

# **Regulierungsdichte in der EU am Beispiel des Themas Nachhaltigkeit unter Beachtung der Einflussmöglichkeiten von Unternehmen auf die Gestaltung von Gesetzen**

Masterarbeit vorgelegt von Kristin Maoro  
1192078

Angefertigt im Studiengang Wirtschaftsrecht Vertragsgestaltung  
an der Hochschule Bielefeld,  
Fachbereich Wirtschaft  
Wintersemester 2023/24

Erstprüferin: Prof. Dr. jur. Christiane Nitschke

Zweitprüfer: Prof. Dr. jur. Carsten Doerfert

**Inhaltsverzeichnis**

<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>III</b>
<b>A. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>B. Herausforderungen von Regulierung, Bürokratie und Rechtsetzung für Unternehmen .....</b>	<b>2</b>
I.    Überbürokratisierung und Überregulierung .....	3
1.  EU-Agenda für Bessere Rechtsetzung.....	5
a.)  Folgenabschätzung .....	6
b.)  Regulatory Fitness and Performance Programme - REFIT .	7
c.)  One-in-one-out-Grundsatz.....	8
d.)  Fit for Future .....	11
2.  Bestrebungen zum Bürokratieabbau in Deutschland .....	13
a.)  Normenkontrollrat .....	13
b.)  Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung .....	15
c.)  Bürokratiebremse: One in, one out-Regel in Deutschland.	15
d.)  Gesetzesfolgeschätzung und KMU-Test .....	16
e.)  Bürokratieentlastungsgesetz .....	17
f.)  Bürokratieabbauinitiative: Deutschland und Frankreich.....	18
II.  Schlussfolgerungen der Regulierungs-, Bürokratie- und Rechtsetzungslasten .....	19
<b>C. Europäisches Rechtsetzungsverfahren .....</b>	<b>20</b>
I.    Beteiligte Organe im Rechtsetzungsverfahren .....	20
II.  Planung und Vorlage von Rechtsvorschriften .....	21
1.  Initiativaufforderung an die Kommission.....	22
2.  Einholung von Erkenntnissen .....	23
3.  Folgenabschätzung, REFIT-Programm, OIOO-Grundsatz und Fit for future-Plattform.....	24
III.  Annahme von EU-Rechtsvorschriften .....	25
1.  Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren .....	25
2.  Der informelle Trilog .....	27
a.)  Ablauf des Verfahrens .....	28
b.)  Effizienz zu Lasten der Transparenz .....	30
c.)  Ungleicher Zugang zu Dokumenten .....	33
d.)  Interessenverbände und Lobbyismus .....	33
e.)  Beteiligung der institutionalisierten Interessenvertretung durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) .....	35
IV.  Änderung und Beeinflussung bestehender Gesetze .....	36
V.  Zusammenfassende Erkenntnisse des europäischen Rechtsetzungsverfahrens.....	37
<b>D. Europäische Umweltgesetzgebung.....</b>	<b>39</b>

I.	Der europäische Green Deal.....	40
II.	EU-Governance-Verordnung und EU-Klimagesetz .....	41
III.	Aktionsplan Kreislaufwirtschaft.....	43
IV.	Klimapaket „Fit for 55“ .....	43
V.	Abgrenzung zum nationalen (deutschen) Klimaschutzrecht.....	44
VI.	Zusammenfassende Erkenntnisse der Europäischen Umweltgesetzgebung.....	45
<b>E.</b>	<b>Regulierungsdichte anhand des Beispiels der Nachhaltigkeitsberichterstattung .....</b>	<b>46</b>
I.	Struktur und Auswirkungen der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD).....	49
1.	European Sustainability Reporting Standards (ESRS) .....	50
2.	Wesentlichkeitsanalyse .....	51
3.	Externe Prüfung und Bestandteil des Lageberichts.....	53
II.	Kritik an der CSRD .....	53
1.	Unverhältnismäßige Belastung berichtspflichtiger Unternehmen.....	53
2.	Mittelbare Inpflichtnahme kapitalmarktferner KMU .....	55
a.)	Einheitlicher KMU Standard für kapitalmarktorientierte und kapitalmarktferne KMU .....	57
b.)	Berichtsstandards für kapitalmarktorientierte KMU und freiwillige Standards für nicht kapitalmarktferne KMU.....	58
3.	Mängel im Rechtsetzungsverfahren der CSRD und den Berichtsstandards.....	61
a.)	Privilegierte Stellung der EFRAG.....	61
b.)	Verstoß gegen Art. 290 AEUV .....	63
III.	Zusammenfassung: Nachhaltigkeitsberichterstattung und CSRD ...	64
<b>F.</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>66</b>
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>VI</b>
	<b>Rechtsprechungsverzeichnis .....</b>	<b>XI</b>
	<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>XII</b>



EUR	Euro
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
FDP	Freie Demokratische Partei
IM+io	Fachmagazin IM+(TR)IO
KlimaRZ	Zeitschrift für materielles und prozessuales Klimarecht
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NKR	Normenkontrollrat
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme
RFamU	Recht der Familienunternehmen
RSB	Regulatory Scrutiny Board
OIOO-Grundsatz	One-in-one-out-Grundsatz
U. a.	Unter anderem

## A. Einleitung

Umweltzerstörung, Treibhauseffekt, Erderwärmung – der Klimawandel wirkt sich nicht nur auf die Natur aus, sondern bedroht ebenso die Gesellschaft und die Wirtschaft.<sup>1</sup> Der europäische Green Deal von 2019 ist ein ambitioniertes Programm der Europäischen Kommission, um Europa klimaneutral zu machen und die Umwelt zu schützen.<sup>2</sup> Zahlreiche Initiativen und neue Gesetze wurden bereits auf den Weg gebracht und bestehende Rechtsvorschriften überarbeitet.<sup>3</sup> Es bleibt jedoch die Frage, welche Auswirkungen die Maßnahmen zur Erreichung der Klimaneutralität auf die Wirtschaft und insbesondere auf die Unternehmen haben. Der Europäische Rat betont in seinen Schlussfolgerungen zum Klimawandel vom 12. Dezember 2019, dass der Übergang zur Klimaneutralität enorme Chancen für Wirtschaftswachstum, Märkte und Arbeitsplätze sowie technologische Entwicklungen bietet.<sup>4</sup> Das Stimmungsbild der deutschen Unternehmen zeichnet jedoch ein anderes Bild. Der Übergang zur Klimaneutralität erfordere massive Investitionen und strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft.<sup>5</sup> Die ohnehin bestehenden hohen bürokratischen Belastungen, würden durch die europäischen Vorgaben verschärft.<sup>6</sup> Hinzu kommt, dass fast alle Unternehmen in Deutschland zu den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gehören (99,3%).<sup>7</sup> Auch in der EU sind mehr als 99 % der

---

<sup>1</sup> EU-Kommission, Ursachen des Klimawandels: (Quellenverzeichnis).

<sup>2</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2019) 640 final.

<sup>3</sup> Siehe Zeitleiste am Ende: EU-Kommission, Der europäische Grüne Deal: (Quellenverzeichnis). Siehe auch u. a. Richtlinie (EU) 2022/2464, ABl. L 322/15 v. 14.12.2022; Richtlinienvorschlag, COM(2021) 802 final; Richtlinienvorschlag (EU) 2019/1937, COM(2022) 71 final; Richtlinienvorschlag, COM(2021) 803 final; Verordnung 2021/1119, ABL. L 243 v. 09.07.2021; Verordnung 2020/852, ABl. L 198/13 v. 22.06.2020; Verordnung EU 2018/1999, ABl. L 328 v. 21.12.2018; Verordnungsvorschlag, COM(2021) 805 final.

<sup>4</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 12.12.2019, EUCO 29/19, S. 1.

<sup>5</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, S. 2, 6; COM(2019) 640 final; Breitingner/Edler/ Jackwerth-Rice/Lindner/Schraad-Tischler, Good practices in mission-oriented innovation strategies and their implementation 2021; *Kruse/Wedemeier*, in: Trübe/Scholz, S. 80; *TextilWirtschaft, EU-Gesetze: Interview mit Tobias Wollermann: (Quellenverzeichnis).*

<sup>6</sup> Hundhausen *EuZW* 2023, 921; NKR, Jahresbericht 2023, S. 12, 18, 67: (Quellenverzeichnis); *TextilWirtschaft, EU-Gesetze: (Quellenverzeichnis).*

<sup>7</sup> Statistisches Bundesamt, Kleine und mittlere Unternehmen: (Quellenverzeichnis). Zugrunde gelegt wird KMU-Definition nach der Empfehlung der Kommission (2003/361/EG), ABl. L 124/36 v. 20.05.2003.

Betriebe KMU.<sup>8</sup> Besonders kleine Unternehmen verfügten über geringere personelle, organisatorische und technische Ressourcen und seien damit größeren Belastungen ausgesetzt als große Konzerne.<sup>9</sup>

Diese Arbeit analysiert die Belastungen, die europäische Vorgaben für Unternehmen mit sich bringen. Dabei wird untersucht, wie Unternehmen sich in den europäischen legislativen Prozess einbringen können. Besondere Berücksichtigung findet die Nachhaltigkeitsgesetzgebung aufgrund ihrer Aktualität und Relevanz. Nach einem allgemeinen Überblick über die Bürokratie- und Regulierungsbelastungen in Deutschland und Europa werden die europäischen und deutschen Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und zur Entlastung der Unternehmen dargestellt (0). Teil C beschreibt das europäische Rechtsetzungsverfahren, um daraus Rückschlüsse auf die Qualität der Gesetzgebung zu ziehen. Anschließend wird die europäische Umweltgesetzgebung einschließlich des europäischen Green Deal vorgestellt (D). Danach werden die zuvor gezogenen Erkenntnisse anhand der Gesetzgebung zur Nachhaltigkeitsberichterstattung, insbesondere anhand der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), veranschaulicht (0).

## **B. Herausforderungen von Regulierung, Bürokratie und Rechtsetzung für Unternehmen**

Eine Fragmentierung verschiedener nationaler Vorgaben hemme den freien Warenverkehr.<sup>10</sup> Durch einheitliche europäische Regelungen, wie die EU es in der Nachhaltigkeitsgesetzgebung anstrebt,<sup>11</sup> könnten gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden.<sup>12</sup> Dennoch sind häufig angeführte Probleme im Zuge der Gesetzgebung auf EU-Ebene und in Deutschland die Bürokratielast,

---

<sup>8</sup> EU-Kommission: Annual Report on SMEs 2022/2023: (Quellenverzeichnis).

<sup>9</sup> EU-Kommission, Die Bundesregierung/NKR, KMU-Test, S. 1: (Quellenverzeichnis); Mitteilung der Kommission, COM(2020) 103 final, S. 7; Mittelstand und Wirtschaftsunion, MittelstandsMagazin 02/2022, S. 15 ff.; Neske/Schulze How to: Wie sich Unternehmen für die Kreislaufwirtschaft aufstellen müssen, IM+io 2023, 66 (67 f.).

<sup>10</sup> TextilWirtschaft, EU-Gesetze: Interview mit Tobias Wollermann: (Quellenverzeichnis).

<sup>11</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2021) 550 final; Mitteilung der Kommission, COM(2020) 98 final; Mitteilung der Kommission, COM(2019) 640 final.

<sup>12</sup> TextilWirtschaft, EU-Gesetze: Interview mit Tobias Wollermann: (Quellenverzeichnis).

eine überbordende Regulierung für Unternehmen, Verwaltung und Bürger:innen sowie die fehlende Praxistauglichkeit von Gesetzen.<sup>13</sup> Unternehmen mahnen vor einer Schwächung im internationalen Wettbewerb und der damit verbundenen Abwanderung aus der EU sowie vor innovationshemmenden Verhältnissen.<sup>14</sup> Nachstehend werden zunächst die Bürokratie- und Regulierungslasten erläutert (A.I) und sodann die europäischen Bestrebungen zur Verbesserung der europäischen Rechtsetzung (A.I.1) sowie die deutschen Bestrebungen zum Bürokratieabbau (A.I.2) erläutert. Die Erkenntnisse werden schlussendlich zusammengefasst (A.II).

## **I. Überbürokratisierung und Überregulierung**

Die durch neue Gesetze verursachten Belastungen sind in Deutschland so hoch wie nie zuvor. Im Vergleich zu den letzten Jahren ist die Belastung durch nationale Gesetze für die Unternehmen, Behörden und Bevölkerung immens angestiegen: Im Zeitraum von Juli 2022 bis Juni 2023 um 9,3 Mrd. EUR pro Jahr und einmalig um 23,7 Mrd. EUR. Am stärksten betroffen vom einmaligen Aufwand ist die Wirtschaft mit 20,2 Mrd. EUR.<sup>15</sup> Der hohe jährliche Erfüllungsaufwand (die Gesamtheit aller messbaren Zeitaufwände und Kosten, die eine neue Regelung bei den Normadressaten, also den Bürger:innen, der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung, unmittelbar auslöst oder einspart, unterschieden wird zwischen einmaligen und laufenden Be- und Entlastungen, siehe A.I.2a.)) ist besonders auf die Steigerung der Energieeffizienzen zur Erreichung des europäischen 2030-Ziels, mindestens 55 % weniger Netto-Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 auszustößen, zurückzuführen. Für die

---

<sup>13</sup> CHEManager, Technologiefreiheit statt Denkverbote - Die Transformation zur Klimaneutralität braucht Innovationskraft anstelle von Überregulierung, S. 10; EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2016) 615 final; EU-Kommission Vertretung in Deutschland, Die Europäische Union – Mythos und Wahrheit, S. 34: (Quellenverzeichnis); Hill ZRP 2023, 221; Hundhausen EuZW 2023, 921; FDP, Bürokratieabbau für die Wirtschaft: (Quellenverzeichnis); MittelstandsMagazin 02/2022, S. 15 ff.; NKR, Jahresbericht 2023: (Quellenverzeichnis); Schroeder ZG 2016, 193.

<sup>14</sup> CHEManager, Kunststoffen zu jedem Zeitpunkt einen Wert geben - Ganzheitliche Kreislaufwirtschaft fördert Umweltschutz und sichert Wettbewerbsfähigkeit, S. 6; TextilWirtschaft, EU-Gesetze: Interview mit Tobias Wollermann: (Quellenverzeichnis); Zimmer CHE-Manager 2023, S. 10.

<sup>15</sup> NKR, Jahresbericht 2023, S. 11 ff.: (Quellenverzeichnis).



Wirtschaft wurden durch den Entwurf eines Artikelgesetzes mit dem Energieeffizienzgesetz (EnEfG) und Änderungen zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) sowie zur 9. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchV) Kosten in Höhe von 286 Mio. EUR ermittelt.<sup>16</sup>

Als zentrale Ursachen für zu viel Bürokratie in Deutschland wird häufig die mangelhafte Qualität in der Gesetzgebung angeführt. Konkret wird die Praxistauglichkeit, die Komplexität und die Unverständlichkeit der Gesetze kritisiert.<sup>17</sup> Diese Aspekte seien auf das deutsche Streben nach Einzelfallgerechtigkeit zurückzuführen, sodass detaillierte Regelungen für jeden Einzelfall getroffen würden.<sup>18</sup> Die mangelnde Qualität der deutschen Gesetze und die Einzelfallgerechtigkeit resultierten einerseits aus spezielle Interessen von Verbänden, Politikern und Fachverwaltungen, die sich über Jahrzehnte in Regelungen, die immer wieder nachjustiert würden, eingefunden hätten.<sup>19</sup> Andererseits wird kritisiert, dass die Bundesregierung Bestimmungen zur Einbindung der Ressorts, des Normenkontrollrats (unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung, das alljährlich den Zeitaufwand und die Kosten, die durch neue Gesetze entstehen untersucht, siehe A.I a.)) und betroffener Länder, Verbände und interessierter Kreise sowie die gemachten Vorschläge der genannten Akteure im Gesetzgebungsprozess ignoriert. Dies hätte die defizitäre Qualität der Gesetzgebung, aufwändige Korrekturen und Verzögerungen im Vollzug zur Folge.<sup>20</sup>

Auch der Föderalismus trage zur Komplexität der Gesetze bei. Die mannigfaltigen Entscheidungsstrukturen und Zuständigkeiten hemmten das Aufsetzen

---

<sup>16</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2019) 640 final, S. 5; NKR, Jahresbericht 2023, S. 12, 67: (Quellenverzeichnis).

<sup>17</sup> Profil - Das bayerische Genossenschaftsblatt, Interview mit Dr. Klaus-Heiner Röhl: (Quellenverzeichnis).

<sup>18</sup> Hill ZRP 2023, 221; Jann ZRP 2023, 247 (249 f.); NKR, Jahresbericht 2023, S. 17, (Quellenverzeichnis); Profil - Das bayerische Genossenschaftsblatt, Interview mit Dr. Klaus-Heiner Röhl: (Quellenverzeichnis).

<sup>19</sup> Jann ZRP 2023, 247 (249 f.)

<sup>20</sup> NKR, Jahresbericht 2023, S. 5: (Quellenverzeichnis); Profil - Das bayerische Genossenschaftsblatt, Interview mit Dr. Klaus-Heiner Röhl: (Quellenverzeichnis).

einfacher Regelwerke.<sup>21</sup> Zusätzlich wird dem deutschen Gesetzgeber vorgeworfen, EU-Recht in Deutschland durch zusätzliche Vorgaben zu verschärfen, also in erster Linie EU-Richtlinien überschießend umsetzen (sogenanntes Gold Plating).<sup>22</sup> Die Umsetzung der komplexen Gesetze werde in Deutschland durch die schlechte Digitalisierung, den Personalmangel und damit den mangelhaften Verwaltungsvollzug erschwert. Es entstünden dadurch zusätzliche Bürokratielasten.<sup>23</sup>

Aufgrund der Vielzahl von Bereichen mit ausschließlicher oder geteilter EU-Zuständigkeit ergibt sich ein erheblicher Anteil des Erfüllungsaufwands aus der Umsetzung von EU-Recht. So gründen um die 57 % des laufenden Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft auf europäischen Vorgaben. Der hohe Anteil an Vorgaben der EU am gesamten Erfüllungsaufwand verdeutliche, dass Maßnahmen zur Begrenzung der Folgekosten nicht nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene erfolgen müssen.<sup>24</sup> Entsprechende europäische Maßnahmen, um die Qualität und Effektivität der EU-Rechtsvorschriften zu verbessern, werden auf den folgenden Seiten dargestellt.

## 1. EU-Agenda für Bessere Rechtsetzung

Die Problematik rund um Bürokratie- und Regulierungslasten ist auch in Brüssel bekannt. So hat die EU-Kommission bereits im Jahr 2002 eine Initiative für bessere Rechtsetzung gestartet.<sup>25</sup> Unter der Leitung von Jean-Claude Juncker (der sogenannten „Juncker-Kommission“) hat die Kommission 2015 die

---

<sup>21</sup> Jann ZRP 247 (250); NKR, Jahresbericht 2023, S. 4, 44: (Quellenverzeichnis); Profil - Das bayerische Genossenschaftsblatt, Interview mit Dr. Klaus-Heiner Röhl: (Quellenverzeichnis).

<sup>22</sup> Bt. Drucksache 19/22840; Hill ZRP 2023, 221 (222); Kabinettsbeschluss v. 04.06.2014, Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014, S. 7; Profil - Das bayerische Genossenschaftsblatt, Interview mit Dr. Klaus-Heiner Röhl: (Quellenverzeichnis).

<sup>23</sup> Stiftung Familienunternehmen, Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study, Vol.1 - Vol. 4 2023 (Quellenverzeichnis); Meister-Scheufelen/Wurster RFamU 2023, 563; NKR, Jahresbericht 2023, S. 43 ff.: (Quellenverzeichnis).

<sup>24</sup> NKR, Jahresbericht 2023, S. 18: (Quellenverzeichnis).

<sup>25</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, KOM(2002) 275 endg.

„Agenda für Bessere Rechtsetzung“ eingeführt, die vorangegangene Initiativen weiterentwickelt.<sup>26</sup> Das Vorhaben inkludiert u. a. den Abbau von investitionshemmenden Hindernissen und Bürokratie und die Vereinfachung von Konsultationen der Öffentlichkeit sowie bestehender EU-Rechtsvorschriften.<sup>27</sup> Niedergeschrieben sind die Rahmenbedingungen der Agenda in der interinstitutionellen Vereinbarung.<sup>28</sup> Dieser könne nach Art. 295 AEUV Rechtsverbindlichkeit zugesprochen werden.<sup>29</sup> Darüber hinaus finden sich die Bestimmungen und Programme in zahlreichen Mitteilungen der Kommission und auf der Internetpräsenz der Kommission.<sup>30</sup> Eine bessere Rechtsetzung, Verringerung des Verwaltungsaufwands und Rationalisierung der Berichtspflichten ist auch Teil der Mitteilung der Kommission zur langfristigen Wettbewerbsfähigkeit vom 16. März 2023<sup>31</sup> und des Arbeitsprogramms der Kommission für 2024<sup>32</sup>. Erstere enthält zudem das ambitionierte Ziel der Kommission, die Bürokratiekosten, die aus Berichtspflichten resultieren, um 25 % abzubauen.<sup>33</sup>

#### a.) Folgenabschätzung

Seit 2003 prüft die Kommission vor dem Abschluss eines Vorschlags für einen neuen Rechtsakt in Folgenabschätzungen, ob die EU Maßnahmen ergreifen muss und welche Auswirkungen diese hätten. Die Folgenabschätzung dient somit als Faktengrundlage für den Rechtsetzungsprozess. Die Folgenabschätzungen werden für Legislativvorschläge, nicht-legislative Initiativen (z. B. Finanzprogramme oder Empfehlungen für Verhandlungen im Rahmen internationaler Übereinkommen), Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte praktiziert, bei denen erhebliche wirtschaftliche, soziale oder ökologische

---

<sup>26</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2015) 215 final; Mitteilung der Kommission, KOM(2010) 543 endg. vom 8. Oktober 2010; Mitteilung der Kommission, COM(2012) 746 final.

<sup>27</sup> EU-Kommission, Bessere Rechtsetzung – warum und wie?: (Quellenverzeichnis); Mitteilung der Kommission, COM(2021) 219 final; Mitteilung der Kommission, COM(2016) 615 final.

<sup>28</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung, ABl. L 123 v. 12.05.2016.

<sup>29</sup> Schroeder ZG 2016,193 (196).

<sup>30</sup> Siehe u. a. EU-Kommission, Bessere Rechtsetzung – warum und wie?: (Quellenverzeichnis); Mitteilung der Kommission, COM(2021) 219 final; Mitteilung der Kommission, COM(2016) 615 final, S. 9; Mitteilung an die Kommission, C(2015) 3262 final; Schroeder ZG 2015, 193 (200).

<sup>31</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2023) 168 final

<sup>32</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2023) 638 final.

<sup>33</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2023) 168 final, S. 28.

Auswirkungen zu erwarten sind. Die Ergebnisse der Folgenabschätzung werden in einem Bericht zusammengefasst. Der im Jahr 2015 eingerichtete Ausschuss für Regulierungskontrolle (RSB, Regulatory Scrutiny Board) überprüft die Qualität der Folgenabschätzungen, Evaluierungen und Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften und nimmt zu den Entwürfen der entsprechenden Berichte Stellung. Der Ausschuss setzt sich aus Expert:innen der Kommission und externen Sachverständigen zusammen. Der finale Folgenabschätzungsbericht enthält eine Darstellung der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen, insbesondere auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit. Zudem gibt er einen Überblick darüber, wer auf welche Weise von der Initiative betroffen ist, sowie die Strategie und die Ergebnisse von Konsultationen. Der Bericht wird an Rat und Parlament weitergeleitet. Zu den Folgenabschätzungen kann in verschiedenen Phasen durch Bürger:innen und Interessenträger:innen über das Internetportal „Ihre Meinung zählt“ Stellung bezogen werden.<sup>34</sup> *Schroeder* fordert eine Beteiligung des Unionsgesetzgebers an den Folgenabschätzungen, insbesondere dann, wenn der Gesetzgeber den von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsakt wesentlich ändert.<sup>35</sup>

#### b.) Regulatory Fitness and Performance Programme - REFIT

Im Jahr 2012 startete die Kommission das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT). Das Vorhaben hat die Verringerung aller Arten von unnötigen Regulierungskosten für Bürger:innen, Unternehmen und öffentliche Verwaltungen sowie die Modernisierung des bestehenden EU-Rechts, insbesondere durch Digitalisierung und Vereinfachung des EU-Rechtsbestands (Acquis) zum Ziel. EU-Gesetze sollen so verfasst sein, dass sie einfacher zu befolgen sind. Das Programm basiert auf Erkenntnissen aus Folgenabschätzungen, Evaluierungen und Eignungsprüfungen. Es soll sicherstellen, dass die Verringerung des Verwaltungsaufwands nicht zu einer ungerechtfertigten Deregulierung oder Absenkung politischer

---

<sup>34</sup> EU-Kommission, Folgenabschätzungen: (Quellenverzeichnis); Ihre Meinung zählt - Öffentliche Konsultationen und Rückmeldungen: (Quellenverzeichnis); Mitteilung der Kommission, COM(2016) 615 final, S. 9; Mitteilung an die Kommission, C(2015) 3262 final.

<sup>35</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung, ABl. L 123 v. 12.05.2016, S. 4, Ziff. 14, 15; *Schroeder ZG* 2015, 193 (204 f.)

