

# CSRD in öffentlichen Unternehmen

## Die Ausweitung der CSRD auf öffentliche Unternehmen

Öffentliche Unternehmen befinden sich an einer entscheidenden Schnittstelle zwischen staatlichem sowie marktwirtschaftlichem Handeln und öffentlicher Daseinsvorsorge. Gleichzeitig haben insbesondere die Unternehmen der öffentlichen Hand oftmals eine Vorbildrolle, welche auch im Rahmen von Nachhaltigkeit im Allgemeinen und der Nachhaltigkeitsberichterstattung im Speziellen zu betrachten ist.

Der am 24. Juli 2024 vom Bundesministerium der Justiz veröffentlichte [Regierungsentwurf des Gesetzes zur Umsetzung der Corporate Sustainability Reporting Directive \(CSRD\) \(RegE CSRD-UmsG\)](#) stärkt diese Rolle weiter. Im Zuge der Änderungsbestimmungen der CSRD und deren Umsetzung in deutsches Recht werden nun der Anwendungsbereich und die Berichtspflichten der nicht finanziellen Berichterstattung erheblich über die Grenzen der vormaligen NFRD hinaus erweitert und verlangen detaillierte Berichte über Umwelt-, Sozial- und Governance-Aspekte (ESG). Dabei werden die konkreten Anforderungen an die Berichterstattung durch die European Sustainability Reporting Standards (ESRS) definiert. Die Einführung der CSRD verpflichtet Unternehmen, Nachhaltigkeitsaspekte entlang ihrer gesamten Wertschöpfungskette transparent darzulegen. Dies soll allen relevanten Stakeholdern, einschließlich der von den Unternehmensaktivitäten Betroffenen sowie den Nutzern der Nachhaltigkeitsberichte, eine transparente Informationsbasis bieten.

## Betroffenheit und gesetzliche Anforderungen für öffentliche Unternehmen

Die [Richtlinie \(EU\) 2022/2464](#)<sup>4</sup> zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen verpflichtet die EU-Mitgliedsstaaten zur Umsetzung in nationales Recht. Explizite Regelungen für Unternehmen der öffentlichen Hand beinhaltet die CSRD dabei nicht. Dennoch wird die Implementierung der CSRD in öffentlichen Einrichtungen stark durch die jeweiligen nationalen Gesetze beeinflusst. In diesem Zusammenhang sieht der derzeitige [Regierungsentwurf](#) des Umsetzungsgesetzes (RegE CSRD-UmsG) eine Umsetzung nach dem sogenannten 1:1-Prinzip vor.<sup>5</sup> Hierdurch werden die Anforderungen der CSRD in das Handelsgesetzbuch integriert, wodurch diverse öffentliche Unternehmen unmittelbar wie auch mittelbar zur Bericht-

erstellung über eine Erweiterung des Lageberichts um einen Nachhaltigkeitsbericht verpflichtet werden.

Grundsätzlich sind alle großen Kapitalgesellschaften zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet. Zur Bestimmung der Größe der Unternehmen sind die kürzlich geänderten Kriterien nach § 267 HGB heranzuziehen. Die neu definierten Schwellenwerte sind verpflichtend auf die Geschäftsjahre ab dem 1. Januar 2024 anzuwenden. Große Unternehmen sind demnach solche, die mindestens zwei der folgenden Kriterien erfüllen:

- Bilanzsumme von mehr als 25 Millionen Euro
- mehr als 50 Millionen Euro Umsatzerlöse
- mehr als 250 Beschäftigte.

