

# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	9
Einleitung	19
1. Kapitel: Europäische Nachhaltigkeitsberichterstattung im Überblick	27
A. Von der nichtfinanziellen Berichterstattung zur CSRD	27
B. Wirkmechanismus der CSRD	31
C. Die CSRD im Überblick	34
D. Parallele internationale Entwicklungen	51
E. Gründe für die Entwicklung unionspezifischer Standards	58
2. Kapitel: Die Standardsetzungsdelegation an die Kommission im Lichte des europäischen Primärrechts	65
A. Primärrechtliche Delegationsgrenzen	65
B. Die Delegation der CSRD-Standardsetzung an die Kommission am Maßstab der primärrechtlichen Delegationsgrenzen	92
C. Ergebnis und Handlungsempfehlungen	143

3. Kapitel: Vorstellung und Einordnung der EFRAG	147
A. Gründung und ursprünglicher Tätigkeitsbereich	148
B. Der Weg der EFRAG in die Nachhaltigkeitsberichterstattung	151
C. Gründe für die Mandatierung der EFRAG	162
4. Kapitel: Primärrechtliche Anforderungen an die EFRAG und ihren Handlungsrahmen	171
A. Interinstitutionelles Gleichgewicht	171
B. Demokratieprinzip	177
C. Grundrechtliches Verhältnismäßigkeitsprinzip	190
D. Offenheit und Transparenz	193
E. Gemeinwohlverantwortung der Kommission	194
F. Art. 290 Abs. 1 AEUV a fortiori	196
G. Maßstababbildung	196
5. Kapitel: Die EFRAG und ihr Steuerungsrahmen in der Analyse	209
A. Steuerungsebenen	210
B. Besetzung	213
C. Finanzierung und Vergütung	243
D. Verfahren	259
E. Materieller Handlungsrahmen	277
F. Politische Aufsicht und Kontrolle	278
G. Gerichtliche Kontrolle	289
H. Fazit und Handlungsempfehlungen	293
6. Kapitel: Schluss und Zusammenfassung in Thesen	297
Literaturverzeichnis	307

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	19
1. Kapitel: Europäische Nachhaltigkeitsberichterstattung im Überblick	27
A. Von der nichtfinanziellen Berichterstattung zur CSRD	27
B. Wirkmechanismus der CSRD	31
C. Die CSRD im Überblick	34
I. Anwendungsbereich	34
1. Persönlicher Anwendungsbereich	35
a. Große Kapitalgesellschaften	35
b. Kapitalmarktorientierte KMU	36
c. Kapitalmarktferne KMU	36
d. Drittstaatsunternehmen	37
2. Zeitlicher Anwendungsbereich	38
II. Berichtsinhalt	38
1. Berichtsthemen	39
2. Doppelte Wesentlichkeit	39
3. Berichtsdimensionen	41
4. Verknüpfung mit der Taxonomie-VO	42
III. Externe inhaltliche Pflichtprüfung	42
IV. Verortung des Nachhaltigkeitsberichts	43
V. Berichtsstandards	44
1. Erlass als delegierte Verordnung	45
2. Phasen der Standardsetzung	45
3. Materieller Rahmen der Standardsetzung	46
a. Allgemeine Grundsätze der Standardsetzung	46
b. Sektoragnostische Standards	47
c. Sektorspezifische Standards	48
d. KMU-spezifische Standards	48
e. Standards für Drittlandsunternehmen	48
4. Prozeduraler Rahmen der Standardsetzung	48
a. Fachliche Stellungnahme der EFRAG	49

