



OXFAM
Deutschland

Stellungnahme zur Umsetzung CSR-Richtlinie

Einleitung

Oxfam Deutschland ist eine Hilfs- und Entwicklungsorganisation, die sich für eine gerechte Welt ohne Armut einsetzt. Im internationalen Oxfam-Verbund arbeiten 17 Oxfam-Organisationen Seite an Seite mit rund 3000 lokalen Partnern in mehr als 90 Ländern. Oxfam setzt sich unter anderem für die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten in der Lieferkette von Unternehmen ein.

Transparenz über soziale und ökologische Informationen bezüglich der Geschäftstätigkeit von Unternehmen ist ein zentraler erster Schritt hin zur Übernahme gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung. Dementsprechend hat die EU-Kommission sich im Rahmen ihrer „Neuen Strategie für CSR“ aus dem Jahr 2011 für die Einführung einer Rechtsvorschrift zur Offenlegung nicht-finanzieller Informationen durch Unternehmen ausgesprochen. Damit entsprach sie unter anderem den Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen (UN-Leitprinzipien), die ebenfalls im Jahr 2011 vom UN-Menschenrechtsrat angenommen wurden. Die UN-Leitprinzipien erklären Transparenz für einen zentralen Teil menschenrechtlicher Verantwortung und sehen vor, dass Staaten unter anderem für eine erhöhte Transparenz der Tätigkeiten und Auswirkungen von Unternehmen sorgen sollen (Nr. 3 d UN-Leitprinzipien). Die CSR-Richtlinie selbst verweist in Erwägungsgrund 9 und in Art. 19 a selbst durch die Erwähnung der Due-Diligence-Prozesse auf die UN-Leitprinzipien. Daher kann die CSR-Richtlinie durchaus als ein Umsetzungsinstrument der UN-Leitprinzipien gesehen werden. In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass die deutsche Bundesregierung sich zum Ziel gesetzt hat, bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien eine Vorreiterrolle einzunehmen und einen anspruchsvollen Nationalen Aktionsplan zu erstellen. Die Transparenzvorschriften zur Umsetzung der CSR-Richtlinie sollten diesem Ziel Rechnung tragen und eine effektive Regelung zur Herstellung von Transparenz zu nichtfinanziellen Informationen vorsehen. Dem widerspricht auch nicht die per Kabinettsbeschluss vom 11. Dezember 2014 getroffene „One in, one out“-Regelung. Denn Vorhaben zur 1:1 Umsetzung von EU-Richtlinien sind davon ausgenommen. Auch die 1:1-Umsetzung steht einer effektiven Umsetzung nicht entgegen. Denn wie im Konzept des BMJV erwähnt, müssen in Deutschland alle vorhandenen Spielräume genutzt werden, um die Vorteile der CSR-Berichterstattung für die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und die verantwortungsvolle Gestaltung der Globalisierung zu verdeutlichen sowie unnötige Belastungen für die Wirtschaft zu vermeiden. Dementsprechend

muss die Bundesregierung möglichst konkrete Vorgaben machen, die Unternehmen eine problemlose Berichterstattung ermöglicht, wesentliche Risiken für Mensch und Umwelt erfasst und Klein- und mittelständische Unternehmen (KMUs) nicht einseitig belastet. Darüber hinaus muss die Umsetzung vor allem den auch aus den Erwägungsgründen sichtbaren Zweck, nämlich Transparenz, Relevanz, Konsistenz und Vergleichbarkeit nichtfinanzieller Informationen von Unternehmen im Interesse von Investoren, Verbraucher/innen und anderen Interessengruppen wie betroffenen Produzenten und Arbeitnehmer/innen in Entwicklungsländern zu erhöhen, erfüllen. Schließlich ist der verfassungsrechtliche Bestimmtheits- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten.

Anwendungsbereich

Die deutsche Regelung sollte große Unternehmen gemäß der Definition der EU-Kommission umfassen.¹ Das sind Unternehmen, die weniger als 250 Mitarbeiter/innen haben und zugleich entweder über 50 Millionen Euro Jahresumsatz erzielen oder deren Bilanzsumme sich auf mindestens 43 Millionen Euro beläuft. Mindestens sollte der Anwendungsbereich auf große Unternehmen im Sinne des § 267 HGB ausgedehnt werden, der auch ungefähr demjenigen der EU-Bilanzrichtlinie entspricht und damit derjenigen Richtlinie, die durch die CSR-Richtlinie geändert wird. Große Unternehmen in diesem Sinne sind Kapitalgesellschaften, die zwei der folgenden Kriterien erfüllen: Sie haben 250 Mitarbeiter/innen, einen Umsatzerlös von 40 Millionen Euro, eine Bilanzsumme von 20 Millionen Euro.