Bei der Analyse der Betroffenheit zur Nachhaltigkeitsberichterstattung unterscheiden sich notwendige Analyseschritte bei Unternehmen der öffentlichen Hand teilweise deutlich von Unternehmen in privater Trägerschaft. Aufgrund bestehender Regelungen in Bundes-, Landes- und kommunalen Gesetzen können auch öffentliche Unternehmen in privater wie öffentlicher Rechtsform zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet werden. Maßgeblich sind die einschlägigen Regelungen, unter anderem in Bundeshaushalts-, Landeshaushalts- und Gemeindeordnungen. Aus diesen ergeben sich Voraussetzungen für die Beteiligung der öffentlichen Hand an Unternehmen in privater Rechtsform, etwa dass Jahresabschluss und Lagebericht nach den Regeln für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und geprüft werden. Diese Vorschriften können, je nach Ausgestaltung, auch für andere Rechtspersönlichkeiten des öffentlichen Rechts gelten. Häufig finden sich auch unabhängig von gesetzlichen Vorschriften in Satzungen oder Geschäftsordnungen der jeweiligen Unternehmen Pflichten, welche eine CSRD-Berichterstattung auslösen können. Bei vertikal integrierten Energieversorgungsunternehmen – unabhängig von Eigentumsverhältnissen und der Rechtsform – kann sich zudem die Pflicht zur Anwendung der CSRD aus [§ 6b des Energiewirtschaftsgesetzes \(EnWG\)](#) ergeben. In einem zweiten Schritt und nur im Falle von Konzernverhältnissen ist zu prüfen, ob mögliche Befreiungsvorschriften in Anspruch genommen werden können.

4 Europäische Union. Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Richtlinien 2013/34/EU, 2004/109/EG und 2006/43/EG sowie der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen. Amtsblatt der Europäischen Union L 322/15, 14. Dezember 2022.

5 Bundesministerium der Justiz. Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2022/2464 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 und der Richtlinien 2004/109/EG, 2006/43/EG und 2013/34/EU hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, 24. Juli 2024.

## Implikationen des CSRD-Umsetzungsgesetzes und aktuelle Gesetzinitiativen auf kommunaler Ebene

Mit dem Regierungsentwurf der Bundesregierung zum CSRD-Umsetzungsgesetz sind entsprechende Anpassungen für die Beteiligungen des Bundes vorgesehen. Demnach sind in der neuen Fassung des § 65 BHO weiterhin die Vorschriften des Dritten Buchs des Handelsgesetzbuchs für große Kapitalgesellschaften anzuwenden, jedoch richtet sich die Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von kleinen und mittelgroßen Unternehmen zukünftig allein nach dem Gesellschaftsvertrag, sofern nicht andere gesetzliche Regelungen unmittelbar anwendbar sind. Hierbei ist zu beachten, dass die Regelungen der Gesellschaftsverträge und Satzungen in der bestehenden Form ihre Gültigkeit behalten.

### Ausnahmen in einigen Bundesländern und Kommunen

Einige Bundesländer haben bereits Ausnahmeregelungen für die Nachhaltigkeitsberichterstattung öffentlicher Unternehmen auf Landesebene eingeführt. In Bayern werden privatrechtliche Staatsbeteiligungen von bestimmten Anforderungen der Nachhaltigkeitsberichterstattung ausgenommen. Artikel 65 Abs. 1 der [Bayerischen Haushaltsordnung \(BayHO\)](#) wurde entsprechend dem RegE-CSRD UmsG zu § 65 BHO angepasst, sodass der Nachhaltigkeitsbericht kleiner und mittelgroßer Landesunternehmen lediglich den Bestimmungen des Gesellschaftsvertrags folgen muss. Diese Regelung zielt darauf ab, einen unverhältnismäßig hohen administrativen Aufwand zu vermeiden und eine Benachteiligung öffentlicher Einrichtungen im Vergleich zu privatwirtschaftlichen Unternehmen zu vermeiden. Bayern folgt damit dem bereits im Referentenentwurf zum CSRD-Umsetzungsgesetz enthaltenen Vorschlag auf Bundesebene zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung ([Begründung zum RegE zu § 65 Abs. 1 Nr. 4 BHO-E](#)).

