

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum
Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der nichtfinanziellen
Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlage-
berichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz)

11.04.2016

1) Grundlegende Anmerkungen

Der vorliegende Referentenentwurf dient der nationalen Umsetzung der sog. CSR-Richtlinie¹ der Europäischen Union (vormals auch Transparenz- oder Offenlegungsrichtlinie genannt). Mit dem Referentenentwurf sollen große kapitalmarktorientierte Kapitalgesellschaften, Kreditinstitute und Versicherungsunternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter/innen verpflichtet werden, im Rahmen neuer handelsbilanzrechtlicher Berichtspflichten Informationen zu Arbeitnehmer-, Sozial- und Umweltbelangen, zur Achtung der Menschenrechte und zur Korruptionsbekämpfung zu veröffentlichen. Für börsennotierte Unternehmen werden zudem die Veröffentlichung der Diversitätskonzepte zur Besetzung von Vorstand und Aufsichtsrat vorgegeben. Die Richtlinie verpflichtet in diesem Kontext jedoch nur zur Veröffentlichung bestehender Konzepte und nicht zur Ergänzung bestehender Konzepte oder gar zur Etablierung neuer Ansätze. Grundsätzlich gilt jedoch, dass die Unternehmen dies angeben und begründen müssen, wenn sie in einer der genannten Berichtsdimensionen kein Konzept verfolgen („comply or explain“).

Bereits auf seinem 19. Ordentlichen Bundeskongress im Mai 2010 hat der DGB die Politik ausdrücklich dazu aufgerufen, Rechenschafts- und Publizitätspflichten für Unternehmen zu Umwelt, Soziales und Menschenrechten einzuführen und dabei Transparenz, Überprüfbarkeit, Vergleichbarkeit und Beteiligung als unablässliche Kriterien dafür bezeichnet.

Dabei hat der DGB darauf hingewiesen, dass die Offenlegungspflichten keinesfalls Ersatz für die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer/-innen in Betrieb und Unternehmen sowie für Tarifverträge sein dürfen und sein können. Dieses sind die zentralen Instrumente für gute Arbeitsbedingungen im Betrieb und Unternehmen.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Grundsatzfragen und
Gesellschaftspolitik

Rainald Thannisch
Referatsleiter

rainald.thannisch@dgb.de

Telefon: 030 24060-605
Telefax: 030 24060-405

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

¹ RICHTLINIE 2014/95/EU DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen.

Bezogen auf die nun anstehende nationale Umsetzung der CSR-Richtlinie plädiert der DGB entschieden für eine wirksame Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht. Dazu zählen insbesondere eine fortschrittliche Definition der Arbeitnehmerbelange, eine wirksame Einbeziehung der demokratisch gewählten Arbeitnehmervertreter/innen in die Umsetzung der Berichtspflichten sowie die notwendige Weiterentwicklung des „Wesentlichkeitsvorbehalts“ in Bezug auf die Berichterstattung über die schwere und intensive Verletzung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten.

Gleichzeitig möchten wir unterstreichen, dass die durch die CSR-Richtlinie angestrebte Erhöhung der Transparenz in Bezug auf die sozialen und ökologischen Auswirkungen unternehmerischen Handelns nach gewerkschaftlicher Auffassung nur ein erster Schritt in die Richtung zu mehr Verbindlichkeit sein kann.

Unsere Anmerkungen zu den einzelnen Inhalten des Referentenentwurfs werden im Folgenden im Detail dargestellt.

2) Anmerkungen im Detail

a) Fortschrittliche Definition der Arbeitnehmerbelange

Der Referentenentwurf enthält in § 289c HGB-E eine Beschreibung der Berichtsdimension der „Arbeitnehmerbelange“ in Form einer Auflistung. Konkret werden dabei „Angaben zu Maßnahmen, die zur Gewährleistung der Geschlechtergleichstellung ergriffen wurden, zu Arbeitsbedingungen, zur Achtung der Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Gewerkschaften, zum Gesundheitsschutz oder zur Sicherheit am Arbeitsplatz“ eingefordert.