Ziele und Standards führt.<sup>36</sup> Die Kommission verfolgt diese Bemühungen zur Verbesserung der Rechtsvorschriften mit Hilfe des REFIT Scoreboards. Auf der Internetseite wird ein Überblick über die Vereinfachungsinitiativen und ihren Status in einer Vielzahl von Politikbereichen gegeben.<sup>37</sup> In einer jährlichen Aufwandserhebung (Annual Burden Survey) werden die REFIT-Arbeiten im jeweiligen Jahr abgebildet.<sup>38</sup> Das REFIT-Programm inkludiert den „One in-one out-Grundsatz“ sowie die „Fit for Future-Plattform“.<sup>39</sup>

### c.) One-in-one-out-Grundsatz

Gemäß dem in 2021 erprobten und in 2022 eingeführten One-in-one-out-Grundsatz (im Folgenden OIOO-Grundsatz) sollen die Auswirkungen und Kosten der Umsetzung von Gesetzen für Einzelpersonen und Unternehmen in den Fokus gerückt werden. Konkret sollen neue Belastungen aufgrund von Vorschlägen der Kommission durch die Beseitigung vergleichbarer bereits bestehender Belastungen in demselben Politikbereich kompensiert werden. Es soll jedoch nicht stringent für ein neues Gesetz ein altes Gesetz abgeschafft werden.<sup>40</sup>

Laut dem Annual Burden Survey von 2022 basiert der Ansatz auf dem EU-Standardkostenmodell und einer Schätzung der Kosten und Einsparungen, die sich aus den Legislativvorschlägen der Kommission und den bestehenden Rechtsakten der Kommission ergeben. Der Fokus liegt darauf, die Gesamtbelastung für Unternehmen und Bürger:innen zu begrenzen, anstatt nur die Anzahl der Initiativen oder den aktuellen Bestand an kumulierten Kosten heranzuziehen. Der Ansatz erstreckt sich sowohl auf Anpassungskosten als auch auf Bürokratiekosten, die in den Folgenabschätzungen ausgewiesen werden. Anpassungskosten umfassen beispielsweise Kosten für die Modernisierung

---

<sup>36</sup> EU-Kommission, Annual Burden Survey 2022, S. 7 ff.: (Quellenverzeichnis); EU-Kommission, Bessere Rechtsetzung – warum und wie?: (Quellenverzeichnis); REFIT: (Quellenverzeichnis); Mitteilung der Kommission, COM(2021) 219 final, S. 8 ff.; Mitteilung der Kommission, COM(2012) 746 final.

<sup>37</sup> EU-Kommission, REFIT Scoreboard: (Quellenverzeichnis).

<sup>38</sup> EU-Kommission, General Publications: Annual Burden Survey: (Quellenverzeichnis).

<sup>39</sup> EU-Kommission, Annual Burden Survey 2022, S. 7 ff.: (Quellenverzeichnis).

<sup>40</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2021) 219 final, S. 11.

von Produktionsanlagen, die Verringerung von Umweltschäden und die Verbesserung der öffentlichen Gesundheit. Diese Kosten werden so weit wie möglich u. a. durch Finanzprogramme und technische Hilfen für KMU kompensiert. Die wiederkehrenden und einmaligen Bürokratiekosten im Zusammenhang mit Meldungen, Berichten, Informationskennzeichnungen, Genehmigungen, Zulassungen und Bescheinigungen werden im selben Politikbereich ausgeglichen.<sup>41</sup>

Fraglich ist, wie der OIOO-Grundsatz mit der Nachhaltigkeitsgesetzgebung und insbesondere mit den vielen Gesetzespaketen im Rahmen des europäischen Green Deal vereinbar ist. So scheint der Politikbereich Klima und Energie am stärksten durch neue Gesetze und Gesetzesänderungen betroffen zu sein und damit mit dem Ansatz zu kollidieren.<sup>42</sup> Gemäß der Annual Burden Survey von 2022 hat die Kommission seit Januar 2022 im Rahmen ihres OIOO-Grundsatzes Vorschläge vorgelegt, die die Bürokratiekosten um 7,3 Mrd. EUR verringern. D. h. die Initiativen, die die Kommission im Jahr 2022 vorgelegt hat, sollen mehr Einsparungen bei den Bürokratiekosten gebracht haben als die neuen Kosten, die sie Einzelpersonen und Unternehmen auferlegt haben. Die netto Einsparungen sollen in fünf von sechs Politikbereichen höher gewesen sein als neue Bürokratiekosten. Lediglich der Green Deal hat neue Kosten in Höhe von 2 Mrd. EUR netto verursacht. Den größten Beitrag zum neuen Verwaltungsaufwand lieferten die Legislativvorschläge zu Verpackungen und Verpackungsabfällen mit 1,3 Mrd. EUR. Der hohe Verwaltungsaufwand wird u. a. damit begründet, dass mit dem Green Deal neue Rechtsvorschriften in Sektoren oder Bereichen eingeführt wurden, die zuvor nicht reguliert waren.<sup>43</sup>

Auffallend ist, dass der im Hinblick auf die umfassenden Anforderungen an Unternehmen besonders umstrittene Vorschlag für die Richtlinie über die

---

<sup>41</sup> EU-Kommission, Annual Burden Survey 2022, S. 13: (Quellenverzeichnis).

<sup>42</sup> EU-Kommission, Annual Burden Survey 2022, S. 15: (Quellenverzeichnis); Green 10, Open Letter to EP on one-in-one-out-principle: (Quellenverzeichnis); Deutscher Naturschutzring, Weitere Deregulierung passt mit Grünem Deal nicht zusammen: (Quellenverzeichnis); Hundhausen EuZW 2023, 921 (922).

<sup>43</sup> EU-Kommission, Annual Burden Survey 2022, S. 15: (Quellenverzeichnis).

Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937 (sogenannte Lieferkettenrichtlinie)<sup>44</sup>, mit null Euro Bürokratiekosten aufgeführt ist. Für den Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/125/EG (sogenannte Ökodesign-Verordnung), ein sehr aufwendiges und kompliziertes Gesetz<sup>45</sup>, wurden ebenso keine Bürokratiekosten ermittelt.<sup>46</sup> Es sei zweifelhaft, ob diese Zahlen die tatsächlichen Bürokratiekosten bzw. die Belastungen der Unternehmen widerspiegeln.<sup>47</sup> Eine kritische Betrachtung des OIOO-Grundsatzes sei auch vor dem Hintergrund geboten, dass die Datengrundlage auf Schätzungen von Gesetzesentwürfen basiere, das finale Gesetz vom Gesetzesentwurf abweichen könne und schließlich die zunächst veranschlagten Kosten höher oder geringer ausfallen könnten.<sup>48</sup> Wenn man außerdem nicht nur die Bürokratiekosten, sondern auch den gesamten Erfüllungsaufwand von Rechtsakten berücksichtigen würde, fielen die Belastungen erheblich höher aus.<sup>49</sup>

Die Effektivität des OIOO-Grundsatzes wurde vom Europäischen Parlament über seinen JURI-Ausschuss, den für die bessere Rechtsetzung zuständigen Hauptausschuss, geprüft. Auf Ersuchen des Ausschusses wurde eine Studie vom Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs in Auftrag gegeben. In der Studie wird kritisiert, dass unklar ist, welche konkreten Faktoren als Belastungen für Bürger:innen sowie Unternehmen eingestuft werden.<sup>50</sup> Das Konzept diene lediglich als Instrument zur Reduzierung der Gesetzgebung im Hinblick auf die Anzahl der Rechtsinstrumente, jedoch weniger im

---

<sup>44</sup> Europäischer Wirtschaft- und Sozialausschuss Stellungnahme v. 13.7.2022, INT/973-EESC-2022, Nr. 1.8; Nietsch/Wiedmann CCZ 2022, 125; Stöbener de Mora/Noll EuZW 2023, 14.

<sup>45</sup> Petersen/Massow ZUR 2023, 67.

<sup>46</sup> EU-Kommission, Annual Burden Survey 2022, S. 29: (Quellenverzeichnis).

<sup>47</sup> Hundhausen EuZW 2023, 921 (922); Volkery, Die EU rechnet sich den Bürokratieabbau schön: (Quellenverzeichnis).

<sup>48</sup> EU-Kommission, Annual Burden Survey 2022: (Quellenverzeichnis); Volkery, Die EU rechnet sich den Bürokratieabbau schön: (Quellenverzeichnis).

<sup>49</sup> NKR, Jahresbericht 2023, S. 19: (Quellenverzeichnis).

<sup>50</sup> Helen Xanthaki, Study: The 'one in, one out' principle - A real better lawmaking tool?, S. 9: (Quellenverzeichnis).

Hinblick auf die Anzahl der einzelnen Bestimmungen und auch weniger im Hinblick auf den Inhalt dieser Bestimmungen. Es befasse sich nicht mit der Qualität der Rechtsvorschriften.<sup>51</sup> Es wird empfohlen, den Stil der Abfassung von EU-Rechtsvorschriften zu überarbeiten und die Kommunikation mit Bürger:innen zu verbessern.<sup>52</sup>

Auch die finanzorientierte Form des Ansatzes wird kritisiert. Der Ansatz sei zu sehr auf finanzielle Belastungen beschränkt. Es sei wünschenswert, dass der Ansatz eine umfassende Bewertung der Qualität von Rechtsvorschriften vornimmt. Dabei sollten auch unnötige finanzielle Belastungen berücksichtigt werden, ohne jedoch alle anderen Faktoren wie die Ziele des Gesetzgebers bei Gesetzesvorhaben auszuschließen.<sup>53</sup> Zudem wird die Evidenzbasierung der Berechnungen und die Möglichkeit zur Überprüfung durch Interessenvertreter:innen und Institutionen in Frage gestellt. Es sei wichtig, dass die Zahlen transparent angeben, was eingeführt und was zurückgezogen wird. Die verwendeten Finanzdaten seien tendenziell vage und die finanzielle Bewertung des Verwaltungsaufwands zu unkonkret und intransparent.<sup>54</sup> Die Kommission lasse auch offen, auf welcher Ebene die Kompensation bzw. der Ausgleich zwischen alten und neuen Bestimmungen erfolgt, ob auf der Ebene einer Bestimmung, d.h. eines Artikels innerhalb eines EU-Rechtsaktes, oder auf der Ebene ganzer Texte.<sup>55</sup>

#### d.) Fit for Future

Im Mai 2020 richtete die Kommission die Plattform „Fit for Future“ ein. Auf Basis eines Jahresarbeitsprogrammes sammelt diese Daten, Erkenntnisse und Beiträge über das Potenzial zur Verringerung des Verwaltungsaufwands und

---

<sup>51</sup> Helen Xanthaki, Study: The 'one in, one out' principle - A real better lawmaking tool?, S. 12: (Quellenverzeichnis).

<sup>52</sup> Helen Xanthaki, Study: The 'one in, one out' principle - A real better lawmaking tool?, S. 14 ff.: (Quellenverzeichnis).

<sup>53</sup> Helen Xanthaki, Study: The 'one in, one out' principle - A real better lawmaking tool?, S. 7 f.: (Quellenverzeichnis).

<sup>54</sup> Helen Xanthaki, Study: The 'one in, one out' principle - A real better lawmaking tool?, S. 9: (Quellenverzeichnis); Giovanni Sartor, The way forward for better regulation in the EU - better focus, synergies, data and technology: (Quellenverzeichnis).

<sup>55</sup> Helen Xanthaki, Study: The 'one in, one out' principle - A real better lawmaking tool?, S. 13: (Quellenverzeichnis).



zur Vereinfachung der dort aufgeführten Rechtsvorschriften der Union. Weiterhin bewertet diese, ob die geltenden Rechtsvorschriften der Union und ihre Ziele angesichts der Notwendigkeit, neue Herausforderungen zu bewältigen, nach wie vor angemessen sind. Dabei wird auch die Digitalisierung berücksichtigt. Die Plattform gibt entsprechende Stellungnahmen ab. Die Plattform setzt sich aus einer Gruppe Behördenvertreter:innen und einer Gruppe der Interessenträger:innen zusammen. Die Gruppe der Behördenvertreter:innen besteht aus 30 Vertreter:innen der nationalen, regionalen und kommunalen Behörden der Mitgliedstaaten und des Ausschusses der Regionen. Mitglieder:innen der Gruppe der Interessenträger:innen sind der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der drei Vertreter:innen benennt, sowie 19 von der Generalsekretärin der Kommission zur Vertretung eines gemeinsamen Interesses von Interessenträger:innen in einem bestimmten Politikbereich benannte Sachverständige. Die zur Vertretung eines gemeinsamen Interesses benannten Sachverständigen vertreten die gemeinsamen politischen Vorstellungen verschiedener Organisationen von Interessenträger:innen. Sie vertreten Unternehmen, insbesondere KMU, Sozialpartner:innen und Organisationen der Zivilgesellschaft, die über unmittelbare Erfahrung in der Anwendung von Unionsrecht verfügen.<sup>56</sup>

Im Bereich „Ihre Meinung zählt – Vereinfachen“ des Portals (siehe ausführlich dazu unter A.II.2) können die Interessengruppen auch direkt konkrete Vorschläge machen und zur Vereinfachung und effizienteren Gestaltung des EU-Rechts zum Wohl der Bürger:innen oder Unternehmen beitragen, die in die Arbeit der Expertengruppe der Kommission, der Fit for Future-Plattform einfließen sollen. Die Plattform nimmt relevante Vorschläge zum laufenden Jahresarbeitsprogramm im Laufe des Jahres auf. Vorschläge zu anderen Themen, die nicht im Programm vorgesehen sind, werden für die nächsten Jahresarbeitsprogramme berücksichtigt.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Beschluss v. 11.05.2020, ABl. C 163/6; EU-Kommission, Plattform "Fit for Future": (Quellenverzeichnis).

<sup>57</sup> EU-Kommission, Ihre Meinung zählt: Vereinfachen: (Quellenverzeichnis).

## 2. Bestrebungen zum Bürokratieabbau in Deutschland

Mehrere Mitgliedstaaten haben den OIOO-Grundsatz bereits in unterschiedlicher Weise umgesetzt.<sup>58</sup> Deutschland hat dies im Rahmen der am 01. Januar 2015 in Kraft getretenen Bürokratiebremse ebenfalls getan.<sup>59</sup> Deutschland hat sogar die europaweite Einführung der Regelung initiiert.<sup>60</sup> Nachstehend werden die Bestrebungen der Bundesregierung zum Bürokratieabbau chronologisch dargestellt.

### a.) Normenkontrollrat

Deutschland verfolgt seit 2006 einen strategischen Ansatz zur Reduzierung der Regulierungskosten. Im Jahr 2006 wurde der Nationale Normenkontrollrat (NKR) als Pendant zum Regulatory Scrutiny Board der EU eingerichtet.<sup>61</sup> Der NKR ist beim Bundesministerium für Justiz angesiedelt und besteht aus zehn Mitglieder:innen. Der NKR ist ein unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung, des Deutschen Bundestages und des Bundesrates für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Er unterliegt dem Normenkontrollratsgesetz. Demnach prüft er insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürger:innen, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft (§ 1 Abs. 3 NKRKG). Der Erfüllungsaufwand umfasst gemäß § 2 NRKG den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift den Normadressaten entstehen. Inkludiert sind auch die Bürokratiekosten, also administrativer Aufwand, der natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entsteht. Informationspflichten bezeichnen bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu

---

<sup>58</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2021) 219 final, S. 11.

<sup>59</sup> BMWK, Bürokratiebremse / Konzeption einer One in, one out – Regel: (Quellenverzeichnis); Kabinettsbeschluss v. 11.12.2014, Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie, S. 2 f.

<sup>60</sup> Kabinettsbeschluss v. 11.12.2014, Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie, S. 3; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, S. 63; Auswärtiges Amt, Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft: (Quellenverzeichnis).

<sup>61</sup> Kabinettsbeschluss v. 25.04.2006, Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung; NKR, Aufgabe: (Quellenverzeichnis); NKR, Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats zur Anhörung zum Bürokratieabbau des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 21.02.2024, S. 4: (Quellenverzeichnis).

beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Der Erfüllungsaufwand wird unterteilt in einmalige und laufende Be- und Entlastungen. Die Ermittlung und Darstellung basiert auf einem von der Regierung verpflichtend anzuwendenden Methodenleitfaden. Der NKR prüft auf der Basis dieser Methodik und unter Hinzuziehung von Einschätzungen der betroffenen Normadressaten die von den Ministerien dargestellten Folgekosten.<sup>62</sup> Der Bürokratiekostenindex zeigt die Belastungen der Unternehmen durch Informationspflichten auf und verdeutlicht, wie sich diese im Laufe der Zeit verändern. Das Statistische Bundesamt erhebt den Bürokratiekostenindex seit 2012.<sup>63</sup>

Der NKR führt außerdem den sogenannten Digital-Check durch. Dabei wird überprüft, inwieweit die Möglichkeiten der digitalen Umsetzung neuer Regelungen bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs berücksichtigt wurden.<sup>64</sup>

Bevor der Entwurf einer Gesetzesvorlage der Bundesregierung zum Beschluss vorgelegt wird, müssen die Bundesministerien im Rahmen der Ressortabstimmung und der NKR den Regelungsentwurf prüfen. Auch Legislativvorschläge der EU werden hinsichtlich möglicher Folgekosten für die Normadressaten in Deutschland überprüft.<sup>65</sup> Nach Inkrafttreten eines Gesetzes erfolgt eine Überprüfung der Folgekosten von Gesetzen durch das Statistische Bundesamt. Nach drei bis fünf Jahren erfolgt eine Überprüfung der Kosten und der Wirksamkeit entsprechender Gesetze.<sup>66</sup> Der NKR gibt an, gemeinsam mit der Bundesregierung erreicht zu haben, dass die Bürokratiekosten für die Wirtschaft gegenüber dem Ausgangswert von 2006 um 25% reduziert wurden.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Kabinettsbeschluss v. 25.04.2006, Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung; NKR, Aufgabe: (Quellenverzeichnis); Jahresbericht 2023, S. 15, 61: (Quellenverzeichnis).

<sup>63</sup> NKR, Aufgabe: (Quellenverzeichnis); Jahresbericht 2023, S. 15: (Quellenverzeichnis).

<sup>64</sup> NKR, Aufgabe: (Quellenverzeichnis); Jahresbericht 2023, S. 37: (Quellenverzeichnis).

<sup>65</sup> NKR, Aufgabe: (Quellenverzeichnis); Jahresbericht 2023, S. 19: (Quellenverzeichnis).

<sup>66</sup> NKR, Aufgabe: (Quellenverzeichnis).

<sup>67</sup> NKR, Aufgabe: (Quellenverzeichnis).

b.) Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung

Die Bundesregierung hat insgesamt über 150 Einzelprojekte zur Reduzierung von Bürokratie mit ihren Arbeitsprogrammen zur besseren Rechtsetzung aus den Jahren 2012, 2014, 2016 und 2018 gestartet.<sup>68</sup>

Basierend auf dem Arbeitsprogramm zur besseren Rechtsetzung vom 04. Juni 2014 hat die Bundesregierung am 11. Dezember 2014 das Eckpunktepapier zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie vorgelegt. Im Zuge dessen wurde die Bürokratiebremse im Sinne einer One-in-one-out-Regel eingeführt.<sup>69</sup>

c.) Bürokratiebremse: One in, one out-Regel in Deutschland

Am 1. Juli 2015 trat die deutsche „One in, one out“-Regelung (auch Bürokratiebremse genannt) in Kraft. Die Regelung wurde durch Kabinettsbeschluss vom 11. Dezember 2014 und den beschlossenen Eckpunkten zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie eingeführt.<sup>70</sup> Jedes Regelungsvorhaben, das die Wirtschaft belastet, soll als „In“ spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode durch eine entlastende Vorgabe, ein „Out“, kompensiert werden. Dadurch soll der jährliche Erfüllungsaufwand dauerhaft begrenzt werden. Die Regel wird grundsätzlich für alle Regelungen angewendet, die sich auf den laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auswirken. Einmaliger Erfüllungsaufwand (Umstellungsaufwand) bleibt unberücksichtigt. Der Erfüllungsaufwand von Privatpersonen und der Verwaltung wird nicht berücksichtigt. Vorhaben, die sich aus der 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben ergeben, die also aufgrund von EU-Richtlinien in deutsches Recht überführt werden, werden nicht berücksichtigt. Auch der Aufwand von EU-Verordnungen wird nicht erfasst.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> Die Bundesregierung, Die Programmatik der Bundesregierung zur besseren Rechtsetzung: (Quellenverzeichnis).

<sup>69</sup> Kabinettsbeschluss v. 04.06.2014, Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014; Kabinettsbeschluss vom 11.12.2014, Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie.

<sup>70</sup> BMWK, Bürokratiebremse / Konzeption einer One in, one out – Regel: (Quellenverzeichnis); Kabinettsbeschluss v. 11.12.2014, Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie.

<sup>71</sup> BMWK, Bürokratiebremse / Konzeption einer One in, one out – Regel: (Quellenverzeichnis); NKR, Jahresbericht 2023, S. 18 ff.: (Quellenverzeichnis).

Die Nichteinbeziehung von EU-Recht und von einmaligen Erfüllungsaufwänden wird vom NKR stark kritisiert: Im Berichtszeitraum von Juli 2022 bis Juni 2023 wurden Belastungen („Ins“) von rund 110 Mio. EUR durch Entlastungen („Outs“) von rund 636 Mio. EUR ausgeglichen. Insgesamt resultierte daraus ein „Out“ von rund 526 Mio. EUR. Würden die oben genannten Ausnahmen einbezogen, ergäbe sich keine positive Bilanz, sondern Belastungen in Milliardenhöhe. Die Bilanzierung spiegele weder die Realität noch die Wahrnehmung der Wirtschaft wider. Denn in den vergangenen Jahren habe sich der jährliche Erfüllungsaufwand für Unternehmen zwar statistisch verringert. Diese Entlastung scheine bei den Unternehmen aber nicht anzukommen und die Bürokratieabbaumaßnahmen würden für die Unternehmen als nicht wirksam wahrgenommen. So führt der NKR im Jahresbericht von 2023 die Änderung des Gebäudeenergiegesetzes an, wodurch der Wirtschaft laufender Erfüllungsaufwand in Höhe von 3,6 Mrd. EUR entsteht, der nicht in der offiziellen Bilanz abgebildet wird, da es sich um EU-Recht handelt.<sup>72</sup> Der NKR plädiert dafür, auch EU-Recht mit in die Analyse einzubeziehen, denn für die Normadressaten spiele es keine Rolle, ob der Erfüllungsaufwand durch nationale Gesetzgebung oder durch die Umsetzung von EU-Recht hervorgerufen wird. Auch einmalige Belastungen der Wirtschaft sollten mit in den Ansatz aufgenommen werden, sodass diese über den OIOO-Ansatz kompensiert werden können.<sup>73</sup> Vorgeschlagen wird außerdem die Einführung einer „One in two out“-Regelung für Bürokratiekosten, d. h. für jede die Wirtschaft belastende Vorschrift soll spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode eine Entlastung in doppelter Höhe erzielt werden.<sup>74</sup>

#### d.) Gesetzesfolgenabschätzung und KMU-Test

In Deutschland müssen alle Ministerien die Auswirkungen eines Gesetzesvorhabens in einer Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) darlegen (§§ 43 und 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sowie § 1 Absatz 3 und § 4 Absatz 2 NKRG). Als Gesetzesfolge zu bestimmen ist der Erfüllungsaufwand.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> NKR, Jahresbericht 2023, S. 20 f.: (Quellenverzeichnis).

<sup>73</sup> NKR, Jahresbericht 2023, S. 21: (Quellenverzeichnis).

<sup>74</sup> NKR, Jahresbericht 2023, S. 4, 18: (Quellenverzeichnis).

<sup>75</sup> Die Bundesregierung/NKR, KMU-Test: (Quellenverzeichnis).

Bekanntermaßen sind KMU durch die Umsetzung rechtlicher Regelungen oftmals besonders hohen Belastungen ausgesetzt. Mit dem Arbeitsprogramm „Bessere Rechtsetzung 2014“ und den Eckpunkten zum Bürokratieabbau hat die Bundesregierung den Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) beschlossen, um den Rechtsetzungsprozess zu verbessern.<sup>76</sup>

#### e.) Bürokratieentlastungsgesetz

Am 28. Juli 2015 hat die Bundesregierung das erste Bürokratieentlastungsgesetz veröffentlicht. Das Gesetz soll die Eckpunkte des Kabinettsbeschlusses vom 11. Dezember 2014 durch spürbare Entlastungen für die mittelständische Wirtschaft und kurzfristige Maßnahmen zur Reduzierung von Bürokratie umsetzen. Dazu gehören Gesetzesänderungen im Handelsrecht, in Statistikgesetzen, im Energiebereich sowie im Steuerrecht.<sup>77</sup> Derzeit sind drei weitere Bürokratieentlastungsgesetze in Kraft. Das BEG II vom 30. Juni 2017 konzentriert sich u. a. durch den Wegfall der steuerrechtlichen Aufbewahrungsfrist für bestimmte Lieferscheine und die Anhebung der Pauschalierungsgrenzen für Rechnungen über Kleinbeträge, auf Gesetzesanpassungen und Entlastungen für kleine Betriebe wie Handwerksbetriebe.<sup>78</sup> Das BEG III vom 22. November 2019 umfasst vor allem die Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsmeldung und die Vereinfachung der Vorschriften der Abgabenordnung zur elektronischen Archivierung.<sup>79</sup>

Das Bundeskabinett hat am 13. März 2024 das neue Bürokratieentlastungsgesetz (BEG IV) beschlossen, um dem Anstieg der immensen Bürokratiekosten entgegenzuwirken.<sup>80</sup> Gemäß NKR hat die Bundesregierung die Chance, ein Entlastungsvolumen von 1 Mrd. Euro pro Jahr zu erreichen und damit dem

---

<sup>76</sup> Die Bundesregierung/NKR, KMU-Test: (Quellenverzeichnis); Kabinettsbeschluss v. 04.06.2014, Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014; Kabinettsbeschluss vom 11.12.2014, Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie, S. 3.

<sup>77</sup> Bt. Drucksache 18/4948.

<sup>78</sup> Bt. Drucksache 18/9949.

<sup>79</sup> Bt. Drucksache 19/13959.

<sup>80</sup> Bt. Drucksache 20/9000; BMJ, Referentenentwurf BEG IV: (Quellenverzeichnis).

