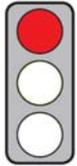


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will die Unternehmen in der EU veranlassen, ihr soziales und ökologisches Engagement (Corporate Social Responsibility, CSR) deutlich zu verstärken.

Betroffene: Alle Unternehmen



Pro: –

Contra: (1) Die Kommission strebt ein regulatorisches Umfeld an, das die Verpflichtung der Unternehmen auf CSR-Maßnahmen und -ziele zwar formal nicht vorschreibt, aber faktisch erzwingt.

(2) Die Einbeziehung sozialer und ökologischer Erwägungen in die öffentliche Auftragsvergabe ist ineffizient und benachteiligt Unternehmen, die sich an den gesetzlichen Rahmen halten.

(3) Das Praktizieren von CSR in der gesamten Lieferkette ist mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand für die Unternehmen verbunden.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2011) 681 vom 25. Oktober 2011: Eine neue Strategie (2011-14) für die **soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)**

Kurzdarstellung

► Allgemein

- Die Kommission will mit einer „neuen Strategie“ mehr Unternehmen dazu veranlassen, ihre soziale Verantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR) wahrzunehmen.
- Die Kommission definiert CSR als „die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft“ (S. 7 Nr. 3.1).
- Die Kommission ruft „die Spitzenvertreter der europäischen Wirtschaft sowie des Finanzsektors auf, sich bis Mitte 2012 mit einer offenen und nachprüfaren Verpflichtung in enger Abstimmung mit den Behörden und anderen Betroffenen dafür einzusetzen, dass sich wesentlich mehr Unternehmen in der EU zu verantwortungsvollem Handeln bekennen und dementsprechend klare Zielvorgaben für die Jahre 2015 und 2020 festgelegt werden“ (S. 18).

► Grundgedanken der Kommission

- Die Kommission kritisiert, dass viele Unternehmen soziale und ökologische Belange nicht ausreichend berücksichtigen und eine kleine Zahl von Unternehmen die Menschenrechte nicht einhält (S. 6).
- Die Kommission hält eine neue CSR-Strategie zum jetzigen Zeitpunkt für wichtig, weil das Vertrauen der Menschen in die Wirtschaft unter dem Eindruck der aktuellen Wirtschaftskrise stark gesunken ist (S. 5).
- CSR soll zudem dazu beitragen, „eine nachhaltige Entwicklung und eine äußerst wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ zu verwirklichen (S. 4 Nr. 1.2).
- CSR-Konzepte sind laut Kommission auch wichtig für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Nachhaltige Geschäftsmodelle können besser aufgebaut werden, wenn Beschäftigte und Verbraucher ein „dauerhaftes Vertrauen“ in ein Unternehmen haben. (S. 4 Nr. 1.1)
- Die Unternehmen sollen „die nötige Flexibilität erhalten, damit sie innovativ sein und ein auf ihr Umfeld abgestimmtes Konzept entwickeln können“ (S. 9 Nr. 3.4).
- CSR-Konzepte sollen grundsätzlich durch unternehmenseigene Initiative oder unter Einbeziehung von Verbänden branchenweit und branchenübergreifend, entstehen. Die Unternehmen sollen sich freiwillig zu deren Einhaltung verpflichten.
- Am effizientesten ist laut Kommission ein mehrstufiges Verfahren (S. 12):
 - Erstens: Die Kommission analysiert gemeinsam mit den Unternehmen und den Stakeholdern den Status quo.
 - Zweitens: Die Unternehmen gehen CSR-Verpflichtungen ein, deren Einhaltung sich mittels Leistungsindikatoren überprüfen lässt.
 - Drittens: Die Einhaltung der Verpflichtungen wird regelmäßig überprüft, wobei die Kommission die Unternehmen und die Stakeholder in der Pflicht sieht. Dazu legen die Unternehmen regelmäßig Rechenschaft über ihre CSR-Maßnahmen ab.
 - Viertens: Bei Bedarf korrigieren die Unternehmen in Zusammenarbeit mit den Stakeholdern ihre Verpflichtungen.

