

Stellungnahme an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EU-CSR-Richtlinie 2014/95/EU (Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten)

Das CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung ist ein Zusammenschluss von 56 Organisationen und Verbänden aus den Bereichen Menschenrechte, Entwicklungspolitik, Umwelt- und Verbraucherschutz und Gewerkschaften. Wir begrüßen die Festlegung von Offenlegungspflichten für Unternehmen, da sie einerseits Unternehmen dazu veranlassen, sich mit den Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit auf Menschen und Umwelt zu befassen und Strategien zur Minderung negativer Auswirkungen zu entwickeln, andererseits interessierten Stakeholdern die Möglichkeit gibt, in Dialog mit Unternehmen zu treten. Nicht zuletzt für Finanzinstitutionen gewinnt der Einbezug ökologischer und menschenrechtlicher Risiken zunehmende Bedeutung.

Mit der Umsetzung der CSR-Richtlinie steht die Bundesregierung in der Verantwortung, einen neuen Rahmen für die Transparenzpflichten von Unternehmen zu festzulegen. Wir erwarten, dass sie sich dabei an den internationalen Entwicklungen im Bereich Unternehmensverantwortung orientiert – insbesondere den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte von 2011 und der Empfehlung CM/Rec(2016)3 des Europarats zu Wirtschaft und Menschenrechten vom März 2016. Letztere betont: „Member States should encourage and, where appropriate, require business enterprises referred to in paragraph 20¹ to display greater transparency in order to enable them better to ‘know and show’ their corporate responsibility to respect human rights. Member States should also encourage and, where appropriate, require such businesses to provide regularly, or as needed, information on their efforts on corporate responsibility to respect human rights.“

Mit dem jetzt vorliegenden Referentenentwurf zur Umsetzung der CSR-Richtlinie wird die Bundesregierung dieser Verantwortung nicht gerecht. Insbesondere sehen wir Verbesserungsbedarf bei folgenden Aspekten:

Anwendungsbereich (§ 289b Absatz 1 HGB-E)

Entgegen dem Referentenentwurf sollte die deutsche Regelung große Unternehmen gemäß der Definition der EU-Kommission umfassen. Das sind Unternehmen, die mehr als 250 Mitarbeiter/innen haben und zugleich entweder über 50 Millionen Euro Jahresumsatz erzielen oder deren Bilanzsumme

¹ Gemeint sind Unternehmen mit Sitz oder wesentlichen Aktivitäten innerhalb der Jurisdiktion.

sich auf mindestens 43 Millionen Euro beläuft. Mindestens sollte der Anwendungsbereich auf große Unternehmen im Sinne des § 267 HGB ausgedehnt werden, der 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. Das Kriterium der Kapitalmarktorientierung sollte gestrichen werden.

Es ist nicht ersichtlich, warum der gemäß § 267 HGB geltende Bereich auf Unternehmen, die über 500 Mitarbeiter/innen haben und kapitalmarktorientiert 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, nicht erreicht wird.

Der in der Richtlinie gegenwärtig vorgeschlagene Anwendungsbereich würde auch bestimmte große Unternehmen, konkret aus der Gruppe der Unternehmen mit 250 bis 500 Mitarbeiter/innen, gegenüber KMUs privilegieren, die indirekt durch ihre Abnehmer von der Berichterstattungspflicht erfasst werden. Denn aufgrund der Kriterien der erhöhten Mitarbeiterzahl und der Kapitalmarktorientierung sind in Deutschland zahlreiche große Unternehmen nicht erfasst, die für Verbraucher/innen, Investoren und andere Interessensgruppen von großer Relevanz sind, zum Beispiel im Textil- und im Lebensmittelsektor. Unternehmen wie Aldi, Dr. Oetker oder Lidl wären z. B. nicht erfasst.

Schließlich schafft die Verwendung verschiedener Definitionen von großen Unternehmen bzw. KMUs unnötige Verwirrung. Die Bundesregierung sollte daher dem Beispiel Dänemarks folgen, im Umsetzungsgesetz zur EU-Richtlinie 2014/95/EU Unternehmen ab 250 Beschäftigten in den Adressatenkreis aufzunehmen.

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

Die zu berichtenden Inhalte der nichtfinanziellen Erklärung sollten im Gesetzestext bzw. begleitenden Bestimmungen konkretisiert und um Zielsetzungen ergänzt werden. Insbesondere sollten die Begriffe "Konzept", "Ergebnisse dieser Konzepte", "Due-Diligence-Prozesse" und "Leistungsindikatoren" konkretisiert werden, und zwar nicht nur in den Begründungen wie im Referentenentwurf. Wenn diese zentralen Begriffe für die Unternehmen an prominenter Stelle klar definiert sind, fördert dies eine Berichterstattung mit geringstmöglichem Aufwand. Anerkannte internationale Instrumente zu Unternehmensverantwortung wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte können dabei als Ausgangspunkt dienen.