Auf der kommunalen Ebene hat das Bundesland Nordrhein-Westfalen auf die speziellen Herausforderungen, die mit der Umsetzung der CSRD in deutsches Recht einhergehen, proaktiv reagiert. Im Rahmen des Dritten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements ([3. NKFVG](#)) erfordern § 114a Abs. 10 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) für rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts sowie die relevanten Passagen der Kommunalunternehmensverordnung (KUV) und der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW) lediglich die Erstellung eines Jahresabschlusses, nicht jedoch eines Lageberichts. Hierdurch soll die (mittelbare) Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung kommunaler Unternehmen nun komplett und unabhängig von den Größenkriterien für öffentlich-rechtliche Unternehmensformen vermieden werden. Auch in Thüringen wurde mittlerweile die Thüringer Kommunalordnung dahingehend geändert, dass sich die Verpflichtung zur Erweiterung des Lageberichts um einen Nachhaltigkeitsbericht nach den

allgemeinen handelsrechtlichen Bestimmungen richten kann (§ 75 Abs. 4 ThürKO). Dem entgegenlaufend ist auch die Möglichkeit enthalten, einen früheren Zeitpunkt zur Erweiterung des Lageberichts um einen Nachhaltigkeitsbericht im Gesellschaftsvertrag festzulegen. Gesetzinitiativen der Bundesländer sind angesichts der Veröffentlichung des Regierungsentwurfs zu erwarten. Zu den Herausforderungen bei der Bestimmung der Berichtspflicht hat sich auch das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) am 4. September 2024 an die Ministerien der Länder mit einer Bitte um Klarstellung gewandt. ([Siehe IDW](#))

### Aktuelle Befreiungsmöglichkeiten

Für große öffentliche Konzerne mit Tochterunternehmen sind weitere Vereinfachungen vorgesehen. Im Einklang mit § 315b HGB-E müssen große Konzerne künftig eine konsolidierte Nachhaltigkeitsberichterstattung vorlegen, in der alle relevanten Nachhaltigkeitsinformationen auf Konzernebene aggregiert und berichtet werden müssen. Um eine Doppelbelastung durch parallele Berichterstattung auf Ebene der Tochterunternehmen zu vermeiden, sieht das CSRD-Umsetzungsgesetz die Einführung der sogenannten Konzernbefreiungsklausel vor: Mutterunternehmen, die einen konsolidierten Nachhaltigkeitsbericht auf Konzernebene in Einklang mit §§ 315b und 315c HGB-E erstellen, sind von der Pflicht zur Erweiterung des Lageberichts um einen Einzel-Nachhaltigkeitsbericht befreit (§ 289b Abs. 5 HGB-E).

Inwiefern Befreiungsregelungen für Unternehmen der öffentlichen Hand gelten, ist individuell zu prüfen. Sofern konkrete Verweise in Gesetzen oder Satzungen auf einzelne Paragraphen eine Berichterstattungspflicht auslösen, erscheint die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Befreiungsregeln zunächst restriktiver als bei reinen Verweisen auf die Vorschriften für große Kapitalgesellschaften nach dem Dritten Buch des Handelsgesetzbuchs.

### Handlungsempfehlungen für öffentliche Unternehmen zur schrittweisen CSRD-Compliance

Ein erster Schritt im Prozess der Nachhaltigkeitsberichterstattung besteht in der Analyse der Betroffenheit, der Festlegung des Umfangs des zukünftigen Nachhaltigkeitsberichts, einschließlich relevanter Anforderungen. Dabei ist es essenziell, neben externen Regularien auch Satzungen, Gesellschaftsverträge und landesspezifische Vorschriften zu beachten, um Verstöße gegen §§ 331, 334 und 335 Nr. 3 HGB zu vermeiden.

Um Compliance mit den CSRD- und ESRS-Anforderungen sicherzustellen, müssen auch öffentliche Unternehmen eine Wesentlichkeitsanalyse durchführen. Eine Analyse des Anwendungsleitfadens sowie die vier Schritte der Wesentlichkeitsanalyse gemäß der European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) wurden bereits in den [Accounting News Februar 2024](#) veröffentlicht.

### Einbeziehung der Stakeholder erhält großes Gewicht

Hierbei kommt der Einbeziehung der betroffenen Stakeholder eine große Bedeutung zu. Aufgrund der Vielfältigkeit der Stakeholder eines Unternehmens, insbesondere in oftmals breit gefächerten öffentlichen Unternehmen, definieren die ESRS nicht abschließend, welche Stakeholder zwingend in die Wesentlichkeitsanalyse einzubeziehen sind. Die ESRS regeln auch nicht Art und Umfang der Einbeziehung der Stakeholder. Allerdings lässt sich aus einigen themenspezifischen ESRS indikativ ableiten, welche Personengruppen wichtige Stakeholder für das berichtende Unternehmen sein könnten. Um deren Perspektiven einnehmen zu können, ist die Analyse des Umfelds entscheidend.

