EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.2.2022
SWD(2022) 43 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937

{COM(2022) 71 final} - {SEC(2022) 95 final} - {SWD(2022) 38 final} -
{SWD(2022) 39 final} - {SWD(2022) 42 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu einem Vorschlag für eine Richtlinie über nachhaltige Unternehmensführung

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Das Hauptproblem, auf das abgezielt wird, ist die **Notwendigkeit, die Nachhaltigkeit in Unternehmensführungs- und Managementsystemen zu verstärken**, und hat zwei Dimensionen: 1) **Interessen der Interessenträger und mit Interessenträgern verbundene (Nachhaltigkeits-)Risiken für das Unternehmen** werden in Risikomanagementsystemen und Entscheidungen eines Unternehmens **nicht ausreichend berücksichtigt**; 2) Unternehmen **mindern die negativen Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt durch ihre Geschäftstätigkeit nicht in ausreichendem Maße**, und sie verfügen nicht über eine angemessene Unternehmensführung sowie angemessene Managementsysteme und Maßnahmen, um ihre schädigenden Auswirkungen zu mindern. Die diesen Problemen zugrundeliegenden **Ursachen** sind **Marktversagen**, wie die Fokussierung von Unternehmen und Unternehmensleitungen auf kurzfristige Ziele, und **regulatorische Versäumnisse** aufgrund von unklaren und voneinander abweichenden nationalen Vorschriften (einschließlich neu entstehenden Vorschriften) sowie unwirksame freiwillige Rahmenregelungen. Die **EU-Dimension** des Problems besteht darin, dass Unternehmen und Anleger grenzüberschreitend tätig sind, Lieferketten nicht auf einzelne Länder beschränkt sind und das festgestellte Marktversagen systemisch ist. Es wird erwartet, dass das Problem **mit der Zeit größer werden wird**: Im Hinblick auf die Ermittlung von Risiken und die Sensibilisierung sollte es zwar zu Verbesserungen kommen, aber es wird nicht erwartet, dass diese Entwicklung ausreichend schnell, gleichmäßig, systemisch und breit voranschreiten wird.

Was soll erreicht werden?

Das **allgemeine Ziel** besteht darin, das Potenzial des Binnenmarkts besser auszuschöpfen, um zum Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft beizutragen, eine nachhaltige Wertschöpfung zu fördern und die langfristige Leistungsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit von EU-Unternehmen zu verbessern. **Spezifische Ziele** sind die Klarstellung der Erwartungen, die an die Mitglieder der Unternehmensleitung bei der Erfüllung ihrer Pflicht, im Interesse des Unternehmens zu handeln, gestellt werden, die Förderung der Einbeziehung von Nachhaltigkeitsrisiken und -folgen in das Risikomanagement von Unternehmen, die Erhöhung der Rechenschaftspflicht in Bezug auf die Ermittlung, Verhinderung und Minderung negativer Auswirkungen, auch in Wertschöpfungsketten, die Verbesserung des Zugangs zu Abhilfemaßnahmen, die Verbesserung der Unternehmensführungspraktiken mit dem Ziel einer besseren Einbeziehung der Nachhaltigkeit in die Entscheidungsfindung der Unternehmensleitung und des Unternehmens.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Durch Einzelmaßnahmen einiger Mitgliedstaaten **könnten die Ziele nicht zufriedenstellend erreicht werden**, da das Problem eine EU-/globale Dimension hat. Mit EU-Vorschriften bestehen größere Chancen, den kurzfristigen Druck auf Unternehmen zu mindern. Neue EU-Vorschriften würden auf dem bestehenden Corporate-Governance-Rahmen der EU aufbauen. Durch ein Tätigwerden der EU kann sichergestellt werden, dass die EU auf weltweiter Ebene eine starke Stimme hat.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Optionen wurden hauptsächlich für Sorgfaltspflichten von Unternehmen und Pflichten der Mitglieder der Unternehmensleitung in Betracht gezogen. Nichtregulatorische Optionen wurden verworfen, da sich diese als nicht wirksam und effizient erwiesen haben. In Bezug auf die Sorgfaltspflicht wurden bestimmte regulatorische Optionen (z. B. auf die erste Stufe der Wertschöpfungskette beschränkte Pflicht oder