Zudem sind Informationen zu nichtfinanziellen Belangen nur dann aussagekräftig, wenn sie nicht eine bloße Momentaufnahme darstellen, sondern auch zukunftsgerichtete Aussagen umfassen, wie und mit welchen Zielsetzungen das Unternehmen die Auswirkungen nichtfinanzieller Belange jetzt und in der Zukunft steuert. Deshalb müssen die nichtfinanziellen Angaben zu Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelangen, zur Achtung der Menschenrechte sowie zur Bekämpfung von Korruption und Bestechung mindestens die wesentlichen Kennzahlen, Zielsetzungen (inkl. Zielerreichungsstatus), Risiken und Chancen wiedergeben sowie Informationen zu Strategien, Prozessen und Verantwortlichkeiten enthalten. Ziele sollten in Bezug auf übergeordnete nationale und internationale Referenzrahmen wie z.B. das beschlossene 2°C- bzw. 1,5°C-Limit zur Begrenzung der globalen Erderwärmung oder die UN Sustainable Development Goals gesetzt und berichtet werden.

Zu Nummer 2:

Da die Richtlinie in Erwägungsgrund 9 auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (UNGP) verweist, sollten die erwähnten 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. Wie im folgenden Punkt näher ausgeführt wird, schränkt die gewählte Formulierung den Zweck der Richtlinie ein und damit untergräbt der Referentenentwurf die Intention der Richtlinie. Diese sieht eine Bedeutungsverschiebung des Wesentlichkeitsgebots des Finanzrechts und auch eine Verhaltenssteuerung im nichtfinanziellen Bereich vor. Das bedeutet einen Paradigmenwechsel im Berichtswesen, der sich im Umsetzungsgesetz wider-spiegeln muss.

Darüber hinaus schränkt der Entwurf die Reichweite der Richtlinie auch insofern ein, als 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 Auswirkungen.

Zu Nummer 5

Auch beim 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. Wir erwarten, dass die Bundesregierung dies ändert.

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.

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“ (im Sinne von „zudem“, 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. Andernfalls wäre der Zweck, eine höhere Transparenz für die verschiedenen Interessengruppen zu schaffen, gefährdet.

Für Verbraucher/innen spielen die Risiken eines Unternehmens für Mensch und Umwelt unabhängig von deren Relevanz für den Geschäftsverlauf eine zunehmende Rolle. Welche dieser Informationen ggf. noch Bedeutung für den Geschäftsverlauf erlangen, zeigt sich oft erst zu einem späteren Zeitpunkt, wenn die Auswirkungen eintreten. Doch auch Unternehmen, die keinen Reputationsverlust und damit verbundene Umsatz- oder Haftungsrisiken zu fürchten haben, z. B. weil sie nicht der Konsumbranche entstammen, sollten über die Auswirkungen ihrer Tätigkeit unabhängig von den Rückwirkungen auf den Geschäftsverlauf berichten. Denn z. B. Investoren, die ihre Finanzierungsentscheidungen in zunehmendem Maße an ethischen Kriterien orientieren, wollen sich ein umfassendes Bild über die Risiken eines Unternehmens für Mensch und Umwelt machen. Nicht zuletzt hilft es auch den Unternehmen selbst, umfassender über die mit ihrer Geschäftstätigkeit verbundenen Risiken berichten zu müssen, um frühzeitig Strategien zu ihrer Minimierung zu entwickeln.

Der gegenwärtige Entwurf für das Umsetzungsgesetz trägt dem keine Rechnung und geht nicht über die bestehende Gesetzeslage hinaus. Sie wird damit 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.

Rahmen der nichtfinanziellen Berichterstattung (§ 289c Absatz 3 sowie § 289d)

Der Gesetzgeber sollte umfassende Rahmenwerke für die Berichterstattung auswählen und benennen. Um die Berichte vergleichbar zu halten, wie es auch das erklärte Ziel der Richtlinie ist, sollten die Unternehmen konkrete Referenzstandards erhalten, nach denen alle Unternehmen berichten müssen.

