



OXFAM
Deutschland

Stellungnahme zum Referentenentwurf 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.

Der Referentenentwurf zur Umsetzung der CSR-Richtlinie 2014/95/EU stellt richtigerweise heraus, dass das vorrangige Ziel der Richtlinie sowie des Umsetzungsgesetzes ist, dem Informationsinteresse von Investoren und Verbrauchern und Verbraucherinnen nachzukommen und sicherzustellen, dass Unternehmen über nichtfinanzielle Themen wie Achtung der Menschenrechte, Arbeitnehmerbelange und Umweltschutz berichten. Dem sollten die entsprechenden Vorschriften unbedingt Rechnung tragen. Beim Thema Menschenrechte sollte der Verweis auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte in Erwägungsgrund 9 beachtet werden und die entsprechenden Vorschriften in diesem Sinne ausgestaltet werden.

Die vorgesehene 1:1-Umsetzung sollte einer effektiven Umsetzung nicht entgegenstehen. 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 und alle wesentlichen Risiken für Mensch und Umwelt erfasst. Ebenfalls muss eine kritische Masse an Unternehmen in den Anwendungskreis fallen, damit tatsächlich mehr Informationen zu Unternehmen für Verbraucher/innen und Investoren verfügbar werden. Daher hat das BMJV richtigerweise über die 1:1 Umsetzung hinausgehend vorgeschlagen, dass explizit Verbraucherbelange erwähnt werden. Wo notwendig, sollte auch in anderen Bereichen über die 1:1 Umsetzung hinausgegangen werden.

Anwendungsbereich (§ 289b Absatz 1 HGB-E)

Entgegen dem Referentenentwurf sollte die deutsche Regelung große Unternehmen gemäß der Definition der EU-Kommission umfassen.¹ Das sind Unternehmen, die mehr 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. Bereits erfasste haftungsbeschränkte Personengesellschaften und Genossenschaften sollten wie im Referentenentwurf vorgesehen erfasst bleiben. Das Kriterium der Kapitalmarktorientierung sollte gestrichen werden.

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. Durch den beschränkten Anwendungsbereich besteht die Gefahr, dass der erklärte Zweck der Richtlinie, die Transparenz für Investoren und Verbraucher/innen zu erhöhen, gefährdet wird.

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 der Kapitalmarktorientierung 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. Das gilt insbesondere für besonders für Verbraucher/innen relevante Bereiche wie den Textil- und Lebensmittelsektor. Unternehmen wie Aldi, Dr. Oetker oder Lidl wären nicht erfasst.

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 verabschie-

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

det, 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 (§ 289c Absatz 2 HGB-E)

Es ist zu begrüßen, dass der Referentenentwurf die nichtfinanziellen Aspekte weiter konkretisiert hat. Um das Ziel der Vergleichbarkeit der von den Unternehmen offengelegten Informationen zu erreichen, sollte jedoch eine weitere Konkretisierung erfolgen, ähnlich wie es das französische Gesetz, Art. L225-102-1 des Handelsgesetzes, vorsieht. Jedenfalls muss der Entwurf dahingehend geändert werden, dass auch solche Angaben zu machen sind, die **nicht** für das Verständnis des Geschäftsverlaufs oder die Lage von Bedeutung sind.

Gründe

Um den Unternehmen eine problemlose Berichterstattung mit geringstmöglichem Aufwand zu ermöglichen, sollten die genannten Aspekte weiterkonkretisiert werden. Begriffe wie „Arbeitsbedingungen“ oder „Menschenrechte“ sollten gemäß dem Bestimmtheitsgrundsatz erläutert werden. Eine weitergehende Regelung enthält zum Beispiel das französische Gesetz (Art. L225-102-1 des Handelsgesetzes).

Im Gesetz oder einer Rechtsverordnung sollten für die Angaben zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelangen, zur Achtung der Menschenrechte sowie zur Bekämpfung der Korruption und Bestechung mindestens die wesentlichen Kennzahlen, Zielsetzungen, Risiken und Chancen genannt werden. Dabei könnte auf bestehende Standardwerke mit Indikatoren aufgebaut werden (Vgl. dazu unten). So gibt es in der Umweltberichterstattung der Automobilindustrie bereits bestehende Kennzeichnungspflichten beim CO₂-Ausstoß, auf die aufgebaut werden könnte.

