworden sind, weiterhin auf die bisherige Fassung des HGB Bezug nehmen sollen. Diese Regelung soll allerdings laut Entwurf nur für einen Übergangszeitraum gelten, der die Geschäftsjahre 2025 und 2026 umfasst.

Mit dieser Regelung wird rechtssicher ausgeschlossen, dass Kleinstkapitalgesellschaften, kleine oder mittelgroße Kapitalgesellschaften mit kommunaler Mehrheitsbeteiligung ohne Übergangszeit unverzüglich nach Inkrafttreten des Umsetzungsgesetzes zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet werden.

Allerdings enthält diese Regelung nur die zeitliche Verschiebung der erstmaligen Anwendbarkeit der CSRD-Vorgaben für große Kapitalgesellschaften um zwei Geschäftsjahre. Damit geht die Regelung nicht über das hinaus, was bereits über das Omnibus-Paket („stop the clock“) auf EU-Ebene beschlossen wurde.

Eine tatsächliche Entlastung für die betroffenen Unternehmen – genau dafür spricht sich der Koalitionsvertrag klar und wiederholt aus – wäre es aber, die Anwendungsregelung des Artikel 100 nicht auf zwei Geschäftsjahre zu beschränken, sondern diese Regelung dauerhaft beizubehalten. Auf diese Weise könnte immerhin eine umfassende Bestandsschutzklausel aufgenommen werden.

Die Regelung des Artikel 100 EG HGB sollte daher folgendermaßen lauten:

> *„Gehören einer Gebietskörperschaft 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 34 Absatz 1 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 34 Absatz 1 dieses Gesetzes] geltenden Fassung in Bezug genommen sind.“*

Ansprechpartner:

Max Sonnenschein, Deutscher Städtetag, max.sonnenschein@staedtetag.de

Tanja Struve, Deutscher Landkreistag, Tanja.Struve@landkreistag.de

Alexander Averhoff, Deutscher Städte- und Gemeindebund, alexander.averhoff@dstgb.de

Christian Sudbrock, Verband kommunaler Unternehmen, sudbrock@vku.de

Dr. Christine Wilcken
Stellvertretende Hauptgeschäftsführerin
des Deutschen Städtetages

Matthias Wohltmann
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages

Timm Fuchs
Beigeordneter
des Deutschen Städte- und Gemeindebundes

Dr. Andreas Zuber
Geschäftsführer Abt. Recht, Finanzen und Steuern
des Verbandes kommunaler Unternehmen e.V.