Gründe:

Zunächst ist nicht ersichtlich, warum der gemäß § 267 HGB geltende Bereich auf Größtunternehmen mit über 500 Mitarbeiter/innen und die auch noch von öffentlichem Interesse sind, eingengt werden soll. Erfasst werden gegenwärtig nur ca. 0,3 Prozent der deutschen umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen. Werden es noch weniger, ist der erklärte Zweck der Richtlinie, die Transparenz für Investoren und Verbraucher/innen zu erhöhen, gefährdet.

Weiterhin ist auch nicht erkennbar, warum die Beschäftigtenzahl auf 500 erhöht werden soll. Erreicht ein Unternehmen mit weniger Beschäftigten denselben Jahresumsatz, spricht das eher für seine finanzielle Belastbarkeit und für die problemlose Erfüllung der Berichterstattungspflicht.

Der in der Richtlinie gegenwärtig vorgeschlagene Anwendungsbereich würde auch bestimmte große Unternehmen im Sinne der Definition der EU-Kommission gegenüber KMUs privilegieren, die indirekt durch ihre Abnehmer von der Berichterstattungspflicht erfasst werden. Denn aufgrund der Kriterien der erhöhten Mitarbeiterzahl sowie des „öffentlichen“ Interesses sind in Deutschland zahlreiche große Unternehmen nicht erfasst, die jedoch aufgrund ihrer Mitarbeiterzahl und Jahresumsätze und Bilanzsummen für Verbraucher/innen, Investoren und andere Interessensgruppen von großer Relevanz sind. So sind von den 700 mit ei-

¹ EU-Kommission, Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (2003/361/EG), Artikel 2 des Anhangs, S. 36–41

nem Jahresumsatz ab einer Milliarde Umsatz 450 und damit mehr als 60 Prozent der Unternehmen nicht betroffen, weil sie weder Aktien haben, noch am Kapitalmarkt tätig sind. Das gilt insbesondere für besonders für Verbraucher/innen relevante Bereiche wie den Textil- und Lebensmittelsektor.

Schließlich stellt die Verwendung verschiedener Definitionen von großen Unternehmen bzw. KMUs eine unnötige Belastung von Unternehmen dar, die sich mit immer neuen Vorgaben auseinandersetzen müssen. Erst kürzlich wurde das Energiedienstleistungsgesetz verabschiedet, das alle vier Jahre ein Energieaudit für große Unternehmen entsprechend der allgemeinen Definition der EU-Kommission vorsieht, nämlich für solche Unternehmen, die über 250 Mitarbeiter/innen und entweder mehr als 50 Millionen Euro Jahresumsatz oder eine größere Bilanzsumme als 43 Millionen Euro haben.

Nichtfinanzielle Aspekte

In Bezug auf die in der Richtlinie genannten verschiedenen abzudeckenden nichtfinanziellen Bereiche sowie der Berichtstiefe hinsichtlich der Geschäftsbeziehungen bzw. Lieferkette ist bereits wegen des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes eine Konkretisierung der Angaben durch den Gesetzgeber notwendig. Darüber hinaus wäre das Ziel der Vergleichbarkeit gefährdet, würde keine weitere Konkretisierung der Richtlinie in diesem Bereich vorgenommen werden. Festzuhalten ist dabei, dass klargestellt werden muss, dass jedenfalls auch solche Angaben zu machen sind, die nicht unbedingt für das Verständnis des Geschäftsverlaufs oder die Lage von Bedeutung sind.

Gründe

Die Bundesregierung sollte Kernindikatoren für typische deutsche Wirtschaftssektoren bestimmen. Idealerweise sollten diese in einem so genannten Multi-Stakeholderprozess mit den verschiedenen Interessengruppen aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Arbeitnehmervertretung und Regierung erarbeitet werden und auf den zahlreichen existierenden Indikatoren aufbauen. So gibt es in der Umweltberichterstattung der Automobilindustrie bereits bestehende Kennzeichnungspflichten beim CO₂-Ausstoß, auf die aufgebaut werden könnte. Es existieren zudem zahlreiche Standardwerke mit Indikatoren, die verwendet werden können (Vgl. dazu unten).

