

Herausforderungen für die Mitwirkung von Interessengruppen

Zur Entstehung europäischer Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung

Die Europäischen Nachhaltigkeitsberichtsstandards sind ab dem Jahr 2024 von vielen Unternehmen in der Europäischen Union anzuwenden. Deren Entstehung ist ein vergleichsweise kurzer, aber durchaus komplexer Prozess. Welche Mitwirkungsmöglichkeiten gab es bei der European Financial Reporting Advisory Group für verschiedene Interessengruppen?

Von Christoph Töpfer

Die Aufgabenstellung war von Beginn an anspruchsvoll. Die European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG), eine Institution die sich bislang vorrangig mit der Bewertung internationaler Finanzberichtsstandards befasste, sollte innerhalb von zweieinhalb Jahren ein umfassendes Regelwerk für die Unternehmensberichterstattung über ökologische, soziale und Governance (ESG)-Themen entwerfen. Es sollte die Unternehmen nicht überlasten, kompatibel mit bestehenden und geplanten internationalen Berichtsstandards und einschlägigem europäischen Recht sein sowie eine Prüf- und Digitalisierbarkeit der offenzulegenden Informationen ermöglichen. Ziel ist, dass Unternehmen relevante, vergleichbare und glaubwürdige Nachhaltigkeitsinformationen offenlegen, die sowohl den Zwecken der Finanzmärkte als auch denen weiterer Stakeholder-Gruppen dienen (Dombrovskis 2020 und Europäische Kommission 2021).

Das Mandat zur Entwicklung der European Sustainability Reporting Standards (ESRS) erhielt EFRAG in mehreren Etappen, parallel zur Novelle der „Non-Financial Reporting Directive“ (NFRD). Seit Januar 2023 bildet die „Corporate Sustainability Reporting Directive“ (CSRD) als Nachfolgerrichtlinie der NFRD die formale Rechtsgrundlage für die ESRS. Abbildung 1 zeigt die wichtigsten Meilensteine in der Entstehung des ersten ESRS-Sets, das in Zukunft noch um branchenbezogene Standards ergänzt wird.

Konzeptionelle Vorbereitung der Standards

Nachdem aus der Überprüfung der NFRD im Juni 2020 hervorging, dass einheitliche Berichtsstandards die unzureichende Qualität der nichtfinanziellen Berichterstattung verbes-

sern würden (Europäische Kommission 2020, 3), erhielt EFRAG noch im selben Monat den Auftrag, die Entwicklung der Standards konzeptionell vorzubereiten (Dombrovskis 2020). Dafür wurde eine mit 35 Personen aus verschiedenen Stakeholder-Gruppen und Mitgliedsstaaten besetzte „Project Task Force“ (PTF-NFRS) eingesetzt, die im September ihre Arbeit aufnahm und ein halbes Jahr später „Vorschläge für eine relevante und dynamische europäische Standardsetzung zur Nachhaltigkeitsberichterstattung“ vorlegte (EFRAG 2021 a). Die Empfehlungen der Task Force prägten den weiteren Entwicklungsprozess. Viele sind in die CSRD und die ESRS eingegangen, unter anderem die Strukturierung in Querschnitts-, themenbezogene und branchenspezifische Standards, die breite ESG-Themenabdeckung und die grundsätzliche Berücksichtigung der gesamten Wertschöpfungskette.

Reaktivierung der Task Force als Übergangslösung

Der Vorschlag der Europäischen Kommission für die CSRD im April 2021 sah die Entwicklung von Berichtsstandards vor und positionierte EFRAG als künftigen Standardsetzer (Europäische Kommission 2021). Die Fristen für die Einführung der Standards waren im Richtlinienentwurf so eng gesetzt, dass keine Zeit blieb, die angestoßene, bis dato aber nicht abgeschlossene Struktur- und Finanzierungsreform der EFRAG abzuwarten. Als Übergangslösung wurde die Project Task Force unter neuem Namen (PTF-ESRS) reaktiviert (EFRAG 2021 b). Die PTF-ESRS organisierte sich in thematischen Clustern und erstellte im Zeitraum von Juni 2021 bis April 2022 verschiedene Entwurfsversionen der ESRS. Die 35 PTF-Mitglieder wurden durch ein 58-köpfiges Sekretariat unterstützt, das zum Großteil aus von unterschiedlichen externen Organisationen abgestellten Personen bestand (ebd.). Verschiedene EU-Behörden beobachteten die Arbeit (ebd.). Zusätzliche Fachexpertise wurde über elf „Expert Working Groups“ (EWG) mit insgesamt 71 Fachexpert/innen eingeholt (EFRAG 2021 c). Mit der „Global Reporting Initiative“, dem international führenden Standardsetzer für die Nachhaltigkeitsberichterstattung, wurde eine Kooperationsvereinbarung geschlossen (EFRAG 2021 d). Im Ergebnis entstanden innerhalb von knapp einem Jahr Entwürfe für 13 Berichtsstandards, die im April 2022 an das neu eingerichtete EFRAG „Sustainability Reporting Board“ (SRB)