- „Regulierungsmaßnahmen“ sollen die Unternehmen „eher“ dazu veranlassen, „freiwillig ihrer sozialen Verantwortung nachzukommen“ (S. 4 Nr. 1).
- Die Kommission möchte insbesondere die großen Unternehmen darin „bestärken“, auch
 - die Kette ihrer Zulieferer in ihre Konzepte einzubeziehen und
 - „nicht-finanzielle Informationen“ offenzulegen (S. 8).
- Die Unternehmen sollen bei der freiwilligen Entwicklung der CSR-Konzepte federführend sein und von „Behörden“ lediglich „unterstützt“ werden, insbesondere durch Vorschriften zur
 - Verbesserung der Transparenz,
 - Schaffung von Marktanreizen in den Bereichen Verbrauch, öffentliches Auftragswesen und Investitionen sowie
 - Einführung von Rechenschaftspflichten.

► **Dreizehn konkrete Vorhaben der Kommission**

- Bis 2013 sollen für eine „Reihe relevanter Wirtschaftszweige“ „Multistakeholder-CSR-Plattformen“ eingerichtet werden. Dort sollen alle von Unternehmen dieser Branche eingegangenen CSR-Verpflichtungen bekannt gemacht und deren Einhaltung überwacht werden. (S. 11)
- Die Kommission will ab 2012 Auszeichnungen für CSR-Partnerschaften zwischen Unternehmen und anderen Stakeholdern verleihen.
- Die Kommission wird 2012 einen Bericht über die Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken vorlegen und sich darin mit der Frage befassen, ob Gegenmaßnahmen gegen das „green-washing“ erforderlich sind.
 - Beim „green-washing“ werben Unternehmen mit positiven Umwelteigenschaften einzelner Produkte, um das Unternehmen als Ganzes als besonders umweltbewusst erscheinen zu lassen.
- Es sollen regelmäßige Erhebungen über das Vertrauen der Menschen in die Unternehmen und deren Verhältnis zu CSR durchgeführt sowie eine offene Debatte über die Rolle und das Potenzial von Unternehmen im 21. Jahrhundert angeregt werden.
- 2012 soll mit Unternehmen und anderen Stakeholdern ein Verhaltenskodex für Selbst- und Koregulierungsprojekte erarbeitet werden.
- Bei der öffentlichen Auftragsvergabe sollen künftig auch soziale und ökologische Belange eine Rolle spielen. Zusätzlicher Verwaltungsaufwand soll dadurch aber nicht entstehen, und auch der Grundsatz der Auftragsvergabe an den wirtschaftlich günstigsten Bieter soll beibehalten werden.
- Die Kommission wird prüfen, ob alle Investmentfonds und Finanzinstitute verpflichtet werden sollen, ihre Kunden über die von ihnen angewendeten „Kriterien für eine ethische und verantwortungsvolle Investitionstätigkeit“ und über die von ihnen befolgten Normen und Kodizes zu informieren (S. 14).
- Die EU-Programme „Lebenslanges Lernen“ und „Jugend in Aktion“ sollen weiterhin Bildungs- und Ausbildungsprojekte kofinanzieren, die die Unternehmen als CSR-Maßnahmen durchführen (z.B. grenzüberschreitender Lehrlingsaustausch). Ab 2012 will die Kommission die Unternehmen und Ausbilder mit einer Kampagne für die Bedeutung von CSR sensibilisieren.
- Die Mitgliedstaaten sollen nationale CSR-Strategien entwickeln, insbesondere zur Förderung der CSR in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollen ab 2012 einen „Peer-Review-Mechanismus“ zur Bewertung der nationalen CSR-Strategien entwickeln.
- Die Kommission wird überprüfen, ob große Unternehmen (mehr als 1000 Beschäftigte) die freiwillig eingegangenen, international anerkannten CSR-Grundsätze und -Leitlinien und die ISO-Norm 26000 zur sozialen Verantwortung bei ihrer Geschäftstätigkeit einhalten.
- Gestützt auf die Leitprinzipien der Vereinten Nationen (UN), sollen 2012 mit Unternehmen und Stakeholdern „Orientierungshilfen“ zu Menschenrechtsfragen für einzelne Branchen und für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) erarbeitet werden. Die UN-Leitprinzipien sind:
 - die Pflicht des Staates zur Einhaltung der Menschenrechte,
 - die Verantwortung der Unternehmen zur Einhaltung der Menschenrechte und
 - die wirksame Bekämpfung von Verstößen gegen die Menschenrechte.
- Die Kommission wird bis Ende 2012 einen Bericht über die Prioritäten der EU bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien veröffentlichen, gefolgt von regelmäßigen Fortschrittsberichten.
- In der EU-Entwicklungspolitik – Förderung von nachhaltigem Aufschwung und Wachstum in Drittländern
 - wird die Kommission verantwortungsvolles unternehmerisches Verhalten berücksichtigen.

