

BERICHTSPFLICHTEN ZU „DIVERSITÄT“ UND „NICHTFINANZIELLEN RISIKEN“

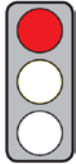
cepAnalyse Nr. 36/2013 vom 09.09.2013

KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission will großen und mittleren Unternehmen Berichtspflichten über ihre nicht-finanziellen Risiken und ihre „Diversitätspolitik“ bei der Besetzung der Leitungs- und Aufsichtsorgane vorschreiben.

Betroffene: Unternehmen und Anteilseigner

Pro: –



Contra: (1) Der Vorschlag ist – vorläufig – zum Scheitern verurteilt. Denn die zu ändernden Richtlinien sind aufgehoben worden.

(2) Die Veröffentlichungspflicht zur unternehmensspezifischen Diversitätspolitik führt dazu, dass für den Unternehmenserfolg völlig unerhebliche Faktoren in die Personalpolitik aufgenommen werden müssen.

(3) Für die Einführung der Veröffentlichungspflicht zur Diversitätspolitik besitzt die EU keine Kompetenz.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2013) 207 vom 16. April 2013 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die **Offenlegung nicht-finanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften** und Konzerne

Kurzdarstellung

Hinweis: Die Artikelangaben verweisen auf die zu ändernden Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG.

► Hintergrund und Ziele

- Die Kommission sieht es sowohl als „ein Versagen des Marktes als auch der Regulierung“ (S. 5) an, dass
 - nur etwa 2.500 der 42.000 Großunternehmen „nichtfinanzielle Informationen“ – insbesondere Informationen zum Umgang mit ihrer sozialen Verantwortung – offenlegen und
 - die Qualität der offengelegten Informationen unzureichend ist.
- Die Kommission will die soziale Verantwortung der Unternehmen (Corporate Social Responsibility, CSR) erweitern und dazu die Unternehmen zu mehr Transparenz verpflichten. Diese sollen erweiterten Berichtspflichten unterworfen werden für
 - „nichtfinanzielle Risiken und Chancen“ (S. 2), insbesondere in Umwelt-, Arbeitnehmer- und Sozialbelangen, und
 - ihre „Diversitätspolitik“ (S. 2); darunter versteht die Kommission die Zusammensetzung der Leitungs- und Aufsichtsorgane nach Alter, Geschlecht, geographischer Herkunft und Bildung.
- Erreicht werden soll dies durch eine Änderung
 - der Vierten Richtlinie über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen (RL 78/660/EWG) und
 - der Siebenten Richtlinie über den konsolidierten Abschluss (RL 83/349/EWG).

► Ergänzung des Lageberichts um nichtfinanzielle Informationen

- Die Berichtspflichten großer Kapitalgesellschaften umfassen den Jahresabschluss und den Lagebericht.
 - Der Jahresabschluss muss ein „den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gesellschaft“ vermitteln (Art. 2 Abs. 3 RL 78/660/EWG).
 - Der Lagebericht muss die aktuelle und perspektivische Situation des Unternehmens darstellen (geänderter Art. 46 Abs. 1 lit. a RL 78/660/EWG).
- Künftig müssen Kapitalgesellschaften (in D: AG, KGaA, GmbH) mit mehr als 500 Mitarbeitern und
 - einer Bilanzsumme von mehr als 20 Mio. Euro oder
 - einem Nettoumsatz von mehr als 40 Mio. Euro
 im Lagebericht eine Erklärung über nichtfinanzielle Informationen aufnehmen (neuer Art. 46 Abs. 1 lit. b RL 78/660/EWG).
- Diese Verpflichtung gilt auch für Mutterunternehmen, die die kritische Größe nicht erreichen, wenn ein Tochterunternehmen die kritische Größe überschreitet. Nur wenn das Mutterunternehmen einen konsolidierten Lagebericht mit den verlangten Angaben für die Gruppe der Unternehmen erstellt, muss es keinen eigenen Lagebericht erstellen (neuer Art. 36 Abs. 1 UAbs. 3 RL 83/349/EWG).

- Die nichtfinanzielle Erklärung muss mindestens Angaben zu folgenden Bereichen enthalten (neuer Art. 46 Abs. 1 lit. b RL 78/660/EWG):
 - Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelange,
 - Achtung der Menschenrechte und
 - Bekämpfung von Korruption und Bestechung.
- Die Unternehmen müssen zu den einzelnen Bereichen darlegen,
 - welche Politik das Unternehmen verfolgt,
 - welche Ergebnisse das Unternehmen mit seiner Politik erzielt hat,
 - welche Risiken für das Unternehmen bestehen und
 - wie das Unternehmen mit den Risiken umgeht.
- Unternehmen und Mutterunternehmen, die zu einem Bereich keine Politik verfolgen, müssen dies im Lagebericht erklären (neuer Art. 46 Abs. 1 lit. b RL 78/660/EWG und neuer Art. 36 Abs. 1 UAbs. 4 RL 83/349/EWG).
- Die Kommission schätzt die Kosten je Unternehmen aufgrund der Offenlegungspflicht auf 600 bis 4.300 Euro [SEC(2013) 128, S. 8].

