

Gemeinsame Stellungnahme von Germanwatch, Transparency International Deutschland und Verbraucherzentrale Bundesverband zur CSR-Mitteilung der EU-Kommission vom 25.10.2011

Zur Diskussion im Rahmen des Deutschen CSR-Forums

April 2012

Einleitung

Die Europäische Kommission hat in ihrer Mitteilung „Eine neue EU-Strategie für die soziale Verantwortung von Unternehmen“ vom 25. Oktober 2011 (KOM(2011) 681) die neuen UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte aufgegriffen und das eigene Verständnis von Corporate Social Responsibility (CSR) deutlich überarbeitet und zur Diskussion gestellt. In Anlehnung an die UN-Leitprinzipien besagt die Definition der EU-Kommission nunmehr, dass CSR „die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft“ ist. Die EU-Kommission spricht darüber hinaus von einer „intelligenten Kombination aus freiwilligen Maßnahmen und nötigenfalls ergänzenden Vorschriften“, die erforderlich seien, um Transparenz und Rechenschaftspflicht von Unternehmen sicherzustellen und Marktanreize für verantwortliches unternehmerisches Handeln zu unterstützen.

In der deutschen Debatte über die Mitteilung der Kommission werden die Inhalte bislang bedauerlicherweise nur verkürzt wiedergegeben. In ihrer schnellen Stellungnahme gegenüber der Kommission aus dem November 2011 hat sich die Bundesregierung in deutlicher Opposition zum erweiterten Verständnis von CSR positioniert und lehnt es als „Abkehr vom Prinzip der Freiwilligkeit“ ab. Dieser Haltung entspricht auch die Ablehnung einzelner konkreter Maßnahmen aus dem Aktionsplan der Kommission, vor allem zur Einführung einer verbesserten Offenlegungs- und Transparenzpflicht für Unternehmen.

Auf Bitten des Lenkungskreises des CSR-Forums befasst sich nun erstmals eine Arbeitsgruppe des CSR-Forums detailliert mit den Inhalten der Mitteilung. Die Arbeitsgruppe soll Grundlagen für eine eigene Position des CSR Forums, sowie gegebenenfalls Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung erarbeiten und gegebenenfalls zu einer Überarbeitung des deutschen CSR-Aktionsplanes führen.

Mit diesem Papier legen die unterzeichnenden Organisationen ihre gemeinsame Position zu den Definitionen und Plänen der EU-Kommission vor.

Zentrale Fragen der aktuellen CSR-Debatte

Wir begrüßen es, wenn Unternehmen gesellschaftliche Verantwortung übernehmen und sich freiwillig über vorgegebene rechtliche Rahmensetzungen hinaus für menschenrechtliche, soziale und ökologische Belange engagieren. Freiwilliges Engagement reicht allerdings nicht immer aus. Insbesondere an vier zentralen Punkten bedarf es aus unserer Sicht einer Veränderung der Position der deutschen Bundesregierung.

1. Modernes Verständnis von CSR

In ihrer Mitteilung formuliert die Kommission ein deutlich differenziertes Verständnis von CSR. Wörtlich heißt es dort, CSR sei „die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft“¹.

Wir begrüßen diese Ergänzung des bisherigen Verständnisses von CSR ausdrücklich, weil sie den Blick auf den eigentlichen Kern der Debatte lenkt. Statt die Definition auf Fragen der Form (freiwillig oder verbindlich) zu reduzieren, wird nun stärker auf die Zielsetzungen von CSR und damit die Inhalte (Auswirkungen) - positiv wie negativ - fokussiert.

Die durch die ergänzte Definition in den Mittelpunkt gerückte Konzentration auf „Auswirkungen“ des Handelns bedeutet, dass sich Unternehmen umfassend mit den gesellschaftlichen Ergebnissen und Effekten ihres Handelns befassen müssen und nicht nur einzelne Aspekte aus dem Spektrum der Nachhaltigkeit herausgreifen können, zu denen sie freiwillig Maßnahmen durchführen. Um die Reichweite staatlicher CSR-Politik entsprechend sinnvoll zu gestalten, müssen deshalb vor dem Hintergrund der erneuerten Definition auch die gesetzlichen Anforderungen überprüft werden (s.u. „Intelligenter Mix“).

Wir plädieren deshalb ausdrücklich dafür, die ergänzte CSR-Definition der Kommission im Gesamtkontext der Mitteilung umfassend zu diskutieren. Die im EU-Aktionsplan aufgeführten Maßnahmen führen bereits recht konkret vor Augen, wie sich die veränderte Definition in der Praxis auswirken und was unter dem Begriff der „intelligenten Kombination“ verstanden werden soll.

