



## **Deutschland sollte sich in die Debatte über die Reichweite von CSR konstruktiv einbringen**

### **Anmerkungen zur NGO-Beteiligung an der Stellungnahme des Nationalen CSR-Forums in Deutschland zur CSR-Mitteilung der Europäischen Kommission**

31.8.2012

**Germanwatch und andere Nichtregierungsorganisationen (NGOs) haben sich aktiv an der Debatte über eine Stellungnahme des Nationalen CSR-Forums in Deutschland zur CSR-Mitteilung der Europäischen Kommission beteiligt und am 30. August 2012 auch eine gemeinsame Stellungnahme des CSR-Forums<sup>1</sup> mit verabschiedet. Die Beweggründe und Hintergründe sollen hier kurz erläutert werden.**

Nachdem in den vergangenen Jahren das Freiwilligkeitsparadigma die Debatte um Unternehmensverantwortung dominierte, sind mit den UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte<sup>2</sup> die Staatenpflichten zum Schutz der Menschenrechte in Bezug auf Unternehmenshandeln wieder stärker in die Aufmerksamkeit gerückt. Die UN-Leitprinzipien etablieren das Rahmenwerk mit den drei Säulen Protect-Respect-Remedy, also der Verpflichtung des Staates, Menschenrechte zu schützen, der Verantwortung der Unternehmen, Menschenrechte zu achten, und dem Rechtszugang für Betroffene. Das Konzept eines „intelligenten Mix“ aus freiwilligen und verbindlichen Ansätzen für Unternehmensverantwortung löst den lähmenden Gegensatz von „nur Staat“ oder „nur Freiwilligkeit“ auf.

Die Europäische Kommission hat in ihrer CSR-Mitteilung vom 25.10. 2011<sup>3</sup> die im gleichen Jahr verabschiedeten 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.

Bedauerlicherweise positionierte sich die Bundesregierung – ohne Befragung des als Beratungsgremium geschaffenen CSR-Forums – bereits im November 2011 gegen das erweiterte Verständnis von CSR und lehnte es als „Abkehr vom Prinzip der Freiwilligkeit“ ab. Sie bremst einzelne konkrete Maßnahmen aus dem Aktionsplan der Kommission aus, vor allem die Einführung einer verbesserten Offenlegungs- und Transparenzpflicht für Unternehmen.

Auf ausdrückliche Einforderung der NGOs im Plenum und des Lenkungskreises des CSR-Forums<sup>4</sup> befasste sich eine neue Arbeitsgruppe des CSR-Forums mit den Inhalten der Mitteilung und entwickelte in kurzer Zeit in einem intensiven Prozess eine selbständige

<sup>1</sup> CSR-Forum: Stellungnahme zur EU-CSR-Mitteilung: <http://www.csr-in-deutschland.de/aktuell/nachrichten/artikel/nationales-csr-forum-bezieht-stellung.html>

<sup>2</sup> Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. <http://www.business-humanrights.org/media/documents/ruggie/ruggie-guiding-principles-21-mar-2011.pdf>

<sup>3</sup> EU-Kommission: Eine neue EU-Strategie für die soziale Verantwortung von Unternehmen. 25. Oktober 2011 (KOM(2011) 681), [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/corporate-social-responsibility/index_de.htm)

<sup>4</sup> Das Nationale CSR-Forum, dem 44 Expertinnen und Experten aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft angehören, darunter Germanwatch, berät das Bundesministerium für Arbeit und Soziales seit Januar 2009 bei der Entwicklung und Umsetzung einer Nationalen CSR-Strategie. <http://www.csr-in-deutschland.de/csr-in-deutschland/nationales-csr-forum.html>

Stellungnahme. Das CSR-Forum verabschiedete diese 21-seitige Stellungnahme auf seiner Sitzung am 30.8.2012.

Germanwatch ist Mitglied im CSR-Forum und hat sich im Rahmen der Arbeitsgruppe zur CSR-Mitteilung der EU-Kommission engagiert dafür eingesetzt, dass der schnellen und ablehnenden Positionierung der Bundesregierung ein differenzierter Akzent entgegengesetzt wird. Hier haben wir insbesondere mit Transparency International Deutschland sowie mit der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) eng kooperiert und unsere wesentlichen Einschätzungen zur CSR-Mitteilung der EU-Kommission formuliert<sup>5</sup>. Darüber hinaus waren wir kontinuierlich mit unserem entwicklungspolitischen Dachverband VENRO sowie mit den Gewerkschaften und weiteren Vertretern des CSR-Forums im engen Austausch.

Die Stellungnahme des CSR-Forums vom 30.8.2012 ist ein wichtiger und notwendiger Schritt auf dem Weg zu einer differenzierteren CSR-Debatte in Deutschland. Als Kompromisspapier spiegelt die Stellungnahme zwar nicht alle unsere NGO-Auffassungen wider, aber Germanwatch konnte einen Beitrag dazu leisten, dass die CSR-Mitteilung der EU-Kommission offen und konstruktiv aufgegriffen wurde. Damit konnte das CSR-Forum der stark bremsenden Wirkung der negativen Stellungnahme der Bundesregierung, die in Brüssel als blockierend wahrgenommen wurde, einen nach vorn gerichteten Ansatz entgegensetzen.

Dies ist ein wichtiges Signal nach Brüssel und an die anderen EU-Mitgliedsstaaten, aber auch an pro-aktive Unternehmen in Deutschland, die zum Teil viel weiter sind als bestimmte Verbände, die in der Regel den kleinsten gemeinsamen Nenner repräsentieren.