Die oben zitierten Aspekte der Berichtsdimension „Arbeitnehmerbelange“ sind auch in der entsprechenden Auflistung in Erwägungsgrund 7 der EU-Richtlinie enthalten. Ihre Übernahme in den Referentenentwurf ist folgerichtig. Im Vergleich beider Dokumente fällt jedoch auf, dass im Erwägungsgrund zusätzlich die „Umsetzung der grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation“ genannt wird. Zudem wird hinsichtlich der Rechte der Arbeitnehmer/innen ausdrücklich auf die „Achtung des Rechts der Arbeitnehmer, informiert und konsultiert zu werden“ hingewiesen.

Aus gewerkschaftlicher Sicht ist es nicht einsichtig, warum diese Aspekte nicht in den Referentenentwurf aufgenommen wurden. So kommt den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation als grundlegendem Standard anerkannter Weise - insbesondere auch mit Blick auf die unternehmerische Verantwortung in der Lieferkette – eine ganz erhebliche Bedeutung in der aktuellen Diskussion zur sozialen Verantwortung von Unternehmen zu. Diesen Aspekt wegzulassen könnte als Distanzierung der Bundesregierung von den Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation missverstanden werden. Information,

Konsultation und Mitbestimmung der Arbeitnehmer/innen wiederum sind ein unverzichtbares Element, um die internen Stakeholder in die Berichterfassung einzubeziehen.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir die nachfolgende Ergänzung von § 289c Abs. 2 Nr. 2 vor:

„Arbeitnehmerbelange, insbesondere, wenn angebracht, Angaben zu Maßnahmen, die zur Gewährleistung der Geschlechtergleichstellung ergriffen wurden, zur Umsetzung der grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation, zu Arbeitsbedingungen, zur Achtung der Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Gewerkschaften, zum Gesundheitsschutz oder zur Sicherheit am Arbeitsplatz, sowie ob und in welchem Umfang es im Berichtszeitraum im Unternehmen oder seiner Lieferkette zu Verstößen gegen die Regeln zum Schutz der Beschäftigten, Regeln der Mitbestimmung und solchen zur Wahrung der Koalitionsfreiheit gekommen ist.“

b) Wirksame Einbeziehung der demokratisch gewählten Arbeitnehmervertreter/innen in die Umsetzung der Berichtspflichten

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) weist im allgemeinen Teil der Gesetzesbegründung (VI. Gesetzesfolgen, Nr. 6) darauf hin, dass die neuen Regelungen über die nichtfinanzielle Berichterstattung mittelbar dazu beitragen könnten, dass Arbeitnehmerbelangen ein „stärkeres Gewicht in der Unternehmensführung beigemessen“ werde. Langfristig bezwecke die Richtlinie „einen Beitrag zum Übergang zu einer nachhaltigen globalen Wirtschaft, indem langfristige Rentabilität mit sozialer Gerechtigkeit und Umweltschutz verbunden“ werde.

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, spricht sich der DGB grundsätzlich dafür aus, dass die nichtfinanzielle Berichterstattung im Lagebericht eines Unternehmens erfolgen muss, weil ihr aus Sicht der gewerkschaftlichen Praxis dort sowohl unternehmensintern, als auch -extern die gebührende Aufmerksamkeit zukommt. Das Wahlrecht des gesonderten Berichtes gemäß § 289 Abs. 3 HGB-E ist auch daher abzulehnen, weil nur der Lagebericht zwingend der Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer unterzogen wird.

Für den Fall, dass die Bundesregierung an der oben beschriebenen Wahlmöglichkeit festhalten möchte, spricht sich der DGB dafür aus, zumindest darauf hinzuwirken, dass die gesonderte nichtfinanzielle Erklärung gemeinsam mit dem Lagebericht offengelegt werden muss. Als ausdrücklich positiv in diesem Kontext betrachten wir die neue Vorgabe nach § 170 Abs. 1 Akt-E, der zufolge auch der nichtfinanzielle Bericht dem Aufsichtsrat

vorzulegen ist. Damit wird zumindest sichergestellt, dass die demokratisch gewählten Arbeitnehmervertreter/innen im mitbestimmten Aufsichtsrat in die Beschlussfassung des gesonderten Berichtes einbezogen werden.

Diese Einbeziehung von Arbeitnehmervertreter/innen ist aus gewerkschaftlicher Sicht sinnvoll, weil diese zu Recht als die Expertinnen und Experten für die Arbeitsbedingungen in den deutschen bzw. europäischen Standorten eines Unternehmens angesehen werden können. Darüber hinaus ist es ihnen möglich, durch die Netzwerke der internationalen und europäischen Gewerkschaftsbewegung wichtige Informationen über die Arbeitsbedingungen bzw. die Einhaltung der Arbeitnehmer- und Menschenrechte an internationalen Standorten des Unternehmens oder im Zulieferbereich zur Verfügung zu stellen.