Kostenanstieg Einhalt zu gebieten.<sup>81</sup> Maßnahmen des Gesetzes sind u. a. die Überprüfung von Informationspflichten, eine Verkürzung von Aufbewahrungspflichten und die Aufhebung von Schriftformerfordernissen und damit die Herabsetzung auf die Textform.<sup>82</sup>

f.) Bürokratieabbauinitiative: Deutschland und Frankreich

Am 9. Oktober 2023 haben Deutschland und Frankreich beschlossen, eine Initiative zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands durch EU-Regulierung zu starten. Es wird dafür plädiert, die Bürokratiekosten auf EU-Ebene nach dem deutschen Vorbild zu erfassen. Neben weiteren Vorhaben sollen Berichtspflichten abgebaut und das Recht einfacher und verständlicher werden. Das Papier drängt außerdem darauf, die europäische Definition von KMU auszuweiten.<sup>83</sup> Nach der europäischen Definition der Empfehlung (2003/361/EG) der Europäischen Kommission, zählt ein Unternehmen nur dann zu den KMU, wenn es nicht mehr als 249 Beschäftigte hat und einen Jahresumsatz von höchstens 50 Mio. EUR erwirtschaftet oder eine Bilanzsumme von maximal 43 Mio. EUR aufweist.<sup>84</sup> Um KMU besonders bei der Rechtsetzung im Hinblick auf bürokratische Vorgaben stärker zu berücksichtigen, wird die Kommission aufgefordert, die EU-Definition um eine weitere Unternehmenskategorie, den „Small Mid-caps“ (250-500 Beschäftigte) zu erweitern.<sup>85</sup> Gerade die deutsche Wirtschaft ist durch größere Mittelständler einschließlich Familienunternehmen geprägt. In Deutschland gelten Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten traditionell als mittelständisch, die aus der europäischen Definition jedoch herausfallen und somit zu den Großunternehmen zählen.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> NKR, Jahresbericht 2023, S. 14: (Quellenverzeichnis).

<sup>82</sup> Bt. Drucksache 20/9000; BMJ, Referentenentwurf BEG IV: (Quellenverzeichnis).

<sup>83</sup> BMWK /BMJ/Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique/: Reducing bureaucracy in these unprecedented times – French-German Paper on Better Regulation and Modern Administration in Europe: (Quellenverzeichnis).

<sup>84</sup> Empfehlung der Kommission (2003/361/EG), ABl. L 124/36 v. 20.05.2003, Art. 2, 7.

<sup>85</sup> BMWK /BMJ/Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique/: Reducing bureaucracy in these unprecedented times – French-German Paper on Better Regulation and Modern Administration in Europe, S. 2: (Quellenverzeichnis).

<sup>86</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: Europäische KMU-Definition und Mid-Caps zukunftsfest machen: (Quellenverzeichnis); Mid Caps – Bedeutung des größeren Mittelstands für die deutsche Wirtschaft: (Quellenverzeichnis).

Das Deutsch-Französische Papier empfiehlt außerdem die zeitnahe Verabschiedung des Green Deal, insbesondere der wichtigsten Texte, sowie die Klärung der Fristen für die Anwendung. Dadurch soll die Rechtsunsicherheit, mit der Unternehmen derzeit konfrontiert seien, verringert werden. So könnten Unternehmen ihre Geschäftspläne anpassen und die für den Übergang erforderlichen Investitionen tätigen, während sie gleichzeitig die entsprechenden Vorkehrungen zur Einhaltung der Vorschriften treffen könnten.<sup>87</sup>

## **II. Schlussfolgerungen der Regulierungs-, Bürokratie- und Rechtsetzungslasten**

Es wurde eingangs dargestellt, dass die regulatorischen Belastungen für Bürger:innen, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung in Deutschland so hoch wie nie zuvor sind. Stimmen aus der Politik, Unternehmen und Literatur mahnen nicht eine überbordende Regulierung für Unternehmen, sondern auch die fehlende Praxistauglichkeit von Gesetzen an. Vielfach wird in der Literatur geäußert, dass die Belastungen auf die mangelnde Qualität der deutschen Gesetzgebung zurückzuführen sind und damit dem deutschen Gesetzgeber zuzuschreiben sind. Allerdings ergibt sich aufgrund der Vielzahl von Bereichen mit ausschließlicher oder geteilter Zuständigkeit der EU ein erheblicher Anteil des Erfüllungsaufwands in Deutschland aus der Umsetzung von EU-Recht. Insbesondere Gesetze und Gesetzesänderungen des Politikbereichs Klima- und Energie führen zu hohen Belastungen und Kosten. Um herauszufinden, welche Maßnahmen die Europäische Kommission im Rahmen der Agenda für bessere Rechtsetzung ergreift, müssen zahlreiche Dokumente und Internetseiten gesichtet werden. Lobenswert ist insofern, dass die Kommission die Probleme und Belastungen, die aus der europäischen Rechtsetzung resultieren, erkennt und angeht. Dennoch sind die einzelnen Maßnahmen Kritik ausgesetzt. Dass diese nur ein Lippenbekenntnis sind, die Kommission ihre Zahlen beschönigt und die Maßnahmen bei den Unternehmen nicht ankommen, lauten die Vorwürfe. Auch in Deutschland versucht man mit dem NKR, einer

---

<sup>87</sup> BMWK /BMJ/Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique/: Reducing bureaucracy in these unprecedented times – French-German Paper on Better Regulation and Modern Administration in Europe: (Quellenverzeichnis).



OIOO-Regelung, Gesetzesfolgenabschätzungen und Bürokratieentlastungsgesetzen den Belastungen für die Wirtschaft, die Bürger:innen und die Verwaltung Einhaltung zu gebieten. Wenn jedoch die Belastungen für die Umsetzung europäischer Vorgaben, die einen hohen Anteil der Erfüllungskosten in Deutschland ausmachen, nicht bei den nationalen Maßnahmen berücksichtigt werden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass entsprechende Maßnahmen erfolgsversprechend sind und Entlastungen für deutsche Unternehmen spürbar sind.

## **C. Europäisches Rechtsetzungsverfahren**

Im Folgenden wird das europäische Rechtsetzungsverfahren dargestellt, um den Vorwurf der defizitären Qualität der europäischen Rechtsvorschriften und der übermäßigen Anzahl an Vorschriften sowie den daraus resultierenden Belastungen für Unternehmen zu untersuchen. Nach der Darstellung der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe (I), wird die Planung und Vorlage von Rechtsvorschriften durch die Kommission skizziert (II), sodann die Annahme von Rechtsvorschriften durch den europäischen Gesetzgeber (A.III) und schließlich die Änderung bereits bestehender Gesetze (A.IV) erläutert. Abschließend erfolgt ein Überblick über die Erkenntnisse zum Europäischen Rechtsetzungsverfahren aus diesem Kapitel (A.V).

### **I. Beteiligte Organe im Rechtsetzungsverfahren**

Hauptakteure im Rechtsetzungsverfahren sind der Rat und das Europäische Parlament (Art. 14 Abs. 1 S. 1, Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV). Auf Initiative der Europäischen Kommission ergeht der Rechtssetzungsakt (Art. 17 Abs. 2 S. 1 EUV). Rat und Parlament können die Kommission jedoch zur Vorlage eines Vorschlags auffordern (Art. 241 AEUV, Art. 225 AEUV). Der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen sind ebenfalls beratend in das Verfahren involviert (Art. 300 Abs. 1 AEUV).<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Harratsch/Koenig/Pechstein, S. 157 ff.; Herdegen, S. 220.

## II. Planung und Vorlage von Rechtsvorschriften

Die Europäische Kommission ist mit der Planung, Vorbereitung und Vorlage neuer europäischer Rechtsvorschriften betraut. Denn gemäß Art. 17 Abs. 2 EUV hat die Kommission das Initiativrecht beim Erlass von Rechtsvorschriften der EU. Ein Gesetzgebungsakt wird nur auf Vorschlag der Kommission erlassen, soweit in den Verträgen nichts Anderes festgelegt ist. Wobei dies bei wenigen Ausnahmen der Fall ist. Der Gesetzgebungsakt wird im ordentlichen (289 Abs. 1 AEUV) oder besonderen Gesetzgebungsverfahren (289 Abs. 2 AEUV) erlassen. Hingegen werden Rechtsakte ohne Gesetzescharakter nur dann auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen, wenn dies in den Verträgen vorgesehen ist.<sup>89</sup>

Bei der Planung von Rechtsvorschriften hat die Kommission das Unionsinteresse, insbesondere die Auswirkungen auf Betroffene und die Anregungen der Zivilgesellschaft zu berücksichtigen.<sup>90</sup> Bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen hat die Kommission typischerweise einen Ermessensspielraum sowohl hinsichtlich der Frage, ob ein Vorschlag vorgelegt werden soll, als auch hinsichtlich des Inhalts des Vorschlags.<sup>91</sup> In einem jährlichen Arbeitsprogramm legt die Kommission auf politischer Ebene eine Reihe von Prioritäten für ein bestimmtes Kalenderjahr fest.<sup>92</sup> Die Programmplanung erfolgt nach einem Austausch mit Rat und Parlament.<sup>93</sup> Dieses Arbeitsprogramm stellt jedoch nur einen Fahrplan dar, welche Gesetzgebungsvorhaben in Angriff genommen werden sollen. Es bleibt daher Aufgabe der Kommission, den genauen Inhalt der einzelnen Gesetzgebungsvorschläge festzulegen.<sup>94</sup>

---

<sup>89</sup> *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 17 Rn. 53 ff.

<sup>90</sup> *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 17 Rn. 57.

<sup>91</sup> EuGH; ECLI:EU:C:2022:911 Rn. 87; ECLI:EU:C:2019:1113 Rn. 59; ECLI:EU:C:2015:217, Rn. 70; *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 17 Rn. 57.

<sup>92</sup> EU-Kommission, Planung und Vorlage von Rechtsvorschriften: (Quellenverzeichnis).

<sup>93</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung, ABl. L 123 v. 12.05.2016, S. 3, Ziff. 6; Giersdorf, S. 123.

<sup>94</sup> Giersdorf, S. 123.

### 1. Initiativauufforderung an die Kommission

Zur Vorlage von Rechtsvorschriften können der Ministerrat (Art. 241 AEUV), das Europäische Parlament (Art. 225 AEUV) oder die Öffentlichkeit infolge einer erfolgreichen europäischen Bürgerinitiative (Art. 11 Abs. 4 EUV) die Kommission bewegen. Wenn die Kommission keinen Vorschlag auf Aufforderung des Ministerrats oder des Parlaments unterbreitet, muss sie dem Parlament bzw. dem Rat die Gründe hierfür darlegen. Es besteht also keine rechtliche Verpflichtung, der Aufforderung nachzukommen. Die Kommission muss sich lediglich mit der Aufforderung auseinandersetzen und ihren Standpunkt darlegen.<sup>95</sup> Nicht viel erfolgversprechender ist die Bürgerinitiative. Gemäß Art. 11 Abs. 4 EUV können Unionsbürger:innen, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürger:innen eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Die Verordnung (EU) 2019/788<sup>96</sup> regelt die Modalitäten der Europäischen Bürgerinitiative. Eine Bürgerinitiative verpflichtet die Kommission ebenfalls nicht, einen Vorschlag zu unterbreiten. Erreicht eine Bürgerinitiative jedoch die erforderliche Anzahl von Unterstützungserklärungen, so muss die Kommission innerhalb von sechs Monaten in einer Mitteilung ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen aus der Initiative sowie ihre weiteren Maßnahmen oder den Verzicht auf weitere Maßnahmen und die Gründe dafür darlegen (Art. 15 Abs. 2 Verordnung (EU) 2019/788). Bisher haben nur wenige Bürgerinitiativen die erforderliche Anzahl von 1.000.000 Unterschriften erreicht, von denen einzelne auch zu einem Gesetzesvorschlag geführt haben.<sup>97</sup> Obwohl die Bürgerinitiative lediglich eine unverbindliche Initiativauufforderung an die Kommission

---

<sup>95</sup> EuGH ECLI:EU:C:2019:1113 Rn. 61; *Nemitz*, in Becker/Hatje/Schoo/Schwarze, Art. 17 Rn. 47; *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 17 EUV Rn. 60; von Buttlar, S. 186 ff., 272 ff.

<sup>96</sup> Verordnung (EU) 2019/788, ABI. 2019 L 133/55, v. 17.05.2019.

<sup>97</sup> EU-Kommission, Mitteilungen der Kommission zu den Initiativen „Stop Glyphosate“, COM(2017) 8414 final; „End the Cage Age“, COM(2021) 4747 final; EU-Parlament, Die Europäische Bürgerinitiative: (Quellenverzeichnis); *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 17 Rn. 61.

darstellt, solle die Bedeutung nicht unterschätzt werden.<sup>98</sup> Die Bürgerinitiative schaffe eine direkte Verbindung zwischen dem Handeln der Kommission und der Ebene der Bürger:innen und verdeutliche, dass das Initiativrecht der Kommission unmittelbar den Interessen der Bürger:innen und nicht den Interessen der Mitgliedstaaten oder der europäischen Institutionen verpflichtet ist.<sup>99</sup> Kommt es durch das Bürgerbegehren nicht zu einem Gesetzesvorschlag, könne es immerhin eine politische Debatte auslösen.<sup>100</sup>

## 2. Einholung von Erkenntnissen

Gemäß Art. 11 Abs. 2 EUV ist die Kommission verpflichtet, einen engen Dialog mit der Zivilgesellschaft und repräsentativen Verbänden zu führen. Dazu gehört insbesondere die Durchführung von Anhörungen der Betroffenen gemäß Art. 11 Abs. 3 EUV. Die Kommission ist verpflichtet, vor dem Vorschlag eines Gesetzgebungsakts öffentliche Konsultationen durchzuführen.<sup>101</sup> Die Kommission verfolgt bereits seit dem Weißbuch zur guten Regierungsführung aus dem Jahr 2001 das Ziel, alle Akteure wie Verbände und die Zivilgesellschaft in die Politikgestaltung einzubeziehen.<sup>102</sup> Mit der Agenda für bessere Rechtsetzung wurden die Bestrebungen seit 2015 weiter ausgeweitet. Interessenträger:innen wie lokale, regionale und nationale Behörden, Verbände, die Zivilgesellschaft, Unternehmen unterschiedlicher Größe, Wissenschaftler und Einzelpersonen<sup>103</sup> können seit 2017 online über das Portal „Ihre Meinung zählt“ ihr Feedback zu den Initiativen der Kommission geben, sich online an öffentlichen Konsultationen (mittels Fragebögen) beteiligen oder Kommissionsvorschläge kommentieren. Die Konsultationen betreffen sowohl die Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben als auch von delegierten Rechtsakten (Art. 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakten (Art. 291 AEUV). Die Konsultationsphase auf dem Portal der EU-Kommission dauert in der Regel 12 Wochen. Dieser Zeit-

---

<sup>98</sup> *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 17 Rn. 61; Giersdorf, S. 111, 232; *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 EUV Rn. 27.

<sup>99</sup> *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 17 Rn. 61.

<sup>100</sup> *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 17 Rn. 61.

<sup>101</sup> *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 17 Rn. 59.

<sup>102</sup> EU-Kommission, Weissbuch Europäisches Regieren, KOM(2001) 428 endgültig.

<sup>103</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2021) 219 final, S. 7.

raum kann jedoch je nach spezifischer Initiative variieren. Nach Annahme eines Vorschlags durch die Kommission haben die Interessenträger:innen erneut Gelegenheit, sich innerhalb von etwa vier bis acht Wochen nach Annahme des Vorschlags zu äußern. Um sicherzustellen, dass diese Standpunkte in die gesetzgeberische Debatte einbezogen werden können, sammelt die Kommission diese und leitet sie an das Europäische Parlament und den Rat weiter.<sup>104</sup> Nach Abschluss jeder öffentlichen Konsultation veröffentlicht die Kommission einen zusammenfassenden Bericht. Die Interessenträger:innen werden während des gesamten Prozesses über neue Entwicklungen bei den Initiativen informiert. Es wird über die Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags oder die Annahme der endgültigen Rechtsvorschriften nach Verhandlungen zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission informiert.<sup>105</sup> Wenn die Kommission spezielles Fachwissen benötigt, bittet sie bestimmte Interessengruppen um Feedback. Dies geschieht beispielsweise durch gezielte Konsultationen, Sitzungen, Workshops, Seminare, Runde Tische mit KMU und Online-Foren.<sup>106</sup> Auf dem Portal EUR-LEX können politische Vorschläge über den Zeitraum des Entscheidungsprozesses bzw. des Rechtsetzungsverfahrens von der Vorlage bis zur Verabschiedung verfolgt werden.<sup>107</sup>

### 3. Folgenabschätzung, REFIT-Programm, OIOO-Grundsatz und Fit for future-Plattform

Des Weiteren ist hinsichtlich der Planung und Vorlage von Rechtsvorschriften durch die Kommission auf die unter A.I gemachten Ausführungen zum REFIT-Programm, zum OIOO-Grundsatz sowie zur Fit for future-Plattform zu verweisen. Die Ansätze fließen sowohl in die Planung und Vorlage für bestehende Rechtsvorschriften als auch in Vorhaben neuer Rechtsvorschriften mit ein.<sup>108</sup>

---

<sup>104</sup> EU-Kommission, Ihre Meinung zählt - Öffentliche Konsultationen und Rückmeldungen: h(Quellenverzeichnis).; Mitteilung der Kommission, COM(2021) 219 final, S. 5; Mitteilung der Kommission, COM(2016) 615 final, S. 8 ff.; *Martenczuk*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 17 Rn. 14.

<sup>105</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2021) 219 final, S. 7; Ihre Meinung zählt - Öffentliche Konsultationen und Rückmeldungen: (Quellenverzeichnis).

<sup>106</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2021) 219 final, S. 5; Planung und Vorlage von Rechtsvorschriften: (Quellenverzeichnis).

<sup>107</sup> Europäische Union, Eur-Lex: (Quellenverzeichnis); Giersdorf, S. 113; EU-Kommission, Weissbuch Europäisches Regieren, KOM(2001) 428 endgültig, S. 9.

<sup>108</sup> EU-Kommission, REFIT: (Quellenverzeichnis).

### III. Annahme von EU-Rechtsvorschriften

Nach dem AEU-Vertrag gibt es das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 1 AEUV) sowie das besondere Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 2 AEUV). Die Norm (des Primärrechts), die als Ermächtigungsgrundlage zum Erlass des Rechtaktes fungiert, entscheidet darüber, welches Gesetzgebungsverfahren angewendet wird.<sup>109</sup>

Abgesehen von den Gesetzgebungsverfahren gibt es noch andere Rechtsetzungsverfahren, die zum Erlass verbindlicher Rechtsakte führen können. Diese Verfahren sind Gegenstand einer gesonderten Regelung in den einschlägigen Bestimmungen. Zu diesen sonstigen Gesetzgebungsverfahren gehören delegierte Rechtsakte, Durchführungsrechtsakte, Rechtsakte im Rahmen der GASP und alle sonstigen in den Verträgen vorgesehenen Rechtsakte.<sup>110</sup>

Das besondere Gesetzgebungsverfahren kommt nur in wenigen Fällen zur Anwendung. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren hat in der EU-Gesetzgebung die wesentlich größere Bedeutung.<sup>111</sup> Für das besondere Gesetzgebungsverfahren gibt es keinen einheitlichen Verfahrensablauf, sondern vielmehr unterschiedliche Verfahrensarten.<sup>112</sup> Kennzeichnend ist, dass die Kommission nicht beteiligt ist, sondern der Rat oder das Parlament unter Beteiligung des jeweils anderen Organs alleine entscheidet.<sup>113</sup> Im Folgenden wird sich auf die Darstellung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens beschränkt.

#### 1. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren findet gemäß Art. 294 Abs. 1 EUV Anwendung, wenn in den Verträgen darauf verwiesen wird. Das Verfahren kann sich über bis zu drei Lesungen erstrecken.<sup>114</sup>

---

<sup>109</sup> Harratsch/Koenig/Pechstein, S. 157 ff.

<sup>110</sup> Harratsch/Koenig/Pechstein, S. 159.

<sup>111</sup> *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 289 AEUV Rn. 53.

<sup>112</sup> *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 289 AEUV Rn. 55.

<sup>113</sup> *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 289 AEUV Rn. 59.

<sup>114</sup> Harratsch/Koenig/Pechstein, S. 160 f.

Zunächst legt die Kommission einen Vorschlag vor, der dem Rat und dem Parlament zu übermitteln ist (Art. 294 Abs. 2 AEUV). In der ersten Lesung legt das Parlament seinen Standpunkt zum Vorschlag der Kommission fest und leitet diesen an den Rat weiter (Art. 294 Abs. 3 AEUV). Der Standpunkt kann auch Änderungsvorschläge beinhalten. Wenn der Rat die Position des Parlaments billigt, wird der Rechtsakt in der Fassung des Standpunkts des Parlaments erlassen (Art. 294 Abs. 4 AEUV). Wird vom Vorschlag der Kommission abgewichen, muss die Billigung einstimmig getroffen werden (Art. 293 Abs. 1 AEUV). Wenn der Rat den Standpunkt des Europäischen Parlaments in erster Lesung nicht billigt, übermittelt er dem Parlament seinen eigenen Standpunkt und erläutert ausführlich die Gründe dafür (Art. 294 Abs. 5 und Abs. 6 Satz 1 AEUV).<sup>115</sup>

Im Anschluss erfolgt die zweite Lesung im Parlament. Wenn das Parlament den Standpunkt des Rates innerhalb von drei Monaten billigt oder keinen Beschluss fasst, wird der Rechtsakt in der Fassung des Ratsstandpunktes erlassen (Art. 294 Abs. 7 lit. a AEUV). Wenn der Standpunkt des Rates von einer Mehrheit seiner Mitglieder:innen abgelehnt wird, gilt der Rechtsakt als nicht erlassen (Art. 294 Abs. 7 lit. b AEUV). Wenn das Parlament Änderungen am Standpunkt des Rates mit der Mehrheit seiner Mitglieder:innen vorschlägt, wird die abgeänderte Fassung an die Kommission und den Rat weitergeleitet. Die Kommission nimmt anschließend zu den Änderungsanträgen des Parlaments Stellung (Art. 294 Abs. 7 lit. c AEUV).<sup>116</sup>

Der Rat kann die Abänderungen des Parlaments binnen drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit billigen und der Rechtsakt ist erlassen (Art. 294 Abs. 8 lit. a AEUV). Dies kann nur einstimmig erfolgen, sofern die Kommission zu dem Änderungsvorschlag eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat (Art. 294 Abs. 9 AEUV). Werden jedoch nicht alle Abänderungen des Parlaments vom Rat gebilligt, so beruft der Präsident des Rates im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments innerhalb von sechs Wochen den

---

<sup>115</sup> Harratsch/Koenig/Pechstein, S. 161.

<sup>116</sup> Harratsch/Koenig/Pechstein, S. 161.

Vermittlungsausschuss ein (Art. 294 Abs. 8 lit. b AEUV).<sup>117</sup> Der Vermittlungsausschuss setzt sich aus Mitglieder:innen des Rates oder deren Vertretern sowie das Parlament vertretene Mitglieder:innen zusammen. Der Vermittlungsausschuss ist gehalten, innerhalb von sechs Wochen unter beratender Mitwirkung der Kommission (Art. 294 Abs. 11 AEUV) eine Einigung auf der Basis der Standpunkte des Parlaments herbeizuführen (Art. 294 Abs. 10 AEUV). Wenn es nicht möglich ist, sich auf einen gemeinsamen Entwurf zu einigen, wird der Rechtsakt nicht erlassen (Art. 294 Abs. 12 AEUV).<sup>118</sup> Wird sich hingegen auf einen gemeinsamen Entwurf geeinigt, können Rat und Parlament den Rechtsakt in dritter Lesung innerhalb von sechs Wochen in der Fassung des gemeinsamen Entwurfs erlassen. Im Rat ist eine qualifizierte Mehrheit, im Parlament die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich (Art. 294 Abs. 13 AEUV). Der Rechtsakt gilt als gescheitert, wenn eines der Institutionen das Ergebnis des Vermittlungsausschusses entweder nicht annimmt oder innerhalb der gesetzten Frist keinen Beschluss fasst.<sup>119</sup>

## 2. Der informelle Trilog

Wenn man sich das zuvor beschriebene Verfahren vergegenwärtigt, wird deutlich, wie langwierig und kompliziert der Weg zu einem fertigen europäischen Gesetz ist. Aus diesem Grund haben die europäischen Organe die Beratungsphase des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, die auf die Initiativphase der Kommission folgt, durch den sogenannten informellen Trilog ergänzt.<sup>120</sup> Denn Art. 295 AEUV räumt den Organen die Möglichkeit ein, ihre Kooperation einvernehmlich zu regeln.<sup>121</sup> Es handelt sich hierbei um „informelle Treffen“ einiger Vertreter der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates außerhalb des regulären Verfahrens zu dem Zweck, frühzeitig eine Einigung über Änderungsanträge zu erzielen, die für alle akzeptabel sind. Es schließen

---

<sup>117</sup> Harratsch/Koenig/Pechstein, S. 162.

<sup>118</sup> Harratsch/Koenig/Pechstein, S. 162.

<sup>119</sup> Harratsch/Koenig/Pechstein, S. 162.

<sup>120</sup> Gemeinsam Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens (Artikel 251 EG-Vertrag), ABl. C 154 v. 30.06.2007, Ziff. 7 ff.; Giersdorf, S. 122; Harratsch/Koenig/Pechstein, S. 159; von Achenbach, Trilog statt Transparenz: (Quellenverzeichnis).

<sup>121</sup> Giersdorf, S. 232.



sich dennoch die entsprechenden internen Verfahren der Organe an, in denen die zuvor gemachten Einigungen beschlossen werden.<sup>122</sup> Die Sitzungen des Vermittlungsausschusses gemäß Art. 294 Abs. 10 AEUV sind ein formeller Schritt und stellen somit den formellen Trilog des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens dar, der der zweiten Lesung nachgelagert ist.