► **Fünf konkrete Forderungen der Kommission**

- Die Mitgliedstaaten sollen in Zusammenarbeit mit den Unternehmen und anderen Stakeholdern und unter Berücksichtigung der CSR-Strategie der EU bis 2012 eigene Pläne zur CSR-Förderung erstellen. Gestützt werden sollen die Vorhaben auf international anerkannte CSR-Grundsätze und -Leitlinien.
- Alle großen europäischen Unternehmen sollen sich bis 2014 auf die Einhaltung mindestens eines von drei internationalen CSR-Regelwerken verpflichten: die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, den „Global Compact“ der UN oder die ISO-Norm 26000 zur sozialen Verantwortung.

- Alle in der EU ansässigen multinationalen Unternehmen sollen sich bis 2014 auf die Einhaltung der „Dreigliedrigen Grundsatzserklärung des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“ verpflichten.
- Alle europäischen Unternehmen sollen die Menschenrechte einhalten.
- Die Mitgliedstaaten sollen bis Ende 2012 Pläne für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien erstellen.

Änderung zum Status quo

Bislang wurde CSR definiert als „Konzept, das den Unternehmen als Grundlage dient, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Unternehmenstätigkeit und in die Wechselbeziehungen mit den Stakeholdern zu integrieren“ [KOM(2001) 366, Rn. 20]. Die Freiwilligkeit ist in der neuen Definition – „Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft“ – nicht mehr enthalten. Die Kommission erwartet, dass sich die Unternehmen in Zukunft zur Einhaltung von CSR-Regelwerken verpflichten.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Die Kommission hatte bereits in der Binnenmarktakte [KOM(2010) 681; s. [CEP-Analyse](#)] eine Rechtsvorschrift über die Transparenz der sozialen und ökologischen Informationen angekündigt. Derzeit erarbeitet die Kommission eine Strategie, um Unternehmen zu „ermutigen“ (S. 14), eine am Lebenszyklus eines Produkts orientierte Methodik zu verwenden, die als Maß für die ökologische Leistung des Unternehmens gelten soll.

Die Mitteilung ist Teil eines Pakets „Verantwortungsbewusste Unternehmen“. Das Paket besteht aus