Ergänzend zur Beschlussfassung durch den mitbestimmten Aufsichtsrat ist es unseres Erachtens nach notwendig, die oben beschriebene Expertise der Arbeitnehmervertreter/innen bereits in die Erarbeitung des Berichtes einzubeziehen (sowohl für den Fall einer Berichterstattung im Lagebericht als auch für den Fall einer gesonderten Berichterstattung).

Wir schlagen daher vor, im Handelsgesetzbuch an geeigneter Stelle zu ergänzen, dass die Geschäftsleitung hinsichtlich der Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen gemäß der RL2014/95/EU vor Beendigung des Geschäftsjahres das korrespondierende Gremium der betrieblichen Interessenvertretung zu informieren und sich mit diesem zu beraten hat.

c) Notwendige Weiterentwicklung des „Wesentlichkeitsvorbehalts“ in Bezug auf die Berichterstattung über die schwere und intensive Verletzung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten

Gemäß § 289c Abs. 3 Nr. 4 HGB-E gehören zur Berichterstattung auch „die wesentlichen Risiken, die mit der eigenen Geschäftstätigkeit der Kapitalgesellschaft verknüpft sind und die sehr wahrscheinlich schwerwiegende negative Auswirkungen auf die in Absatz 2 genannten Aspekte haben oder haben werden, sowie die Handhabung dieser Risiken durch die Kapitalgesellschaft“.

Die Berichterstattung über die aus dem unternehmerischen Handeln resultierenden Risiken ist aus gewerkschaftlicher Sicht einer der ganz wesentlichen Inhalte der EU-Richtlinie. Daher verwundert es, dass der oben stehende Gesetzesvorschlag die einschlägigen Passagen aus Art. 29a Abs. 1 a) der Richtlinie insoweit verschärft, als dass lediglich über „sehr wahrscheinlich schwerwiegende negative Auswirkungen“ berichtet werden muss, wohingegen der Text der EU-Richtlinie von „wahrscheinlich negativen Auswirkungen“ spricht. Auch der Verweis auf entsprechende Formulierungen in Erwägungsgrund 8 kann unseres Erachtens nicht rechtfertigen, den Text der Richtlinie derart einzugrenzen.

Weiterhin ist augenscheinlich, dass der Risikobegriff im Kontext unternehmerischer Verantwortung nicht allein bilanzrechtlich bestimmt werden kann. Insoweit ist es zu begrüßen, dass die Begründung des Referentenentwurfs darauf hinweist, dass es bei den nach § 289c Absatz 3 Nummer 4 HGB-E zu berichtenden Risiken „nicht in erster Linie um Risiken für das Unternehmen selbst, sondern um Risiken für nichtfinanzielle Aspekte außerhalb des

Unternehmens – also für die Umwelt, für Arbeitnehmer und für die anderen nichtfinanziellen Belange“ gehe.

Leider wird diese aus gewerkschaftlicher Sicht gebotene Weiterentwicklung des Risikobegriffs durch die Formulierungen in § 289c Abs. 3 (letzter Halbsatz vor Ziffer 1) unter einen „Wesentlichkeitsvorbehalt“ gestellt, wonach für die Berichterstattung – so die Formulierung in der Begründung – „in erster Linie die durch die Geschäftstätigkeit der Kapitalgesellschaft verursachten Risiken für die – wenn auch nichtfinanziellen – Voraussetzungen seiner künftigen Geschäftstätigkeit“ relevant seien.

— Dies würde im Umkehrschluss jedoch bedeuten, dass beispielsweise Verstöße gegen Arbeitnehmer- und Menschenrechte dann nicht in den Bericht zu integrieren sind, wenn aus ihnen keine Konsequenzen für die Geschäftstätigkeit des Unternehmens erwachsen. Dies könnte beispielsweise für Länder gelten, in denen auch schwerwiegende Verstöße gegen Menschen- und Arbeitnehmerrechte leider an der Tagesordnung sind und in denen es keine Zivilgesellschaft gibt, die auf entsprechende Verstöße aufmerksam machen, so dass ein solcher Verstoß in der Lieferkette eines deutschen Unternehmens nicht zwingend eine negative Auswirkung auf dessen Geschäftstätigkeit oder dessen Reputation haben müsste.