Die Trilogie können grundsätzlich in jeder der vier Phasen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens durchgeführt werden.<sup>123</sup> Üblicherweise finden diese vor der ersten Lesung nach Annahme eines Verhandlungsmandats durch das Plenum des Parlaments statt, d. h. noch vor der inhaltlichen Positionierung im Parlament.<sup>124</sup> Das eigentlich zur Konfliktlösung vorgesehene Vermittlungsverfahren nach Art. 294 Abs. 10 AEUV findet daher kaum noch statt. Informelle Trilogie verdrängen damit weitgehend das Vermittlungsverfahren.<sup>125</sup> Bei den meisten wichtigen Gesetzgebungsvorhaben findet inzwischen ein Trilog statt.<sup>126</sup> So auch im Rahmen des europäischen Green Deal.<sup>127</sup> Das Trilogverfahren ist zwar nicht in den Unionsverträgen verankert, ist jedoch anerkannt und hat beispielsweise Eingang in die Geschäftsordnung (Art. 69f.) des EU-Parlaments gefunden.<sup>128</sup>

#### a.) Ablauf des Verfahrens

Wenn die Kommission einen Gesetzesvorschlag vorlegt, wird das Dossier zunächst von der Arbeitsgruppe des Rates und dem zuständigen Parlamentsausschuss geprüft. Die Arbeitsgruppe des Rates informiert sich dabei kontinuierlich über den Stand der Beratungen im zuständigen Parlamentsausschuss.

---

<sup>122</sup> Harratsch/Koenig/Pechstein, S. 159; van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618.

<sup>123</sup> EU-Parlament, Leitfaden Mitentscheidung und Vermittlung, S. 23: (Quellenverzeichnis); Gemeinsame Erklärung Rat, Parlament und Kommission, ABl. v. 30.06.2007, C 145/5; Giersdorf, S. 294.

<sup>124</sup> Pauling EuZW 2018, 530; van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (619): von Achenbach, Trilog statt Transparenz: (Quellenverzeichnis).

<sup>125</sup> Giersdorf, S. 149.

<sup>126</sup> Pauling EuZW 2018, 530 (532); van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618: von Achenbach, Trilog statt Transparenz: (Quellenverzeichnis).

<sup>127</sup> Rat der EU, Infografik – Fit für 55: Wie die EU die Klimaziele in Rechtsvorschriften umsetzen will: (Quellenverzeichnis).

<sup>128</sup> Pauling EuZW 2018, 530; van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (620); von Achenbach, Trilog statt Transparenz: (Quellenverzeichnis).

Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen zwischen Vertreter:innen der Kommission, des Rates und des Parlaments ist die Beschlussfassung über die Aufnahme von Verhandlungen im Rat und im Parlament. Im Anschluss daran können in der Regel vorbereitende technische Sitzungen stattfinden, in denen komplizierte Detailfragen besprochen werden, bevor es zu Trilog-Sitzungen kommt. Sobald die Standpunkte der Delegationen zu den Hauptfragen feststehen, können die entsprechenden Kontakte und Verhandlungen im Rahmen des Trilogs beginnen. Das Ziel dieser Kontakte besteht darin, eine Einigung über ein für den Rat und das Parlament annehmbares Paket von Abänderungen zu erreichen. Die Trilogie finden entweder in den Räumlichkeiten des Parlaments oder des Rates statt.<sup>129</sup>

In Bezug auf die Mandatierung und Zusammensetzung der Verhandlungsteams gilt in der Regel, dass der Ausschuss der ständigen Vertreter (AStV) innerhalb des Ministerrates den Ratsvorsitz zur Verhandlungsführung mandatiert. Der AStV besteht aus den Stellvertreter:innen der Ständigen Vertreter aller Mitgliedstaaten und hat die Aufgabe, die Arbeiten des Rates vorzubereiten (Art. 240 AEUV). Die Teilnehmer:innen der Verhandlungsteams des Rates und der Kommission variieren abhängig von der Verhandlungsphase und der Bedeutung des Verhandlungsgegenstandes. Das Verhandlungsteam des Rates wird unterstützt durch den für das Dossier zuständigen service traitant (die zuständige politische Generaldirektion des Generalsekretariats des Rates), den Juristischen Dienst und das Referat Gesetzgebung. In den Trilogen wird die Kommission normalerweise von Vertreter:innen der zuständigen Generaldirektion vertreten, bei politisch wichtigen Themen durch die:den zuständige:n Generaldirektor:in oder das zuständige Kommissionsmitglied. Das Verhandlungsmandat wird von der Gruppe für interinstitutionelle Beziehungen des Kommissionskollegiums erteilt und in fast wöchentlichen Sitzungen aktualisiert.<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Rat der EU, Leitfaden für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, S. 22: (Quellenverzeichnis); Europäisches Parlament, Leitfaden Mitentscheidung und Vermittlung, S. 22: (Quellenverzeichnis); Giersorf, S. 71 f.; 144.

<sup>130</sup> Rat der EU, Leitfaden für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, S. 22 ff.: (Quellenverzeichnis); Europäisches Parlament, Leitfaden Mitentscheidung und Vermittlung, S. 22: (Quellenverzeichnis).

Über den genauen Ablauf und Inhalt der Trilogsitzungen ist wenig bekannt. Die Sitzungen werden von einem der Mitgesetzgeber geleitet, d. h. vom Ministerrat oder Parlament, der Gastgeber der Sitzung ist. Es werden die Standpunkte der Organe vorgetragen und anschließend debattiert.<sup>131</sup> Die Ergebnisse des Trilogs werden von den Delegationen an die Mandatsgremien weitergeleitet, wo die Einigung bewertet und das Verhandlungsmandat entsprechend angepasst wird. Wenn in einem ersten Trilog keine Einigung erzielt wird, werden weitere Triloge nach entsprechender Anpassung der Verhandlungsmandate abgehalten. Wann und wie häufig Triloge geführt werden, hängt vom jeweiligen Thema und den politischen Umständen, wie z.B. einer anstehenden Neuwahl des Parlaments oder der Rotation der Ratspräsidentschaft, ab.<sup>132</sup> Im Durchschnitt sind vier Trilog-Sitzungen erforderlich, um eine Einigung zu erzielen.<sup>133</sup> Wenn ein Trilog mit einem Kompromiss endet, ist dieser informell und ad referendum. Das bedeutet, dass er vom zuständigen Parlamentsausschuss, dem AStV und dem Kommissionskollegium bestätigt werden muss, bevor das Parlament und der Rat den Rechtsakt abschließend erlassen können.<sup>134</sup>

#### b.) Effizienz zu Lasten der Transparenz

Grundsätzlich ist das europäische Gesetzgebungsverfahren transparent konzipiert. Das Transparenzgebot findet sich in einigen Bestimmungen der Verträge wieder (Art. 1 Abs. 2, 10 Abs. 3, 11 Abs. 2 EUV und Art. 15 Abs. 3 AEUV). Dies betrifft ebenfalls die interinstitutionelle Zusammenarbeit (vgl. Art. 16 Abs. 8 EUV i.V.m. Art. 15 Abs. 2 AEUV).<sup>135</sup> Teilweise wird vertreten, dass die nationalen Gesetzgebungsverfahren hingegen Defizite gegenüber dem erreichten europäischen Standard aufweisen.<sup>136</sup> Da das Trilogverfahren unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet, wird dieses immer wieder wegen mangelnder

---

<sup>131</sup> Europäisches Parlament, Leitfaden Mitentscheidung und Vermittlung, S. 22 ff.: (Quellenverzeichnis); Giersdorf, S. 73.

<sup>132</sup> Rat der EU, Leitfaden für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, S. 22 ff.: (Quellenverzeichnis); Europäisches Parlament, Leitfaden Mitentscheidung und Vermittlung, S. 22 ff.: (Quellenverzeichnis).

<sup>133</sup> Giersdorf, S. 147.

<sup>134</sup> Europäisches Parlament, Leitfaden Mitentscheidung und Vermittlung, S. 22 ff.: (Quellenverzeichnis).

<sup>135</sup> van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (620 ff.)

<sup>136</sup> van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (624).

Transparenz kritisiert.<sup>137</sup> Es handele sich um eine entscheidende Phase im Verhandlungsprozess, bei der die getroffenen Einigungen häufig ohne gravierende Änderungen durch den Mitgesetzgeber angenommen werden. Die Interessenvertreter:innen einschließlich der Unternehmen könnten das Vorgehen ihrer Volksvertreter:innen jedoch nicht nachvollziehen und überprüfen.<sup>138</sup> Es werden keine Informationen zum Stand der Gespräche oder zu erzielten Kompromissen offengelegt. Für eine effektive Teilhabe am Gesetzgebungsverfahren müssten jedoch Informationen über die Themen, die während der Trilogie diskutiert werden, zugänglich gemacht werden. Dabei sei besonders das vier-spaltige Arbeitsdokument (auch bekannt als „Vier-Spalten-Dokument“) von Bedeutung. Die ersten drei Spalten des Dokuments bilden den Kommissionsvorschlag, die Standpunkte und Änderungsvorschläge des Rates und des Parlaments ab, während die letzte Spalte die im Trilog gefundenen Kompromissvorschläge enthält, die wiederum kommentiert und abgeändert werden können. Eine Methode, um das Verfahren transparenter zu gestalten, bestehe darin, der Öffentlichkeit Zugang zu Dokumenten über den jeweiligen Verfahrensstatus und die Interessenlagen, insbesondere zu den Vier-Spalten-Dokumenten, zu gewähren.<sup>139</sup> Auch die Trilogtermine, die Ausgangspositionen der drei Organe, die allgemeine Tagesordnungen von Triloggen, abschließende Kompromisstexte, Mitschriften, die Listen der beteiligten politischen Entscheidungsträger und, soweit möglich, eine Liste von weiteren Dokumenten, die während der Verhandlungen eingebracht wurden, sollten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.<sup>140</sup>

Das Parlament begründet das Zurückhalten von Dokumenten und Informationen primär mit der Vorschrift des Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, wonach die Organe den Zugang zu einem

---

<sup>137</sup> van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (620 ff.); von Achenbach, Trilog statt Transparenz: (Quellenverzeichnis).

<sup>138</sup> van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618.

<sup>139</sup> Europäisches Parlament, Handbuch zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, S. 34: (Quellenverzeichnis); van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (619 ff.).

<sup>140</sup> Emily O'Reilly, Entscheidung in der Sache OI/8/2015/JAS, Rn. 66: (Quellenverzeichnis); van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (621).

Dokument verweigern können, wenn beispielsweise der Schutz des öffentlichen Interesses durch die Verbreitung beeinträchtigt wird [...] oder eine Verbreitung des Dokuments [...], das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde.<sup>141</sup> Weiterhin werde durch die Zurverfügungstellung von Dokumenten öffentlicher Druck auf die an den Verhandlungen Beteiligten ausgeübt, was die Einnahme einer gemeinsamen Haltung beeinträchtigen würde.<sup>142</sup> Durch die Verhandlungsführung unter Ausschluss der Öffentlichkeit sollten öffentliche Vorfestlegungen der Organe unterbunden und damit die Kompromissbereitschaft gefördert werden.<sup>143</sup> Die zuvor genannte Vorschrift der Verordnung Nr. 1049/2001 enthält Ausnahmeregelungen für das Recht auf Aktenzugang der Unionsbürger:innen und der natürlichen sowie juristischen Personen, das sich in Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in Art. 15 Abs. 3 AEUV wiederfindet.<sup>144</sup>

Im Jahr 2018 befasste sich das EuG in der Rechtssache *De Capitani* mit der Ausnahmeregelung des Gesetzes und der bisherigen intransparenten Handhabung von Trilogverfahren, die den Zugang zu Dokumenten einschränken. Unter anderem war die Veröffentlichung der vierten Spalte eines Vier-Spalten-Dokuments anhängig. Das EuG widerspricht dem Parlament hinsichtlich der Argumentation des hohen öffentlichen Drucks. Denn es sei Teil der Rechenschaftspflicht der Organe gegenüber der Öffentlichkeit und ein demokratisches Recht, dass die Bürger:innen den Entscheidungsprozess der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe nachvollziehen können und Zugang zu allen relevanten Informationen haben.<sup>145</sup> Das Urteil wurde zunächst als Hoffnungsschimmer für ein transparenteres Trilogverfahren gewertet. Die seither

---

<sup>141</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments, ABl. v. 21.2.2018, C 66/23; van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (621 f.).

<sup>142</sup> EuG BeckRS 2018, 3574 Rn. 87; EuG ECLI:EU:T:2008:596, Rn. 86; ABl. v. 28.04.2016, C 66/23, Rn. 26; van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (621 f.).

<sup>143</sup> Giersdorf, S. 86 ff., 291 f.

<sup>144</sup> van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (621).

<sup>145</sup> EuG BeckRS 2018, 3574 Rn. 98.

unveränderte Praxis sei jedoch ernüchternd.<sup>146</sup> Staaten, NGOs und Bürger:innen beklagen nach wie vor die mangelnde Transparenz und wenden sich an das Parlament bzw. an die Europäische Bürgerbeauftragte Emily O'Reilly.<sup>147</sup>

c.) Ungleicher Zugang zu Dokumenten

Brisant ist, dass Abgeordnete über interne Zugriffsmöglichkeiten auf Trilogdokumente verfügen und insbesondere Interessenvertreter:innen über einzelne am Verfahren beteiligte Organe und deren Vertreter informell in den Trilog eingebracht werden und so eine ungerechtfertigte und intransparente indirekte Einflussmöglichkeit auf das Gesetzgebungsverfahren haben.<sup>148</sup> Selbst das Parlament räumt ein, dass durch das Durchsickern von Trilogunterlagen, Zugriff auf Dokumente und damit auf den Gesetzgebungsprozess besteht, der von gut informierten und vernetzten Interessengruppen ausgenutzt wird. Damit würden Lobbyisten gegenüber der Öffentlichkeit bevorzugt.<sup>149</sup>

d.) Interessenverbände und Lobbyismus

Brüssel wird mittlerweile nach Washington als die (Haupt-)Stadt mit den meisten Lobbyisten angesehen.<sup>150</sup> Die Interessenvertretung (Lobbying) ist in Europa auch fest vorgesehen.<sup>151</sup> So regelt Art. 10 Abs. 3 S. 2 EUV, dass Entscheidungen der Union so offen und bürgernah wie möglich zu treffen sind. Dies wird insbesondere durch Art. 11 Abs. 2 EUV konkretisiert, wonach die

---

<sup>146</sup> von Achenbach, Trilog statt Transparenz: (Quellenverzeichnis); van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (623 f.); Pauling EuZW 2018, 530.

<sup>147</sup> Emily O'Reilly, Case OI/4/2023/MIK: (Quellenverzeichnis); Estonia/Ireland/Luxembourg/The Netherlands/Slovenia/Sweden, NON-PAPER - June 2019: (Quellenverzeichnis); Lobby Control, Complaint to the European Ombudsman: (Quellenverzeichnis); Tagespiegel, Sechs Staaten fordern mehr EU-Transparenz: Mehr Öffentlichkeit bei der Gesetzgebung: (Quellenverzeichnis).

<sup>148</sup> van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (620).

<sup>149</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments, ABl. v. 09.11.2017 C 378/27 Rn. 25; Entschließung des Europäischen Parlaments, ABl. v. 21.2.2018, C 66/23, Rn. 26; von Achenbach, Trilog statt Transparenz: (Quellenverzeichnis).

<sup>150</sup> *Hrbek*, in: Bergmann - Handlexikon der Europäischen Union, Lobbying.

<sup>151</sup> EU-Kommission, Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, KOM(2006) 194 endgültig; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 EUV Rn. 19 f.

Organe einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft pflegen.<sup>152</sup> Hingegen sei ein ungleicher Zugriff auf Dokumente bzw. Trilogdokumente im Gesetzgebungsverfahren wie oben beschrieben, nicht im Sinne einer effektiven Partizipation von Betroffenen, Unionsbürger:innen und der Zivilgesellschaft sowie der Legitimität der europäischen Gesetzgebung.<sup>153</sup> Ein ungleicher Zugriff auf Dokumente besteht nicht nur zwischen Lobbyisten und z. B. Bürger:innen, sondern auch unter den Lobbyisten selbst. Interessenvertreter:innen können mit höheren finanziellen Mitteln mehr Einfluss auf politische Entscheidungen ausüben, wodurch Machtungleichgewichte entstehen können. Umwelt-, Klima- oder Verbraucherschutzinteressen werden benachteiligt, während Profitinteressen aus Industrie und Wirtschaft bevorzugt werden. Dass die Wirtschaft im Rahmen des Lobbyings bevorzugt ist, scheint im Hinblick auf eines der Ziele dieser Arbeit, die Einflussnahmemöglichkeiten von Unternehmen auf die Gesetzgebung zu analysieren, günstig. Bei der Wirtschaftslobby gilt jedoch, dass große Konzerne über mehr Macht und Budget verfügen und somit einen großen Vorteil gegenüber kleineren Unternehmen haben. Großunternehmen haben eigene Büros, während KMU und z. B. das Handwerk über Verbandszusammenschlüsse auftreten.<sup>154</sup> Die Nutzung informeller statt formeller, also institutionalisierter Kommunikationswege, ist vermutlich auch eher denen möglich, die über mehr Macht und damit Einfluss verfügen.<sup>155</sup> Um die Praxis der Interessenvertretung in der EU offener und transparenter zu gestalten, müssen die Interessenvertreter:innen sich an bestimmte Verhaltensregeln halten, wenn sie spezifische Anliegen gegenüber den Organen geltend machen und konkrete Entscheidungen beeinflussen wollen. So müssen sie sich in ein Transparenzregister eintragen lassen. Das Europäische Parlament vergibt

---

<sup>152</sup> *Huber*, in: Streinz: Art. 11 EUV Rn. 1.

<sup>153</sup> *Hrbek*, in: Bergmann - Handlexikon der Europäischen Union, Lobbying; *Huber*, in: Streinz: Art. 11 EUV Rn. 6.

<sup>154</sup> Giersdorf, S. 114, 148 f., 292; *Hrbek*, in: Bergmann - Handlexikon der Europäischen Union, Lobbying; LobbyControl, Lobbyismus – FAQ: (Quellenverzeichnis); Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 11 EUV Rn. 18 ff.

<sup>155</sup> *Hrbek*, in: Bergmann - Handlexikon der Europäischen Union, Lobbying.

jährlich Ausweise an Personen, die als Lobbyisten Zugang zum Parlament haben. Dadurch entfällt die Notwendigkeit, sich für jeden Besuch separat anmelden zu müssen. Seit 2021 ist die Registrierung für Lobbyisten verpflichtend.<sup>156</sup>

e.) Beteiligung der institutionalisierten Interessenvertretung durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)

In bestimmten Kompetenzbereichen im Gesetzgebungsverfahren müssen auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) und/oder der Ausschuss der Regionen (AdR) verpflichtend Stellung nehmen. Außerdem können die Ausschüsse auch fakultativ angehört werden oder auf eigene Initiative tätig werden (Art. 304 S. 3 AEUV, Art. 307 Abs. 4 AEUV). Dadurch solle die Legitimität und Akzeptanz von EU-Rechtsakten durch den transparenten Einfluss der Vertreter:innen der Zivilgesellschaft und die Berücksichtigung regionaler und lokaler Belange gestärkt werden.<sup>157</sup>

Der EWSA setzt sich aus Vertreter:innen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie aus anderen Vertreter:innen der Zivilgesellschaft zusammen. Ihm gehören 329 Mitglieder:innen an und er fungiert als Brücke zwischen Europa und der organisierten Zivilgesellschaft. Er ist eine institutionalisierte Beteiligungsform von Interessenvertreter:innen.<sup>158</sup>

Nach Abgabe des Gesetzgebungsvorschlages durch die Kommission müssen der EWSA und der AdR eine Stellungnahme abgeben. Das Parlament muss die Stellungnahmen der Ausschüsse abwarten, bevor es einen Beschluss in erster Lesung fasst.<sup>159</sup> Wenn sich der Gesetzgebungsvorschlag im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens durch Verhandlungen zwischen Rat und Parlament ändert, haben die beratenden Ausschüsse das Recht auf eine erneute Anhörung. Dieses Recht muss spätestens unmittelbar vor dem Erlass der Rechtsakte oder der Verfestigung wesentlicher Änderungen gewahrt werden.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> *Hrbek*, in: Bergmann - Handlexikon der Europäischen Union, Lobbying; Pauling EuZW 2018, 530.

<sup>157</sup> *Burgi/Hölbling*, in: Streinz, Art. 300 AEUV Rn. 6; Giersdorf, S. 106.

<sup>158</sup> Europäische Union, EWSA: (Quellenverzeichnis).

<sup>159</sup> Europäisches Parlament, Leitfaden Mitentscheidung und Vermittlung, S. 35: (Quellenverzeichnis); Hayder EuZW 2010; Giersdorf, S. 120.

<sup>160</sup> Giersdorf, S. 120; Vierlich-Jürcke, S. 161 ff.



Wenn wesentliche Veränderungen zum Kommissionsvorschlag in informellen Verhandlungen beraten und angenommen werden, sei die erneute Konsultation der Ausschüsse insofern wertlos, als dass sich die Organe nach dem Trilog faktisch und politisch an den Trilogkompromiss gebunden fühlten und insofern keine Änderungen mehr vornehmen würden, auch wenn die Stellungnahme der Ausschüsse vom ausgehandelten Ergebnis abweicht. Gemäß Art. 294 AEUV ist eine Rekonsultation der Ausschüsse nur dann nicht erforderlich, wenn eine Einigung im Rahmen des Vermittlungsausschusses erfolgt (formeller Trilog). Der informelle Trilog wird hingegen in der Regel als vorläufiges und nicht in den Verträgen geregeltes Vermittlungsinstrument genutzt. Wenn es sogar vor der Abgabe einer ersten Stellungnahme der Ausschüsse zu einem Kompromiss der Mitgesetzgeber im Trilog kommt, bestehe die Gefahr, dass deren Expertise im Gesetzgebungsdossier gar nicht mehr berücksichtigt wird.<sup>161</sup>

#### **IV. Änderung und Beeinflussung bestehender Gesetze**

Europäische Rechtsvorschriften wie Richtlinien und Verordnungen beinhalten Monitoring-, Evaluierungs- und Berichtspflichten. Die Rechtsvorschriften sehen vor, wann und in welchen Zeitabständen diese durch die Kommission zu überprüfen sind. So hat die Kommission über die Erreichung der Ziele eines Gesetzgebungsaktes Bericht zu erstatten und gegebenenfalls neue Legislativvorschläge zu unterbreiten.<sup>162</sup> Dabei handelt es sich um die Verpflichtung während der Laufzeit einer Maßnahme eine Ex-post-Evaluierung vorzunehmen. Das Ziel ist es, die Zweckmäßigkeit der Maßnahme sicherzustellen, indem nach der Umsetzung einer Maßnahme untersucht wird, wie diese sich auf einzelne Sektoren auswirkt und wie Belastungen abgebaut werden können. In der Mitteilung der Kommission vom 19. Mai 2015 „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“ heißt es: „eine solche Evaluierung sollte in der Regel eine offene öffentliche Konsultation umfassen“.<sup>163</sup> Es lässt sich folglich eine gewisse Willkürlichkeit einer entsprechenden Integration der

---

<sup>161</sup> Giersdorf, S. 120 f.; Vierlich-Jürcke, S. 167 ff.

<sup>162</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2015) 216 final, S. 7; siehe auch Verordnung (EU) 2016/679, ABl. L 119/1 v. 27.04.2016 Art. 97 (DS-GVO) und Richtlinie (EU) 2022/2464, ABl. L 322/15 v. 14.12.2022 (CSRD).

<sup>163</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2015) 2015 final, S. 10.

Öffentlichkeit in das Rechtsetzungsverfahren und der Gesetzesfolgenabschätzung beobachten. Gelegenheiten sich einzubringen gibt es in allen Phasen des europäischen Rechtsetzungsprozesses heißt es weiter auf der Internetseite der Kommission. Auf dem Portal „Ihre Meinung zählt“ könne in der Vorbereitungsphase, bei der Vorlage von Vorschlägen für Rechtsvorschriften (siehe A.II.2) oder wenn es darum geht zu bewerten, ob ein bestehendes Gesetz die gewünschte Wirkung hat, Feedback abgegeben werden. Nach entsprechenden Konsultationen und Möglichkeiten zur Stellungnahme muss man jedoch suchen. Man kann zudem Benachrichtigungen über Konsultationen per E-Mail abonnieren.<sup>164</sup> Daraus folgt, dass eine Einbeziehung von Interessenträger:innen nicht per se gewährleistet ist und diese vorwiegend dann erfolgt, wenn die EU-Organe und besonders die Kommission dies für notwendig erachten.

## **V. Zusammenfassende Erkenntnisse des europäischen Rechtsetzungsverfahrens**

Bei der Planung und Vorlage von Legislativvorschlägen der Kommission wird sich bemüht, alle Interessenträger:innen durch Konsultationen einzubeziehen. Im Rahmen der Agenda für bessere Rechtsetzung hat die Kommission zudem einige Initiativen auf den Weg gebracht, die eine Beteiligung der Adressaten von den Rechtsakten verbessern soll. Will man sich jedoch in den Rechtsetzungsprozess einbringen, muss man sehr bemüht sein, sich auf den Internetseiten zu informieren. Gemäß Art. 11 Abs. 2 EUV ist nicht nur die Kommission, sondern alle EU-Institutionen verpflichtet, einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu führen. Kritiker bemängeln, dass der Dialog durch die gängige Praxis im Trilogverfahren konterkariert wird.<sup>165</sup> Die Verfahren erfolgen unter Ausschluss der Öffentlichkeit, ohne dass Bürger:innen oder auch direkt in den Gesetzgebungsprozess einbezogene Abgeordnete, Informationen zum Stand der

---

<sup>164</sup> EU-Kommission, Konsultationen: (Quellenverzeichnis).

<sup>165</sup> *Huber*, in: Streinz: Art. 11 EUV Rn. 21; Stöbener de Mora EuZW 2016, 721 (722).