Haftung) aufgrund ihrer Unwirksamkeit ebenfalls verworfen. Die gewählten Optionen unterscheiden sich hinsichtlich des Gesamtansatzes (sektoral – horizontal) und des persönlichen Anwendungsbereichs. Ein **bevorzugtes Paket einander ergänzender Optionen wird vorgeschlagen.** Im Hinblick auf die **Sorgfaltspflicht von Unternehmen** würde eine horizontale Sorgfaltspflicht für große Gesellschaften mit beschränkter Haftung gelten (bestimmt anhand von zwei möglichen alternativen Gruppen von Kriterien für Beschäftigtenzahl und Umsatz), in Kombination mit einer vereinfachten Regelung, die auf die wichtigsten Probleme für mittlere und Midcap-Unternehmen mit beschränkter Haftung abzielt, welche in Branchen tätig sind, in denen negative Auswirkungen auf die Umwelt und die Menschenrechte mit höherer Wahrscheinlichkeit auftreten (Branchen mit hohem Schadenspotenzial). EU-Vorschriften zur Harmonisierung der zivilrechtlichen Haftung und zur administrativen Durchsetzung würden dies unterstützen. Unternehmen aus Drittländern, die in der EU erhebliche Umsätze erwirtschaften, werden einbezogen. Hinsichtlich der **Pflichten der Mitglieder der Unternehmensleitung** würde bei der bevorzugten Option die allgemeine Pflicht der Mitglieder der Unternehmensleitung, im besten Interesse des Unternehmens zu handeln, für alle Gesellschaften mit beschränkter Haftung (geregelt im nationalen Gesellschaftsrecht) in harmonisierter Weise klargestellt werden. Untermauert würde dies mit einigen spezifischen Pflichten der Mitglieder der Unternehmensleitung (z. B. in Bezug auf das Risikomanagement oder die Einbeziehung von Interessenträgern) für große Gesellschaften; für mittlere Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die in Branchen mit hohem Schadenspotenzial tätig sind, und für börsennotierte KMU würde eine Übergangsfrist gelten. Die Pflichten der Mitglieder der Unternehmensleitung zur Umsetzung der Sorgfaltspflicht gelten für dieselben Unternehmen, für die auch diese Sorgfaltspflicht gilt. Für große Unternehmen mit mehr als 1000 Beschäftigten würden zusätzliche spezifische Pflichten der Mitglieder der Unternehmensleitung im Zusammenhang mit der Festlegung von auf wissenschaftlich begründeten Zielen basierten Strategien gelten. Ergänzt würde dies durch eine allgemeine Klausel, wonach die **Vergütung** die Einhaltung der neuen Vorschriften erleichtern oder zumindest nicht behindern sollte.