► **Ergänzung des Lageberichts um Angaben zur Besetzung der Leitungs- und Aufsichtsorgane**

- Laut Kommission wirkt sich „mangelnde Vielfalt“ (S. 4) in den Leitungs- und Aufsichtsorganen) negativ auf das Unternehmensergebnis aus, da es zu innovationsfeindlichem, „engstirnigem“ (S. 5) Gruppendenken kommen kann.
- Die Kommission sieht die „mangelnde Vielfalt“ in den Leitungs- und Aufsichtsorganen als Folge eines „Marktversagens“.
- Die Kommission will deshalb die im Lagebericht börsennotierter Unternehmen bereits heute enthaltene „Erklärung zur Unternehmensführung“ ergänzen.
- Börsennotierte Unternehmen müssen künftig in ihren Lagebericht eine Beschreibung ihrer Politik für die Besetzung der Leitungs- und Aufsichtsorgane (Diversitätspolitik) aufnehmen. Der Lagebericht muss künftig Angaben enthalten (neuer Art. 46a Abs. 1 lit. g RL 78/660/EWG)
 - zum Alter,
 - zum Geschlecht,
 - zur geographischen Vielfalt,
 - zum Bildungs- und Berufshintergrund und
 - zu den Zielen, der Umsetzung und den Ergebnissen der Diversitätspolitik.
- Die Verpflichtung gilt nicht für Unternehmen, die mindestens zwei der drei folgenden Bedingungen erfüllen (neuer Art. 46a Abs. 4 RL 78/660/EWG i.V.m. altem Art. 27 RL 78/660/EWG):
 - Bilanzsumme kleiner als 17,5 Mio. Euro,
 - Nettoumsatzerlöse kleiner als 35 Mio. Euro und
 - weniger als 250 Mitarbeiter.
- Die Kommission schätzt die Kosten je Unternehmen aufgrund der Offenlegungspflicht auf 600 bis 1.000 Euro [SEC(2013) 128, S. 6].

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Bisher müssen nichtfinanzielle Leistungsindikatoren im Lagebericht nur aufgenommen werden, wenn es „angebracht“ ist. Künftig müssen sie immer aufgenommen werden.
- Neu ist, dass die nichtfinanziellen Informationen mindestens Angaben zu Umwelt-, Sozial und Arbeitnehmerbelangen, Achtung der Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung enthalten müssen.
- Bisher muss der Lagebericht lediglich den Hinweis auf den bei der Unternehmensführung angewandten Unternehmenskodex oder eine Begründung enthalten, warum kein Kodex angewandt wird. Angaben zur Diversitätspolitik sind nicht vorgeschrieben. (alter Art. 46a Abs. 1 RL 78/660/EWG)

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission führt aus, dass über die zu ändernden Richtlinien hinausgehende nationale Vorschriften zum Teil voneinander abweichen und „das binnenmarktweite Benchmarking von Unternehmen erschweren“ (S. 7). Dieses Problem kann nur durch Handeln auf EU-Ebene abgestellt werden.

Politischer Kontext

Die Kommission hat bereits in ihrer Mitteilung „Eine neue Strategie (2011 – 2014) für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ [COM(2011) 681; s. [cepAnalyse](#)] die unterschiedlichen Regeln in den Mitgliedstaaten zur CRS bemängelt und den vorliegenden Richtlinienvorschlag in ihrer Mitteilung „Aktionsplan: Europäisches Gesellschaftsrecht und Corporate Governance“ [COM(2012)740; s. [cepAnalyse](#)] angekündigt. Komplementär zu den vorgeschlagenen Berichtspflichten über die Diversitätspolitik der Unternehmen hat die Kommission im November 2012 einen Legislativvorschlag zur Einführung einer Geschlechterquote („Frauenquote“) [COM(2012)614; s. [cepAnalyse](#)] vorgelegt.

