

## STELLUNGNAHME

### Zum Referentenentwurf eines CSR-Richtlinie- Umsetzungsgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/95/EU (sog. CSR-RL)

Berlin, 15.04.2016

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt über 1.430 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit über 245.000 Beschäftigten wurden 2013 Umsatzerlöse von mehr als 115 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,1 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment einen Marktanteil von 52 Prozent in der Strom-, 62 Prozent in der Erdgas-, 82 Prozent in der Trinkwasser-, 67 Prozent in der Wärmeversorgung und 32 Prozent in der Abwasserentsorgung. Sie entsorgen zudem jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erreicht. Aktuell engagieren sich rund 140 kommunale Unternehmen im Breitbandausbau. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro - damit können dann rund 6,3 Millionen Kunden die Breitbandinfrastruktur kommunaler Unternehmen nutzen.

**Verband kommunaler Unternehmen e.V.** · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin

Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · [info@vku.de](mailto:info@vku.de) · [www.vku.de](http://www.vku.de)

## I. Einleitung

Der VKU vertritt über 1400 kommunale Unternehmen, die in der Energieversorgung, der Wasserversorgung, der Abwasserentsorgung, der Abfallwirtschaft sowie in der Telekommunikation tätig sind. Diesen Unternehmen ist die hohe Verantwortung für die sozialen und die ökologischen Folgen ihrer Geschäftstätigkeit sehr bewusst.

Für die kommunalen Unternehmen haben die Themen Corporate Social Responsibility (CSR), Unternehmensverantwortung und gesellschaftliches Engagement per se einen hohen Stellenwert. Kommunale Unternehmen sind bereits durch ihre Aufgabe, Leistungen der Daseinsvorsorge sicherzustellen, wichtige gesellschaftspolitische Akteure. Sie sind seit jeher in hohem Maße dem Gemeinwohl, dem „Citizen Value“, verpflichtet. Im engen Dialog mit der jeweiligen Kommune handeln sie nach den Grundsätzen einer verantwortungsvollen und ordnungsgemäßen Unternehmensführung.

Kommunale Unternehmen verfolgen deshalb langfristig nachhaltige Ziele, die auch der Umsetzung gesellschaftlicher Interessen dienen. Sie berücksichtigen in ihrem Handeln wirtschaftliche, ökologische und soziale Interessen und übernehmen aus Überzeugung Verantwortung für die Gesellschaft und die Umwelt. Wie kommunale Unternehmen ihr gesellschaftliches Engagement ausgestalten, ist aber unterschiedlich. Der Trend geht dazu, dass CSR nicht unabhängig vom unternehmerischen Handeln, sondern als Teil dessen wahrgenommen wird. Kommunale Unternehmen integrieren ihr gesellschaftliches Engagement daher zunehmend in ihre Unternehmensstrategie.

Da kommunale Unternehmen als Teil der öffentlichen Hand wahrgenommen werden, erwartet die Öffentlichkeit eine nachvollziehbare Begründung, wie CSR-Aktivitäten finanziert werden – auch wenn die Fördermittel aus wettbewerblicher Betätigung stammen und nicht aus öffentlichen Budgets oder öffentlichen Abgaben. Für kommunale Unternehmen war das Thema CSR somit schon vor der aktuellen Diskussion um die neue Pflicht zur Abgabe einer Erklärung zu nicht-finanziellen Informationen im Lagebericht enorm bedeutend.

Im VKU gibt es nur wenige Unternehmen, die unmittelbar verpflichtet würden, das CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz anzuwenden. Für viele kommunale Unternehmen würde sich aber eine **Pflicht zur Anwendung des Gesetzes über pauschale Verweise in den Gemeindeordnungen etlicher Bundesländer auf die Vorschriften zum Jahresabschluss und Lagebericht** ergeben. Diese werden nach den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Handelsgesetzbuchs aufgestellt und geprüft.