Diskussionen und zu den im Laufe des Prozesses abgestimmten Kompromisslösungen erhalten.<sup>166</sup> Ein Dialog könne nur stattfinden, wenn die Adressaten wissen, worum es in der Diskussion geht und getroffene Entscheidungen nicht lediglich vollendet übermittelt würden, sondern eine Mitwirkung an der Entscheidungsfindung stattfinde.<sup>167</sup> Ein offener Dialog zeichne sich durch eine vertrauensvolle Kommunikation seitens der Organe aus, bei der die verfügbaren Informationen den Betroffenen zur Verfügung gestellt würden, wozu auch das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe gehöre.<sup>168</sup> Auch die Einbeziehung der beratenden Ausschüsse nach Art. 13 Abs. 4 EUV und der nationalen Parlamente werde durch die Unklarheit und die Undurchsichtigkeit von Entscheidungsstrukturen und -prozessen im Trilogverfahren beeinträchtigt.<sup>169</sup> Das effiziente Trilogverfahren gehe zu Lasten der Transparenz. Alles in allem werde dadurch die Qualität der Gesetzgebung beeinträchtigt.<sup>170</sup> In der interinstitutionellen Vereinbarung und den Mitteilungen der Kommission heißt es zwar, dass die Offenheit und Transparenz im Gesetzgebungsverfahren verbessert werden soll, allerdings wird keine konkretere Aussage zum informellen Trilog als solchem, einem der Hauptkritikpunkte am europäischen Gesetzgebungsverfahren, getätigt.<sup>171</sup> Um mehr Transparenz zu schaffen, solle die standardisierte Anwendung der informellen Trilog hinterfragt werden. Eine mögliche Option sei die Beschränkung auf besonders eilige oder unmittelbar vom Scheitern bedrohte Gesetzgebungsverfahren.<sup>172</sup> Eine solche Begrenzung in der Anwendung des Trilogs kann jedoch dazu führen, dass der Gesetzgebungsprozess wieder deutlich langwieriger und komplizierter wird. Der Trilog soll aber gerade zu einem flexibleren und effizienterem Gesetzgebungsverfahren führen.

---

<sup>166</sup> van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618 (620).

<sup>167</sup> Huber, in: Streinz: Art. 11 EUV Rn. 21; Stöbener de Mora EuZW 2016, 721 (722).

<sup>168</sup> Huber, in: Streinz: Art. 11 EUV Rn. 22; Stöbener de Mora EuZW 2016, 721 (722).

<sup>169</sup> Jensen/Martinsen Government and Opposition 2015, (240 ff.); Giersdorf, S. 106. ff.; 277.

<sup>170</sup> Stöbener de Mora EuZW 2016, 721 (722); Pauling EuZW 2018, 530 (534); van der Hout/Guarrata WuW 2021, 618.

<sup>171</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(215) 2015 final, S. 4; Giersdorf, S. 57.

<sup>172</sup> Giersdorf, S. 287.

Gleichwohl müsse die Transparenz der Trilog erhöht werden, um eine umfassende demokratische Kontrolle zu ermöglichen.<sup>173</sup> Denkbar sei es, einen Kalender der stattfindenden Trilog zur Verfügung zu stellen, damit sich Interessierte über Ort und Zeit der Sitzungen informieren können und so auch leichter Anträge auf Einsichtnahme in einzelne Trilog-Dokumente der jeweiligen Sitzung stellen können.<sup>174</sup> Weiterhin sollten die variierenden Sitzungsteilnehmer namentlich bekannt gemacht werden und die Ausgangspositionen der Organe, sowie im Anschluss an das Verfahren die Vier-Spalten-Dokumente veröffentlicht werden.<sup>175</sup>

Der Kritik am Trilogverfahren ist zuzustimmen. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren, das eine angemessene Einbindung aller Organe, Ausschüsse und der Öffentlichkeit vorsieht und so ein demokratisches Verfahren sichert, wird unterlaufen. Es ist wichtig, dass das Verfahren transparent gestaltet wird und keine undemokratischen Praktiken angewendet werden. Aufgrund undurchsichtiger Abstimmungen zwischen Kommission, Rat und Parlament können verschiedene Interessen, wie die der Wirtschaft, nicht angemessen berücksichtigt werden. Das Ergebnis sind Gesetze mit belastenden Auswirkungen für Unternehmen, die fehlerhaft und in der Praxis nicht umsetzbar sind. Die Verbesserung der Transparenz des Trilogverfahrens ist vor allem Aufgabe des Unionsgesetzgebers.

## **D. Europäische Umweltgesetzgebung**

Die Umweltpolitik ist in der EU kein neues Thema. Der Umweltschutz steht seit den 1970er Jahren auf der politischen Agenda der EU. Im Jahr 1987 wurde erstmalig eine Vertragsgrundlage für eine gemeinsame Umweltpolitik eingeführt. Durch den Vertrag von Maastricht (1993)<sup>176</sup> ist diese ein offizieller Politikbereich der EU. Der Vertrag von Amsterdam (1999)<sup>177</sup> hat die Verpflichtung der EU zum Umweltschutz fortentwickelt und mit dem Vertrag von Lissabon

---

<sup>173</sup> Giersdorf, S. 287.

<sup>174</sup> Giersdorf, S. 210 f.

<sup>175</sup> Giersdorf, S. 212 f., 221, 296.

<sup>176</sup> ABI. v. 29.07.1992, Nr. C 191/1.

<sup>177</sup> ABI. v. 10.11.1997, C 340/1.

(2009)<sup>178</sup> wurde die Bekämpfung des Klimawandels politisch in der EU verankert.<sup>179</sup> Im Rahmen der im Jahr 2010 beschlossenen Europa-2020-Strategie trat im Jahr 2009 das Klima- und Energiepaket in Kraft. Dieses sah Ziele zur Treibhausgasreduktion, für den Verbrauch erneuerbarer Energien sowie zur Steigerung der Energieeffizienz bis 2020 vor und wurde durch mehrere Rechtsakte umgesetzt.<sup>180</sup> Auf der UN-Klimakonferenz in Paris im Jahr 2015 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs Maßnahmen zur Bekämpfung der Erderwärmung. Das globale Klimaschutzabkommen von Paris markiert den Beginn umfangreicher Maßnahmen gegen den Klimawandel, die die EU seitdem ergriffen hat. Der europäische Green Deal, der von der EU-Kommission am 11. Dezember 2019 vorgestellt wurde, hat die Umweltpolitik in den Fokus der EU-Politik gerückt.<sup>181</sup> In diesem Abschnitt wird zunächst der europäische Green Deal (I), anschließend das EU-Klimagesetz und die Governance-VO (II), dann der Aktionsplan Kreislaufwirtschaft (III) und das Klimapakete „Fit for 55“ (IV) dargestellt. Darauf folgt eine Abgrenzung zum deutschen Klimaschutzrecht (V). Zuletzt werden die Erkenntnisse zur europäischen Umweltgesetzgebung zusammengefasst (VI).

## I. Der europäische Green Deal

Der europäische Green Deal ist eine Wachstumsstrategie und ein Maßnahmenpaket, das die Bereiche Klima, Umwelt, Energie, Verkehr, Industrie, Landwirtschaft und nachhaltiges Finanzwesen betrifft. Das Paket politischer und gesetzgeberischer Initiativen verfolgt das Ziel, die Vorgaben des internationalen Pariser Klimaschutzübereinkommens umzusetzen.<sup>182</sup> Das übergreifende Ziel des Übereinkommens von Paris ist es gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchst. a, den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich unter 2° C über dem

---

<sup>178</sup> ABI. v. 17.12.2007, C 306/1.

<sup>179</sup> ABI. v. 17.12.2007, C 306/1 Ziff. 143; Bundeszentrale für politische Bildung, Umweltpolitik – Entwicklung innerhalb der EU: (Quellenverzeichnis); Europäisches Parlament, Umweltpolitik: allgemeine Grundsätze und grundlegender Rahmen: (Quellenverzeichnis); *Pieper*, in: Handlexikon der Europäischen Union, Green Deal.

<sup>180</sup> BMUV, Europa-2020-Strategie: (Quellenverzeichnis); EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, KOM(2010) 2020 endgültig; Pressemitteilung v. 23.04.2009, IP/09/638.

<sup>181</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2019) 640 final; Frenz, in: Trüe/Scholz, S. 20; *Pieper*, in: Handlexikon der Europäischen Union, Green Deal.

<sup>182</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2019) 640 final; Rat der EU, Ein europäischer Grüner Deal: (Quellenverzeichnis).

vorindustriellen Niveau zu halten und Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5° C über dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.<sup>183</sup>

Die Kernelemente des Green Deal beinhalten eine effizientere Nutzung von Ressourcen und eine Kreislaufwirtschaft, die Wiederherstellung der Biodiversität und die Eindämmung der Umweltverschmutzung sowie das Ziel der Klimaneutralität. Die übergeordneten Ziele sind es, der erste klimaneutrale Kontinent bis 2050 zu werden und mindestens 55 % weniger Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber 1990 auszustoßen.<sup>184</sup> Kürzlich wurde von der EU-Kommission ein neues Etappenziel gesetzt: Die Kommission empfiehlt, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2040 um 90 % gegenüber 1990 zu reduzieren.<sup>185</sup>

## II. EU-Governance-Verordnung und EU-Klimagesetz

Am 24. Dezember 2018 trat die Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz in Kraft. Die Verordnung dient als Rahmeninstrument zur Umsetzung des Klimaschutzabkommens von Paris. Die Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erstellung von nationalen Energie- und Klimaplänen (National Energy and Climate Plans, NECP) sowie zu Langfriststrategien zur Verringerung der Treibhausgasemissionen und ordnet eine Überwachung der Ziele und Maßnahmen durch die Kommission an.<sup>186</sup>

Die am 04. März 2020 vorgeschlagene und am 29. Juli 2021 in Kraft getretene Verordnung (EU) 2021/1119 (im Folgenden EU-Klimagesetz) macht das Ziel

---

<sup>183</sup> Übereinkommen von Paris, ABl. L 282/4 v. 19.10.2026; Schlacke/Köster/Thierjung EuZW 2021, 620 (621).

<sup>184</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2019) 640 final; Rat der EU, Ein europäischer Grüner Deal: (Quellenverzeichnis); Schlacke/Köster/Thierjung EuZW 2021, 620 (621 f.); Thiel, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Thiel, Art. 338 Rn. 52.

<sup>185</sup> EU-Kommission, Presseartikel - Neues Ziel für 2040: (Quellenverzeichnis).

<sup>186</sup> Schlacke NVwZ, 905; Schlacke/Köster/Thierjung EuZW 2021, 620 (621); Verordnung EU 2018/1999, ABl. L 328 v. 21.12.2018.

der Klimaneutralität Europas erstmals rechtlich verbindlich. Es passt gemeinsam mit der Governance-Verordnung zu den Planungs- und Berichtspflichten der Mitgliedsstaaten in den Bereichen Klima und Energie, den bestehenden europäischen rechtlichen Rahmen zum Klimaschutz an und bildet das Fundament für weitere Rechtsakte.<sup>187</sup> Im Zuge des EU-Klimagesetzes wurde der Regelungsgehalt der Governance-Verordnung verschärft und an das Klimaneutralitäts-Ziel für das Jahr 2050 angepasst. Die beiden Gesetze leiten sich vorwiegend aus der Umweltkompetenzgrundlage gemäß Art. 192 Abs. 1 AEUV ab und haben als Verordnung unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten der EU.<sup>188</sup>

Gemäß Art. 1 EU-Klimagesetz wird mit dem Gesetz ein Rahmen für die unumkehrbare und stetige Reduktion von anthropogenen Treibhausgasen geschaffen. In Art. 2 Abs. 1 EU-Klimagesetz ist das Ziel verankert, dass die EU nach 2050 negative Emissionen erreichen soll. Art. 4 Abs. 1 EU-Klimagesetz legt das 55 %-Treibhausgasminderungsziel für 2030 fest.

Kernpunkte des EU-Klimagesetzes sind die Einführung eines wissenschaftlichen Beirats für den Klimawandel (Art. 3), Anpassungsstrategien- und pläne an den Klimawandel (Art. 5) und Monitoring und (Fortschritts-)Bewertungen von Unionsmaßnahmen und nationalen Maßnahmen hinsichtlich der Klimaneutralitäts- und Anpassungsziele durch die Kommission (Art. 6, 7 und 8). Auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung der nationalen, regionalen und lokalen Ebene, von soziale Partnern, der Wissenschaft, der Wirtschaft, der Bürger:innen sowie der Zivilgesellschaft ist in Art. 9 EU-Klimagesetz vorgesehen. Die Einbindung der Öffentlichkeit soll auch durch den „Europäischen Klimapakt“, der als EU-Initiative Interessenvertreter:innen aus der Zivilgesellschaft in die Maßnahmengestaltung auf europäischer Ebene einbezieht, erfolgen.<sup>189</sup>

---

<sup>187</sup> Schlacke/Köster/Thierjung EuZW 2021, 620; Verordnung 2021/1119, ABL. L 243 v. 09.07.2021; Verordnung EU 2018/1999, ABL. L 328 v. 21.12.2018.

<sup>188</sup> Schlacke/Köster/Thierjung EuZW 2021, 620; Verordnung 2021/1119, ABL. L 243 v. 09.07.2021; Verordnung EU 2018/1999, ABL. L 328 v. 21.12.2018.

<sup>189</sup> Europäische Union, Über den europäischen Klimapakt: (Quellenverzeichnis); Schlacke/Köster/Thierjung EuZW 2021, 620 (622 ff.); Verordnung 2021/1119, ABL. L 243 v. 09.07.2021.

### **III. Aktionsplan Kreislaufwirtschaft**

Die Ausweitung der Kreislaufwirtschaft ist das Schlüsselinstrument, um die Ressourcennutzung zu reduzieren und das Abfallaufkommen zu verringern. In der Kreislaufwirtschaft wird der Lebenszyklus von Materialien und Produkten verlängert, indem sie u. a. wiederverwendet, repariert, aufgearbeitet und recycelt werden, um Abfälle zu vermeiden. Dies steht im Gegensatz zur linearen Wirtschaft. Die Kreislaufwirtschaft ist als Teil des Green Deal eine zentrale Strategie zur Eindämmung des Klimawandels.<sup>190</sup>

Der am 11. März 2020 von der EU-Kommission vorgelegte Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft knüpft an das Maßnahmenpaket für die Kreislaufwirtschaft von 2015 an und inkludiert legislative und nicht-legislative Initiativen u. a. für eine nachhaltige Produktpolitik, für nachhaltige Wertschöpfungsketten sowie zur Abfallvermeidung. Weiterhin beinhaltet der Aktionsplan Maßnahmen, um eine Vorreiterrolle bei den weltweiten Bemühungen um eine Kreislaufwirtschaft einzunehmen und die Kreislaufwirtschaft für Menschen, Regionen und Städte nutzbar zu machen.<sup>191</sup>

### **IV. Klimapakete „Fit for 55“**

Die Governance-Verordnung und das Klimagesetz beinhaltet an sich keine konkreten Umsetzungsmaßnahmen.<sup>192</sup> Zur legislativen Umsetzung des 2030-Ziels hat die Kommission am 14. Juli 2021 das „Fit for 55“-Legislativpaket vorgelegt. Es enthält 13 Vorschläge zur Überarbeitung und Aktualisierung der EU-Rechtsvorschriften sowie für neue Initiativen, die das Erreichen der oben genannten Klimaziele sicherstellen sollen.<sup>193</sup>

---

<sup>190</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2020) 98 final, S. 2 f; EU-Parlament, Kreislaufwirtschaft: Definition und Vorteile: (Quellenverzeichnis).

<sup>191</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2020) 98 final; Mitteilung der Kommission, COM(2015) 614 final.

<sup>192</sup> Reese ZUR 2020, 641.

<sup>193</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2021) 550 final, S. 4.



Am 15. Dezember 2021 hat die EU-Kommission den zweiten Teil des „Fit für 55“-Pakets vorgelegt. Die Vorschläge zielen darauf ab, den Gasmarkt zu dekarbonisieren, Wasserstoff zu fördern, Methanemissionen zu reduzieren und einen emissionsfreien Gebäudebestand zu erreichen.<sup>194</sup>

## V. Abgrenzung zum nationalen (deutschen) Klimaschutzrecht

Mit fortschreitender europäischer Regulierung gewinnt das europäische Klimarecht an Bedeutung.<sup>195</sup> Soweit das Unionsrecht den Mitgliedstaaten Gestaltungsspielräume lässt, beispielsweise durch den Erlass einer Richtlinie, statt einer Verordnung<sup>196</sup>, oder Bereiche nicht unionsrechtlich geregelt sind, kommt nationales Recht zur Anwendung. Die Regelungsbereiche für die Mitgliedstaaten werden jedoch zunehmend kleiner, da weitreichende und flächendeckende Maßnahmen getroffen werden sollen und bereits getroffen wurden.<sup>197</sup>

Art. 15 der EU-Governance-Verordnung sieht vor, dass die EU und die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Pariser Übereinkommen Langfrist-Strategien ausarbeiten.<sup>198</sup> Deutschlands Langfrist-Strategie ist im Klimaschutzplan 2050 formuliert.<sup>199</sup>

Den gesetzlichen Rahmen des Energie- und Klimaschutzes bildet das Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019.<sup>200</sup> Mit historischem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 wurde das Klimaschutzgesetz novelliert. Seit der Novellierung vom 18. August 2021 ist im Gesetz das Ziel Deutschlands verankert, bis 2045 klimaneutral zu werden. Der Emissionsminderungspfad bis 2030 wurde gemäß Anlage 2 KSG verschärft und darüber hinaus bis 2040 gemäß § 4 Abs. 1 S. 6 in Verbindung mit Anlage

---

<sup>194</sup> EU-Kommission, Verordnungsvorschlag, COM(2021) 805 final; Richtlinien-vorschlag, COM(2021) 802 final; Richtlinien-vorschlag, COM(2021) 803 final.

<sup>195</sup> *Frenz*, in: Trüe/Scholz, S. 19.

<sup>196</sup> *Nettesheim*, in: Das Recht der Europäischen Union Rn. 113.

<sup>197</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2021) 550 final; *Frenz*, in: Trüe/Scholz, S. 19 f.; Petersen/Massow: ZUR 2023, 67 (67 f.).

<sup>198</sup> Shirvani ZUR 2022, 579 (580).

<sup>199</sup> BMWK, Klimaschutzplan 2050: (Quellenverzeichnis); Schlacke NVwZ 2022, 905 (908).

<sup>200</sup> *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Einführung in das Klimaschutzrecht Rn. 100.

3 KSG geändert.<sup>201</sup> Eine erneute Novellierung des KSG hat die Bundesregierung am 21. Juni 2023 auf den Weg gebracht.<sup>202</sup>

Anknüpfend an den Klimaschutzplan bestimmt § 9 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 KSG, dass die Bundesregierung mindestens nach jeder Fortschreibung des Klimaschutzplans ein Klimaschutzprogramm erstellt. Das Klimaschutzprogramm 2030 konkretisiert die Maßnahmen, die zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele in den einzelnen Sektoren wie Industrie und Verkehr getroffen werden.<sup>203</sup> Weiterhin hat die Bundesregierung am 04. September 2023 ein Klimaschutzprogramm 2023 verabschiedet.<sup>204</sup>

Die Umsetzung der Zielvorgaben des Klimaschutzgesetzes und der Klimaschutzprogramme findet sich in zahlreichen Fachgesetzen, wie auch auf europäischer Ebene beim EU-Klimaschutzgesetz.<sup>205</sup> Viele dieser nationalen Gesetze sind durch das europäische Recht abschließend geregelt. Teilweise setzt die EU nur Mindeststandards oder lässt dem nationalen Gesetzgeber auf andere Weise mehr Gestaltungsspielraum zu, um bestimmte Ziele zu erreichen.<sup>206</sup>

## **VI. Zusammenfassende Erkenntnisse der Europäischen Umweltgesetzgebung**

Mit dem EU-Klimagesetz, dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft und dem „Fit for 55-Paket“ wurden die Weichen für die Überarbeitung von EU-Rechtsakten und der Vorlage neuer Gesetzesvorschläge gestellt, um das EU-weite Treibhausgasreduktionsziel bis 2030 und die Treibhausgasneutralität bis 2050 zu erreichen.<sup>207</sup> Da eine Reihe von Gesetzesinitiativen im Rahmen des Green

---

<sup>201</sup> BVerfG NVwZ 2021, 951; Schlacke NVwZ 2022, 905 (909).

<sup>202</sup> Bt. Drucksache 20/8290.

<sup>203</sup> Die Bundesregierung, Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050: (Quellenverzeichnis); Shirvani ZUR 2022, 579 (581).

<sup>204</sup> BMWK, PRESSEMITTEILUNG - Bundeskabinett verabschiedet umfassendes Klimaschutzprogramm 2023: (Quellenverzeichnis).

<sup>205</sup> *Beckmann*, in: Landmann/Rohmer, Einführung in das Klimaschutzrecht Rn. 100; Schlacke NVwZ 2022, 905 (909).

<sup>206</sup> Umweltbundesamt, Klimaschutz- und Energierecht: (Quellenverzeichnis).

<sup>207</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2019) 640 final.

Deal noch nicht abgeschlossen sind, können die Auswirkungen auf die Unternehmen noch nicht in vollem Umfang abgeschätzt werden. Die Auswirkungen werden zudem je nach Branche sehr unterschiedlich sein. Insbesondere ressourcen- und energieintensive Branchen müssen enorme Veränderungsprozesse bewältigen.<sup>208</sup> Auch in Deutschland werden auf Basis des Klimaschutzgesetzes und der Klimaschutzprogramme sowie einiger Fachgesetze umfangreiche Maßnahmen für den Klimaschutz ergriffen. Das Klimaschutzrecht wird überwiegend durch Unionsrecht geregelt. Daher gibt es nur wenige Regelungsbereiche für die Mitgliedstaaten, einschließlich Deutschland. Die meisten nationalen Vorgaben zum Klimaschutz basieren auf Unionsrecht.

Im Rahmen des Green Deal bereits verabschiedete Rechtsakte mit branchenübergreifender Relevanz für Unternehmen sind u. a. die Taxonomie-Verordnung<sup>209</sup> und die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)<sup>210</sup> sowie die Verabschiedung der ersten Reihe der Europäischen Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung (ESRS)<sup>211</sup>. Ein weiterer Gesetzesvorschlag wurde zur Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)<sup>212</sup> unterbreitet. Mit den zuvor genannten Rechtsakten kommen umfassende Berichtspflichten und damit auch Belastungen auf die Unternehmen zu, die im Rahmen der anhaltenden Kritik an europäischen Vorgaben und der Regulierungsflut in den Fokus rücken. Dies wird im folgenden Kapitel erläutert.

## **E. Regulierungsdichte anhand des Beispiels der Nachhaltigkeitsberichterstattung**

Angesichts der wachsenden Bedeutung von Environmental, Social und Governance für Unternehmen<sup>213</sup> sowie des Green Deal als Regulierungstreiber für mehr Nachhaltigkeit bietet es sich an, die Problematik überbordender Büro-

---

<sup>208</sup> IHK Stade, WACHSTUMSSTRATEGIE DER EU: Der Green Deal im Überblick: (Quellenverzeichnis).

<sup>209</sup> Verordnung 2020/852, ABl. L 198/13 v. 22.06.2020.

<sup>210</sup> Richtlinie (EU) 2022/2464, ABl. L 322/15 v. 14.12.2022.

<sup>211</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2023/2772, ABl. L v. 22.12.2023.

<sup>212</sup> EU-Kommission, Richtlinienvorschlag (EU) 2019/1937, COM(2022) 71 final.

<sup>213</sup> Litten BKR 2023, 569; Mittwoch/Wetenkamp/Bleier NJW 2022, 3601.

kratie- und Regulierungslasten für Unternehmen sowie der mangelnden Praxistauglichkeit von Gesetzen anhand der Nachhaltigkeitsberichterstattung zu analysieren. Ein Paradebeispiel für die Belastungen der Unternehmen sind insbesondere die umfangreichen Berichts- und Informationspflichten, wie sie durch die Gesetzgebung zum ESG-Reporting entstehen.

Die Nachhaltigkeitsberichterstattung gewinnt zunehmend an Bedeutung, denn diese hat eine Transparenzfunktion. Für die Öffentlichkeit und Stakeholder:innen eines Unternehmens spielt es eine große Rolle, wie nachhaltig das Geschäftsmodell eines Unternehmens ist. So hat dies u. a. Einfluss auf Anlageentscheidungen, M&A-Transaktionen, Lieferbeziehungen sowie auf die Vergabe von Krediten.<sup>214</sup>

Mit der Nachhaltigkeitsberichterstattung zielt der Gesetzgeber auf eine ökosoziale Marktwirtschaft ab. Unternehmen sollen Verantwortung für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft tragen, indem sie ihre Geschäftsstrategie nicht nur auf wirtschaftlich-finanzielle Aspekte, sondern auch auf Nachhaltigkeit ausrichten. Die am 01. Juli 2021 in Kraft getretene Verordnung (EU) 2020/852 über die Einrichtung eines Rahmens zur Erleichterung nachhaltiger Investitionen, auch bekannt als Taxonomie-Verordnung, ist ein Rechtsakt, um diese Ziele zu erreichen.<sup>215</sup> Die Verordnung ist ein Rahmenwerk zur Klassifizierung nachhaltiger und umweltfreundlicher Wirtschaftstätigkeiten von Unternehmen. So sollen Investitionen in nachhaltige Projekte und Aktivitäten gelenkt werden. Investor:innen sollen ökologisch nachhaltige Investments identifizieren und bewerten können und vor Greenwashing geschützt werden.<sup>216</sup> Als weitere Initiative im Rahmen der Bemühungen der Union um ein nachhaltiges Finanzwesen und eine Maßnahme zur Bewältigung der Klimakrise, hat der EU-Gesetzgeber im Anschluss an den Erlass der Taxonomie-Verordnung, die CSRD (RL

---

<sup>214</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (492 f.); Kopp ESGZ 2023 31 (32 f.).

<sup>215</sup> Homelhoff NZG 2023, 1631 (1631 f.); Richtlinie (EU) 2022/2464, ABl. L 322/15 v. 14.12.2022, ErwGr 1, 2.

<sup>216</sup> Verordnung 2020/852, ABl. L 198/13 v. 22.06.2020, ErwGr 11.