übergeben wurden und anschließend 100 Tage zur öffentlichen Konsultation standen (EFRAG 2022 a).

Finalisierung der Entwürfe

In der öffentlichen Konsultation gingen mehrere Hundert Rückmeldungen verschiedener Interessengruppen ein. Sie wurden von einem externen Dienstleister ausgewertet (EFRAG 2022 b) und anschließend in den EFRAG-Gremien diskutiert. Betroffene Unternehmen bewerteten die Entwürfe größtenteils negativ (ebd.). Zivilgesellschaftliche Organisationen, Finanzmarktakteure und Prüfungsgesellschaften hingegen reagierten mehrheitlich positiv (ebd.). Es resultierte eine Reihe von inhaltlichen Änderungen, allen voran eine Reduzierung der Berichtsanforderungen insgesamt, die Streichung eines Standards im Bereich Governance und die Umstrukturierung der Berichtsanforderungen zur besseren Kompatibilität mit den Standardentwürfen des „International Sustainability Standard Board“ (ISSB). Die finalen ESRS-Entwürfe wurden vom SRB im November 2022 verabschiedet und anschließend an die Europäische Kommission übergeben. Die Kommission holte daraufhin die Positionen verschiedener EU-Behörden sowie der Mitgliedsstaaten ein. Zwischenzeitlich wurden, nicht zuletzt aus industrie- und wettbewerbspolitischen Gründen (und dem Druck der Wirtschaftsverbände), Vereinfachungen und Reduzierungen im Berichtsumfang vorgenommen. In einer einmonatigen öffentlichen Konsultation im Juni 2023 holt die Kommission ein abschließendes öffentliches Meinungsbild ein, bevor das erste ESRS-Set voraussichtlich im Juli 2023 als delegierter Rechtsakt verabschiedet wird.

Mitwirkung verschiedener Stakeholder-Gruppen an der Entwicklung

Die Europäische Kommission ist für die ESRS und deren Inhalte verantwortlich. Sie hat die Vorarbeit von EFRAG zu berücksichtigen, sofern diese „in einem einwandfreien Verfahren mit angemessener öffentlicher Aufsicht und Transparenz erstellt und dabei auf das Fachwissen einschlägiger Interessenträger zurückgegriffen wurde [...]“ sowie „die Mitwirkung an der Arbeit der EFRAG auf technischer Ebene auf Fachwissen im Bereich der Nachhaltigkeitsberichterstattung beruht und nicht von einem finanziellen Beitrag abhängig ist“ (CSRD, Artikel 1/Nummer 17 b). Die formalen Voraussetzungen dafür hat EFRAG mit seiner Strukturreform und der Einsetzung des SRB und der „Sustain-



Abbildung 1: Meilensteine im Entwicklungsprozess der ESRS (Quelle: eigene Darstellung)

ability Reporting Technical Expert Group“ (SR TEG) sowie der Verabschiedung der „Due Process Procedures“ im Jahr 2022 geschaffen (EFRAG 2022 c). Auch bei der Besetzung der Task Forces wurde Wert auf eine breite Stakeholder-Beteiligung gelegt (Dombrovskis 2020), um nötige Fachexpertise einzuholen, und für die Akzeptanz der Ergebnisse.

Die Zusammensetzung der Task Forces und aktuellen EFRAG-Gremien ist in Abbildung 2 dargestellt. Ersichtlich ist, dass verschiedene Stakeholder-Gruppen direkt am Entwicklungsprozess der ESRS beteiligt waren und sind, allerdings nicht in gleichem Maße. Akteure aus der Privatwirtschaft dominieren den Prozess.