Welchen Standpunkt vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

Die Konsultationstätigkeiten, insbesondere die öffentliche Konsultation, bei der fast eine halbe Million Antworten eingingen, haben gezeigt, dass das Ziel der EU-Maßnahmen und die meisten vorgeschlagenen Maßnahmen insgesamt unterstützt werden Hinsichtlich der **Pflichten der Mitglieder der Unternehmensleitung** hat die Mehrheit der Befragten aus allen Interessengruppen anerkannt, dass Unternehmen und Unternehmensleitungen den Interessen der Interessenträger bei Unternehmensentscheidungen Rechnung tragen müssen, insbesondere was die Einbeziehung von Nachhaltigkeit in die Unternehmensstrategie anbetrifft, wobei dieser Punkt am stärksten von NRO unterstützt wurde, gefolgt von einzelnen Unternehmen und Unternehmensverbänden. Letztere äußerten Bedenken hinsichtlich der Festlegung messbarer Ziele und der Abwägung der Interessen aller Interessenträger. Hinsichtlich der **Sorgfaltspflicht von Unternehmen** bestätigten alle Interessengruppen mit großer Mehrheit die Notwendigkeit eines horizontalen EU-Rechtsrahmens, mit dem Harmonisierung, gleiche Wettbewerbsbedingungen und Rechtssicherheit erreicht werden sollen. Was den Inhalt einer Sorgfaltspflicht anbetrifft, so wird insgesamt ein ehrgeiziger Ansatz nach dem Vorbild der bevorzugten Option befürwortet. Zur Verringerung der Belastung der KMU werden Maßnahmen wie eine Toolbox, nationale Helpdesks, Unterstützung beim Kapazitätsaufbau, einschließlich Finanzierung, und unverbindliche Leitlinien als wirksam erachtet. Die **Vergütung** scheint als ergänzender Punkt betrachtet zu werden, wobei die Antworten dazu begrenzt waren.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Das Paket der bevorzugten Optionen würde es **Unternehmen** ermöglichen, ihre finanzielle Leistungsfähigkeit auf der Grundlage verschiedener Faktoren zu verbessern, zu denen unter anderem ein besseres Risikomanagement, eine verbesserte operative Effizienz und Kosteneinsparungen, eine größere

Widerstandsfähigkeit und mehr Innovation gehören. Nicht alle Vorteile werden sich sofort ergeben, einige können mittel- bis langfristig sichtbar werden, und nicht alle Unternehmen, die in den Anwendungsbereich der Initiative fallen, werden gleichermaßen davon profitieren. Positive **Auswirkungen auf die Menschenrechte**, einschließlich Arbeitnehmerrechten, **und auf die Umwelt** werden erwartet, auch in Drittländern, in denen sich Lieferketten befinden. Mit dem bevorzugten Paket ließen sich diese Vorteile wirksam erzielen.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wichtigsten Optionen?

Die Befolgungskosten für Unternehmen umfassen die Kosten für die Einrichtung und Durchführung von Verfahren und Prozessen zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht sowie Übergangskosten, d. h. Ausgaben und Investitionen, die erforderlich sind, um die Geschäftstätigkeit und die Wertschöpfungsketten des Unternehmens im Hinblick auf die Minderung negativer Auswirkungen zu ändern. Zusätzliche Kosten für die öffentliche Berichterstattung werden nur nicht börsennotierten mittleren Unternehmen, die in Branchen mit hohem Schadenspotenzial tätig sind, entstehen, da sie nicht unter den Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen fallen. Die geschätzten direkten Befolgungskosten unter Berücksichtigung der Zahl der betroffenen Unternehmen belaufen sich auf einmalige Kosten in Höhe von 500 bis 680 Mio. EUR und auf 1,72 bis 2,37 Mrd. EUR wiederkehrende (jährliche) Kosten (abhängig von den gewählten Kriterien für Beschäftigtenzahl und Umsatz zur Bestimmung großer Unternehmen, die der umfassenden Sorgfaltspflichtregelung unterliegen). Unternehmen (Tochtergesellschaften, Partner in der Wertschöpfungskette), die nicht in den Anwendungsbereich der Initiative fallen, müssten indirekte Kosten („Trickle-Down"-Kosten) tragen. Im Hinblick auf die Pflichten der Mitglieder der Unternehmensleitung werden einmalige Kosten in Höhe von 445 Mio. EUR entstehen, während die Auswirkungen der Vergütung auf die Kosten sehr begrenzt sind.

Worin bestehen die Auswirkungen auf KMU und die Wettbewerbsfähigkeit?