Dem normativen Rahmen, der im Text referenziert wird, stimmen wir zu. Die im Text der Mitteilung aufgeführten Instrumente, konkret die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, die Dreigliedrige Grundsatzklärung der ILO, der Global Compact und die ISO 26.000, sind allerdings alle relevant, ergänzen einander und sind nicht im Sinne eines Auswahlmenüs zu verstehen.

2. Intelligenter Mix aus freiwilligen Maßnahmen und gesetzlichen Vorgaben

Die „intelligente Kombination“ im Handeln des Staates besteht darin,

- in einzelnen Politikfeldern abzuwägen und zu hinterfragen, in welchem Verhältnis ordnungspolitische, marktwirtschaftliche und andere freiwillige Instrumente am besten zur Erreichung der vereinbarten Ziele nachhaltiger Entwicklung beitragen;
- zu überprüfen, welche Maßnahmen erfolgreich sind (Evaluation und Gesetzesfolgenabschätzung im Hinblick auf Zielerreichung);
- nötigenfalls gleiche Voraussetzungen für alle Teilnehmer am Wettbewerb zu schaffen (*level playing field*) und die Effektivität von Anreizinstrumenten zu prüfen, um damit ggfs. Vorreiter belohnen zu können und Trittbrettfahren oder Bremsen weitgehend auszuschließen.

3. Transparenz und Offenlegung

Die Herstellung von Transparenz und Vergleichbarkeit ist der Dreh- und Angelpunkt jeglichen Fortschritts in der aktuellen CSR-Debatte. Ohne den flächendeckenden Zugang zu verlässlichen

¹ Englisch: „the responsibility of enterprises for their impacts on society“

und vergleichbaren Daten über relevante Kernaktivitäten von Unternehmen können Mechanismen, die auf Marktanreize (positive wie negative) setzen, nicht funktionieren.

Die Initiative der EU-Kommission zur Etablierung von Offenlegungspflichten (engl. *disclosure*, nicht *Berichterstattung / reporting*) begrüßen wir deshalb ausdrücklich. Eine konstruktive Debatte hierzu in Deutschland und die aktive Beteiligung der Bundesregierung an der konkreten Ausgestaltung wäre dringend wünschenswert.

Anders als von der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft dargestellt, bedeutet die Einführung einer gesetzlichen Pflicht zur Offenlegung keineswegs „eine Abkehr vom Prinzip der Freiwilligkeit“, da sich die Pflicht nicht auf die Entwicklung von CSR-Konzepten und Durchführung entsprechender Maßnahmen beziehen soll, sondern auf die transparente und nachvollziehbare (vergleichbare) Information über eventuell vorhandene (oder nicht vorhandene) Maßnahmen und Konzepte – und langfristig auch auf die Darstellung von möglichen Risiken der Unterlassung von CSR-Maßnahmen und gesellschaftspolitische Auswirkungen des unternehmerischen Handelns.

Das Ziel von Offenlegungspflichten muss die Herstellung von Markttransparenz sein, welche den Ausgangspunkt für alle weiteren Maßnahmen und Reaktionen der unterschiedlichen Stakeholder und des Staates bildet. Warum (wie von den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft argumentiert wird) nicht nur das „ob“ und „wie“ des Handelns, sondern darüber hinaus auch das „ob“ und „wie“ der Information darüber freiwillig bleiben sollte, leuchtet vor diesem Hintergrund nicht ein. Bedenkt man die prominente Rolle, die den verschiedenen Marktteilnehmern (v.a. Verbrauchern) bei der Förderung und Honorierung verantwortlichen Verhaltens zugewiesen wird, drängt sich die Idee einer verpflichtenden Offenlegung im Sinne einer möglichst vollständigen Information und Absicherung von Wettbewerb geradezu auf.

Wichtig ist für uns in diesem Zusammenhang die saubere Unterscheidung von Begrifflichkeiten und Konzepten.