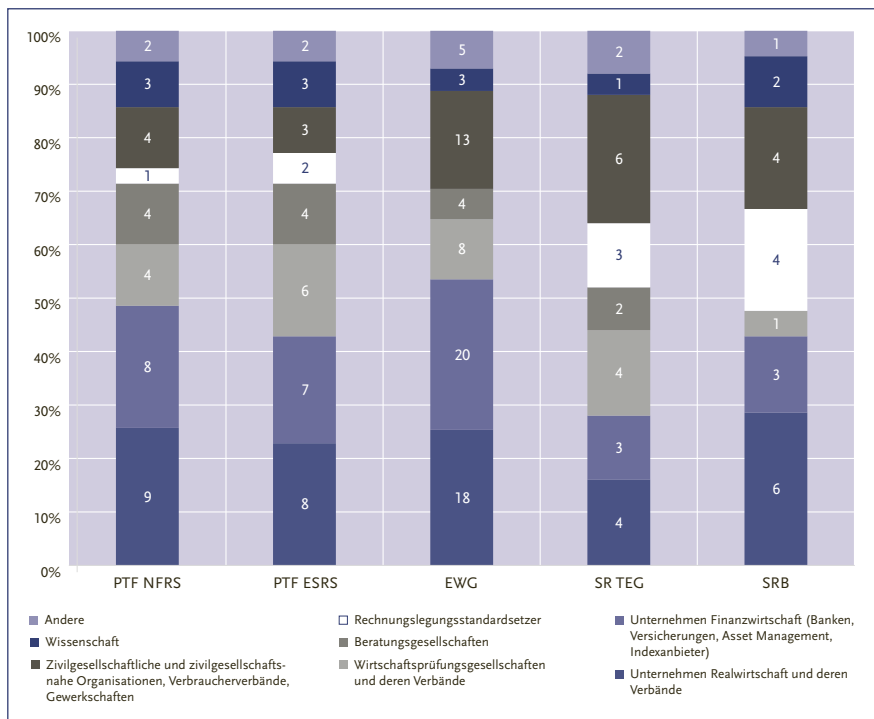


Abbildung 2: Zusammensetzung der Task Forces und EFRAG-Gremien zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (Quelle: eigene Darstellung)

In die Task Forces wurden vornehmlich Vertreter/innen aus Real-, Finanzwirtschaft und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften berufen. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Wissenschaft waren nur mit wenigen Vertreter/innen beteiligt. Die zur Unterstützung der PTF-ESRS eingesetzten Expert/innengruppen (EWG) wiesen eine ähnliche Stakeholder-Verteilung auf. In der SR TEG wurde die Zahl der Vertreter/innen aus zivilgesellschaftlichen Organisationen erhöht. Gleichzeitig kommt den nationalen Rechnungslegungsstandardsetzern, die vornehmlich ihre Mitgliedsunternehmen vertreten, nun eine bedeutendere Rolle zu. Das betrifft auch das SRB, als zentrales EFRAG-Entscheidungsgremium für die Nachhaltigkeitsberichterstattung. Es ist ungefähr hälftig mit Vertreter/innen aus Unternehmen, Verbänden und nationalen Rechnungslegungsstandardsetzern besetzt. Die internen Regelungen der EFRAG für das SRB (EFRAG 2022d) begünstigten dabei die Teilnahme etablierter Akteure aus der Finanzberichterstattung, denn eine entsendende Organisation muss zahlendes Mitglied bei EFRAG sein. Ausgenommen davon sind zivilgesellschaftliche Organisationen. Daher scheint es auch nicht verwunderlich, dass nur ein Drittel der Mitglieder des SRB einen originär fachlichen Hintergrund im Nachhaltigkeitsbereich aufweisen (eigene Analyse basierend auf EFRAG o. J.). Die SR TEG, für die diese Regelungen nicht gelten, ist hingegen paritätischer besetzt und ein größerer Teil ihrer Mitglieder bringt vertiefte fachliche Nachhaltigkeitsexpertise mit.

Fazit und Ausblick

Trotz schwieriger Umstände und einer ambitionierten Aufgabenstellung ist es EFRAG letztlich gelungen, ein weitgehend konsensfähiges Regelwerk für die unternehmerische Nachhaltigkeitsberichterstattung in Europa zu erstellen, das aufgrund der konkret ausformulierten Offenlegungspflichten über alle ESG-Themen hinweg zu einer deutlichen Fortentwicklung und Vereinheitlichung der derzeitigen Berichtspraxis führen wird.