b. Prä-Inkorporations-Konsultationen	49
c. Post-Inkorporations-Kontrolle	50
d. Revision, Ablauf und Widerruf des Standardsetzungsmandats	50
D. Parallele internationale Entwicklungen	51
I. GRI	51
II. ISSB	53
III. SEC	55
IV. Weitere Standardsetzer	56
V. Ergebnis	57
E. Gründe für die Entwicklung unionspezifischer Standards	58
I. Informationelle Fundamentierung von Sustainable-Finance	58
II. Unabhängigkeit vom ISSB	60
III. Globale Vorreiterrolle	61
 2. Kapitel: Die Standardsetzungsdelegation an die Kommission im Lichte des europäischen Primärrechts	 65
A. Primärrechtliche Delegationsgrenzen	65
I. Delegationsgrenzen vor Lissabon	65
II. Delegationsgrenzen nach Lissabon	67
1. Materielle Delegationsgrenzen	68
2. Prozedurale Kontrollinstrumente und ihre Grenzen	69
a. Fehlende Abänderungskompetenz	70
b. Hohe Mehrheitshürden	70
c. Kurze Prüffrist	71
d. Kontrollfähigkeit und Problembewusstsein	73
e. Möglichkeit eines Zustimmungsvorbehalts für Rat und Parlament	74
3. Zwischenergebnis	75
III. Delegationsgrenzen im primärrechtssystematischen Zusammenhang	75
1. Garanten des interinstitutionellen Gleichgewichts	76
2. Garanten des Demokratieprinzips	76
a. Personelles Legitimationsgefälle	76
b. Transparenzgefälle	78
c. Art. 290 AEUV als Entäußerungsverbot	79
e. Zwischenergebnis	80

3. Garanten des Subsidiaritätsprinzips	80
4. Garanten des Grundrechtsschutzes	81
a. Normative Verknüpfung zwischen Grundrechtsschutz und Delegationsgrenzen	81
b. Die ESRS als Eingriff in die unternehmerische Freiheit	83
c. Primärrechtlicher KMU-Schutzauftrag	86
d. Präventiver Grundrechtsschutz im formellen und delegierten Rechtssetzungsverfahren	87
d. Nachträglicher Rechtsschutz gegen die ESRS	88
e. Ergebnis	91
IV. Ergebnis	91
B. Die Delegation der CSRD-Standardsetzung an die Kommission am Maßstab der primärrechtlichen Delegationsgrenzen	92
I. Abstrakt-bereichsspezifische Auslegung	93
1. Schnelllebigkeit und Interventionsdichte	93
2. Interessenkomplexität	94
3. Grundrechtsintensität	96
a. Administration	96
b. Prüfung	98
c. Publizität	98
d. Transformation	100
4. Ergebnis	102
II. Bestimmtheit von Dauer und Zielen der Delegation	102
III. Bestimmtheit von Zentralbegriffen	103
1. Abschließende Auflistung der Standardsetzungsfelder	104
2. Bestimmtheit der doppelten Wesentlichkeit	104
3. Bestimmtheit der Wertschöpfungskettendimension	106
4. Bestimmtheit der sektorspezifischen Standards	107
a. Wesentlichkeit der Sektorendefinition	107
b. Ermächtigung der Kommission zur eigenständigen Sektordefinition	108
c. Zwischenergebnis	111
5. Bestimmtheit der ISSB-Integrationsklausel	112
6. Bestimmtheit der „immateriellen Ressourcen“	113
7. Zwischenergebnis	113

IV. Selbstständige Abwägung des Unionsgesetzgebers mit Blick auf die betroffenen Unternehmensgruppen	114
1. Größere global aktive, kapitalmarktorientierte Großunternehmen	114
a. Belastungsintensität	115
b. Abwägungsintensität	116
2. Kleinere kapitalmarktferne Großunternehmen	116
a. Belastungsintensität	117
b. Abwägungsintensität	118
aa. Inkongruenz von Verhältnismäßigkeit und Kohärenz	118
bb. Rückstellung der Berichtspflicht bis 2025	118
c. Zwischenergebnis	119
3. Kapitalmarktorientierte KMU	120
a. Belastungsintensität	120
b. Abwägungsintensität	121
4. Kapitalmarktferne KMU	122
a. Mittelbarer Grundrechtseingriff	122
b. Belastungsintensität für kapitalmarktferne KMU	125
aa. Faktoren des mittelbar-faktischen Publizitätsdrucks	126
bb. Erfahrungs- und Kapazitätsdefizit	128
cc. Berichtspflicht für kapitalmarktorientierte KMU als Hürde für einen KMU-Börsengang	129
c. Abwägungsintensität	130
aa. Freiwillige KMU-Standards	130
(1) Fehlendes Abfrage-Verbot	130
(2) Pauschalität des KMU-Standards	131
(3) Zeitpunkt der Verabschiedung	132
(4) Zwischenergebnis	133
bb. Mittelbar-faktische Entlastungswirkungen	135
cc. KMU-Schutz durch Offenlegung von Zahlungspraktiken	136
dd. KMU-Schutzappell an die Mitgliedstaaten	136
d. Zwischenergebnis	137
5. Ergebnis	138
V. Vorteile für Unternehmen als Abwägungselement	138
1. Schlüssigkeit der Vorteilsprognose	140