Der Wortlaut des Referentenentwurfs muss dahingehend geändert werden, dass die Angaben sich nicht auf die Werthaltigkeit des Unternehmens beziehen müssen (Vgl. unten, Text zu § 289c Abs. 3 HGB-E).

Inhalt der nichtfinanziellen Erklärung und Wesentlichkeitsbegriff (289c Absatz 3 HGB-E)

Der Referentenentwurf schränkt die Reichweite der Richtlinie unangemessen ein, da er in § 289c Absatz 3 HGB-E nur solche Angaben der Offenlegungspflicht unterwirft, die für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, der Lage und Entwicklung sowie im Sinne von „zugleich“ der Auswirkungen auf die nichtfinanziellen Belange erforderlich sind. Damit müssen sich die Angaben immer auch auf die Werthaltigkeit des Unternehmens beziehen. Der Wortlaut des Art. 19 a der Richtlinie ist jedoch anders auszulegen. 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 heißt, es sind auch Angaben beispielsweise zu Menschenrechtsverletzungen zu machen, die sich möglicherweise nicht auf den Geschäftsverlauf auswirken. Die systematische Auslegung unter Berücksichtigung der Erwägungsgründe und die teleologische Auslegung, die Ziel und Zweck der Richtlinie berücksichtigt, ergeben, 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. Der Entwurf für das Umsetzungsgesetz geht damit nicht über die bestehende Gesetzeslage hinaus und wird dem Zweck der Richtlinie, der eine Änderung des sogenannten Wesentlichkeitsprinzips vorsieht, nicht gerecht. Die in der Begründung genannte Erweiterung der Wesentlichkeitsformel des § 289 HGB kommt nicht zum Tragen, da jede Information beispielsweise zu Umweltbelangen, relevant für die Geschäftslage sein muss. Dass Informationen zu Umweltbelangen für Auswirkungen der Geschäftstätigkeit auf Umweltbelange erforderlich und relevant sind, wie in der Begründung als Änderung der Wesentlichkeitsformel genannt, ergibt sich von selbst (Siehe auch Text zu Nummer 4).

Zu Nummer 2:

Da die Richtlinie in Erwägungsgrund 9 auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) verweist, sollte die erwähnten die due-diligence-Prozesse auch explizit auf die menschenrechtliche Sorgfaltsprüfung nach den UNGP bezogen werden und diese hier auch genannt werden. Für den menschenrechtlichen Bereich sollte festgelegt werden, dass die Berichterstattung nach dem UN Guiding Principles Reporting Framework erfolgen soll.

Zu Nummer 4:

Nummer 4 sieht vor, dass über wesentliche Risiken berichtet wird, die mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens verknüpft sind und sehr wahrscheinlich schwerwiegende negative Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit und/oder die nichtfinanziellen Belange haben werden. Die Begründung bezieht die Wesentlichkeit richtigerweise auf das Risiko für Mensch und Umwelt, das heißt die nichtfinanziellen Belange. Jedoch sollte der Begründung insofern nicht gefolgt werden, als dass sie auch die offenzulegenden Risiken der Einschränkung des Satz 1 des § 289c Absatz 3 HGB-E unterwirft. Denn dieser Satz wird dem Sinn und Zweck der Richtlinie nicht gerecht (Vgl. oben, Text zu § 289c Abs. 3 HGB-E). Es sollte berücksichtigt werden, dass Risiken für Mensch und Umwelt oft dann nicht für den Geschäftsverlauf relevant sind, wenn solche Risiken der Öffentlichkeit nicht bekannt sind oder werden, und die betroffenen Unternehmen nicht der Konsumbranche entstammen, das heißt 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

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.

Im Ergebnis sieht die Richtlinie eine Bedeutungsverschiebung des Wesentlichkeitsgebots des Finanzrechts und auch eine Verhaltenssteuerung im nichtfinanziellen Bereich vor. Das bedeutet einen Paradigmenwechsel im Berichtswesen, der sich im Umsetzungsgesetz widerspiegeln muss.