Die Besetzung der Task Forces, der EFRAG-Gremien, aber auch des Sekretariats, hatte einen wichtigen Einfluss auf die Inhalte der ESRS. Gemäß der CSRD (Erwägungsgrund 39) soll EFRAG in der Lage sein, hochwertige Standards, die zum europäischen Gemeinwohl beitragen, unabhängig zu entwickeln. Ob dies bereits der Fall ist, kann durchaus kritisch hinterfragt werden. Eine deutlich stärkere öffentliche Finanzierung sowie ein offener Zugang geeigneter Personen zum SRB wären nach Ansicht des Autors wichtige Schritte zu mehr Unabhängigkeit und Gemeinwohlorientierung. Das SRB sollte als Entscheidungsgremium alle relevanten Stakeholder-Gruppen gleichmäßig repräsentieren. Seine Beratungsgremien könnten hingegen noch stärker nach fachlichen Kriterien besetzt werden. Der weitere Prozess würde insbesondere von einer stärkeren Einbindung von Vertreter/innen aus Umwelt- und Nachhaltigkeitswissenschaften profitieren.

Zwar ist die Vorarbeit von EFRAG für die Entscheidung der Europäischen Kommission von hoher Bedeutung, aber letzt-

lich ist sie es, die die ESRS in ein rechtsverbindliches Regelwerk überführt. Aktuell zeigt sich einmal mehr, dass auch die Kommission übergeordneten politischen Motiven folgt und weiteren Einflüssen ausgesetzt ist, die die auf EFRAG-Ebene zwischen den beteiligten Stakeholder-Gruppen mühsam erarbeiteten Kompromisse zumindest teilweise wieder relativieren könnten.

Anmerkung

Der Beitrag stellt die Auffassungen des Autors und keine Positionierung des Umweltbundesamtes dar.

Literatur

- Dombrovskis, V. (2020): Brief an EFRAG-Board Präsident Jean-Paul Gauzès vom 25.06.2020.
- Europäische Kommission (2020): Summary Report of the Public Consultation on the Review of the Non-Financial Reporting Directive. Ares (2020)3997889. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=PL_COM:Ares\(2020\)3997889](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=PL_COM:Ares(2020)3997889)
- Europäische Kommission (2021): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2013/34/EU, 2004/109/EG und 2006/43/EG und der Verordnung (EU) Nr. 537/2014 hinsichtlich der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen, COM (2021) 189 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021PC0189>
- EFRAG (2021 a): Final Report – Proposals for a relevant and dynamic EU sustainability reporting standard-setting. www.efrag.org/Lab2
- EFRAG (2021 b): PTF-ESRS Status Report. www.efrag.org/Activities/2105191406363055/Sustainability-reporting-standards-interim-draft
- EFRAG (2021 c): EFRAG Pressemitteilung vom 05.11.2021. www.efrag.org/News/Project-545/Appointed-Members-of-the-Expert-Working-Groups-to-provide-input-on-the-drafting-of-European-sustainability-reporting-standards
- EFRAG (2021 d): EFRAG Pressemitteilung vom 08.07.2021. www.efrag.org/News/Project-516/EFRAG--GRI-landmark-Statement-of-Cooperation
- EFRAG (2022 a): Public consultation on the first set of Draft ESRS. <https://efrag.org/lab3>
- EFRAG (2022 b): Report on key statistics from the Public Consultation – Survey 1. <https://efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2Fsites%2Fwebpublishing%2FMeeting%20Documents%2F2208191316296134%2F02-01%20-%20Survey%201%20results.pdf>
- EFRAG (2022 c): Due process procedures for sustainability standard-setting. www.efrag.org/Activities/2106151549247651/Due-Process-Procedures-for-Sustainability-Reporting-Standard-Setting-#
- EFRAG (2022 d): EFRAG internal rules. www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2Fsites%2Fwebpublishing%2FSiteAssets%2FEFRAG%2520Internal%2520Rules%2520-%2520Approved%2520by%2520the%2520GA%252028%2520April%25202022-%2520.pdf
- EFRAG (o. J.): EFRAG Sustainability Reporting Board. <https://efrag.org/About/Governance/40/EFRAG-Sustainability-Reporting-Board>

AUTOR + KONTAKT

Christoph Töpfer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Umweltbundesamt und Mitglied der EFRAG Sustainability Reporting Technical Expert Group.

Umweltbundesamt, Wörlitzer Platz 1,
06844 Dessau-Roßlau.