Weiterhin sollten Kriterien für die Berichtstiefe hinsichtlich der Lieferkette und Geschäftsbeziehungen festgelegt werden, da es andernfalls für Unternehmen schwer ist, zu wissen, an welche ihrer Geschäftspartner sie herantreten müssen. Zum Beispiel könnte ausgeführt werden, dass jedenfalls dann an Lieferanten heranzutreten ist, wenn es sich um Rahmenverträge oder strategische Zulieferer handelt oder solche, wo mit besonders schwerwiegenden negativen sozialen oder ökologischen Risiken zu rechnen ist.

Schließlich müssen sich die Angaben nicht unbedingt auf die Werthaltigkeit des Unternehmens beziehen. Der Wortlaut des Art. 19 a der Richtlinie lässt diese Auslegung zu. Der einleitende Satz des Art. 19 a Abs. 1 der Richtlinie ist so zu verstehen, dass Angaben zur Werthaltigkeit zu machen sind „sowie“ (d.h. „als auch“ nicht „zugleich“) Angaben zu den Auswirkungen der Geschäftstätigkeit des Unternehmens auf externe Belange. Das wird unter Art.

19 a lit. d der Richtlinie konkretisiert, der vorsieht, dass über Risiken berichtet wird, die mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens verknüpft sind und negative Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit und/oder die nichtfinanziellen Belange haben werden. Die systematische Auslegung unter Berücksichtigung der Erwägungsgründe und die teleologische Auslegung, die Ziel und Zweck der Richtlinie berücksichtigt, legen nahe, dass die Richtlinie in der hier vertretenen Weise auszulegen ist, wäre doch andernfalls der Zweck gefährdet, eine höhere Transparenz auch vor allem für Verbraucher/innen zu schaffen. Denn für Verbraucher/innen sind nicht nur solche Informationen relevant, die auch für den Geschäftsverlauf relevant sind. So sind gerade Risiken für Mensch und Umwelt oft dann nicht für den Geschäftsverlauf relevant, wenn solche Risiken der Öffentlichkeit nicht bekannt sind oder werden, und die betroffenen Unternehmen nicht der Konsumbranche entstammen, d.h. Rufschädigung und damit verbundene Umsatzrisiken oder Haftungsrisiken damit nicht einhergehen. Zudem haben zahlreiche Studien nachgewiesen, dass ein Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung (CSR) und Unternehmenserfolg sich grundsätzlich nicht nachweisen lässt und die Unternehmensleitung daher davon ausgehen dürfte, dass CSR-Angaben nicht berichtet werden müssen.²

Kundenbelange

Der Inhalt der nichtfinanziellen Erklärung sollte sich auch auf Kundenbelange beziehen, da diese zentraler Bestandteil gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung sind. So enthält ein maßgebliche Standard für gesellschaftliche Unternehmensverantwortung, die ISO 26 000, die über sechs Jahre in einem internationalen Prozess unter Regierungsbeteiligung sowie Beteiligung der relevanten Interessensgruppen verhandelt wurde, ein ausführliches Kapitel zu Kundenbelangen. Daran sollte sich die Bundesregierung bei der Umsetzung orientieren.

Inhalt der nichtfinanziellen Erklärung

Der in Art. 19 a der Richtlinie vorgesehene Inhalt der nichtfinanziellen Erklärung muss aufgrund des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes konkretisiert werden (Siehe Absätze zu abzudeckenden finanziellen Aspekte sowie zum Rahmen der finanziellen Berichterstattung). Hervorzuheben ist, das Art. 19 a der Richtlinie explizit due-diligence-Prozesse als Gegenstand der Berichterstattung nennt und sich damit auf die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung nach den UNGP bezieht. Demnach sollte im menschenrechtlichen Bereich festgelegt werden, dass die Berichterstattung nach dem UN Guiding Principles Reporting Framework erfolgt.

Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung

Wichtig ist aufgrund des Richtlinienziels der Vergleichbarkeit der Berichte, des Bestimmtheitsgrundsatzes und der Verhinderung unnötiger Belastung von Unternehmen, dass perspektivisch konkrete Vorgaben für die Berichterstattung gemacht werden. Diese konkreten Vorgaben sollten in einem Multi-Stakeholderprozess unter Einbeziehung der relevanten

² Vgl. z. B. BMAS, Entwicklung einer Studie zur Messung und Darstellung der Korrelation zwischen CSR-Engagement und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in Deutschland – Abschlussbericht (Forschungsbericht Nr. 425), Projektleiter Professor Josef Wieland, 2012, S. 41.

Interessengruppen einschließlich der Zivilgesellschaft erarbeitet werden und sich auf die in Erwägungsrund 9 genannten Rahmenwerken sowie die zu erwartenden Leitlinien der Kommission stützen. Hervorzuheben unter den bestehenden Rahmenwerken sind im menschenrechtlichen Bereich das UN Guiding Principles Reporting Framework sowie für die übrigen Bereiche der Standard der Global Reporting Initiative.

Wesentlichkeit

Die von Art. 19 a der Richtlinie erfassten wesentlichen Risiken sind solche wesentlichen Risiken verknüpft mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens, die wahrscheinlich negative Auswirkungen auf die genannten Belange Menschenrechte, Umwelt, Soziales, Arbeitnehmer/innen und Korruption haben werden, und zwar auch dann, wenn sie kein Risiko für die Lage des Unternehmens oder den Geschäftsverlauf darstellen. Daher gehen mit der Richtlinie eine Bedeutungsverschiebung des Wesentlichkeitsgebots des Finanzrechts und auch eine Verhaltenssteuerung im nichtfinanziellen Bereich einher. Das bedeutet einen Paradigmenwechsel im Berichtswesen. Diese Auslegung ist im Einklang mit dem Wortlaut der Richtlinie und wird bestätigt durch die systematische und teleologische Auslegung (Siehe oben, Absatz zu abzudeckenden finanziellen Aspekten). Eine andere Lesart liefe dem Zweck der Richtlinie zuwider, Transparenz zu erzeugen, die nicht Investoren, Eigner oder Gläubiger des jeweiligen Unternehmens sind und nicht unbedingt ein Interesse am Geschäftsverlauf haben.

Standort der Offenlegung

Die Angaben zur nichtfinanziellen Erklärung sollten möglichst im Lagebericht erfolgen, andernfalls besteht die Gefahr der Beeinträchtigung der Vergleichbarkeit und Transparenz und der Verkürzung der Auskunftsrechte des Betriebsrats, wenn nichtfinanzielle Angaben erst sechs Monate nach Veröffentlichung des Lageberichts auf die Website gestellt werden.

Jedenfalls zu empfehlen ist eine Offenlegung der Informationen in einer Datenbank beim Bundesanzeiger und Strukturierung der Berichte anhand von API-Datenschnittstellen zum Zwecke der gezielten Zugänglichkeit bestimmter Informationen für zum Beispiel Verbraucherverbände, die diese Informationen dann für Verbraucher/innen aufbereiten.

Die inhaltlichen Anforderungen und Prüfpflichten der nicht finanziellen Informationen sollten unabhängig vom Ort der Offenlegung festgelegt werden.

Überprüfung der Angaben und Sanktionen

Die deutsche Regelung sollte vorsehen, die entsprechend geschulte und akkreditierte Prüfer die nichtfinanziellen Angaben daraufhin prüfen, ob sie erstens ordnungsgemäß vorliegen und auch inhaltlich richtig sind. Dabei sollte die inhaltliche Prüfung mit Hilfe von Betriebsprüfungen auch der Zulieferer sofern notwendig nur in besonders gelagerten Fällen erfolgen und zwar dann, wenn eine Schlüssigkeitsprüfung ergibt, dass die Informationen Unregelmäßigkeiten aufweisen. Eine ähnliche Regelung hat das belgische „Social Label Law“ vorgesehen.

Im Falle von falschen oder verkürzten Informationen sollte je nach Verschulden die Möglichkeit der Verhängung von Bußgeldern vorgesehen werden. Zudem sollte klargestellt werden, dass

Verbraucherverbände und andere betroffene Verbände der Zivilgesellschaft nach dem UWG klagen können, wenn in der finanziellen Erklärung falsche Angaben gemacht werden oder Tatsachen verschwiegen werden, die irreführend sind.

Berlin, den 10.7.2015

Gez. Dr. Franziska Humbert

Oxfam Deutschland