- Herstellung von Transparenz und Offenlegung von Informationen gegenüber der Öffentlichkeit darf nicht mit dem Verfassen von Nachhaltigkeitsberichten gleichgesetzt oder verwechselt werden.
- Die Differenzierung und Konkretisierung von Anforderungen nach branchen- und größen-spezifischen Gesichtspunkten und Risikofaktoren ist unerlässlich. Sie muss auf der Grundlage der oben genannten internationalen Vereinbarungen geschehen. Dies ist eine komplexe Aufgabe, die mit einem hohen Maß an Praxisbezug gelöst werden muss und Stakeholder einbeziehen sollte.
- Das geltende deutsche Recht zu Offenlegungspflichten im Finanzbereich bietet bereits Ansatzpunkte, wie unterschiedliche Reichweite und Größe von Unternehmen berücksichtigt werden und auch überbordender Bürokratieaufwand vermieden werden kann.²
- Was das inhaltliche Spektrum der Offenlegung angeht, haben wir mit den OECD-Leitsätzen, der ISO 26.000 und Indikatorensystemen wie der GRI oder auch dem EFFAS-Modell ebenfalls gute Ausgangspunkte, die von internationalen Stakeholdern bereits erarbeitet worden sind.
- Die Frage der Aufbereitung und des Zugangs zu den Informationen muss ebenfalls ausgehandelt werden. Es kann nicht sein, dass sich hier ausschließlich die Interessen der Finanzanalysten durchsetzen, die vor allem aus Kennziffern ihre Risikobewertungen ablei-

² Vgl. hierzu auch ein in Kürze öffentlich verfügbares Rechtsgutachten von Prof. Dr. Eva Kocher und MitarbeiterInnen, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder)

ten. Verbraucherverbände, NGOs und Medien müssen einen qualifizierten Zugang erhalten, um auch für ihre Zielgruppen relevante Aussagen und Orientierungshilfe aus den offengelegten Daten ableiten zu können.

4. Rolle des Staates sowie von Ko- und Selbstregulierungsprozessen

Die Kommission geht in ihrer Mitteilung von dem Verständnis aus, dass Staaten einen Rahmen setzen und ein Umfeld schaffen, in dem „Unternehmen eher dazu veranlasst [werden], freiwillig ihrer sozialen Verantwortung nachzukommen.“³

Wir unterstützen diesen Ansatz ausdrücklich, halten ihn allein jedoch nicht für ausreichend. Neben der Schaffung von Leitplanken und Anreizen für ein freiwilliges Engagement von Unternehmen muss der Staat im Sinne der in den UN-Leitprinzipien betonten staatlichen Schutzpflichten bei bestimmten Fragen auch den gesetzlichen Rahmen und Mindeststandards definieren. Insbesondere darf der Staat, bei der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung in allen drei Dimensionen (Ökologie, Ökonomie und Soziales) nicht in der Rolle des Moderators verharren, wie dies in Deutschland noch zu häufig der Fall ist.

Es ist die Pflicht des Staates, in einzelnen Politikfeldern zu entscheiden,

- wann neue Herausforderungen und Probleme durch kreative Unternehmerinitiative gelöst statt reguliert werden können (z.B. Erarbeitung konkreter Lösungsmodelle im Rahmen von politisch vereinbarten Zielen),
- wann die Einhaltung bestimmter Ziele und der Schutz von Rechten im Vordergrund steht und durch gesetzliche Vorgaben für Unternehmen verpflichtend ausgestaltet werden müssen (z.B. Menschenrechtsverletzungen in weltweiten wirtschaftlichen Aktivitäten, Durchführung von Sorgfaltsprüfungen, Offenlegung bestimmter Informationen),
- wie eigene staatliche Politiken und Strategien konsequent und kohärent umgesetzt werden können (z.B. Beachtung von UN-Leitprinzipien, OECD-Leitsätzen und ratifizierten ILO-Konventionen bei der Vergabe von Exportkrediten und öffentlichen Aufträgen).

Wir teilen in diesem Punkt die Ansicht der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, dass Unternehmen „staatliches Handeln ergänzen, aber nicht ersetzen“ können.⁴ Ebenso können auch die Zivilgesellschaft oder die Verbraucher nicht den Staat ersetzen, wie dies im Rahmen der CSR-Diskussion immer wieder implizit oder explizit erwartet wird.

Auch Ko- und Selbstregulierungsprozesse können nicht als privater Ersatz von staatlicher Regulierung verstanden werden, sondern stellen allenfalls eine Stärkung und Ergänzung staatlicher Politiken dar und sind in diesem Sinne durchaus Bestandteil eines „intelligenten Mixes“.