In Bezug auf die Menschenrechte sollten die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte als verbindlicher Referenzrahmen festgelegt werden. Die UN-Leitprinzipien sind von Staaten anerkannte und beschlossene Instrumente zur Unternehmensverantwortung. Sie verstehen Unternehmensverantwortung als Verantwortung des Unternehmens für seine Auswirkungen auf die Gesellschaft. Aus diesen Gründen sind sie am besten geeignet, als Mindestanforderung für alle Unternehmen zu fungieren.

Weglassen nachteiliger Angaben (§ 289e HGB-E)

Die Möglichkeit, Angaben wegzulassen, wenn diese Angaben geeignet sind, dem Unternehmen einen erheblichen Schaden zuzufügen, droht die Offenlegungspflicht nichtfinanzieller Belange komplett auszuhebeln. Denn Angaben zu schweren Menschenrechtsverletzungen oder erheblichen Umweltschäden sind geeignet, dem Unternehmen einen erheblichen Nachteil zuzufügen, so dass Unternehmen dazu tendieren werden, diese Informationen wegzulassen. Gerade diese Informationen sind aber für die Öffentlichkeit und Investoren besonders wichtig. Wir erwarten daher von der Bundesregierung, die Möglichkeit des Weglassens von Angaben nicht in das Umsetzungsgesetz aufzunehmen. Die EU-Richtlinie erlaubt dieses ausdrücklich und 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, Prüfpflichten und Sanktionen bei Zuwiderhandlung der nicht finanziellen Informationen sollten unabhängig vom Ort der Offenlegung festgelegt werden.

Berichterstattung von Tochterunternehmen (§ 289b Absatz 2 HGB-E)

Die Gesetzgebung sollte Tochterunternehmen, die andernfalls den Anforderungen der Richtlinie unterliegen, Lageberichte zu veröffentlichen, nicht von der Verpflichtung ausnehmen, nur weil sie Tochterunternehmen sind.

Die Effektivität des Gesetzesvorhabens würde mit dieser Art von Ausnahme aufgeweicht werden. Was von außen als ein Unternehmen wahrgenommen wird, ist in rechtlicher Hinsicht häufig eine Unternehmensgruppe bestehend aus rechtlich eigenständigen Einheiten mit zusammenhängenden Eigentumsverhältnissen. Dies geschieht unter anderem aus steuerlichen Gründen oder um Haftungsrisiken zu verteilen. Alle Unternehmen einer Gruppe sollten unabhängig voneinander über die wesentlichen Risiken in ihrem Geschäftsbereich berichten.

Die Tochterunternehmen müssten ohnehin relevante nichtfinanzielle Informationen zu ihren wesentlichen Risiken ermitteln und dem Mutterunternehmen übermitteln, welches den gemeinsamen Konzernbericht vorbereitet. Es besteht also kein Grund, weshalb diese Tochterunternehmen die Informationen nicht in ihrem eigenen Jahresbericht mit aufnehmen sollten. Dies kann in identischer Form wie beim Mutterunternehmen erfolgen.

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

Entgegen dem Referentenentwurf sollte die deutsche Regelung vorsehen, dass entsprechend geschulte und akkreditierte Prüfer/innen die nichtfinanziellen Angaben daraufhin prüfen, ob sie erstens ordnungsgemäß vorliegen und zweitens inhaltlich richtig sind. Dabei sollte die inhaltliche Prüfung mit Hilfe von Betriebsprüfungen auch der Zulieferer 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/die Prüfer/in 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 Nichtabgabe der nichtfinanziellen 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 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) klagen können, wenn in der nichtfinanziellen Erklärung falsche Angaben gemacht werden oder Tatsachen verschwiegen werden, die irreführend sind.

Verbraucherbelange verankern

Das CorA-Netzwerk begrüßt die geplante Erweiterung der nichtfinanziellen Belange um Verbraucherbelange.

Verbraucher/innen sind eine wichtige Stakeholdergruppe vieler Unternehmen. Produktbezogene Informationen insbesondere in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit sowie die Zusammensetzung des Preises, aber auch Informationen zu fairen Geschäfts-, Marketing- und Werbepraktiken unterstützen Verbraucher/innen dabei, Produkte zu vergleichen und zu bewerten und ihre Entscheidung in voller Sachkenntnis treffen zu können. Diese Informationen sind für Verbraucher/innen zunehmend entscheidungsrelevant. Die Strategien, wie Unternehmen mit Verbraucherbelangen umgehen, haben für Millionen von Menschen Bedeutung und sollten daher in der nichtfinanziellen Erklärung dargestellt werden.

Berlin, April 2016

Gez. Heike Drillisch

(Koordinatorin CorA-Netzwerk für Unternehmensverantwortung)