Im Rahmen des bevorzugten Pakets sind Klein- und Kleinstunternehmen von den Sorgfaltspflichten ausgenommen; mittlere Unternehmen und Midcap-Unternehmen fallen nur unter die Regelung, wenn sie in Branchen mit besonders hohem Schadenspotenzial tätig sind, für die zielgerichtetere Verpflichtungen und eine stufenweise Einführung gelten. Mittelbare Auswirkungen werden wie erwähnt für alle Unternehmen erwartet, die Teil von Wertschöpfungsketten sind; das bevorzugte Paket umfasst daher Maßnahmen, mit denen verhindert werden soll, dass KMU-Partner in der Wertschöpfungskette mit der Einhaltung der Pflichten belastet werden, während zusätzliche Unterstützungsmaßnahmen darüber hinaus dazu beitragen werden, die Kosten für KMU zu minimieren. Insgesamt sollte die bevorzugte Option insbesondere mittel- bis langfristig zu einer Verbesserung der Widerstandsfähigkeit der Unternehmen und der langfristigen Leistungsfähigkeit führen (siehe „Vorteile") und ähnliche Vorteile auf der Ebene der Wirtschaft mit sich bringen. Da die Kostenauswirkung im Vergleich zu den Einnahmen der Unternehmen relativ gering ist, werden keine nennenswerten negativen Verzerrungen in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen auf den Weltmärkten erwartet, und die mittel- bis langfristigen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit dürften positiv sein.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Bei der bevorzugten Option würden sich die gesamten Aufsichtskosten für die öffentliche Verwaltung in allen Mitgliedstaaten auf einmalige Kosten in Höhe von 0,13 Mio. EUR und wiederkehrende jährliche Kosten zwischen 7,86 und 11,2 Mio. EUR belaufen (abhängig von den gewählten Kriterien für Beschäftigtenzahl und Umsatz zur Bestimmung großer Unternehmen, die der umfassenden Sorgfaltspflichtregelung unterliegen). Diese Berechnungen gelten für die risikobasierte aufsichtliche Überprüfung der Einhaltung der Sorgfaltspflichten. Im Hinblick auf die Pflichten der Mitglieder der Unternehmensleitung und die Vergütung sind keine zusätzlichen Aufsichtskosten zu erwarten. Den Mitgliedstaaten können auch einige zusätzliche Vollstreckungskosten in niedriger Höhe aufgrund von Rechtsstreitigkeiten entstehen.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?
Aufgrund der globalen Reichweite über Wertschöpfungsketten werden Unternehmen und Volkswirtschaften aus Drittländern betroffen sein. Positive Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt sowie auf die lokalen Gemeinschaften sind durch die stärkere Sensibilisierung der Interessenträger, verbesserte Verfahren im Zusammenhang mit Nachhaltigkeit, die verstärkte Übernahme internationaler Standards in Entwicklungsländern, den besseren Zugang zu Abhilfemaßnahmen für Opfer und nachhaltige Investitionen zu erwarten. Zu den möglichen negativen Auswirkungen gehören Befolgungskosten für Unternehmen aus Drittländern und eine anschließende Verlagerung der Geschäftstätigkeit von Herstellern aus Drittländern in nicht der Kontrolle unterliegende Produktmärkte und das Risiko, dass Unternehmen zu Lieferanten wechseln, die ein geringeres Risiko darstellen. Maßnahmen zur Minderung sind beschrieben.
Verhältnismäßigkeit
Die vorgeschlagenen Maßnahmen gehen nicht über das hinaus, was erforderlich ist, um die zugrundeliegenden Ursachen anzugehen und die Ziele der Initiative zu erreichen. Die Belastung für Unternehmen, die sich aus den Befolgungskosten ergibt, wurde an die Größe des Unternehmens, die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen und das Risikoprofil angepasst (siehe auch „Auswirkungen auf KMU“).
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Maßnahme überprüft?
Fünf Jahre nach der Umsetzung, unter Berücksichtigung der für die Anwendung und Datenerhebung erforderlichen Zeit.