Wo der Einsatz von Ko- und Selbstregulierungsinstrumenten sinnvoll erscheint, müssen diese bestimmten Mindestkriterien genügen, damit Freiwilligkeit nicht gleich Beliebigkeit bedeutet. Wirkungsvolle freiwillige Ansätze müssen a) sich auf international vereinbarte Rahmenwerke beziehen, b) mit Umsetzungs- und Managementverfahren arbeiten, z.B. Integration in Beschaffungsprozesse von Unternehmen vorsehen, c) unabhängige Überprüfungen von Prozessen und Ergebnissen vorsehen und ggf. Verstöße sanktionieren und d) regelmäßige Wirkungsanalysen durchführen.⁵

³ Englisch: „...create an environment more conducive to enterprises voluntarily meeting their social responsibility“

⁴ Vgl. Stellungnahme zur CSR-Mitteilung der EU-Kommission vom 13. Dezember 2011

⁵ Beispiele aus anderen Politikfeldern zeigen, wie wichtig die regelmäßige Überprüfung der Wirksamkeit von Lösungsansätzen ist – Stichwort kostenpflichtige Telefonwarteschleifen: 2007 freiwillige Selbstverpflichtung (IT-Gipfel), Wirkungslosigkeit nachgewiesen, 2012 Gesetz in Kraft.

Weitere Anmerkungen zum Aktionsplan der EU-Kommission

Nach mehr als zehn Jahren, die seit dem ersten Grünbuch zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen⁶ verstrichen sind, ist es zu begrüßen, dass die EU-Kommission ihre Analyse der Wirksamkeit bisheriger CSR-Politiken aktualisiert. Von besonderem Interesse sind dabei die „Notwendigkeiten“, die sie als entscheidende Erfolgsfaktoren identifiziert. Aus dieser Auflistung und den konkreten Maßnahmen des Aktionsplans ergeben sich zusätzliche Vorstellungen darüber, wie eine intelligente Mischung von Maßnahmen ausgestaltet werden könnte.

Zu ausgewählten Aspekten des Aktionsplanes nehmen wir im Folgenden noch ausführlicher Stellung:

Zu 4.2: Vertrauen verbessern

Die Pläne der EU-Kommission zur Überarbeitung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken (*Unfair Commercial Practices*) begrüßen wir ausdrücklich. Wir sehen darin eine große Chance, über die Konkretisierung von Anforderungen und Verboten von sogenannten „Green Claims“ in der Richtlinie (und die damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten) eine wichtige Grundlage für mehr Vertrauen, insbesondere der Verbraucher, zu schaffen.⁷

An dieser Stelle widersprechen wir explizit der Annahme über die Einstellung von Verbrauchern, wie sie die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme aus dem November 2011 formuliert hat.⁸ Anders als von der Bundesregierung behauptet, zeigen sämtliche Studien und direkte Anfragen von Verbrauchern, dass gesicherte und objektive Informationen über die Performance von Unternehmen (bevorzugt über direkte Vergleiche oder unabhängige, autorisierte Labels und Kaufempfehlungen) beim Versuch des nachhaltigen Konsums an oberster Stelle steht. Verbindliche Anforderungen zur Erhöhung der Markttransparenz (zum Beispiel durch Offenlegungspflichten) würden endlich umfassende und seriöse Beurteilungen und Vergleiche erlauben und liegen demnach ganz ausdrücklich im Interesse der Verbraucher.

Zu 4.4: Belohnung durch den Markt

Den Ansatz der Kommission, auf Marktanreize zu setzen, teilen wir im Prinzip, weisen aber auf einige wichtige Voraussetzungen hin, die dafür erfüllt sein müssen.

Auch in diesem Kontext wird häufig den einzelnen Verbrauchern eine Schlüsselrolle zugewiesen. Durch strategischen Konsum sollen sie „gute“ Unternehmen belohnen und „schlechte“ Unternehmen abstrafen. Dadurch sollen sie letztlich fast allein dafür sorgen, dass bestimmte Werte, die Teil unserer demokratischen Grundordnung sind, sich gegen ganz andere Kräfte auf der Angebotsseite, die im Markt wirken, durchsetzen. Verbraucher sollen also richten, was die Politik nicht schafft zu regeln.