(EU) 2022/2464) erlassen.<sup>217</sup> Am 23. Februar 2022 wurde außerdem der Entwurf für ein Europäisches Lieferkettengesetz, die CSDDD, als weiterer Rechtsakt im Bereich der nichtfinanziellen Berichterstattung vorgelegt.<sup>218</sup> Dieser Entwurf verlangt eine umfassende Dokumentation darüber, wie Unternehmen soziale und ökologische Standards in ihrer Lieferkette vorantreiben.<sup>219</sup> Die Verabschiedung des umstrittenen Gesetzes<sup>220</sup> ist bei der Abstimmung am 28. Februar 2024 vorerst gescheitert, da im Ministerrat keine qualifizierte Mehrheit zustande gekommen ist. Deutschland war eines von zwölf Ländern im Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten, das sich bei der Abstimmung auf Drängen der FDP enthielt. Eine Enthaltung hat die gleiche Wirkung wie eine Nein-Stimme zu dem Gesetz.<sup>221</sup> Am 15. März 2024 teilte die belgische Ratspräsidentschaft mit, dass die Mehrheit der Mitgliedstaaten bei einer erneuten Abstimmung für das Gesetz gestimmt haben. Deutschland enthielt sich weiterhin. Der Entwurf bedarf noch der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Hier wird mit einer Mehrheit gerechnet.<sup>222</sup>

Aufgrund der Aktualität und der Kritik an der CSRD bedarf das Gesetz in dieser Arbeit einer besonderen Betrachtung. Denn nach der CSRD haben in naher Zeit zahlreiche Unternehmen umfangreiche Berichtspflichten umzusetzen. Weiterhin ist die CSRD der Kritik ausgesetzt, dass die Richtlinie nicht förderlich für die Nachhaltigkeit ist, sondern das Gegenteil bewirkt. Zu umfangreich, zu komplex und innovationshemmend sei die Richtlinie inklusive der im Rahmen der Richtlinie erlassenen delegierten Verordnungen – den European Sustainability Reporting Standards (ESRS). Die bürokratischen Lasten gingen

---

<sup>217</sup> Homelhoff NZG 2023, 1631 (1631 f.); Richtlinie (EU) 2022/2464, ABI. L 322/15 v. 14.12.2022.

<sup>218</sup> EU-Kommission, Richtlinienvorschlag (EU) 2019/1937, COM(2022) 71 final.

<sup>219</sup> Nietsch/Wiedmann CCZ 2022, 125.

<sup>220</sup> BDI, Umfrage: Auswirkungen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: (Quellenverzeichnis); Handelsblatt: Nachhaltigkeit: EU-Lieferkettenrichtlinie bekommt keine Mehrheit im Ministerrat: (Quellenverzeichnis); Stöbener de Mora/Noll EuZW 2023, 14; ZDFheute, Vorentscheidung in Brüssel: Was wird aus dem EU-Lieferkettengesetz?: (Quellenverzeichnis).

<sup>221</sup> Handelsblatt: Nachhaltigkeit: EU-Lieferkettenrichtlinie bekommt keine Mehrheit im Ministerrat: (Quellenverzeichnis); zdf heute, Vorentscheidung in Brüssel: Was wird aus dem EU-Lieferkettengesetz?: (Quellenverzeichnis).

<sup>222</sup> ZDFheute, Mehrheit der EU-Staaten dafür: Lieferkettengesetz: Berlin überstimmt: (Quellenverzeichnis).

mit Rechtsunsicherheiten einher - insbesondere für kleinere Unternehmen.<sup>223</sup> Im Folgenden wird die CSRD in ihrer Grundstruktur dargestellt (I) und anschließend die Kritik an der Richtlinie erläutert (A.II). Zuletzt wird ein Resümee zu den Ausführungen über die CSRD gezogen (A.III).

## **I. Struktur und Auswirkungen der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD)**

Am 28. November 2022 wurde die CSRD verabschiedet.<sup>224</sup> Die CSRD ist am 05. Januar 2024 in Kraft getreten. Die neuen Vorschriften müssen bis zum 06. Juli 2024 in nationales Recht umgesetzt werden (Art. 5 Abs. 1 CSRD). Vorgängerregelung ist die Non-Financial Reporting Directive (NFRD), nach der bereits seit 2014 bestimmte Unternehmen über ihre Nachhaltigkeitbestrebungen berichten mussten. Die nicht-finanziellen Berichtspflichten sowie der Anwendungsbereich werden mit der CSRD deutlich ausgeweitet.<sup>225</sup> Berichtspflichtig sollen in Europa bald über 50.000 Unternehmen sein. In Deutschland werden mehr als 15.000 Unternehmen betroffen sein.<sup>226</sup> Die Umsetzung der Vorgaben der CSRD erfolgt primär durch eine Änderung der Bilanzrichtlinie (2013/34/EU).<sup>227</sup>

Unter der CSRD müssen Unternehmen zahlreiche Informationen nachhalten, sodass diese von der Gesellschaft gemessen anhand ihrer öko-sozialen Stellung bewertet werden können. Unternehmensintern wird es besonders die Aufgabe der accountants sein, die Berichtspflichten nachzuhalten. Die Unternehmensleitung ist anschließend angehalten, sich mit den Auswirkungen der unternehmerischen Tätigkeit auf das öko-soziale Umfeld auseinanderzusetzen.<sup>228</sup>

---

<sup>223</sup> Allgeier/Feldmann/NZG 2023, 491; Hundhausen EuZW 2023, 921.

<sup>224</sup> Rat der EU, Pressemitteilung v. 28.11.2022: (Quellenverzeichnis).

<sup>225</sup> CSR, CSRD: (Quellenverzeichnis); Herold/Grottel/Klein IRZ 2023, 475.

<sup>226</sup> Bundesverband Nachhaltige Wirtschaft e. V., CSRD: (Quellenverzeichnis).

<sup>227</sup> Herold/Grottel/Klein IRZ 2023, 475.

<sup>228</sup> Hommelhoff NZG 2023, 1631 (1632 f.); Nettesheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens, 6: (Quellenverzeichnis).

Die Regelung betrifft Kapitalgesellschaften und Personenhandelsgesellschaften, bei denen ausschließlich haftungsbeschränkte Gesellschafter vorhanden sind. Konkret sind große Unternehmen (Art. 3 Abs. 4 RL Bilanz-RL) betroffen. Weiterhin betroffen sind KMU, die kapitalmarktorientiert sind (Art. 3 Abs. 2, 3 Bilanz-RL), sowie Drittstaatenunternehmen mit einem Umsatz von 150 Mio. EUR in der EU. Gemäß Art. 40a Abs. 1 CSRD gilt dies auch für Tochterunternehmen, die die genannten Größenkriterien erfüllen, oder Zweigniederlassungen, die einen Umsatz von mehr als 40 Mio. EUR erzielen (Art. 5 CSRD). Börsennotierte Kleinunternehmen fallen nicht in den Anwendungsbereich.<sup>229</sup>

Gemäß Art. 6 CSRD gilt die Berichtspflicht für Geschäftsjahre beginnend ab dem 1. Januar 2024 für die bereits nach der NFRD berichtspflichtigen Unternehmen, d. h. die Unternehmen von öffentlichem Interesse mit mehr als 500 Mitarbeiter:innen. Ab dem 01. Januar 2025 wird die Berichtspflicht auf alle anderen großen Unternehmen und ab dem 01. Januar 2026 auf kapitalmarktorientierte KMU ausgeweitet.<sup>230</sup>

#### 1. European Sustainability Reporting Standards (ESRS)

Die CSRD gibt den Rahmen für die Berichterstattung vor. Konkretisiert wird dies durch die European Sustainability Reporting Standards (ESRS), die die betroffenen Unternehmen einzuhalten haben (Art. 29b Bilanz-RL). Hierzu erlässt die Kommission delegierte Rechtsakte (Art. 49 Abs. 2 Bilanz-RL).<sup>231</sup> Am 22. Dezember 2023 hat die Kommission erste Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Dabei handelt es sich um die Delegierte Verordnung (EU) 2023/2772 der Kommission vom 31. Juli 2023 zur Ergänzung der Richtlinie 2013/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates durch Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung. Gemäß Art. 2 der Verordnung ist diese in allen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.<sup>232</sup>

---

<sup>229</sup> CSR, CSRD: (Quellenverzeichnis).

<sup>230</sup> CSR, CSRD: (Quellenverzeichnis).

<sup>231</sup> Widdrat KlimaRZ 2023, 12 (13).

<sup>232</sup> Delegierte Verordnung (EU) 2023/2772, ABl. L v. 22.12.2023.

Gemäß Art. 49 Abs. 3b Bilanz-RL hat die Kommission beim Erlass der ESRS die Stellungnahme der Europäischen Beratungsgruppe für Rechnungslegung (European Financial Reporting Advisory Group – EFRAG) zu berücksichtigen. Die EFRAG ist eine nach belgischem Recht gegründete Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht und sei geeignet, die Koordinierung zwischen Europäischen Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung und internationalen Initiativen zur Entwicklung weltweit einheitlicher Standards zu fördern (39 ErwGr CRSD).<sup>233</sup>

Die 12 Berichtsstandards umfassen 2 übergreifende Kennzahlen und 10 Umwelt-, Sozial- und Governance-Kennzahlen. Sie beinhalten etwa 84 Offenlegungsanforderungen mit insgesamt 1.144 quantitativen und qualitativen Datenpunkten.<sup>234</sup>

Die Angabepflichten sind sowohl allgemeiner als auch themenbezogener Natur. Die Unternehmen müssen Informationen zu den wesentlichen Auswirkungen (Impacts) angeben, die sie in Bezug auf die Nachhaltigkeitsaspekte Umwelt, Soziales und Governance haben. Ebenso müssen Risiken und Chancen, denen das Unternehmen unterliegt, offengelegt werden. Es ist entscheidend, welche themenbezogenen Standards ein Unternehmen anwenden muss, um den Umfang der Angabepflichten zu bestimmen. Die Unternehmen müssen nur über die Themen berichten, die sie als wesentlich bewerten. Um dies beurteilen zu können, ist eine Wesentlichkeitsanalyse erforderlich.<sup>235</sup>

## 2. Wesentlichkeitsanalyse

In den ESRS 1 sind die allgemeinen Anforderungen an die Analyse und das Konzept der Wesentlichkeit festgelegt. In den ESRS 2 sind spezifische Angabepflichten festgelegt, die Unternehmen bei der Erstellung ihres Nachhaltig-

---

<sup>233</sup> Widdrat KlimaRZ 2023, 12 (13).

<sup>234</sup> Wirtschaftsprüferkammer KdöR, CSRD: (Quellenverzeichnis).

<sup>235</sup> Herold/Grottel/Klein IRZ 2023, 475 (475 f.).



keitsberichts im Rahmen der Wesentlichkeitsanalyse einhalten müssen. Darüber hinaus gelten ergänzende Anforderungen in den thematischen Standards (ESRS E1, E2, E3, E4, E5 und G1).<sup>236</sup>

Im Sinne der sogenannten doppelten Wesentlichkeit ist ein Nachhaltigkeitsaspekt dann wesentlich, wenn er entweder hinsichtlich der Auswirkungen wesentlich ist oder finanziell wesentlich ist oder beide Kriterien erfüllt (Vgl. ESRS 1 Tz. 28, S. 6.). Im Rahmen der Auswirkungswesentlichkeit sind über wesentliche Auswirkungen der Tätigkeiten des Unternehmens auf Mensch und Umwelt zu berichten. Die Auswirkungen des Unternehmens lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: Zum einen die Auswirkungen der eigenen Geschäftstätigkeit und zum anderen die Auswirkungen der Wertschöpfungskette. Hierbei sind auch die Auswirkungen von Produkten und Dienstleistungen sowie Geschäftsbeziehungen zu berücksichtigen (Vgl. ESRS 1 Tz. 43, S. 8.) In Bezug auf die finanzielle Wesentlichkeit ist darüber zu berichten, welche Auswirkungen die Nachhaltigkeitsaspekte auf das Unternehmen haben, wie beispielsweise der Klimawandel die Entwicklung, Leistung und Lage des Unternehmens beeinflusst oder beeinflussen kann.<sup>237</sup>

Für die Wesentlichkeitsanalyse ist eine Untersuchung entlang der Wertschöpfungskette vorzunehmen. Es sind zunächst relevante Stakeholdergruppen wie Kunden, Mitarbeiter:innen und Lieferanten zu identifizieren und diese sodann zu befragen, um die wesentlichen Nachhaltigkeitsthemen des Unternehmens zu identifizieren. Hierfür müssen die verschiedenen Abteilungen des Unternehmens einbezogen werden. Es hat eine umfassende Dokumentation der Sachverhalte und Erfassung im Risikomanagement des Unternehmens zu erfolgen. Es folgt die Bewertung der Wesentlichkeit und das Festlegen von Schwellenwerten, die nicht vorgegeben werden, jedoch anhand verschiedener Kennzahlen, die es bereits im Unternehmen gibt, festzulegen sind (Vgl. ESRS 1 AR 9, S. 25).<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup> Herold/Grottel/Klein IRZ 2023, 475 (476).

<sup>237</sup> BaFin, Nachhaltigkeitsberichterstattung – CSRD: (Quellenverzeichnis); Herold/Grottel/Klein IRZ 2023, 475 (476).

<sup>238</sup> Herold/Grottel/Klein IRZ 2023, 475 (477 ff.); Neuhuber/Dingel ESGZ 2023, 26 (28).

### 3. Externe Prüfung und Bestandteil des Lageberichts

Die Nachhaltigkeitsberichterstattung soll analog zur Finanzberichterstattung in Zukunft Gegenstand einer externen Prüfung und Bestandteil des Lageberichts sein. Die Standards für die Prüfung werden von der EU-Kommission festgelegt. Zunächst ist eine Prüfung mit begrenzter Sicherheit vorgesehen. Weiterhin soll eine Ausweitung auf eine Prüfung mit hinreichender Sicherheit erfolgen.<sup>239</sup>

## II. Kritik an der CSRD

Das Ziel der CSRD, die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen zu verbessern und transparenter zu gestalten,<sup>240</sup> ist grundsätzlich zu begrüßen. Dennoch hat die CSRD in der EU für einige Diskussionen gesorgt.<sup>241</sup> Kritik wurde besonders hinsichtlich der bürokratischen Anforderungen für Unternehmen (hierzu unter A.II.1), besonders für KMU (hierzu unter A.II.2), sowie zu den Mängeln im Rechtsetzungsverfahren der Richtlinie selbst und den dazugehörigen Berichtsstandards (hierzu unter A.II.3) geäußert.

### 1. Unverhältnismäßige Belastung berichtspflichtiger Unternehmen

Die Ausführungen zur CSRD sowie zu den ESRS und den Anforderungen an Unternehmen lassen nur erahnen, welches Ausmaß an Belastungen mit der Sammlung, Aufbereitung und Darstellung der Nachhaltigkeitsinformationen auf die Unternehmen zukommt. Unternehmen unterliegen nun umfangreicheren und detaillierteren Berichtspflichten als zuvor durch die NFRD vorgeschrieben. Der Anwendungsbereich der CSRD wird zudem erheblich erweitert, so dass weitaus mehr Unternehmen berichtspflichtig werden. In der Literatur wird kritisiert, dass die ersten Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung im Rahmen der delegierten Verordnung (EU) 2023/2772, die mehr als 300 Seiten umfassen, deutlich zu kleinteilig und zu komplex sind.<sup>242</sup>

---

<sup>239</sup> CSR, CSRD: (Quellenverzeichnis).

<sup>240</sup> Richtlinie 2022/2464, ABI L322/15 v. 16.12.2022, ErwGr 3, 9 ff.

<sup>241</sup> Hommelhoff NZG 2023, 1631 (1633); Hundhausen EuZW 2023, 921.

<sup>242</sup> Hommelhoff NZG 2023, 1631; Hundhausen EuZW, 921; Stiftung Familienunternehmen und Politik, Die Position zu CSRD: (Quellenverzeichnis).

Fraglich sei, ob der Aufwand für Unternehmen im Verhältnis zum Informationsinteresse der Öffentlichkeit durch die Berichterstattung gerechtfertigt ist.<sup>243</sup> Dass die Publizitätsadressaten, einschließlich der Eigen- und Fremdkapitalanleger derart ausführliche Informationen zur Nachhaltigkeit benötigen, um die Nachhaltigkeitsbestrebungen des Unternehmens erkennen und bewerten zu können, sei nicht denkbar. Die CSRD hat das Ziel, einheitliche Standards zu schaffen und somit eine horizontale Vergleichbarkeit der Unternehmen zu ermöglichen, die in ihren Anwendungsbereich fallen. Allerdings werde dieses Ziel durch die Kleinteiligkeit der Berichtsanforderungen verfehlt. Ein ganzheitliches Abbild des Nachhaltigkeitslevels des Unternehmens werde dadurch erschwert.<sup>244</sup>

Durch eine Überforderung der berichtspflichtigen Unternehmen könne außerdem ein unverhältnismäßiger Eingriff in Art. 16 GRCh vorliegen. Gemäß Art. 16 GRCh wird die unternehmerische Freiheit nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten anerkannt. Art. 52 Abs. 1 S. 2 GRCh sieht vor, dass Einschränkungen der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten nur unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vorgenommen dürfen. Im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müsse ein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen des Unternehmens und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit als Anliegen der CSRD gefunden werden.<sup>245</sup> Kritikwürdig sei, dass die CSRD innerhalb der Gruppe großer Unternehmen keine weiteren Abstufungen hinsichtlich der Berichtspflichten vornimmt, beispielsweise durch eine Differenzierung nach Unternehmensgröße.<sup>246</sup> Hierbei werde nicht berücksichtigt, dass es global agierenden Unternehmen aufgrund der etablierten Organisationsstrukturen sowie im Hinblick auf eine eventuell in der Vergangenheit bereits freiwillig erfolgte Nachhaltigkeitsberichterstattung leichter falle, die Anforderungen der CSRD zu erfüllen und diese somit geringeren Belastungen ausgesetzt

---

<sup>243</sup> Hommelhoff NZG 2023, 1631 (1633); Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (45).

<sup>244</sup> Hommelhoff NZG 2023, 1631 (1633); IDW, Schreiben Nachhaltigkeit, S. 2: (Quellenverzeichnis); Richtlinie 2022/2464, ABI L322/15 v. 16.12.2022, ErwGr 9 ff.; Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (46).

<sup>245</sup> Hommelhoff, DB 2021 2437 (2439); Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (45).

<sup>246</sup> Hennrichs ACI-Quarterly extra 2021, 16 (17); Stellungnahme des Arbeitskreises Bilanzrecht Hochschullehrer Rechtswissenschaft, DB 2021 S. 2301 (2305).

seien als andere große Unternehmen. International tätige Unternehmen hätten eine größere gesamtwirtschaftliche Relevanz, sodass das Informationsinteresse höher als bei anderen großen Unternehmen sei.<sup>247</sup> Um diesen Umstand zu berücksichtigen, wird den bilanzrechtlich großen Unternehmen, die bisher nicht unter der Vorgängerregelung der NFRD berichtspflichtig waren, ein Jahr mehr Zeit zur Vorbereitung der Berichterstattung und zur Einrichtung entsprechender Strukturen eingeräumt. Sie sind berichtspflichtig für Geschäftsjahre, die am oder nach dem 01. Januar 2025 beginnen. Unternehmen, die bereits unter der NFRD berichtspflichtig waren, müssen für Geschäftsjahre, die am oder nach dem 01. Januar 2024 beginnen, berichten. Es sei zweifelhaft, dass dies zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügt. Weniger komplexe Berichtspflichten für große Unternehmen, die bislang nicht berichtspflichtig waren hätten, einem Interessenausgleich zwischen dem Interesse der Publizitätsadressaten und den Belangen der berichtspflichtigen Unternehmen Rechnung getragen.<sup>248</sup> In der Folge überwiege die unternehmerische Freiheit nach Art. 16 GRCh das Informationsinteresse der Öffentlichkeit. Die unternehmerische Freiheit werde durch die CSRD beeinträchtigt. Die CSRD verstoße folglich gegen Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GRCh.<sup>249</sup>

## 2. Mittelbare Inpflichtnahme kapitalmarktferner KMU

Gemäß Art. 19a Abs. 1 Bilanz-RL sind nicht nur große Kapitalgesellschaften mit mehr als 250 Mitarbeitern, sondern ab dem Jahr 2026 auch kapitalmarkt-orientierte KMU mit weniger als 250 Mitarbeitern gesetzlich zur Nachhaltigkeitsberichterstattung verpflichtet. Für kapitalmarktferne KMU und Kleinstunternehmen besteht keine unmittelbare Berichtspflicht.<sup>250</sup> Obwohl kapitalmarktferne KMU und Kleinstunternehmen vom unmittelbaren Anwendungsbereich

---

<sup>247</sup> AKBR DB 2021, 2301 (2305); EU-Kommission, Commission Staff Working Document Impact Assessment, SWD (2021) 150 final S. 96; Hommelhoff, DB 2021 S. 2437 (2441); Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (45).

<sup>248</sup> AKBR DB 2021, 2301 (2305, 2307): Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (46).

<sup>249</sup> Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (46).

<sup>250</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491.

der CSRD ausgenommen sind, sind sie dennoch von den Berichtsanforderungen betroffen.<sup>251</sup> Die Verpflichtung von KMU, die nicht kapitalmarktorientiert sind, Nachhaltigkeitsberichte nach der CSRD zu erstellen, ergibt sich zum einen aus ihrer Rolle als Zulieferer für Großunternehmen und zum anderen aus ihrer Fremdkapitalfinanzierung, die überwiegend über Bankkredite erfolgt.<sup>252</sup> Denn gemäß der CSRD müssen Großunternehmen u. a. eine Beschreibung der wichtigsten tatsächlichen oder potenziellen negativen Auswirkungen vornehmen, die mit der Wertschöpfungskette, einschließlich der Geschäftsbeziehungen und der Lieferkette des Unternehmens einhergehen (Art. 19a Abs. 2 Buchst. f ii) Bilanz-RL). Dafür benötigten berichtspflichtige Großunternehmen zahlreiche Nachhaltigkeitsinformationen von ihren Vertragspartnern, zu denen regelmäßig auch kapitalmarktferne KMU als Lieferanten oder Kunden gehören.<sup>253</sup> Eine mittelbare Berichtspflicht aufgrund der Tatsache, dass KMU sich im Rahmen der Fremdkapitalfinanzierung überwiegend durch Bankkredite finanzieren<sup>254</sup>, ergibt sich wie folgt: Kreditinstitute (Nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 Kapitaladäquanz-VO<sup>255</sup> Banken, Sparkassen, Genossenschaftsbanken) unterliegen gemäß Art. 1 Abs. 3 Buchst. b Bilanz-RL rechtsformunabhängig der Nachhaltigkeitsberichterstattung, sofern die Kreditinstitute ihrerseits Großunternehmen oder kapitalmarktorientierte KMU sind. Die Kreditinstitute müssen gemäß Art. 19a Abs. 2 Buchst. f ii) Bilanz-RL ebenfalls über ihre gesamte Wertschöpfungskette, einschließlich ihrer Geschäftsbeziehungen, Rechenschaft ablegen. Dabei müssen sie unter anderem Auskunft über die Nachhaltigkeit ihres Kreditportfolios geben.<sup>256</sup> Banken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken wer-

---

<sup>251</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491; EU-Kommission, Commission Staff Working Document Impact Assessment, SWD (2021) 150 final, S. 82 ff.; Henrichs ACI-Quarterly extra 2021, 16 (17); Hommelhoff DB 2021, 2437 (2441).

<sup>252</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (492 ff.).

<sup>253</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (492); Hommelhoff, DB 2021 S. 2437 (2441 f.); Richtlinie 2022/2464, ABI L322/15 v. 16.12.2022, ErwGr 21.

<sup>254</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (492); Rolke, S. 84, 109; Reinemann, S. 175; Löher/Rieger-Fels/Nielen/Schröder, IfM-Materialien, S. 21.

<sup>255</sup> Verordnung (EU) Nr. 575/2013, ABI L 176/1 v. 26.06.2013.

<sup>256</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (492); Löher/Rieger-Fels/Nielen/Schröder, IfM-Materialien, S. 7 ff.

den mit aller Wahrscheinlichkeit von den kapitalmarktfernen KMU Nachhaltigkeitsberichte fordern, um diese als Maßstab für die Bonität der KMU zugrunde zu legen.<sup>257</sup>

a.) Einheitlicher KMU Standard für kapitalmarktorientierte und kapitalmarktferne KMU

Für den Belastungsgrad von KMU, die nicht am Kapitalmarkt tätig sind, sind die ESRS maßgebend, da sie den Inhalt und Umfang der CSRD ergänzen.<sup>258</sup> Statt den kapitalmarktfernen KMU außerhalb des Anwendungsbereichs der CSRD einen eigenständigen und auf freiwilliger Basis anzuwendenden vereinfachten Berichtstandard zur Verfügung zu stellen, um die mittelbaren Auswirkungen der CSRD auf diese Unternehmensgruppe zu verringern<sup>259</sup>, soll die Kommission gemäß Art. 29 c Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 Bilanz-RL bis zum 30. Juni 2024 zur Ergänzung der Richtlinie, auf KMU zugeschnittene Berichterstattungsstandards als delegierte Rechtsakte nach Art. 49 Bilanz-RL erlassen. Allerdings differenzieren die Berichtsstandards zwischen kapitalmarktorientierten KMU und kapitalmarktfernen KMU nur hinsichtlich der Verbindlichkeit, nicht aber hinsichtlich des Regelungsgehaltes (vgl. Art. 29 c I UAbs. 1 S. 2 Bilanz-RL, Art. 2 Nr. 1 Buchst. a Bilanz-RL).<sup>260</sup> Die KMU-Standards verpflichten die kapitalmarktorientierten KMU. Die KMU abseits des Kapitalmarkts können die Standards hingegen freiwillig anwenden.<sup>261</sup> Die Ausrichtung der zu erlassenen KMU-Standards erfolgt allerdings anhand der kapitalmarktorientierten KMU. Dieses Konzept müsse mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar sein (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 EUV i.V.m Art. 52 Abs. 1 S. 2 EU-GRCh).<sup>262</sup> Der Stakeholderkreis kapitalmarktferner KMU unterscheidet sich jedoch wesentlich von dem der kapitalmarktorientierten KMU. Anleger:innen wie Sparrer:innen, Vermögensverwalter:innen und institutionelle Investor:innen sind

---

<sup>257</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (492); Ratmeyer, Sag mir, wie grün du bist: (Quellenverzeichnis).