- Mitteilung KOM(2011) 685: Paket „Verantwortungsbewusste Unternehmen“,
- Mitteilung KOM(2011) 681: Soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR),
- Mitteilung KOM(2011) 682: Initiative für Soziales Unternehmertum,
- Richtlinienvorschlag KOM(2011) 683: Überarbeitung der Transparenzrichtlinie,
- Richtlinienvorschlag KOM(2011) 684: Überarbeitung der Rechnungslegungsrichtlinie.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Unternehmen und Industrie
Konsultationsverfahren: Ein Konsultationsverfahren ist nicht vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Kommission wendet sich in ihrer neuen Strategie zur sozialen Verantwortung der Unternehmen vom Prinzip der Freiwilligkeit ab und einer Mischung aus konkreten gesetzlichen Vorgaben einerseits und einem allgemeinen, Anreize setzenden regulatorischen Umfeld andererseits zu. **Zwar wird CSR als freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen deklariert. Durch Änderungen des regulatorischen Umfelds wird aber Druck aufgebaut, sodass die Entwicklung und Einhaltung von CSR-Konzepten faktisch verpflichtend wird.** Verwunderlich ist dabei, dass die Kommission von überwiegend richtigen Grundannahmen ausgeht, aber zu nicht nachvollziehbaren, sich widersprechenden Ergebnissen kommt. Dies verdeutlicht: **Die Kommission verfolgt mit der neuen CSR-Strategie eine politische Ideologie, statt die Entscheidungsfreiheit der Unternehmen auf diesem Gebiet zu respektieren.** Vor diesem Hintergrund ist die neue CSR-Strategie abzulehnen.

Zwar mag in konkreten Fällen die Annahme der Kommission zutreffen, CSR-Konzepte seien gut für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, weil sich nachhaltige Geschäftsmodelle besser aufbauen lassen, wenn Beschäftigte und Verbraucher ein dauerhaftes Vertrauen in ein Unternehmen haben. Umgekehrt gilt aber auch: Wenn Unternehmen keine CSR-Konzepte anwenden, wird es regelmäßig daran liegen, dass sie sich keinen Mehrwert davon versprechen, etwa weil ihre Kunden keinen Bedarf signalisieren. Wie die Kommission selbst feststellt, sorgen Verbraucher und Investoren durch ihre Konsum- und Anlageentscheidungen dafür, dass Unternehmen vom Markt belohnt werden. Wenn sich die Marktposition durch besonders sozial verantwortliches Handeln verbessern lässt, werden die Unternehmen freiwillig CSR-Konzepte entwickeln und anwenden. Gleichwohl fordert die Kommission, dass sich die Unternehmen zu CSR-Konzepten verpflichten. Die Tatsache, dass nicht mehr CSR nachgefragt wird, darf jedenfalls nicht dazu führen, dass durch impliziten politischen Druck oder gar durch regulatorische Eingriffe Unternehmen dazu gedrängt werden, „freiwillig“ CSR wahrzunehmen.

Das Vorhaben der Kommission, gegen irreführendes Marketing mit den Umweltauswirkungen von Produkten („green-washing“) vorzugehen, ist nicht nachvollziehbar. Soweit es sich um irreführende Werbung für einzelne Produkte handelt, steht Verbrauchern, Behörden und Wettbewerbern bereits heute der Rechtsweg offen. Das Unterbinden von Werbung mit den Umweltqualitäten einzelner Produkte zum Zweck, das Unternehmen

insgesamt als besonders umweltfreundlich erscheinen zu lassen, lässt sich nur durch eine Beschränkung der Werbefreiheit für umweltfreundliche Produkte erreichen. Dies verringert aber den Anreiz für Unternehmen, auch Produkte herzustellen, die besonders umweltverträglich sind. Denn wer nicht damit werben kann, dass er Umweltstandards übererfüllt, wird derartige Übererfüllungen unterlassen. Es besteht also die Gefahr, dass Rahmenbedingungen geschaffen werden, die unternehmerische Innovationstätigkeit unterbinden.