Stand der Gesetzgebung

16.04.13 Annahme durch Kommission
 Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Binnenmarkt und Dienstleistung (federführend)
 Ausschüsse des Europäischen Parlaments: Recht (federführend), Berichtersteller Raffaele Baldassarre (EVP-Fraktion, IT); Wirtschaft ; Beschäftigung; Umwelt; Industrie; Binnenmarkt; Gleichstellung der Geschlechter
 Bundesministerien: Wirtschaft (federführend)
 Ausschüsse des Deutschen Bundestags: Arbeit (federführend); Wirtschaft; Familie
 Entscheidungsmodus im Rat: Qualifizierte Mehrheit (Ablehnung mit 93 von 352 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm: Art. 114 AEUV (Binnenmarkt)
 Art der Gesetzgebungszuständigkeit: Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
 Verfahrensart: Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Der Kommissionsvorschlag ist zwar aus formalen Gründen – vorläufig – zum Scheitern verurteilt. Denn die zu ändernden Richtlinien (78/660/EWG, 83/349/EWG) sind am 16. Juli 2013 durch die Jahresabschluss-Richtlinie (2013/34/EU) aufgehoben worden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Kommission ihre Pläne zu den Berichtspflichten, formal-rechtlich angepasst, erneut vorschlagen wird. Vor diesem Hintergrund wird die folgende Bewertung vorgenommen.

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das ursprüngliche Prinzip, dass die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen (Corporate-Social-Responsibility, CSR) auf Freiwilligkeit beruht, wird mit den Kommissionsforderungen weiter geschwächt. Diesen Weg hat die Kommission bereits mit ihrer Mitteilung „Eine neue Strategie (2011-2014) für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ [(COM) 2011 681; s. [cepAnalyse](#)] eingeschlagen, als sie den Begriff CSR neu definiert und dabei auf das Wort „freiwillig“ verzichtet hat. Dass bereits rund 2.500 Großunternehmen in der EU freiwillig nichtfinanzielle Informationen offenlegen, spricht für die Beibehaltung der Freiwilligkeit. Und eine Verfehlung des mit der bisherigen Regulierung verfolgten Ziels – nur „angebrachte“ nichtfinanzielle Informationen müssen derzeit offengelegt werden – weist die Kommission nicht nach.

Zwar ist das Anliegen der Kommission, mehr und bessere Informationen über nichtfinanzielle Risiken zugänglich zu machen, grundsätzlich nachvollziehbar. Die vorgeschlagenen Berichtspflichten laufen aber ins Leere. Zunächst muss das Anliegen auf Investoren beschränkt bleiben, denn anders als Verbraucher und Zivilgesellschaft müssten nur sie Verluste hinnehmen, wenn der Unternehmenswert in Folge der Realisierung nichtfinanzieller Risiken leidet. Der Unternehmenswert würde indes nicht schon bei jedem riskanten Handeln in Mitleidenschaft gezogen, sondern insbesondere dann, wenn dem Unternehmen straf- oder aufsichtsrechtliche Sanktionen drohen. Wenn und soweit ein Unternehmen allerdings in solches Handeln verstrickt ist, wird es, auch bei gesetzlicher Verpflichtung zur Veröffentlichung, sicherlich nicht darüber berichten. Denn dies käme einer Selbstanzeige gleich.

Mit ihren Forderungen zur Diversitätspolitik begibt sich die Kommission auf denselben Irrweg wie mit ihrem Vorschlag zur Frauenquote [(COM) 614; s. [cepAnalyse](#)] und verfolgt damit ebenfalls rein ideologische Ziele. Ihre Argumente sind zudem vorgeschoben. Die Kommissionsbehauptung, dass eine breitere Vielfalt in Leitungs- und Aufsichtsorganen zu einer effektiveren Unternehmensführung und einer besseren Wettbewerbsfähigkeit führen, ist nicht mehr als eine kühne Behauptung, belastbare empirische Belege gibt es dafür nicht. Die „mangelnde Vielfalt“ in Leitungs- und Aufsichtsorganen ist zudem keinesfalls ein Marktversagen, sondern das Ergebnis einer Marktallokation. Der Wettbewerb und der Gewinndruck, denen Unternehmen unterliegen, zwingen zur Auswahl des am besten geeigneten Führungspersonals – unabhängig von Alter, Geschlecht sowie geographischer und sozialer Herkunft.

Indem die Unternehmen verpflichtet werden, eine Beschreibung der von ihr verfolgten Diversitätspolitik zu veröffentlichen, werden sie de facto dazu verpflichtet, sich der Ideologie der Kommission zu beugen. **Die Veröffentlichungspflicht zur unternehmensspezifischen Diversitätspolitik führt somit dazu, dass für den Unternehmenserfolg unerhebliche Faktoren in die Personalpolitik aufgenommen werden müssen.** Derartige politische Eingriffe in die unternehmerische Freiheit sind in einer freiheitlichen, marktwirtschaftlichen Ordnung ein Fremdkörper und verfehlt.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Einführung einer grundsätzlich verpflichtenden Veröffentlichung nichtfinanzieller Informationen führt zu Effizienzverlusten: Unternehmen müssen zur Erfüllung der neuen Vorgaben Ressourcen aufwenden, die sie an-

denfalls für den eigentlichen Unternehmenszweck – die Herstellung von Gütern und Dienstleistungen – verwenden könnten. Zwar können nichtfinanzielle Informationen für Investoren grundsätzlich von Interesse sein. Dies gilt aber nur, soweit sie für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses oder die Lage des Unternehmens relevant sind. Insofern ist die bestehende Regelung zur Offenlegung nichtfinanzieller Informationen völlig ausreichend und belastet die Unternehmen nicht über Gebühr. **Die Forderung** der Kommission **nach einer Veröffentlichungspflicht für nichtfinanzielle Informationen** ist daher unnötig. Sie **führt zu mehr bürokratischem Aufwand und höheren Kosten für Unternehmen**.