Ohne Frage spielt der private Konsum eine zentrale Rolle bei nachhaltiger Entwicklung – die Aufgabe, die Verbrauchern hier übertragen wird, ist aber unter den aktuellen Bedingungen nicht einmal ansatzweise von ihnen zu erwarten. Gute und schlechte Unternehmen lassen sich nur

⁶ KOM (2001) 366

⁷ Vgl. dazu auch: BEUC calls for an effective ban on misleading Green Claims, http://www.sverigeskonsumenter.se/Documents/Internationellt/BEUC/BEUC_Folder_GreenWash.111216.pdf

⁸ Im Text heißt es: „Auch aus Sicht der Verbraucherinnen und Verbraucher stellt das auf Freiwilligkeit beruhende CSR-Engagement einen wichtigen Aspekt für die öffentliche Bewertung der verantwortungsvollen Unternehmensführung sowie für den Kauf von nachhaltigen Produkten und Dienstleistungen dar. Wachsende Regulierung und gesetzliche Festlegungen im Bereich CSR könnten dieses Wertungskriterium für ein verantwortungsvolles Kaufverhalten einschränken. Der Grundsatz der Freiwilligkeit sollte daher nicht aufgeweicht werden.“

schwer voneinander unterscheiden. Das Problem auf Verbraucherseite lässt sich entsprechend folgendermaßen umreißen: Es fehlen sowohl Maßstäbe (was ist ein gutes Unternehmen?) als auch zuverlässige Informationen über das tatsächliche Verhalten von Unternehmen, die man an diesen Maßstäben messen könnte (welches Unternehmen ist gut?).

Anders als die heterogene Gruppe der Endverbraucher kann der Staat hingegen seine Nachfrage auf dem Markt bündeln und kraftvolle Anreize setzen. Die konsequente und kohärente Umsetzung entsprechender Leitlinien (z.B. in der öffentlichen Beschaffung oder bei der Vergabe von Förderungen) ist dafür allerdings unabdingbar.

Grundsätzlich ist nichts daran auszusetzen, dass es sich für Unternehmen „lohnen“ soll, wenn sie freiwillig mehr Verantwortung übernehmen als andere. Die negativen Auswirkungen, die unternehmerische Tätigkeit aber gerade bei ausländischen Aktivitäten haben kann, werden davon nicht immer erfasst. In einer kohärenten und konsequenten Investitionspolitik müssen daher auch negative Anreize, das heißt Sanktionen, wirken.

Zu 4.7: Bedeutung von CSR-Strategien erhöhen / und zu 4.8: CSR-Konzepte besser aufeinander abstimmen

Die Kommission hat mit ihrer CSR-Mitteilung alle Mitgliedsstaaten aufgefordert, im Jahr 2012 ihre nationalen CSR-Strategien entsprechend zu überarbeiten sowie einen Arbeitsplan zur nationalen Umsetzung der UN-Leitprinzipien vorzulegen.

Die aktuelle CSR-Strategie der Bundesregierung kann dem Anspruch des „intelligenten Mixes“ noch nicht genügen. Wir begrüßen deshalb die aktuell geführte Debatte im Rahmen der neugegründeten AG des CSR-Forums. Auf Grundlage dieser Diskussion erwarten wir von der Bundesregierung, dass sie die bislang allein auf Freiwilligkeit ausgerichtete CSR-Strategie dahingehend überarbeitet, dass der Begriff „Gesellschaftliche Unternehmensverantwortung“ künftig die Verantwortung für die Auswirkungen unternehmerischer Aktivitäten auf Gesellschaft und Umwelt meint und den Aktionsplan um Maßnahmen ergänzt, die auch verpflichtende Vorschriften als Handlungsoption berücksichtigen. Den Handlungsbedarf, den das BMAS in seiner Synopse des Aktionsplans aufzeigt, halten wir für zu begrenzt.

Die Erstellung eines nationalen Plans für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte halten wir für essentiell. In Konsultation mit den relevanten Stakeholdern sollte Deutschland bis Jahresende einen ambitionierten nationalen Aktionsplan aufstellen. Orientierungen für erforderliche Rahmensetzungen bietet eine Studie, die im Auftrag der EU-Kommission den bestehenden Rechtsrahmen zu Menschenrechten und Umwelt bei außereuropäischen Unternehmensaktivitäten untersucht⁹ sowie die Konferenzdokumentation einer internationalen Fachkonferenz zu Wirtschaft und Menschenrechten.¹⁰

⁹ Daniel Augenstein, University of Edinburgh, October 2010: "Study of the Legal Framework on Human Rights and the Environment Applicable to European Enterprises Operating Outside the European Union", http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/business-human-rights/101025_ec_study_final_report_en.pdf

¹⁰ Institut für Entwicklung und Frieden: ALLES WAS RECHT IST. Menschen – Staaten – Unternehmen. Konferenzdokumentation 21./22. November 2011, Gemeinsame Konferenz von ECCHR, Friedrich-Ebert-Stiftung, Germanwatch, MISEREOR, CorA-Netzwerk, Forum Menschenrechte, <http://germanwatch.org/corp/konf-1111-doku.pdf>