2. Empirische Grundlage der Vorteilsprognose	142
3. Zwischenergebnis	142
C. Ergebnis und Handlungsempfehlungen	143
3. Kapitel: Vorstellung und Einordnung der EFRAG	147
A. Gründung und ursprünglicher Tätigkeitsbereich	148
I. Das IFRS-Endorsementverfahren im Überblick	148
II. Gründung der EFRAG	150
III. Maystadt-Reform	151
B. Der Weg der EFRAG in die Nachhaltigkeitsberichterstattung	151
I. Erschließung der Thematik	152
II. Materielle und prozedurale Konzeptualisierung eines europäischen Standardsetzungsverfahrens	152
III. Strukturreform und materielle Vorarbeiten	154
IV. Neue Organisation der EFRAG	157
1. Generalversammlung	158
2. Verwaltungsrat	159
3. Sustainability Reporting Board	159
4. Sustainability Reporting Technical Expert Group	159
5. Working Groups	160
6. Sekretariat und Konsultationsforen	160
7. Ablauf der Standardentwicklung	161
C. Gründe für die Mandatierung der EFRAG	162
I. Schnelle Sachverständismobilisierung durch EFRAG	163
II. EFRAG als Netzwerkzentrum	167
III. Langfristige Kostenvorteile durch die EFRAG	168
IV. Akzeptanzstiftung	169
V. Ergebnis	170
4. Kapitel: Primärrechtliche Anforderungen an die EFRAG und ihren Handlungsrahmen	171
A. Interinstitutionelles Gleichgewicht	171
I. Meroni-Doktrin des EuGH	172
II. Weiterentwicklung der Meroni-Doktrin	173
III. ESMA-Entscheidung von 2014	174

IV. Gleichgewichtsverschiebung durch normvorbereitende Expertengremien	175
B. Demokratieprinzip	177
I. Repräsentative Demokratie	177
II. Partizipative-assoziative Demokratie	179
1. Gesamtrepräsentativität	181
2. Vereinnahmungs- und Mediatisierungsgefahr	182
3. Regelungskonturen	183
III. Deliberative Demokratie	184
1. Potential und Risiken der EFRAG	184
2. Regelungskonturen	185
IV. Epistemische Demokratie und Output-Legitimation	186
1. Grenzen fachlicher Legitimation	187
2. Bereichsspezifische Output-Legitimation?	188
3. Regelungskonturen	189
V. Egalitäre Demokratie	189
VI. Ergebnis	190
C. Grundrechtliches Verhältnismäßigkeitsprinzip	190
I. Grundrechtsbindung der EFRAG?	191
II. Potential und Risiken der EFRAG	192
D. Offenheit und Transparenz	193
E. Gemeinwohlverantwortung der Kommission	194
F. Art. 290 Abs. 1 AEUV a fortiori	196
G. Maßstababbildung	196
I. Befugnisüberträger und Befugnisempfänger	197
II. Tragweite der übertragenen Befugnisse	197
1. Rechtliche Bindung der Kommission an die Entwürfe der EFRAG?	198
2. Faktische Bindungswirkung der EFRAG-Entwürfe	199
a. EFRAG als Ausgangspunkt des delegierten Rechtssetzungsverfahrens	200
b. Sachverständisasymmetrie	201
c. Weitere Faktoren eines faktischen Übernahmedrucks	203
d. Tatsächliche Bestandskraft der ersten EFRAG-Entwürfe	204