<sup>258</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (493).

<sup>259</sup> EU-Kommission, Commission Staff Working Document Impact Assessment, SWD (2021) 150 final, S. 84.

<sup>260</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (493).

<sup>261</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (493); Richtlinie 2022/2464, ABI L322/15 v. 16.12.2022, ErwGr 21 Abs. 2.

<sup>262</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (494).

Stakeholder:innen kapitalmarktorientierter KMU.<sup>263</sup> Bürger:innen und andere Akteure der Zivilgesellschaft wie NGO oder Sozialpartner:innen sind Stakeholder:innen beider KMU-Gruppen, allerdings besteht hier seitens dieser Interessengruppe ein geringes Interesse an Nachhaltigkeitsinformationen kapitalmarktferner KMU.<sup>264</sup> Ein erleichterter Zugang zum Kapitalmarkt resultiere aus der Nachhaltigkeitsberichterstattung primär für kapitalmarktorientierte KMU. Kapitalmarktferne KMU profitierten lediglich bei der Inanspruchnahme von Bankkrediten.<sup>265</sup> Mit dem deutlich geringeren Anteil an Stakeholder:innen bei den kapitalmarktfernen KMU gehe auch ein geringeres Informationsbedürfnis einher. Vor diesem Hintergrund sei es ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, den kapitalmarktfernen KMU Standards zuzumuten, die auf kapitalmarktorientierten KMU basieren – ganz zu schweigen von den geringeren finanziellen und personellen Ressourcen kapitalmarktferner KMU.<sup>266</sup>

b.) Berichtsstandards für kapitalmarktorientierte KMU und freiwillige Standards für nicht kapitalmarktferne KMU

Wie bereits unter I dargelegt, überträgt die CSRD der EFRAG die Aufgabe, die Kommission bei der Entwicklung von Nachhaltigkeitsberichtsstandards zu beraten (Art. 49 Abs. 3b Bilanz-RL). Dies gilt ebenso gemäß Art. 29 c I i.V.m Art. 49 Bilanz-RL für die KMU-Standards.<sup>267</sup> Während sich die bereits erlassenen ESRS an große Unternehmen richten, ist die EFRAG dabei, Standards für börsennotierte KMU (LSME ESRS, ESRS for listed SMEs,) und freiwillige Standards für nicht börsennotierte KMU (VSME ESRS, Voluntary reporting standard for non-listed SMEs) zu entwickeln. Die ersten Entwürfe wurden am 22. Januar 2024 veröffentlicht.<sup>268</sup> Die Berichtsstandards sind bis zum 21. Mai 2024

---

<sup>263</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (494); Richtlinie 2022/2464, ABI L322/15 v. 16.12.2022, ErwGr 27.

<sup>264</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (494); EU-Kommission, Commission Staff Working Document Impact Assessment, SWD (2021) 150 final, S. 96; Richtlinie 2022/2464, ABI L322/15 v. 16.12.2022, ErwGr 27.

<sup>265</sup> Richtlinie 2022/2464, ABI L322/15 v. 16.12.2022, ErwGr 12.

<sup>266</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (494 f.); Hommelhoff DB 2021, 2437 (2441).

<sup>267</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (495).

<sup>268</sup> EFRAG, Exposure Draft VSME ESRS: (Quellenverzeichnis); Exposure Draft ESRS LSME: (Quellenverzeichnis).

zur öffentlichen Konsultation freigegeben. Zudem können sich bis zum 31. Januar 2024 interessierte Anwender:innen und Nutzer:innen (einschließlich Geschäftspartner, Zivilgesellschaft, Akademiker:innen usw.) für einen „Feldtest“ zur Anwendung der Entwürfe der KMU-Standards bei der EFRAG anmelden. Der Feldtest besteht darin, die in den Entwürfen enthaltenen Angaben bzw. einen Teil dieser zu erstellen und auf dieser Grundlage den Feldtest-Fragebogen zu beantworten.<sup>269</sup> Die zwei unterschiedlichen KMU-Standards sind ergänzend zu den vom europäischen Gesetzgeber konzipierten einheitlich auf kapitalmarktorientierte und kapitalmarktferne KMU zugeschnittenen Berichterstattungsstandards als delegierte Rechtsakte nach Art. 49 Bilanz-RL.<sup>270</sup> Die VSME ESRS sollen ein Berichterstattungsinstrument darstellen, das nicht börsennotierte KMU dabei unterstützen soll, auf Anfragen von Geschäftspartnern (d. h. Banken, Investor:innen oder größere Unternehmen, für die nicht kapitalmarktorientierte KMU Zulieferer sind) zu Nachhaltigkeitsinformationen effizient und angemessen zu reagieren. Die VSME ESRS sollen die derzeitige Vielzahl von ESG-Datenanfragen (die eine erhebliche Belastung für nicht kapitalmarktorientierter KMU darstellen) standardisieren und die Zahl der unkoordinierten Anfragen, die KMU erhalten, reduzieren.<sup>271</sup>

Gemäß Art. 29 c Abs. 1 Bilanz-RL erlässt die Kommission die verbindlichen LSME ESRS als delegierte Rechtsakte. Hinsichtlich der freiwilligen VSME ESRS nimmt die EFRAG an, dass die Kommission diese als nicht verbindliche Empfehlungen gemäß Art. 288 AEUV herausgeben wird.<sup>272</sup> Eine unmittelbar rechtliche Erfassung aller KMU sei im Hinblick darauf, dass die Kommission gemäß Art. 6 Abs. 1 Buchst. c CSRD bis zum April 2029 zu prüfen hat, ob der Anwendungsbereich der CSRD auch auf kapitalmarktferne KMU ausgedehnt werden soll, künftig jedoch zu erwarten.<sup>273</sup> Zum Erlass der freiwilligen Standards für nicht kapitalmarktorientierte KMU als delegierte Rechtsakte wird der Kommission durch die CSRD und damit durch den europäischen Gesetzgeber

---

<sup>269</sup> EFRAG, Public Consultation Exposure Drafts ESRS SMEs: (Quellenverzeichnis).

<sup>270</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (496).

<sup>271</sup> FERAG, Public Consultation Exposure Drafts ESRS SMEs: (Quellenverzeichnis).

<sup>272</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (496); EFRAG, EFRAG SR TEG 17 January 2023 Agenda Paper 04.01: (Quellenverzeichnis); EFRAG, Public Consultation Exposure Drafts ESRS SMEs: (Quellenverzeichnis).

<sup>273</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (496).



keine Rechtssetzungsmacht erteilt. Für den Erlass einer Empfehlung nach Art. 288 AEUV braucht die Kommission keine Rechtssetzungsmacht.<sup>274</sup>

Problematisch sei, dass durch die Verabschiedung der VSME ESRS als Rechtsakt in Form einer Empfehlung eine politische Kontrolle, wie es die CSRD für delegierte Rechtsakte einschließlich der KMU-spezifischen Standards nach Art. 29 c Bilanz-RL vorsieht, unterlaufen wird. Dies betreffe etwa das Einspruchsrecht von Rat und Parlament gemäß Art. 49 Abs. 5 Bilanz-RL oder die Verpflichtung der Kommission, gemäß Art. 49 Abs. 3 b UAbs. 4, 5 Bilanz-RL zu den delegierten Rechtsakten bestimmte Sachverständigengruppen der Mitgliedstaaten zu hören und Stellungnahmen einschlägiger Unionsagenturen einzufordern. Ein demokratisches und transparentes Verfahren, das im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip steht und alle am Gesetzgebungsprozess zu beteiligenden Organe sowie Interessengruppen involviert, werde mit dem Erlass der VSME ESRS als Empfehlungen nicht gewährleistet.<sup>275</sup>

Rat und Parlament missachteten mit dem Vorhaben, einheitlich auf kapitalmarktorientierte und kapitalmarktferne KMU zugeschnittenen Berichterstattungsstandards als delegierte Rechtsakte nach Art. 49 Bilanz-RL zu erlassen, die strukturellen Unterschiede zwischen kapitalmarktorientierten und kapitalmarktfernen KMU. Ebenso hätten die gemeinsamen Gesetzgeber es zu verantworten, dass der Kommission der Erlass zweier separater delegierter Rechtsakte für KMU verwehrt wird, da in der CSRD keine entsprechende Rechtssetzungsmacht eingeräumt wird.<sup>276</sup> Um den Bedürfnissen kapitalmarktferner KMU gerecht zu werden, sollte der Unionsgesetzgeber die Kommission in Art. 29 c Bilanz-RL zum Erlass freiwilliger Standards für kapitalmarktferne KMU als delegierte Rechtsakte ermächtigen.<sup>277</sup> Die EFRAG und Kommission seien wiederum dafür verantwortlich, dass die als Empfehlungen verabschiedeten freiwilligen Standards für kapitalmarktferne KMU ein hinreichendes Maß

---

<sup>274</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (496); Grabitz/Hilf/Nettesheim/Nettesheim Art. 288 AEUV Rn. 203.

<sup>275</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (496 f.).

<sup>276</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (498).

<sup>277</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (497).

an demokratischer Legitimation erfahren, indem gemäß der CSRD vorgesehene Kontrollinstanzen sowie Rat und Parlament, KMU-Vertreter:innen, Sachverständigengruppen der Mitgliedstaaten und die Unionsagenturen angemessen angehört und in den Rechtsetzungsprozess integriert werden.<sup>278</sup>

3. Mängel im Rechtsetzungsverfahren der CSRD und den Berichtsstandards  
Zuvor thematisierte Defizite im Gesetzgebungsverfahren und insbesondere Defizite hinsichtlich eines politischen und demokratischen Verfahrens bestünden außerdem durch die Beauftragung der EFRAG, die Kommission bei der Entwicklung von Standards zur Nachhaltigkeitsberichterstattung zu beraten und der Gebundenheit der Kommission, deren Stellungnahmen zu berücksichtigen.<sup>279</sup>

a.) Privilegierte Stellung der EFRAG

Die EFRAG entwirft die ESRS und legt sie anschließend der Kommission vor. Nach einem Konsultationsverfahren entscheidet die Kommission über den Erlass der von der EFRAG erarbeiteten Berichtsstandards als delegierte Rechtsakte, basierend auf den eingegangenen Stellungnahmen.<sup>280</sup> Kritisiert wird, dass es sich bei den von der Kommission zu berücksichtigenden fachlichen Stellungnahmen der EFRAG „um in sich geschlossene, ausdifferenzierte Standardentwürfe handelt, die von der Kommission nur noch mit Rechtskraft versehen werden müssen“.<sup>281</sup> Die der EFRAG zugewiesene Stellung im Gesetzgebungsverfahren führe zu einem Verstoß gegen das Demokratieprinzip (Art. 10 Abs. 1 EUV), da es sich um eine Privatisierung hoheitlicher von Hoheitsgewalt handele.<sup>282</sup> Die Vorarbeiten der EFRAG beeinflussten die zu erstellenden

---

<sup>278</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (497 f.).

<sup>279</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491; Bremer, EuZW 2022 S. 489 (490); Hommelhoff DB 2021, 2437 (2447); Bremer, EuZW 2022 S. 489 (490); Nettesheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens, 70 ff.: (Quellenverzeichnis).

<sup>280</sup> AKBR DB 2021, 2301 (2306); Widdrat KlimaRZ 2023, 40.

<sup>281</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (496); Hommelhoff DB 2021, 2437 (2447).

<sup>282</sup> Bremer, EuZW 2022 S. 489 (490); Nettesheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens, 70 ff.: (Quellenverzeichnis).

Berichtsstandards so stark, dass die Kommission keine eigenständige Kompetenz mehr ausüben könne.<sup>283</sup> Im Sinne des Art. 10 Abs. 1 EUV müsse das Handeln der Europäischen Organe und Institutionen durch gewählte und politisch verantwortliche Vertreter erfolgen.<sup>284</sup> Die Entwürfe der ESRS durch die EFRAG bedürften einer demokratischen Legitimation dergestalt, dass der Europäische Gesetzgeber hinreichend Einfluss auf die Gestaltung der ESRS hat und sich inhaltlich mit diesen auseinandersetzt.<sup>285</sup> Dass die Kommission das nötige Fachwissen dafür hat bzw. sie sich dieses aneignet, sei zweifelhaft.<sup>286</sup> Wahrscheinlicher sei es, dass die Entwürfe, die von der EFRAG ausgearbeitet wurden, schlicht übernommen werden, da zudem eine personelle, institutionelle und finanzielle Nähe zwischen der EFRAG und der Kommission bestehe.<sup>287</sup> Daraus folge, dass die Kommission weder imstande ist, die Arbeit der EFRAG objektiv zu beurteilen, noch politisch motiviert ist, die entwickelten Standards abzulehnen.<sup>288</sup> Die privilegierte Stellung der EFRAG ließe sich jedoch nicht damit begründen, dass diese über spezielles Fachwissen verfügt, über das andere Akteure nicht verfügen. Denn anfänglich habe die EFRAG über keine besondere Expertise in der Nachhaltigkeitsberichterstattung verfügt und auch inzwischen rechtfertige deren Expertise nicht eine entsprechende Privilegierung.<sup>289</sup>

Darüber hinaus verlange die CSRD nicht, dass die EU-Kommission die EFRAG-Stellungnahmen in einem offenen, transparenten und für die interessierte Öffentlichkeit verfügbaren Verfahren konsultiert. Die privilegierte Stellung der EFRAG führe zu einem grundsätzlichen Widerspruch zu den in Art.

---

<sup>283</sup> Nettesheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens, 64 ff.: (Quellenverzeichnis); Bremer, EuZW 2022 S. 489 (490).

<sup>284</sup> Huber, in: Streinz, Art. 10 EUV Rn. 21.

<sup>285</sup> Ullmann, NJOZ 2021 S. 1505 (1509 f.) in Bezug auf Art. 20 Abs. 2 GG; s. auch BVerfG, NJW 2019 S. 3204 (3206); Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (41).

<sup>286</sup> Nettesheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens, S. 65 ff.: (Quellenverzeichnis); Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (41).

<sup>287</sup> EFRAG, Internal Rules v. 28.04.2022, Art. 26 Nr. 1, Art. 38 Nr. 4: (Quellenverzeichnis). Nettesheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens, S. 67: (Quellenverzeichnis); Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (41).

<sup>288</sup> Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (41).

<sup>289</sup> Nettesheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens, S. 16, 17: (Quellenverzeichnis).

11 Abs. 1-3 EUV niedergelegten Grundsätzen der gleichberechtigten Beteiligung von der Zivilgesellschaft und repräsentativen Verbänden in der Union.<sup>290</sup>

b.) Verstoß gegen Art. 290 AEUV

Zum Erlass der ESRS wird die Kommission mittels delegierten Rechtsakten ermächtigt (vgl. Art. 49 Abs. 2 Bilanz-RL). Die Delegation der Rechtsetzungsbefugnisse auf die Kommission sei mit Blick auf den Wesentlichkeitsvorbehalt des Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1, Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV kritisch zu beurteilen. Art. 290 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV sieht vor, dass der Kommission in Gesetzgebungsakten die Befugnis übertragen wird, Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Die wesentlichen Vorschriften, die die grundsätzlichen Ausrichtungen der Gemeinschaftspolitik umsetzen, müssten jedoch dem Unionsgesetzgeber selbst obliegen.<sup>291</sup> Der Wesentlichkeitsgehalt einer Vorschrift werde anhand des Grades zentraler politischer Entscheidungen in der betreffenden Vorschrift gemessen.<sup>292</sup>

Hinsichtlich der CSRD sei der sachgerechte Ausgleich zwischen den Informationsinteressen der Publizitätsadressaten und den Interessen der berichtspflichtigen Unternehmen von hoher politischer Bedeutung. Ebenso bedeutsam sei die Schutzwürdigkeit der Belange von KMU im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeitsberichterstattung.<sup>293</sup> Auch die Ermächtigung der Kommission zur Präzisierung der Berichterstattung von Governance-Faktoren seitens der Unternehmen weise eine hochgradige Bedeutsamkeit auf.<sup>294</sup> Die Kommission sei außerdem befugt, kulturelle und ethische Fragen des Unternehmens hinsichtlich einer obligatorischen Offenlegung zu adressieren (Vgl. Art. 29b

---

<sup>290</sup> Bremer, EuZW 2022 S. 489 (490); Nettessheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens, S. 76: (Quellenverzeichnis).

<sup>291</sup> EuGH NJW 1993, 47 Rn. 37; *Schlacke*, in: Häberle, S. 293 (308); Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (44).

<sup>292</sup> *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, Art. 290 AEUV Rn. 15; Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (44).

<sup>293</sup> Hommelhoff DB 2021, 2437 (2442, 2447); Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (44).

<sup>294</sup> Nettessheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: (Quellenverzeichnis).

Abs. 2 Buchst. c iii) Bilanz-RL). Dabei würden ebenfalls wesentliche politische Entscheidungen betroffen sein.<sup>295</sup> Die CSRD verstoße daher gegen Art. 290 AEUV, da die der Kommission eingeräumte Rechtsetzungsbefugnis wesentliche politische Entscheidungen betreffe.<sup>296</sup>

### III. Zusammenfassung: Nachhaltigkeitsberichterstattung und CSRD

Auf die Unternehmen, besonders die bisher nicht unter der NFRD berichtspflichtigen Unternehmen sowie KMU kommt durch die Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung unter der CSRD und den ESRS ein großer Umstellungsaufwand zu. Die Unternehmen haben frühzeitig Prozesse zu etablieren und die Berichterstattung anzugehen, um den Verpflichtungen gerecht zu werden. Dennoch ist der europäische Gesetzgeber gefordert, einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen der Unternehmen und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit als Anliegen der CSRD zu schaffen, indem auf eine Kleinteiligkeit in der Berichtspflicht verzichtet wird. Eine Reformierung der CSRD ist erstmalig für 2029 vorgesehen (Art. 6 Abs. 1 CSRD).

Darüber hinaus sind die unterschiedlichen Gegebenheiten von Unternehmen in Abhängigkeit von ihrer Größe und der Ausrichtung auf den Kapitalmarkt zu berücksichtigen. Für KMU, die nicht unmittelbar berichtspflichtig sind, muss ein besonderes Schutzkonzept erstellt werden, um sie vor massiven Anfragen ihrer Geschäftspartner zu schützen. Die freiwilligen KMU-Standards (VSME ESRS und LSME ESRS), die von der EFRAG ausgearbeitet werden, sind zu begrüßen. Zu Recht weisen *Allgeier/Feldmann* darauf hin, dass die EFRAG die jeweiligen Bedürfnisse und Besonderheiten von kapitalmarktorientierten und kapitalmarktfernen KMU zu berücksichtigen hat und KMU-Vertreter einzu beziehen hat.<sup>297</sup> Derzeit werden die entsprechenden Entwürfe konsultiert und getestet. Auch weisen *Allgeier/Feldmann* zutreffend daraufhin, dass die Euro-

---

<sup>295</sup> EFRAG, Draft European Sustainability Reporting Standard ESRS 1 General Requirements, S. 5, 9 f., 15: (Quellenverzeichnis); Nettesheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens, S. 54: (Quellenverzeichnis); Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (44).

<sup>296</sup> Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (44).

<sup>297</sup> *Allgeier/Feldmann* NZG 2023, 491 (496).

päische Kommission dafür Sorge tragen muss, dass die von der EFRAG erarbeiteten KMU-Standards vor ihrer Verabschiedung als Empfehlungen der Kontrolle durch den Rat und das Parlament unterliegen.<sup>298</sup> Im Rahmen des Erlasses der ESRS lassen sich Verfahrensmängel hinsichtlich einer demokratischen Legitimation erkennen, ähnlich wie dies im Abschnitt zum Rechtsetzungsverfahren (0), insbesondere dem Trilogverfahren (A.III.2) beschrieben ist. Denn die privilegierte Stellung der EFRAG stehe im Widerspruch zu dem in Art. 11 Abs. 1 bis 3 EUV vorgesehenen demokratischen Dialog.<sup>299</sup> Aus einem Verstoß gegen den Wesentlichkeitsvorbehalt des Art. 290 AEUV folge, dass der europäische Gesetzgeber nicht hinreichend am Verfahren beteiligt ist und keinen Einfluss auf die Gestaltung der ESRS hat.<sup>300</sup> Die Lösung zur Behebung der primärrechtlichen Mängel sieht *Widdrat* im Verzicht auf die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen.<sup>301</sup> *Bremer* argumentiert, dass die Kommission wiederum die notwendige Expertise auch anderweitig einholen kann, ohne mit europäischen Verfassungsgrundsätzen in Konflikt zu geraten.<sup>302</sup> Meines Erachtens ist die Beauftragung einer privaten Organisation mit dem Aufsetzen der Berichtsstandards durchaus kritisch zu beurteilen und signalisiert hinsichtlich einer demokratischen Teilhabe aller EU-Organe und Interessenträger:innen ein falsches Bild. Eine umfassende Bewertung der CSRD und der ESRS aus europaverfassungsrechtlicher Sicht, einschließlich der delegierten Rechtsetzungsbefugnis und der Vereinbarkeit der Privilegierung einer privaten Organisation mit den Vorgaben des EU-Primärrechts, würde jedoch Umfang dieser Arbeit überschreiten. Die genannten Kritiken der Literatur sind jedoch ernst zu nehmen und bei einer Reform der CSRD und der ESRS sowie bei zukünftigen Gesetzgebungsvorhaben (im Bereich der Nachhaltigkeitsberichterstattung) zu berücksichtigen.

---

<sup>298</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (497).

<sup>299</sup> Bremer EuZW 2022, S. 489 (490); Nettesheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens, S. 76: (Quellenverzeichnis).

<sup>300</sup> Nettesheim, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens, S. 49 ff.: (Quellenverzeichnis).

<sup>301</sup> Widdrat KlimaRZ 2023, 40 (46).

<sup>302</sup> Bremer EuZW 2022, 489 (490).

Durch die Nachhaltigkeitsberichterstattung und das Zusammenwirken von CSRD und ESRS mit der Taxonomie-Verordnung und der Lieferkettenrichtlinie<sup>303</sup> entsteht für die Unternehmen ein erhebliches Maß an zusätzlicher Bürokratie. Es bleibt abzuwarten, wie die Kommission ihr Vorhaben, die Bürokratiekosten aus Berichtspflichten um 25 % zu senken<sup>304</sup>, umsetzen wird.

## **F. Fazit**

Die mittelständische Wirtschaft trägt wesentlich zum Wohlstand und Wachstum in der EU und ihren Mitgliedstaaten bei.<sup>305</sup> Ihre Belange und betrieblichen Bedingungen müssen daher in der europäischen Gesetzgebung ausreichend berücksichtigt werden, um sie vor einer Schwächung im internationalen Wettbewerb und der damit einhergehenden Abwanderung aus der EU sowie vor innovationsbehindernden Verhältnissen zu bewahren. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die EU mit dem Green Deal eine grüne Transformation der Wirtschaft anstrebt und Unternehmen Adressaten zahlreicher Rechtsakte sind.

Die Ausführungen zu den Herausforderungen von Bürokratie, Regulierung und Rechtsetzung für Unternehmen haben gezeigt, dass sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene einiges getan wird, um insbesondere administrative Belastungen abzubauen. Um diese Maßnahmen realitätsnah und für die Unternehmen spürbar zu machen, sollten auf europäischer Ebene nicht nur die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von Gesetzesvorhaben, sondern auch die Auswirkungen von durch Rat und Parlament geänderten Rechtsakten in die Folgenabschätzungen miteinbezogen werden. Die Anwendung des europäischen OIOO-Ansatzes muss auf einer ausreichenden Datenbasis beruhen und darf sich nicht nur auf Schätzungen stützen. Um ein ganzheitliches und verlässliches Bild der Auswirkungen und Kosten der Umsetzung von Gesetzen zu erhalten, müssen nicht nur die Bürokratiekosten, sondern der gesamte Erfüllungsaufwand in den Ansatz einbezogen

---

<sup>303</sup> Umweltbundesamt, CSR-Richtlinie: (Quellenverzeichnis).

<sup>304</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2023) 168 final, S. 28.

<sup>305</sup> Allgeier/Feldmann NZG 2023, 491 (493); EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, KOM(2008) 394 endgültig, S. 2; Hommelhoff, DB 2021 S. 2437.

werden. Für die neuen Berichtspflichten im Bereich der Nachhaltigkeitsgesetzgebung muss der OIOO-Ansatz den Wegfall anderer Belastungen für Unternehmen zur Folge haben. Die Verabschiedung neuer Berichtspflichten in naher Zukunft ist zu unterlassen, da die Unternehmen zunächst mit den neuen bzw. bestehenden Anforderungen fertig werden müssen. Für den deutschen OIOO-Ansatz gilt, dass auch die nationale Umsetzung von EU-Recht einzubeziehen ist, um die tatsächliche Belastung für Normadressaten realistisch abzubilden.

Es ist weiterhin wichtig, dass der europäische und deutsche Gesetzgeber bei der Erarbeitung von Rechtsvorschriften auch an der Qualität der Rechtsvorschriften arbeitet, indem sie auch die Anliegen der Interessenträger:innen in den Rechtsetzungsprozess aufgreifen.

Ein Bestandteil der Agenda für bessere Rechtsetzung der Kommission ist es, die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Rechtsetzungsprozess zu verbessern. Die Internetseite „Ihre Meinung zählt“ der Kommission trägt dazu bei, indem Interessenträger:innen mittels Fragebögen Stellung zu Folgenabschätzungen, Legislativvorschlägen und bestehenden Rechtsakten beziehen können. Die Kommission führt zudem gezielte Konsultationen von Interessengruppen zu Rechtsakten durch, wenn sie spezifisches Fachwissen benötigt.