Darüber hinaus schränkt der Entwurf auch die Reichweite der Richtlinie insofern ein, als dass dieser im Gegensatz zur Richtlinie sich nur auf solche Risiken bezieht, die „sehr wahrscheinlich schwerwiegende“ und nicht „wahrscheinlich negative“ Auswirkungen auf die genannten Belange Menschenrechte, Umwelt, Soziales, Arbeitnehmer/innen und Korruption haben werden. Dies ist keine Konkretisierung im Sinne des Erwägungsgrunds 8, sondern eine Einschränkung des Richtlinienwortlauts.

Schließlich sollten gemäß Erwägungsgrund 8 nicht nur Informationen zu den Risiken gemacht werden, sondern auch zu bereits eingetretenen Risiken.

Zu Nummer 5

Auch Bezug auf die Berichterstattung über die Lieferkette sieht der Entwurf eine unangemessene Einschränkung auf solche Risiken vor, die „sehr wahrscheinlich schwerwiegende“ und nicht „wahrscheinlich negative“ Auswirkungen auf die genannten Belange haben werden. Das sollte geändert werden.

Es sollten jedoch 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 auch solche, wo mit besonders schwerwiegenden negativen sozialen oder ökologischen Risiken zu rechnen ist.

Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung (§ 289d HGB-E)

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 (Vgl. auch Text zu § 289c Absatz 2 HGB-E). Diese konkreten Vorgaben sollten in einem Multi-Stakeholderprozess unter Einbeziehung der relevanten 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 UNGP Reporting Framework sowie für die übrigen Bereiche der Standard der Global Reporting Initiative.

Weglassen nachteiliger Angaben (§ 289e HGB-E)

Da die Möglichkeit des Weglassens von Angaben, wenn diese Angaben geeignet sind, dem Unternehmen einen erheblichen Schaden zuzufügen sind, die Offenlegungspflicht nichtfinanzieller

Belange auszuhebeln droht, sollte von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, diese Bestimmung nicht in das Umsetzungsgesetz aufzunehmen. Denn Angaben zu schweren Menschenrechtsverletzungen oder erheblichen Umweltschäden sind geeignet, dem Unternehmen einen erheblichen Nachteil zuzufügen. Dänemark hat beispielsweise diese Möglichkeit nicht in das Gesetz aufgenommen.

Standort der Offenlegung (§ 289 b HGB-E)

Das Umsetzungsgesetz sollte vorsehen, dass die Angaben zur nichtfinanziellen Erklärung im Lagebericht gemacht werden, 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 und Sanktionen bei Zuwiderhandlung der nicht finanziellen Informationen sollten unabhängig vom Ort der Offenlegung festgelegt werden.

Überprüfung der Angaben und Sanktionen (§§ 331 HGB ff.)

Entgegen dem Referentenentwurf sollte die deutsche Regelung sollte vorsehen, dass 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. Entsprechend der Möglichkeit gemäß § 322 HGB, den Bestätigungsvermerk zu versagen, wenn der Lagebericht die Lage des Unternehmens nicht wiedergibt, sollte der Prüfer des Berichts auch die Möglichkeit haben, den Bestätigungsvermerk zu versagen, wenn die Angaben die Situation des Unternehmens im Hinblick auf nichtfinanzielle Belange unzutreffend vermittelt.

Zu begrüßen ist, dass die nichtfinanzielle Erklärung von den Straf- und Bußgeldvorschriften erfasst wird. Jedoch sollte auch im Falle von falschen oder verkürzten Informationen 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 nichtfinanziellen Erklärung falsche Angaben gemacht werden oder Tatsachen verschwiegen werden, die irreführend sind.

Verbraucherbelange

Der Inhalt der nichtfinanziellen Erklärung sollte sich auch auf Verbraucherbelange beziehen, da diese zentraler Bestandteil gesellschaftlicher Unternehmensverantwortung sind. So enthält ein maßgebli-

che 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 Verbraucherbelangen. Daran sollte sich die Bundesregierung bei der Umsetzung orientieren.

Berlin, den 15.4.2015
Gez. Dr. Franziska Humbert
Oxfam Deutschland