e. Tatsächliche Bestandskraft der EFRAG-Exposure Drafts	205
III. Ergebnis	208
5. Kapitel: Die EFRAG und ihr Steuerungsrahmen in der Analyse	209
A. Steuerungsebenen	210
I. Sekundärrechtliche Steuerung	210
II. Steuerung durch die Kommission	210
1. Initiierung und Anleitung der Vorphase	211
2. Dauerhafter Steuerungsrahmen der Kommission	211
III. Selbststeuerung der EFRAG	212
B. Besetzung	213
I. Rahmenvorgaben durch CSRD und Kommission	214
1. Besetzungsvorgaben der CSRD	214
a. Einschlägige Interessenträger	214
b. Ausgewogenheit	215
2. Besetzungsvorgaben der Kommission	217
II. Tatsächliche Besetzung der EFRAG	218
1. Politische Repräsentanz in der EFRAG	218
a. Verzicht auf Vollmitgliedschaften für europäische Hoheitsträger	218
b. Abwesenheit nationale Behördenvertreter	219
c. Mittelbarer Einfluss der Unionsorgane über den SRB-Präsidenten	220
d. Zwischenergebnis	221
2. Interessenrepräsentanz in der EFRAG	221
a. Besondere Bedeutung der Betroffenenpartizipation	221
b. Interessenverteilung in der Nachhaltigkeitsberichterstattung	222
aa. Ersteller	223
bb. Nutzer	224
cc. Ambivalente Interessenträger	225
b. Interessenverhältnis in den EFRAG-Gremien	227
aa. Generalversammlung	227
bb. Sustainability Reporting Board	229
cc. SR TEG	232
dd. Working Groups	234

ee. Verwaltungsrat	236
ff. Besetzung der PTF ESRS	237
gg. Zwischenergebnis	238
c. Fachrepräsentanz in der EFRAG	239
III. Ergebnis und Handlungsempfehlungen	240
C. Finanzierung und Vergütung	243
I. Finanzierung der EFRAG	244
1. Private Finanzierungsbeiträge	244
a. Ordentliche Beiträge	245
b. Außerordentliche Beiträge	246
aa. Ad hoc-Zuwendungen	246
bb. Freunde der EFRAG	247
2. Öffentlicher Finanzierungsbeitrag	248
a. Öffentliche Förderung der IFRS- Endorsementberatung	249
b. Öffentliche Förderung der ESRS-Entwicklung	250
II. Vergütung der EFRAG-Mitarbeiter	252
III. Stellungnahme	253
1. Qualitätsrisiko	254
2. Unabhängigkeitsrisiko	255
IV. Ergebnis	257
D. Verfahren	259
I. Transparenz	260
1. Öffentlichkeit der Gremiensitzungen	260
2. Veröffentlichung von Dokumenten und Begründungen	261
a. Allgemeine Dokumententransparenz	261
b. Kosten-Nutzen-Analyse	262
c. Kohärenz-Erklärung	264
d. Erwägungsgründe und unverbindliche Leitlinien	265
3. Offenlegung von Interessenkonflikten	266
a. Anwendungsbereich und Hintergrund der Richtlinien für Interessenkonflikte	267
b. Maßnahmen	268
c. Ausnahmen	269
II. Öffentliche Konsultationen	270
1. Öffentliche Konsultation der Exposure Drafts	270
a. Ablauf der Konsultation	271

b. Grenzen der Konsultation als Partizipationsform	272
2. Outreach-Events	273
3. ESRS -Plattform	273
III. Internes Aufsichts- und Kontrollsystem	274
IV. Englisch als dominante Sprache in der EFRAG	275
V. Ergebnis	276
E. Materieller Handlungsrahmen	277
F. Politische Aufsicht und Kontrolle	278
I. Jährliche Beratung über das Arbeitsprogramm der EFRAG	279
II. Inkorporationskontrolle durch die Kommission	280
III. Prä-Inkorporations-Konsultationen	282
1. Mitgliedstaatliche Sachverständigenausschüsse	282
2. Europäische Aufsichtsbehörden	283
3. Weitere Konsultationsgremien	284
4. Fehlende Konsultationsbeteiligung des Europäischen Parlaments	285
5. Zwischenergebnis	285
IV. Post-Inkorporations-Kontrolle	286
V. Revision des Standardsetzungsverfahrens	287
VI. Laufende Kontrolle und Aufsicht durch Rat und Parlament	287
VII. Zwischenergebnis	289
G. Gerichtliche Kontrolle	289
I. Gerichtliche Kontrolle der EFRAG-Entwürfe vor Inkorporation?	289
II. Gerichtliche Inzidentkontrolle der EFRAG-Entwürfe	290
1. Maßstab der Artegodon-Rechtsprechung	290
2. Übertragbarkeit auf die ESRS-Entwürfe der EFRAG	291
3. Grenzen einer gerichtlichen Kontrolle der ESRS-Entwürfe	292
4. Alternative Rechtsschutzmöglichkeiten	293
III. Ergebnis	293
H. Fazit und Handlungsempfehlungen	293
6. Kapitel: Schluss und Zusammenfassung in Thesen	297
Literaturverzeichnis	307