Die Pflicht zur Abgabe einer nichtfinanziellen Erklärung würde somit auch sehr kleine kommunale Gesellschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts betreffen und dort einen unverhältnismäßig hohen Aufwand verursachen. Diese vom Bundesgesetzgeber nicht beabsichtigte, letztendlich von den Bundesländern zu vertretene enorme Erweiterung des Anwendungsbereichs könnte durch eine Klarstellung vermieden werden.

## II. Betroffenheit der VKU-Mitgliedsunternehmen

Mit der dem vorliegenden Gesetzentwurf zugrundeliegenden Richtlinie 2014/95/EU (CSR-Richtlinie) soll die Finanzberichterstattung der sog. Unternehmen von öffentlichem Interesse um zwei weitere nichtfinanzielle Aspekte erweitert werden:

- Die nichtfinanziellen Aspekte der Geschäftstätigkeit der Unternehmen und
- die Diversität bei der Zusammensetzung von Aufsichts-, Leitungs- und Kontrollgremien eines Unternehmens.

Die CSR-Richtlinie betrifft unmittelbar solche Unternehmen, „deren übertragbare Wertpapiere zum Handel auf einem geregelten Markt zugelassen sind.“ Diese Unternehmen, die zudem über eine bestimmte Mindestgröße verfügen müssen, bezeichnet die Richtlinie als „Unternehmen von öffentlichem Interesse“.

Die im Entwurf zu § 289 b Abs. 1 HGB dargestellten kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen im Hinblick auf die Pflicht zur Abgabe einer nichtfinanziellen Erklärung entsprechen 1:1 der Vorgabe des Art. 19 a Abs. 1 der CSR-Richtlinie. Dies ist zu begrüßen. Wir halten es für sachgerecht, den Anwendungsbereich nicht zu erweitern und insbesondere eine Bezugnahme auf die Definition der Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) nach Art. 3 Abs. 4 des Anhangs der Empfehlung 2003/361 der Europäischen Kommission zu vermeiden. Die Verpflichtungen aus der CSR-Richtlinie würden gerade für kleine Unternehmen einen hohen administrativen Aufwand verursachen, der Kapazitäten für die eigentliche Umsetzung von CSR-relevanten Aktivitäten binden würde. Gerade für diese Unternehmen würden die Pflichten eine unverhältnismäßig hohe Hürde bedeuten. Der mit der CSR-Richtlinie einhergehende Aufwand könnte bei diesen kleinen Unternehmen im Ergebnis dazu führen, dass bereits bestehende CSR-Aktivitäten eingestellt werden.

Für eine große Anzahl kommunaler Unternehmen könnten die neuen Vorgaben aus dem Gesetzentwurf aber dennoch über pauschal formulierte Verweise in den Gemeindeordnungen etlicher Bundesländer verpflichtend werden. So fordert etwa § 108 Abs. 1 Nr. 8 der Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen (GO NRW), dass *„bei Unternehmen und Einrichtungen in Gesellschaftsform gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, aufgrund des Gesellschaftsvertrages oder der Satzung in entsprechender Anwendung der Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches für große Kapitalgesellschaften aufgestellt und ebenso oder in entsprechender Anwendung der für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften geprüft werden.“* Für kommunale Unternehmen in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts findet sich in § 114 a Abs. 10 S. 1 GO NRW ein entsprechender Verweis. Die Gemeindeordnungen (bzw. die entsprechenden Gesetze) für Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen enthalten entsprechende Regeln.

Diese recht pauschal gehaltenen Verweise auf die Vorgaben zum Lagebericht im Dritten

Buch des Handelsgesetzbuchs würden wohl dazu führen, dass **auch kleinste, kleine und mittlere Unternehmen, denen jede Kapitalmarktorientierung fehlt, verpflichtet** werden, **die neuen Vorgaben zur Abgabe einer nichtfinanziellen Erklärung zu erfüllen**. Jedenfalls würde erhebliche Rechtsunsicherheit zu dieser Frage entstehen.