Mit einer anschließenden Gap-Analyse lassen sich Diskrepanzen in der Datenerfassung, Berichterstattung und den Nachhaltigkeitsstrategien identifizieren. Im Rahmen der Analyse erfolgt ein sorgfältiger Abgleich der möglicherweise bereits erhobenen Datenpunkte mit den Anforderungen der ESRS auf der Ebene der Offenlegungspflichten und Datenpunkte. Diese Analyse hilft dabei, kritische Bereiche zu erkennen, in denen Anpassungen oder Verbesserungen notwendig sind, um eine vollständige Konformität mit den künftigen gesetzlichen Vorgaben des CSRD-UmsG zu erreichen.

Die Erstellung eines individuellen Ressourcenplans (CSRD-Roadmap) kann als strategisches Instrument zur systematischen Planung und Umsetzung von Nachhaltigkeitsinitiativen zu einer strukturierten Vorgehensweise beitragen. Insbesondere in öffentlichen Unternehmen bestehen teilweise auch enge Verflechtungen mit und Abhängigkeiten von Haushaltsplanungen der öffentlichen Ebene. Eine daraus abgeleitete individuelle Ressourcenplanung sollte demnach die Besonderheiten und möglicherweise notwendige Abstimmung mit Aufsichtsgremien berücksichtigen. Ein wesentlicher Nutzen liegt in der präzisen Identifikation und Zuweisung der erforderlichen Ressourcen. Mithilfe von Meilensteinen und Zeitplänen können öffentliche Unternehmen ihren Fortschritt regelmäßig überprüfen. Hierbei ist es wichtig, Fachleute mit ihrem spezifischen Wissen und Best Practices einzubinden. Zudem sollten regelmäßige Schulungen für alle relevanten Mitarbeitenden angeboten werden, um das Bewusstsein und Verständnis für Nachhaltigkeitsthemen zu fördern und so die Qualität der Informationsbereitstellung für die Nachhaltigkeitsberichterstattung zu erhöhen.

Im Rahmen der Implementierung und Erhebung der Daten ist es bedeutsam, robuste Prozesse zu entwickeln und zu implementieren, um eine solide Basis für die Nachhaltigkeitsberichterstattung zu schaffen. Diese können sich mitunter substantiell von Prozessen im Zusammenhang mit der finanziellen Berichterstattung unterscheiden. Beruhend auf den Ergebnissen der Wesentlichkeitsanalyse sollte ein Katalog aller relevanten KPIs erstellt werden. Diese KPIs können dann den wesentlichen Nachhaltigkeitsthemen zugeordnet werden und eine strukturierte Berichterstattung ermöglichen. Für die Datenerfassung, -verarbeitung und -berichterstattung sollten adäquate Richtlinien, Verfahren und Kontrollsysteme entwickelt werden, um die Datenqualität und -konsistenz zu gewährleisten. Ein entsprechendes Reportinghandbuch kann öffentliche Unternehmen bei der Dokumentation und Strukturierung der erstmaligen Implementierung unterstützen.

### ZU DEN PERSONEN



**Julia Kaub**, WPIn/StBin, ist Partnerin im Bereich Accounting & Process Advisory bei KPMG. Sie berät Unternehmen und Organisationen aus dem öffentlichen Sektor bei der Einführung und Implementierung von ESG-Reporting-Prozessen.



**Philipp Wacker** ist Prokurist im Bereich Accounting & Process Advisory bei KPMG. Sein Schwerpunkt liegt auf der Beratung von Einrichtungen im öffentlichen Sektor und der Gesundheitswirtschaft zur Umsetzung von regulatorischen Anforderungen, insbesondere im Bereich von ESG-Reporting-Prozessen.