Die von der Kommission geschätzten Kosten, die den Unternehmen durch die neuen Veröffentlichungspflichten entstehen, sind unrealistisch niedrig angesetzt. Denn erstens sind nicht alle notwendigen Informationen direkt verfügbar, müssen daher zunächst beschafft und aufbereitet werden. Zweitens unterliegen die nichtfinanziellen Informationen, als Teil des Lageberichts, der Abschlussprüfung durch externe Prüfer und verursachen somit ebenfalls zusätzliche Kosten. Der Nutzen, der diesen Kosten gegenübersteht, ist hingegen ungewiss. Das lapidare Argument der Kommission, eine Offenlegung führe zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und einer besseren Unternehmensführung, ist empirisch nicht belegt.

Ebenso führt die Pflicht zur Veröffentlichung der Diversitätspolitik tendenziell zu Ineffizienzen, da betriebswirtschaftlich unerhebliche Faktoren bei der Personalauswahl für Leitungs- und Aufsichtsorgane berücksichtigt werden müssen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Wenn die Leitungsorgane der Unternehmen aufgrund politisch motivierter Kriterien mit unzureichend qualifizierten Personen besetzt werden, drohen nicht nur auf Unternehmensebene, sondern auch für die gesamte Volkswirtschaft Fehlentwicklungen, die mit Wachstums- und Beschäftigungsverlusten einhergehen. Die seinerzeitigen Fehlbesetzungen von Aufsichtsräten und Vorständen deutscher Landesbanken, die ebenfalls motiviert waren, machen dies plastisch.

Folgen für die Standortqualität Europas

Zusätzliche Regulierungen, die die Produktionskosten erhöhen, wie die Angaben über nichtfinanzielle Informationen und die Beschreibung der Diversitätspolitik, ohne dabei Effizienzgewinne zu liefern, verschlechtern die Standortqualität der EU grundsätzlich.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf Dritt- und Anlegerschutzvorschriften erlassen (Art. 50 Abs. 2 lit. g AEUV). Die vorgesehenen Berichtspflichten über nichtfinanzielle Risiken sind drittschützend. Denn Unternehmen können sich erheblichen umwelt- und sozialpolitischen Risiken aussetzen, denen sich Investoren möglicherweise nicht ausgesetzt sehen wollen.

Für die Berichtspflichten über die Diversitätspolitik besitzt die EU indes keine Kompetenz. Insbesondere können sie nicht auf Art. 50 Abs. 2 lit. g AEUV gestützt werden. Die Kommission behauptet zwar, dass diversifizierte Leitungsorgane den Unternehmenserfolg verbesserten. Allerdings gibt es weder einen Beleg für diese Behauptung, noch gibt es eine Verpflichtung zum größtmöglichen Erfolg. Vom Dritt- und Anlegerschutz ist die Kommission mit diesem Anliegen jedenfalls weit entfernt.

Subsidiarität

Die Subsidiaritätsbegründung der Kommission überzeugt zwar nicht. Denn die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorschriften für Berichtspflichten darüber haben stellt noch keine Legitimationsgrundlage für EU-Handeln dar – zumal vorliegend EU-rechtliche Mindestvorschriften umgesetzt wurden, über die einige Mitgliedstaaten hinausgegangen sind. Gleichwohl ist das Vorhaben mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar, denn die Änderung von EU-Recht ist nur EU-rechtlich zu erreichen.

Verhältnismäßigkeit

Unproblematisch.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die Richtlinien, die geändert werden sollen, gibt es nicht mehr.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission wird den Vorschlag zurückziehen und einen inhaltsgleichen Vorschlag vorlegen, in dem – rechtlich korrekt – eine Änderung der Richtlinie 2013/34/EU angekündigt wird.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Kommissionsvorschlag ist – vorläufig – zum Scheitern verurteilt. Denn die zu ändernden Richtlinien sind aufgehoben worden. Die Veröffentlichungspflicht für nichtfinanzielle Informationen führt zu unnötigem bürokratischem Aufwand und höheren Kosten für Unternehmen. Die Veröffentlichungspflicht zur unternehmensspezifischen Diversitätspolitik führt dazu, dass für den Unternehmenserfolg völlig unerhebliche Faktoren in die Personalpolitik aufgenommen werden müssen. Für die Einführung dieser Pflicht besitzt die EU keine Kompetenz.