— Wir schlagen daher vor, im Gesetzestext und in der Begründung unmissverständlich deutlich zu machen, dass eine schwere und intensive Verletzung von Arbeitnehmer- und Menschenrechten eine Berichterstattung auch dann erforderlich macht, wenn negative Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens nicht abzusehen sind.

d) Präzise Vorgaben zur Berücksichtigung der Lieferkette

Die Einbeziehung der Zulieferkette ist für den DGB von großer Bedeutung, weil viele unternehmensbezogene Verletzungen von Arbeitnehmer- und Menschenrechten nach unserer Wahrnehmung in der Zulieferkette stattfinden. Das gilt für Verstöße gegen Menschenrechte in Standorten in Entwicklungsländern ebenso, wie für Standorte in Deutschland, aus denen uns beispielsweise Berichte über die illegale Verhinderung von Betriebsratswahlen bzw. die ebenfalls illegale Behinderung von Betriebsratsarbeit erreichen.

Auch im Erwägungsgrund 8 der EU-Richtlinie ist ausdrücklich festgelegt, dass die Berichterstattung über Risiken auch die Geschäftsbeziehungen eines Unternehmens, einschließlich seiner Lieferkette und seiner Kette von Subunternehmer umfassen können.

Der Referentenentwurf greift die Problematik der Lieferketten auf. So findet sich in der Gesetzesbegründung zu § 289c Abs. 3 Nr. 1 HGB-E die Formulierung: „Insbesondere sollte die Kapitalgesellschaft zudem, sofern sie aufgrund ihres Geschäftsmodells wesentlich von einer Lieferkette in Bezug auf ihre Produkte oder Dienstleistungen abhängt, darstellen, bis zu welcher Tiefe ihrer Lieferkette nichtfinanzielle Themen adressiert werden.“

Diese Formulierung greift aus gewerkschaftlicher Sicht jedoch insoweit zu kurz, als dass sie die Berücksichtigung der Lieferketten rein in das Gutdünken der Unternehmen gibt. Wir fordern die Bundesregierung daher auf, Mindeststandards der Berücksichtigung der Lieferkette aufzustellen, die neben Tiefe der Lieferkette auch die Schwere und Intensität der Verstöße berücksichtigt.

e) Kein Freibrief zur Umgehung der Berichtspflichten durch das Weglassen nachteiliger Angaben

Durch die Einführung des § 289e HGB-E möchte das BMJV die Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen davon befreien, Informationen zu veröffentlichen, die der Kapitalgesellschaft einen erheblichen Nachteil zufügen könnten. Diese Einschränkung ist aus gewerkschaftlicher Perspektive jedoch sehr unpräzise und damit letztendlich ein Freibrief für die Umgehung der Berichtspflichten.

Das BMJV schreibt in der Begründung im „allgemeinen Teil“ überzeugend, dass die neuen Vorgaben für die Berichterstattung mittelbar auch das Handeln der Unternehmen beeinflussen könne, so dass und ein Anreiz dahingehend geschaffen werde, „nichtfinanziellen Belangen und damit verbundenen Risiken, Konzepten und Prozessen stärkeres Gewicht in der Unternehmensführung beizumessen.“ Dieser Anreizwirkung kommt auch aus gewerkschaftlicher Sicht eine wichtige Bedeutung zu. Der Gesetzgeber sollte daher aus unserer Sicht alles unterlassen, was diese wichtige Anreizwirkung schwächen könnte. Wir plädieren daher dafür, diesen Paragraphen entweder ersatzlos zu streichen oder aber eng zu definieren, was ein „erheblicher Nachteil“ für ein Unternehmen wäre.

f) Keine ausschließliche Berichterstattung in Mutterunternehmen

Nach Maßgabe von § 289b Abs. 2 HGB-E ist geplant, ein Tochterunternehmen dann von der Berichterstattung zu befreien, wenn dieses in den Konzernlagebericht des Mutterunternehmens einbezogen ist und dieser Konzernlagebericht eine nichtfinanzielle Erklärung enthält.