Demgegenüber spricht sich die Gesetzesbegründung zum Entwurf des § 289 b Abs. 1 HGB gegen eine Ausweitung der Regelungen auch auf kleinere Unternehmen mit bis zu 500 Arbeitnehmern aus. In diesem Sinne ergibt sich auch aus Erwägungsgrund 14 der CSR-Richtlinie, dass kleine und mittlere Unternehmen von den nichtfinanziellen Offenlegungsanforderungen befreit werden sollten und dass nur kapitalmarktorientierte Unternehmen mit mehr als durchschnittlich 500 Mitarbeitern adressiert werden.

Um die sich abzeichnende, wohl **versehentliche Adressierung kleiner und mittlerer kommunaler Unternehmen** auszuschließen, halten wir einen diesbezüglichen **deutlichen klarstellenden Hinweis** für **geboten**. Daher sollte der Entwurf des § 289 b Abs. 1 HGB um den folgenden zusätzlichen Satz ergänzt werden:

*„Soweit die Pflicht zur Aufstellung eines Lageberichts aus einem anderen Gesetz resultiert, besteht die Pflicht nach Satz 1 nur dann, wenn die Voraussetzungen des Satz 1 tatsächlich vorliegen.“*

### III. Erweiterung des Inhalts der nichtfinanziellen Erklärung um Kundenbelange

Eine Erweiterung der Erklärung um Kundenbelange ist in diesem Zusammenhang weder erforderlich noch geboten. Die Diskussion bei der Erstellung der CSR-Richtlinie hat zu dem Ergebnis geführt, dass eine neue Abgabe einer nichtfinanziellen Erklärung durch kapitalmarktorientierte Unternehmen eingeführt werden soll, die sich aber auf die Kern-Aspekte der sozialen Verantwortung von Unternehmen (CSR) beziehen soll. **Man hat sich damit auf europäischer Ebene darauf geeinigt, dass sich die neue Erklärung auf Angaben zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelange, zur Achtung der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung beziehen soll.** Die Kundenzufriedenheit gehört indes nicht zu den grundlegenden CSR-Aspekten. Die Aufnahme dieses Kriteriums würde in die falsche Richtung gehen und den hinter der CSR-Richtlinie stehenden Ansatz schwächen, eine neue EU-Strategie für die soziale Verantwortung der Unternehmen.

### IV. Weitere Positionen

- Bei den Angaben zu den wichtigsten **nichtfinanziellen Leistungsindikatoren** z. B. im Entwurf zu § 289 c Abs. 3 Nr. 6 HGB, gehen wir davon aus, dass es lediglich auf die Vollständigkeit der zu nennenden Leistungsindikatoren ankommt und nicht auf eine Inhaltsbeschreibung. Dies sollte in der Begründung zu § 289 c Abs. 3 Nr. 6 HGB klargestellt werden. Zudem ist bei der Schilderung der wichtigsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für die betreffende Geschäftstätigkeit

von Bedeutung sind, auf das Geschäftsmodell sowie auf die Besonderheiten in der jeweiligen Branche zu achten (entsprechend GRI - Global Reporting Initiative).

- Bei **Due-Diligence-Prozessen** und den Ergebnissen dieser Prozesse, die nach dem Entwurf zu § 289 c Abs. 3 Nr. 2 HBG Bestandteil der nichtfinanziellen Erklärung werden sollen, handelt es sich häufig um höchst vertrauliche Informationen, die nicht zwingend veröffentlicht werden sollten. Häufig wird man hier bereits von wettbewerbsrelevanten Informationen sprechen können, die vertraulich zu behandeln sein sollten. Auf diese Konstellation sollte zumindest die Begründung zu § 289 c Abs. 3 Nr. 2 HBG oder zu § 289 e HGB, der das Weglassen nachteiliger Angaben betrifft, hinweisen.
- Für die **nichtfinanzielle Erklärung** nach § 289 b ff. HGB und nach § 315 b f. HGB sollten entsprechende **Muster** zur Verfügung gestellt werden.
- Für die betroffenen Unternehmen sollten sich die mit der Umsetzung verbundenen **Kosten so gering wie möglich** halten.