Die Einbeziehung sozialer und ökologischer Erwägungen in die öffentliche Auftragsvergabe ist aus zwei Gründen **abzulehnen**. Erstens ist es nicht möglich, über den gesetzlichen Rahmen hinausgehende soziale und ökologische Standards zu fordern und gleichzeitig den günstigsten Anbieter zu wählen. Denn die Erfüllung solcher Standards ist mit zusätzlichen Kosten verbunden. Zweitens werden diejenigen Unternehmen benachteiligt, die sich „nur“ an die bestehenden gesetzlichen Vorgaben halten. Rechtstreue darf aber nicht zu Benachteiligungen führen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Einführung von Berichtspflichten über CSR-Konzepte und die Bereitstellung von Informationen über die verantwortungsvolle Investitionstätigkeit führen zu Effizienzverlusten und Kostensteigerungen, da die Unternehmen Anstrengungen unternehmen müssen, um die Einhaltung sämtlicher Vorgaben nachzuweisen.

Die Überlegung der Kommission, die Verpflichtung zu CSR-Konzepten auf die gesamte Lieferkette zu übertragen, ist mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand für die Unternehmen **verbunden**. Denn auch die Zulieferer müssten Investitionen tätigen, um die CSR-Konzepte zu erfüllen. Dies führt zu höheren Preisen und erschwert den Zugang europäischer Unternehmen zu Vorleistungsmärkten.

Folgen für die Standortqualität Europas

In dem Maße, wie der politische Druck zur „freiwilligen“ Einhaltung von CSR-Konzepten die Produktionskosten erhöht, verschlechtert sich die Standortqualität der EU.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Eine spezielle Kompetenz, auf die eine Richtlinie oder Verordnung zur CSR insgesamt gestützt werden könnte, sehen die europäischen Verträge zwar nicht vor. Allerdings könnte die Kommission versucht sein, einen solchen Vorschlag mit der Vollendung des Binnenmarktes (Art. 114 AEUV) zu begründen. Einzelne Maßnahmen lassen sich auf spezielle Kompetenznormen stützen, etwa Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe (Art. 114 AEUV), die Arbeitsbedingungen (Art. 153 AEUV) und den Umweltschutz (Art. 192 AEUV).

Subsidiarität

Die von der Kommission propagierten Maßnahmen betreffen die Unternehmen in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen. Damit keine Wettbewerbsverzerrungen auftreten, ist EU-Handeln sachgerecht.

Verhältnismäßigkeit

Verbindliche Vorschriften zur CSR müssten insbesondere im Einklang mit dem Grundrecht auf unternehmerische Freiheit (Art. 16 ChGR) stehen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Soweit das Bemühen, „green-washing“ zu unterbinden, in einem Verbot von Werbung mit Umweltauswirkungen mündet, stünde dies im Widerspruch zum existierenden freiwilligen Zertifizierungssystem EMAS (Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung; VO (EG) Nr. 1221/2009). Denn es bestünde kein Anreiz mehr zur Teilnahme an diesem System, wenn damit nicht geworben werden dürfte.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht absehbar.

Alternatives Vorgehen

Wenn die Kommission der Meinung ist, dass die bestehenden Sozial- und Umweltstandards nicht ausreichen, sollte sie das bestehende zwingende Recht überarbeiten.

Mögliche Folgemaßnahmen

Im Kontext der vorliegenden Mitteilung ist damit zu rechnen, dass Berichtspflichten über CSR-Maßnahmen eingeführt werden.

Zusammenfassung der Bewertung

Statt die unternehmerische Entscheidungsfreiheit zu respektieren, verfolgt die Kommission mit der neuen CSR-Strategie eine politische Ideologie. Durch Änderungen des regulatorischen Umfelds wird Druck auf die Unternehmen ausgeübt, damit sie sich „freiwillig“ zu CSR-Maßnahmen und -zielen verpflichten. Die Einbeziehung sozialer und ökologischer Erwägungen in die öffentliche Auftragsvergabe verhindert die Auswahl des günstigsten Anbieters und benachteiligt Unternehmen, die sich an den bestehenden Gesetzesrahmen halten. Die Durchsetzung von CSR-Maßnahmen auf der gesamten Lieferkette ist mit einem unverhältnismäßigen Mehraufwand für die Unternehmen verbunden und erschwert deren Zugang zu Vorleistungsmärkten.