Diesen Ansatz sieht der DGB kritisch, weil eine Bündelung auf der Konzernebene schnell dazu führen könnte, dass die soziale und ökologische Nachhaltigkeit der Geschäftstätigkeit eines Tochterunternehmens im Konzern von dessen Arbeitnehmer/innen und weiteren Stakeholdern nicht mehr trennscharf analysiert werden kann. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass sich die Berichterstattung über die Beachtung von Arbeitnehmer- und

Menschenrechten nicht in dem Maße zusammenfassen lassen wird, wie es bei bilanziellen Kennziffern möglich ist. Daher fordern DGB und Gewerkschaften nachdrücklich eine explizierte Berichterstattung in allen von der EU-Richtlinie erfassten Unternehmen.

g) Erweiterung des Anwendungsbereiches

Der DGB hat sich in seiner Stellungnahme zum Richtlinienentwurf der EU-Kommission dafür ausgesprochen, den Schwellenwert für den Geltungsbereich von 500 Arbeitnehmer/innen auf den im Rahmen der Rechnungslegungsrichtlinie üblichen Schwellenwert von 250 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu begrenzen, der die Abgrenzung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) von größeren Gesellschaften beschreibt.

Diese Position halten wir im Sinne einer einheitlichen Definition von KMU weiterhin für sinnvoll und regen daher an, diesen Schwellenwert für die nationale Umsetzung zu Grunde zu legen.

Weiterhin sprechen wir uns dafür aus, den Anwendungsbereich rechtsformneutral auch auf große, nicht börsenorientierte Unternehmen auszuweiten. Bei einer 1:1-Umsetzung der EU-Richtlinie wären große marktrelevante deutsche Unternehmen mit privater Rechtsform nicht erfasst. Es ist jedoch nicht einsichtig, warum die Information interner und externer Stakeholder von der Rechtsform eines Unternehmens abhängig sein sollte.

h) Anspruchsvolle Angaben zur Diversität

Der Referentenentwurf sieht in § 289f Abs. 2 HGB-E vor, dass insbesondere bei börsennotierten Aktiengesellschaften eine Beschreibung des Diversitätskonzepts erfolgen muss, das im Hinblick auf die Zusammensetzung des Vorstandes und des Aufsichtsrats in Bezug auf Aspekte wie beispielsweise Alter, Geschlecht, Bildungs- oder Berufshintergrund verfolgt wird. Weiterhin sind die Ziele des Konzeptes, die Art und Weise seiner Umsetzung und die Ergebnisse anzugeben. Gemäß des comply or explain Ansatzes muss das Unternehmen erläutern, wenn es kein entsprechendes Konzept befolgt.

Der DGB begrüßt die geplante Veröffentlichungspflicht der Diversitätspolitik der Unternehmen, weil dieser Thematik eine wichtige Rolle im Rahmen der sozialen Verantwortung eines Unternehmens zukommt. Im Gegensatz zum Referentenentwurf regen wir jedoch an, dass alle im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) genannten Diskriminierungsmerkmale berücksichtigt werden. Um die Wirksamkeit entsprechender Maßnahmen zu erhöhen, sprechen wir uns dafür aus, die Berichterstattung über den Vorstand und den Aufsichtsrat hinaus auf die obersten Führungsebenen des Unternehmens zu erweitern.

i) Erweiterung um Verbraucherbelange sinnvoll

Verbraucherinnen und Verbraucher benötigen als Grundlage für nachhaltige Konsumentscheidungen Informationen über die sozialen und ökologischen Auswirkungen der Unternehmenstätigkeit. Nur eine Standardisierung eröffnet denjenigen Unternehmen Wettbewerbsvorteile, die auch gesellschaftlich verantwortungsbewusst handeln, nur eine Vergleichbarkeit erleichtert Verbraucherinnen und Verbrauchern ihre Kaufentscheidung. Der DGB und seine Gewerkschaften begrüßen in diesem Kontext die im Anschreiben an die



beteiligten Kreise geäußerten Überlegungen des BMJV, die von der EU vorgegebenen Berichtsdimensionen um das Themenfeld der „Verbraucherbelange“ zu ergänzen. Die angedachte Berücksichtigung des Datenschutzes und der Datensicherheit halten wir ebenfalls für zielführend, weil es sich um bedeutende Themen handelt. Mehr Transparenz könnte einem drohenden weiteren Verlust an Vertrauen an die Wirtschaft entgegen wirken.