Wenn es darum geht, die Regulierungslasten für Unternehmen zu verringern, liegt die Verantwortung nicht nur bei den EU-Organen, sondern auch bei den Unternehmen selbst. Es ist wichtig, dass Unternehmen den Aufforderungen von Verbänden, EU-Politikern und EU-Organen folgen und an Debatten teilnehmen. Dazu gehört der konstruktive demokratische Diskurs mit anderen Unternehmen, Verbänden und der Politik. Unternehmen müssen sich mit Praxisbeispielen möglichst frühzeitig in den Gesetzgebungsprozess einbringen, um praxistauglichere Lösungen zu erzielen.

Die Unionsorgane sind nach Art. 1 Abs. 2, Art. 10 Abs. 3, Art. 11 Abs. 3 EUV und Art. 15 Abs. 1 AEUV dazu verpflichtet, das Unionsrecht demokratisch und transparent zu gestalten sowie die Zivilgesellschaft und Interessenvertretungen anzuhören und in die Rechtsetzung der Union einzubeziehen. Das informelle Trilogverfahren zwischen Kommission, Rat und Parlament innerhalb des



europäischen Gesetzgebungsverfahrens ist daher transparenter zu gestalten, um eine Nachvollziehbarkeit der Gesetzgebung für die Öffentlichkeit und die Einbindung aller Interessengruppen zu gewährleisten.

Bestehende Defizite der CSRD und der ESRS sind auf die zukünftige Gesetzgebung zu übertragen und auszuräumen. Im Gegensatz zum Konzept der CSRD und der ESRS darf sich die europäische Regulierung der Nachhaltigkeitsberichterstattung im Einklang mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip als einer der Eckpfeiler der EU-Verträge<sup>306</sup>, nicht zu einseitig an den Informationsinteressen der Publizitätsadressaten orientieren. Eine angemessene Beteiligung und Repräsentation aller Expertengruppen und Interessenvertreter:innen im Prozess der Gesetzgebung zur Nachhaltigkeitsberichterstattung und generell in der europäischen Umweltgesetzgebung ist elementar.

---

<sup>306</sup> EU-Kommission, Mitteilung der Kommission, COM(2021) 550 final, S. 18.

## Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Bilanzrecht Hoch- Stellungnahme zum CSRD-Vorschlag  
schullehrer Rechtswissenschaft der EU-Kommission, DB 2021, 2301.  
(AKBR)
- Allgeier/Feldmann CSRD - Nachhaltigkeitsberichterstat-  
tung für kapitalmarktferne KMU, NZG  
2023, 491.
- Bergmann (Hrsg). Handlexikon der Europäischen Union,  
6. Aufl. 2022 (zit. *Bearbeiter*, in Berg-  
mann).
- Becker/Hatje/Schoo/Schwarze EU-Kommentar, 4. Aufl. 2019.  
(Hrsg.)
- Breitinger/Edler/ Jackwerth- Bertelsmann Stiftung (Hrsg), Good  
Rice/Lindner/Schraad-Tischler practices in mission-oriented innova-  
tion strategies and their implementa-  
tion - Results Paper, 2021.
- Bremer Wenn die Gesetzgebung privatisiert  
wird, EuZW 2022, 489.
- Calliess/Ruffert EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022 (zit. *Bear-  
beiter*, in Calliess/Ruffert).
- CHEManager Interview mit Ralf Düssel, Kunststoffen zu jedem Zeitpunkt einen Wert ge-  
ben Ganzheitliche Kreislaufwirtschaft  
fördert Umweltschutz und sichert  
Wettbewerbsfähigkeit, 2023, 6.
- CHEManager Interview mit Ulrike Zimmer, Techno-  
logiefreiheit statt Denkverbote - Die  
Transformation zur Klimaneutralität  
braucht Innovationskraft anstelle von  
Überregulierung, 2023, 10.

- Giersdorf Der informelle Trilog: Das Schattengesetzgebungsverfahren der Europäischen Union, 2019.
- Grabitz/Hilf/Nettesheim/Thiel Das Recht der Europäischen Union, 80. EL. 2023 (zit. *Bearbeiter*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim/Thiel).
- Harratsch/Koenig/Pechstein Europarecht, 12. Aufl. 2020.
- Hayder Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) – eine unterschätzte EU-Institution, *EuZW* 2010, 171.
- Heinrichs Zum erweiterten Anwendungsbereich der Nachhaltigkeitsberichterstattung nach dem Vorschlag der EU-Kommission, *Audit Committee Quarterly extra* 2021, 16.
- Herdegen Europarecht, 22. Aufl. 2020.
- Herold/Grottel/Klein Die Wesentlichkeitsanalyse gemäß den European Sustainability Reporting Standards (ESRS), *IRZ* 2023, 475.
- Hill Bürokratieabbau – Vom perfekten zum viablen Recht, *ZRP* 2023, 221.
- Hommelhoff Nachhaltigkeit als unternehmerische Herausforderung, *NZG* 2023, 1631.
- Hundhausen CSRD: Europa in der Bürokratiekrise, *EuZW* 2023, 921.



- Pauling Aktuelle Rechtsprechung des EuG zu Transparenz und Offenheit, EuZW 2018, 530.
- Petersen/Massow Die EU-Ökodesign-Verordnung und das „Warenvernichtungsverbot“, ZUR 2023, 67.
- Reese Reese: Das EU-Klimagesetz – Nachhaltigkeit durch Umweltpolitikplanungsrecht?, ZUR 2020, 641.
- Reinemann Mittelstandsmanagement - Einführung in Theorie und Praxis, 2019.
- Rolke Herausforderungen bei der Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen, 2019.
- Shirvani Klimaschutzplanung im Mehrebenenrecht, ZUR 2022, 579.
- Schlacke Klimaschutzrecht im Mehrebenensystem, NVwZ 2022, 905.
- Schlacke/Köster/Thierjung Das „Europäische Klimagesetz“ und seine Konsequenzen, EuZW 2021, 620.
- Schroeder Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung der Europäischen Union?, ZG 2016, 193.
- Streinz EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018 (zit. *Bearbeiter*, in: Streinz).
- Stöbener de Mora Mehr Transparenz im EU-Trilog-Verfahren – Reichen die Vorschläge der



## Rechtsprechungsverzeichnis

EuGH	Urt. v. 22.11.2022 - C-24/20, E-CLI:EU:C:2022:911.
EuGH	Urt. v. 19. 12. 2019 - C-418/18 P, E-CLI:EU:C:2019:1113.
EuGH	Urt. v. 14.04.2015 - C-409/13, 2015E-CLI:EU:C:2015:217.
EuGH	Urt. v. 27.10.1992 - Rs C-240/90, NJW 1993, 47.
EuG	Urt. v. 22.03.2018 - T-540/15, BeckRS 2018, 3574.
EuG	Urt. v. 18.12.2008 - T-144/05, E-CLI:EU:T:2008:596.
BVerfG	Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20 NVwZ 2021, 951
BVerfG	Urt. v. 30.7.2019 – 2 BvR 1685/14, 2 BvR 2631/14, NJW 2019, 3204.

## Quellenverzeichnis

- Auswärtiges Amt  
Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft:  
[https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/breg-programm-eu-rp.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/breg-programm-eu-rp.pdf?__blob=publicationFile&v=3)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- BaFin  
Nachhaltigkeitsberichterstattung – CSRD: [https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/SF/CSRD/CSRD\\_node.html](https://www.bafin.de/DE/Aufsicht/SF/CSRD/CSRD_node.html)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Bundesregierung  
Die Programmatik der Bundesregierung zur besseren Rechtsetzung:  
<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/die-programmatik-der-bundesregierung-zur-besseren-rechtsetzung-468602>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Bundesregierung  
Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050:  
<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Bundesregierung / Normen Kontrollrat (NKR)  
KMU-Test: [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Beschl%C3%BCsse/kmu-test.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Beschl%C3%BCsse/kmu-test.pdf?__blob=publicationFile&v=1)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).



- Bundesministerium der Justiz (BMJ) Referentenentwurf BEG IV: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/0313\\_BEGIV.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2024/0313_BEGIV.html) (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) Europa-2020-Strategie: <https://www.bmuv.de/themen/europa/europa-2020-strategie> (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) Bürokratiebremse / Konzeption einer One in, one out – Regel: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/B/buerokratieabbau-one-in-one-out.html> (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) PRESSEMITTEILUNG - Bundeskabinett verabschiedet umfassendes Klimaschutzprogramm 2023: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/10/20231004-bundeskabinett-verabschiedet-umfassendes-klimaschutzprogramm-2023.html> (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) / Bundesministerium der Justiz (BMJ) / Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique Reducing bureaucracy in these unprecedented times – French-German Paper on Better Regulation and Modern Administration in Europe: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Dokumente/1010\\_Positionspapier\\_D\\_F\\_Buerokratieabbau.html](https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/Dokumente/1010_Positionspapier_D_F_Buerokratieabbau.html) (zuletzt abgerufen am 31.03.2024).
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) Europäische KMU-Definition und Mid-Caps zukunftsfest machen:

- https://bdi.eu/artikel/news/europaeische-kmu-definition-zukunftsfest-machen  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) Mid Caps – Bedeutung des größeren Mittelstands für die deutsche Wirtschaft: <https://bdi.eu/artikel/news/mid-caps-bedeutung-des-groesseren-mittelstands-fuer-die-deutsche-wirtschaft/>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) Umfrage: Auswirkungen des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: <https://bdi.eu/publikation/news/umfrage-auswirkungen-des-lieferkettensorgfaltspflichtengesetz>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Bundesverband Nachhaltige Wirtschaft e. V. CSRD: <https://www.bnw-bundesverband.de/csrd>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Bundeszentrale für politische Bildung Umweltpolitik – Entwicklungen innerhalb der EU: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/umweltpolitik-287/9026/entwicklungen-innerhalb-der-eu/>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- CSR (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) CSRD: <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/CSR-Allgemein/CSR-Politik/CSR-in-der-EU/Corporate-Sustainability-Reporting-Directive/corporate-sustainability-reporting-directive-art.html>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Der Mittelstand, BVMW e. V. Bundesverband Sag mir, wie grün du bist: <https://www.bvmw.de/de/energie-und->

- nachhaltigkeit/news/sag-mir-wie-grün-du-bist  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Deutscher Naturschutzring Weitere Deregulierung passt mit Grünem Deal nicht zusammen: <https://www.dnr.de/aktuelles-termin/aktuelles/weitere-deregulierung-passt-mit-gruenem-deal-nicht-zusammen>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) EFRAG SR TEG 17 January 2023 Agenda Paper 04.01: <https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2Fsites%2Fwebpublishing%2FMeeting%20Documents%2F2212161019466689%2F04-01%20SR%20TEG%20170123%20LSME%20ESRS%20Discussion%20Paper.pdf>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) Exposure Draft ESRS LSME: <https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2Fsites%2Fwebpublishing%2FSiteAssets%2FESRS%2520LSME%2520ED.pdf>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) Exposure Draft VSME ESRS: <https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2Fsites%2Fwebpublishing%2FSiteAssets%2FVSME%2520ED%2520January%25202024.pdf>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).

- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) Draft European Sustainability Reporting Standard ESRS 1 General Requirements, <https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=/sites/webpublishing/SiteAssets/06%20Draft%20ESRS%201%20General%20requirements%20November%202022.pdf>  
(zuletzt aberufen am 21.03.2024).
- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) Internal Rules v. 28.04.2022: <https://www.efrag.org/Assets/Download?assetUrl=%2Fsites%2Fwebpublishing%2FSiteAssets%2FEFRAG%2520Internal%2520Rules%2520-%2520Approved%2520by%2520the%2520GA%252028%2520April%25202022-%2520.pdf>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- European Financial Reporting Advisory Group (EFRAG) Public Consultation Exposure Drafts ESRS SMEs: <https://www.efrag.org/news/public-479/EF-RAG%E2%80%99s-public-consultation-on-two-Exposure-Drafts-on-sustainability-reporting-standards-for-SMEs>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Emily O'Reilly (Europäische Bürgerbeauftragte) Case OI/4/2023/MIK: <https://www.ombudsman.europa.eu/de/opening-summary/en/175931>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Emily O'Reilly (Europäische Bürgerbeauftragte) Entscheidung in der Sache OI/8/2015/JAS: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/de/69206>

- (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).  
Estonia/Ireland/Luxembourg/The  
Netherlands/Slovenia/Sweden  
NON-PAPER - June 2019:  
[https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20190624/non\\_paper\\_estonia\\_ireland/document3/f=/vkzmkj69i1z4\\_opgemaakt.pdf](https://www.eerstekamer.nl/eu/overig/20190624/non_paper_estonia_ireland/document3/f=/vkzmkj69i1z4_opgemaakt.pdf)
- (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).  
Europäische Kommission  
Annual Burden Survey 2022:  
[https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/ABS\\_20230912\\_0.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-09/ABS_20230912_0.pdf)
- (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).  
Europäische Kommission  
Annual Report on SMEs 2022/2023:  
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/12f499c0-461d-11ee-92e3-01aa75ed71a1/language-en>
- (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).  
Europäische Kommission  
Bessere Rechtsetzung – warum und wie?:  
[https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation\\_de](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation_de)
- (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).  
Europäische Kommission  
Folgenabschätzungen: [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_de](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_de)
- (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).  
Europäische Kommission  
General Publications: Annual Burden Survey:  
[https://commission.europa.eu/publications/annual-burden-survey\\_en](https://commission.europa.eu/publications/annual-burden-survey_en)
- (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).

- Europäische Kommission Ihre Meinung zählt: Vereinfachen: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say-simplify\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say-simplify_de) (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäische Kommission Ihre Meinung zählt - Öffentliche Konsultationen und Rückmeldungen: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de) (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäische Kommission Planung und Vorlage von Rechtsvorschriften: [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law\\_de](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law_de) (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäische Kommission Konsultationen: [https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/consultations\\_de](https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/consultations_de) (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäische Kommission Presseartikel - Neues Ziel für 2040: [https://commission.europa.eu/news/recommendation-2040-target-reach-climate-neutrality-2050-2024-02-06\\_de](https://commission.europa.eu/news/recommendation-2040-target-reach-climate-neutrality-2050-2024-02-06_de) (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäische Kommission Plattform "Fit for Future": [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f\\_de](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_de) (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäische Kommission REFIT: <https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing->

- laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof\_de  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäische Kommission  
REFIT Scoreboard: <https://op.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäische Kommission  
Ursachen des Klimawandels: [https://climate.ec.europa.eu/climate-change/causes-climate-change\\_de#treibhausgase](https://climate.ec.europa.eu/climate-change/causes-climate-change_de#treibhausgase)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- EU-Kommission Vertretung in Deutschland  
Die Europäische Union – Mythos und Wahrheit: [https://germany.representation.ec.europa.eu/system/files/2019-05/heyne\\_ek-mythoseu\\_final-digital.pdf](https://germany.representation.ec.europa.eu/system/files/2019-05/heyne_ek-mythoseu_final-digital.pdf)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäisches Parlament  
Die Europäische Bürgerinitiative: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/149/die-europaische-burgerinitiative>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäisches Parlament  
Handbuch zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren: [https://www.europarl.europa.eu/cms-data/215114/OLP\\_2020\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cms-data/215114/OLP_2020_DE.pdf)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäisches Parlament  
Kreislaufwirtschaft: Definition und Vorteile: <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/economy/20151201STO05603/kreislaufwirtschaft-definition-und-vorteile#:~:text=Die%20Kreislaufwirt->

- Europäisches Parlament [schaft%20ist%20ein%20Modell,der%20Lebenszyklus%20der%20Produkte%20verl%C3%A4ngert](https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2014/CCPE_MAN(2014)1033687_DE.pdf)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).  
Leitfaden Mitentscheidung und Vermittlung: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2014/CCPE\\_MAN\(2014\)1033687\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/conciliation/manuel/2014/CCPE_MAN(2014)1033687_DE.pdf)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäisches Parlament [Umweltpolitik: allgemeiner Grundsätze und grundlegender Rahmen:](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/71/umweltpolitik-allgemeine-grundsätze-und-grundlegender-rahmen)  
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/71/umweltpolitik-allgemeine-grundsätze-und-grundlegender-rahmen>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäische Union [Eur-Lex: https://eur-lex.europa.eu/TodayOJ/index.html](https://eur-lex.europa.eu/TodayOJ/index.html)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäische Union [Über den europäischen Klimapakt:](https://climate-pact.europa.eu/about/about-pact_de)  
[https://climate-pact.europa.eu/about/about-pact\\_de](https://climate-pact.europa.eu/about/about-pact_de)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Europäische Union [Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss \(EWSA\): https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-economic-and-social-committee-eesc\\_de](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-economic-and-social-committee-eesc_de)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).



- Freie Demokraten (FDP) Bürokratieabbau für die Wirtschaft: [https://fdp-fraktionen.de/sites/default/files/2024-03/Beschluss\\_FraVoKo\\_B%C3%BCrokratieabbau%20f%C3%BCr%20die%20Wirtschaft\\_04.03.2024\\_1.pdf](https://fdp-fraktionen.de/sites/default/files/2024-03/Beschluss_FraVoKo_B%C3%BCrokratieabbau%20f%C3%BCr%20die%20Wirtschaft_04.03.2024_1.pdf)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Giovanni Sartor The way forward for better regulation in the EU - better focus, synergies, data and technology: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/736129/IPOL\\_IDA\(2022\)736129\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2022/736129/IPOL_IDA(2022)736129_EN.pdf)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Green 10 Open Letter to EP on One-in-one-out-principle: <https://green10.org/wp-content/uploads/2019/09/Green-10-open-letter-to-EP-on-One-in-one-out-principle.pdf>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Handelsblatt Nachhaltigkeit: EU-Lieferkettenrichtlinie bekommt keine Mehrheit im Ministerrat: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/nachhaltigkeit-eu-lieferkettenrichtlinie-bekommt-keine-mehrheit-im-minister-rat/100018812.html>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Helen Xanthaki Study: The 'one in, one out' principle - A real better lawmaking tool?: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753421/IPO\\_L\\_STU\(2023\)753421\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/753421/IPO_L_STU(2023)753421_EN.pdf)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).

IHK Stade	WACHSTUMSSTRATEGIE DER EU: Der Green Deal im Überblick: <a href="https://www.ihk.de/stade/innovation-umwelt-energie/energie/green-deal/informationen-zum-green-deal/der-green-deal-im-ueberblick-5293002">https://www.ihk.de/stade/innovation-umwelt-energie/energie/green-deal/informationen-zum-green-deal/der-green-deal-im-ueberblick-5293002</a> (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. (IDW)	Schreiben Nachhaltigkeit - Nur eine verlässliche und akzeptierte Nachhaltigkeitsberichterstattung schafft Vertrauen in die angestrebte Transformation: <a href="https://www.idw.de/IDW/Medien/IDW-Schreiben/2022/Down-Appell-Nachhaltigkeit-Deutsch.pdf">https://www.idw.de/IDW/Medien/IDW-Schreiben/2022/Down-Appell-Nachhaltigkeit-Deutsch.pdf</a> (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
LobbyControl	Complaint to the European Ombudsman: <a href="https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Complaint-to-the-European-Ombudsman-20230207.pdf">https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Complaint-to-the-European-Ombudsman-20230207.pdf</a> (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
LobbyControl	Lobbyismus – FAQ: <a href="https://www.lobbycontrol.de/ueber-uns/lobbyismus-faq/">https://www.lobbycontrol.de/ueber-uns/lobbyismus-faq/</a> (zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
Nettesheim	Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Nachhaltigkeitsberichterstattung: Zur Unionsrechtskonformität des CSRD-Standardsetzungsverfahrens: <a href="https://www.familienunternehmen.de/media/pages/publikationen/nachhaltigkeitsberichterstattung-zur-unionsrechtskonformitaet-des-">https://www.familienunternehmen.de/media/pages/publikationen/nachhaltigkeitsberichterstattung-zur-unionsrechtskonformitaet-des-</a>

- csrd-standardsetzungsverfahrens/81dd7c57de-1700147381/nachhaltigkeitsberichterstattung-unionsrechtskonformitaet-csrd-standardsetzungsverfahrens\_studie\_stiftung-familienunternehmen.pdf  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Normenkontrollrat (NKR) Aufgabe: [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/der-nkr/aufgabe/aufgabe\\_node.html](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/der-nkr/aufgabe/aufgabe_node.html)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Normenkontrollrat (NKR) Jahresbericht 2023: [https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023\\_NKR\\_Jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Normenkontrollrat (NKR) Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats zur Anhörung zum Bürokratie-abbau des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 21.02.2024, [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Stellungnahmen/nkr-anh%C3%B6rung-rechtsausschuss-b%C3%BCrokratieabbau.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Stellungnahmen/nkr-anh%C3%B6rung-rechtsausschuss-b%C3%BCrokratieabbau.pdf?__blob=publicationFile&v=2)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Rat der Europäischen Union Ein europäischer Grüner Deal: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/green-deal/>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).

- Rat der Europäischen Union  
Infografik – Fit für 55: Wie die EU die Klimaziele in Rechtsvorschriften umsetzen will: <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/fit-for-55-how-the-eu-will-turn-climate-goals-into-law/>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Rat der Europäischen Union  
Leitfaden für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren: <https://www.consilium.europa.eu/media/29854/qc0415816den.pdf>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Rat der Europäischen Union  
Pressemitteilung v. 28.11.2022: <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/11/28/council-gives-final-green-light-to-corporate-sustainability-reporting-directive/>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Statistisches Bundesamt  
56 % in kleinen und mittleren Unternehmen tätig: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Kleine-Unternehmen-Mittlere-Unternehmen/aktuell-beschaeftigte.html>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Statistisches Bundesamt  
Kleine und mittlere Unternehmen, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Kleine-Unternehmen-Mittlere-Unternehmen/Glossar/kmu.htm>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).

- Stiftung Familienunternehmen und Politik Die Position zu CSRD: <https://www.familienunternehmen-politik.de/de/positionen/csr-d>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Stiftung Familienunternehmen Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study: Vol. 1 Regulatory and financial burdens arising from the A1 Certificate 2022: [https://www.familienunternehmen.de/media/pages/publikationen/regulatorische-und-finanzielle-belastungen-durch-die-a1-bescheinigung/ef170eb624-1700142760/regulatory-and-financial-burdens-of-eu-legislation-in-four-member-states\\_vol1\\_stiftung-familienunternehmen.pdf](https://www.familienunternehmen.de/media/pages/publikationen/regulatorische-und-finanzielle-belastungen-durch-die-a1-bescheinigung/ef170eb624-1700142760/regulatory-and-financial-burdens-of-eu-legislation-in-four-member-states_vol1_stiftung-familienunternehmen.pdf)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Stiftung Familienunternehmen Vol. 2 2023: Burdens arising from the Posting of Workers Directive: [https://www.familienunternehmen.de/media/pages/publikationen/belastungen-durch-die-entsenderichtlinie/f14896af97-1709723693/regulatory-and-financial-burdens-of-eu-legislation-in-four-member-states\\_vol2\\_stiftung-familienunternehmen.pdf](https://www.familienunternehmen.de/media/pages/publikationen/belastungen-durch-die-entsenderichtlinie/f14896af97-1709723693/regulatory-and-financial-burdens-of-eu-legislation-in-four-member-states_vol2_stiftung-familienunternehmen.pdf)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Stiftung Familienunternehmen Vol. 3 2023: Burdens arising from the transparency register of the Anti-Money Laundering Directive: <https://www.familienunterneh->

- men.de/media/pages/publikationen/belastungen-durch-das-transparenzregister-der-eu-geldwaesche-richtlinie/58f1994d87-1700140914/regulatory-and-financial-burdens-of-eu-legislation-in-four-member-states\_vol3\_stiftung-familienunternehmen.pdf  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Stiftung Familienunternehmen Vol. 4 2023: Burdens arising from Art. 30 and 33 of the General Data Protection Regulation: [https://www.familienunternehmen.de/media/pages/publikationen/regulatorische-und-finanzielle-belastungen-durch-eu-gesetzgebung-in-vier-mitgliedstaaten/b19884061c-1709646911/regulatory-and-financial-burdens-of-eu-legislation-in-four-member-states\\_vol4\\_stiftung-familienunternehmen.pdf](https://www.familienunternehmen.de/media/pages/publikationen/regulatorische-und-finanzielle-belastungen-durch-eu-gesetzgebung-in-vier-mitgliedstaaten/b19884061c-1709646911/regulatory-and-financial-burdens-of-eu-legislation-in-four-member-states_vol4_stiftung-familienunternehmen.pdf)  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Tagesspiegel Sechs Staaten fordern mehr EU-Transparenz: Mehr Öffentlichkeit bei der Gesetzgebung: <https://www.tagesspiegel.de/politik/mehr-offentlichkeit-bei-der-gesetzgebung-5697871.html>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- TextilWirtschaft EU-Gesetze: Interview mit Tobias Wollermann: <https://www.textilwirtschaft.de/business/news/eu-gesetze-interview-mit-tobias-wollermann-vice-president-corporate-responsibility-bei->

- der-otto-group-fokus-fokus-fokus---  
auf-handlung-und-ziele-240811  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).  
Umweltbundesamt  
CSR-Richtlinie: <https://www.umweltbundesamt.de/umweltberichterstattung-csr-richtlinie>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- von Achenbach  
Trilog statt Transparenz:  
<https://rsw.beck.de/aktuell/daily/magazin/detail/trilog-statt-transparenz?bifo=port>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- Wirtschaftsprüferkammer KdÖR  
CSRD: <https://www.wpk.de/nachhaltigkeit/kompass/regulatorische-anforderungen/csrd/>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- ZDFheute  
Mehrheit der EU-Staaten dafür: Lieferkettengesetz: Berlin überstimmt:  
<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/eu-votum-lieferkettengesetz-100.html>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).
- ZDFheute  
Vorentscheidung in Brüssel: Was wird aus dem EU-Lieferkettengesetz?:  
<https://www.zdf.de/nachrichten/politik/ausland/lieferkettengesetz-bruessel-eu-rat-fdp-100.html>  
(zuletzt abgerufen am 21.03.2024).