Gleichzeitig möchten wir hervorheben, dass die Stellungnahme die bestehenden Dissense und noch zu klärenden Punkte aufführt und nicht unter den Tisch kehrt. Dies betrifft insbesondere drei Themenfelder, die in der Präambel der Stellungnahme benannt werden:

1. Staatliche Regulierung für Unternehmensverantwortung (Themen, Art und Weise, Reichweite),
2. Intelligente Kombination von Freiwilligkeit und Regulierung,
3. Transparenz und Offenlegungspflichten für Unternehmen.

Alle diese Anliegen sind insbesondere von Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften als zentrale Themen eingebracht worden. Zu bedauern ist, dass der aktuell am konkretesten diskutierte Vorschlag für eine Rahmensetzung – die von der EU-Kommission angekündigte Offenlegungspflicht – seitens der Regierungsvertreter und der Wirtschaftsverbände abgelehnt und dies unter Punkt C. auch explizit so festgehalten worden ist.

Wir begrüßen, dass die Stellungnahme die besondere Rolle des Staates adressiert und als wichtig für die Sicherstellung unternehmerischer Verantwortung erachtet. Dabei halten wir es für zentral, dass sich der Staat nicht nur auf die Förderung des freiwilligen Engagements von Unternehmen beschränkt. 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. Diese Position haben wir in die Debatte um die Stellungnahme des CSR-Forums wiederholt eingebracht, sie ist allerdings nur als grundsätzlicher Dissens aufgenommen worden.

Germanwatch erachtet es als 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),

---

<sup>5</sup> u.a. Gemeinsame Stellungnahme von Germanwatch, Transparency International Deutschland und Verbraucherzentrale Bundesverband zur CSR-Mitteilung der EU-Kommission vom 25.10.2011. <http://germanwatch.org/de/download/4302.pdf>

- 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. Vermeidung von Menschenrechtsverletzungen bei weltweiten wirtschaftlichen Aktivitäten, Limits und Grenzwerte im Umwelt- und Klimaschutz, 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).

Vor diesem Hintergrund möchten wir insbesondere die Empfehlungen der Stellungnahme hervorheben, die der Bundesregierung vorschlagen:

unter 3.) den bisherigen Umsetzungsstand des 2010 verabschiedeten CSR-Aktionsplanes zu erheben und darüber zu berichten sowie diesen ggf. zu überarbeiten und zu ergänzen

sowie

unter 4.) einen Prozess für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte zu etablieren.

Die Stellungnahme enthält eine Reihe von hilfreichen Referenzen und Empfehlungen. Häufig kommt es jedoch darauf an, wie diese konkreter interpretiert und ausgestaltet werden. So begrüßen wir unter anderem den Bezug auf die „Rechenschaftslegung von Unternehmen“, die aus der CSR-Mitteilung der EU-Kommission aufgegriffen wurden. Mit der Bezugnahme auf den CSR-Aktionsplan der Bundesregierung könnte jedoch nahe gelegt werden, dass es hierbei nur um Maßnahmen der Information und Kommunikation geht. Bei Rechenschaftslegung muss es jedoch um effektive Beschwerdemechanismen gehen. Diese sind sowohl unternehmensintern, häufig als sogenannte "grievance-mechanisms" bezeichnete sowie extern, d.h. Beschwerdestellen und Klagemöglichkeiten, gestaltet werden. Auch hier ist ein Mix aus Freiwilligkeit durch unternehmensinterne Mechanismen und Verbindlichkeit durch staatliche Beschwerdemöglichkeiten und juristische Klagewege sicherzustellen.

Konkret hält Germanwatch nun die folgenden Schritte seitens der Bundesregierung für erforderlich:

- 1.) Die Bundesregierung sollte auf Grundlage der Stellungnahme des CSR-Forums ein entsprechendes Signal nach Brüssel senden, das eine differenziertere Auseinandersetzung mit der CSR-Mitteilung der EU-Kommission darstellt als die ablehnende Positionierung der deutschen Bundesregierung vom November 2011.  
Zur Vorstellung und Diskussion der Positionierung des CSR-Forums ist eine Veranstaltung im Herbst in Brüssel geplant.
- 2.) Die Bundesregierung sollte ihre Definition von CSR und ihre Stellungnahme zur CSR-Mitteilung der EU-Kommission vom November 2011 vor dem Hintergrund der Stellungnahme des CSR-Forums überarbeiten. Nur so nimmt sie die Arbeit des CSR-Forums auch wirklich ernst.
- 3.) Die Bundesregierung sollte, wie auch von der EU-Kommission im Rahmen der CSR-Mitteilung vom Oktober 2011 empfohlen, einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien erarbeiten. Dieser Aktionsplan sollte in einem partizipativen Prozess entstehen, der ausdrücklich nicht beim CSR-Forum bzw. allein beim BMAS angesiedelt sein sollte. Konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung des Prozesses haben Germanwatch und Misereor bereits vorgetragen.<sup>6</sup>

Germanwatch wird diese Prozess weiter beobachten und sich insbesondere in die nun anstehende Erarbeitung eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien engagiert einbringen.

<sup>6</sup> Germanwatch und Misereor: Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte. Anforderungen an den Umsetzungsprozess in Deutschland, Juli 2012, <http://germanwatch.org/de/5124>