Freiwillig oder nicht freiwillig – das ist hier die Frage!

Die europäische CSR-Politik, 2000–2008

THOMAS HAJDUK*

Rezension zu Martin Muchitsch (2012): Die Corporate Social Responsibility-Politik der Europäischen Kommission: Lobbyismus als Machtfaktor. Wiesbaden: Gabler, 101 Seiten.

1. Bedeutung der europäischen CSR-Politik

„Es findet ein fundamentaler Paradigmenwechsel statt, weg vom Grundprinzip der Freiwilligkeit hin zu einer etatistischen Regulierung von unternehmerischem Engagement" – so schließt die Stellungnahme von vier Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft (BDA et al. 2011). Grund für die undiplomatisch offene Mitteilung ist die neue Corporate Social Responsibility (CSR) Kommunikation der Europäischen Kommission von Oktober 2011.[1] CSR, so heißt es darin, sei „die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft" (KOM 2011: 7).

Um zu verstehen, welche politische Sprengkraft in dieser Definition und den in der Kommunikation vorgeschlagenen Initiativen – u. a. eine „Rechtsvorschrift über die Transparenz der sozialen und ökologischen Informationen" (ibid: 14) – liegt, ist es notwendig, die Bedeutung der europäischen CSR-Politik zu verstehen und ihre Vorgeschichte zu kennen. Was die Bedeutung der EU, namentlich der Europäischen Kommission als das die CSR-Politik bestimmende Exekutivorgan der EU, anbelangt, so unterscheidet sich das Thema CSR hier nicht von anderen vergemeinschafteten Politikfeldern.[2] Zwar macht die EU bei ihrer CSR-Politik kaum Gebrauch von ihrer judikativen Kompetenz.[3] Gleichwohl ist die Europäische Kommission darum bemüht, CSR als eigenständiges Politikfeld in allen EU-Mitgliedsstaaten zu etablieren und dabei entlang europäischer Normen zu standardisieren. Dafür empfiehlt und beobachtet die

---

* Thomas Hajduk, Institut für Wirtschaftsethik, Universität St.Gallen, Tannenstr. 19, CH-9000 St.Gallen, Tel.: +41 (0)71 224 31 05, Fax: +41 (0)71 224 28 81, E-Mail: thomas.hajduk@unisg.ch, Forschungsschwerpunkte: Internationale CSR-Standards, Global Governance, CSR-Politik, Ideengeschichte.

1 Eine Kommunikation ist ein „Weißbuch", also ein amtliches Dokument, mit dem die Europäische Kommission nicht-verbindliche Vorschläge zu einem bestimmten Politikfeld macht.

2 Mit Blick auf CSR-Themen gehören dazu insbesondere die Handels-, Sozial-, Umwelt-, Verbraucherschutz-, Wirtschafts- und Zollpolitik, bei denen die Europäische Union das gültige Recht setzt.

3 Es gibt einige Ausnahmen, wenn man ein breites Verständnis von CSR anlegt. Dazu gehören etwa die Direktiven, die die nachhaltige Beschaffung ermöglichen, aber nicht verbindlich machen (2004/17/EG und 2004/18/EG), die Berichtspflichten im Rahmen der „Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals" (REACH) (1907/2006/EG) und die Anforderung an Gesellschaften, Banken, andere Finanzinstitute und Versicherungsunternehmen nichtfinanzielle Leistungskennzahlen zu berichten (2003/517/EG).

Kommission nicht nur die Entwicklung nationaler CSR-Aktionspläne und -strategien sowie entsprechender Programme zu ihrer Implementierung (vgl. COM 2007; Knopf et al. 2011), sondern liefert zugleich die Eckpfeiler in Form von Definitionen, Aktionsfeldern und eigener Initiativen.

Die Vorreiterrolle, die die EU damit einnimmt, erklärt die Bedeutung der europäischen CSR-Politik. Was heute auf EU-Ebene diskutiert wird, kann morgen die nationale Agenda bestimmen oder gar als Vorgabe aus Brüssel auf dem Kabinettstisch einer Regierung landen. Entsprechend groß ist das Interesse aller Beteiligten aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft an den relevanten Vorgängen in der EU. Und genau hier setzt Martin Muchitschs Analyse der CSR-Politik der Europäischen Kommission an. Sie zeichnet im Wesentlichen die Entwicklung der ersten sechs Jahre nach und konzentriert sich dabei auf die politische Frage, ob CSR freiwillig oder verbindlich sein soll.

Die knapp 100-seitige Studie ist zugleich die Diplomarbeit des Autors, die dieser im Juni 2009 bei der Karl-Franzens-Universität Graz einreichte. Sie beruht auf einer Vielzahl öffentlich zugänglicher Dokumente und 14 Interviews, die Muchitsch 2008 in Brüssel geführt hat. Er verfolgte dabei die Frage, wie die EU von einer offenen CSR-Politik im Jahr 2001, bei der alles möglich schien, zu dem die Freiwilligkeit betonenden Ansatz der Kommunikationen von 2002 und 2006 kam. Die Antwort ist einfach, wenn es nach dem Autor geht: Lobbyismus, bei dem die Vertreter der verfassten Wirtschaft erfolgreicher als zivilgesellschaftliche Gruppen waren, die Europäische Kommission zu beeinflussen.

Um diese These zu belegen, zeichnet der Autor die Entwicklung von CSR in der EU nach, wobei er sich auf die Jahre ab 2000 konzentriert. Ansätze während der 1990er Jahre streift Muchitsch nur, den Beginn der Debatte in den 1970er und frühen 1980er Jahren lässt er gänzlich außen vor. Die Eckdaten der neuern CSR-Politik der EU sind dabei das Grünbuch 2001, mit dem die Kommission alle Stakeholder in Europa zu einer Konsultation aufrief, die beiden CSR-Kommunikationen (2002, 2006) sowie die Initialphase des Europäischen Multistakeholder-Forums zu CSR (EMSF) (2002-2004).

Obwohl die Kommission sich im Grünbuch gesprächsbereit zeigte und regulatorische Maßnahmen ebenso erwog wie unternehmerische Selbstverpflichtungen, bezog sie schon 2002 eine unternehmensfreundliche Position, indem sie CSR zum Konzept erklärte, „das den Unternehmen als Grundlage dient, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Unternehmenstätigkeit und in die Wechselbeziehungen mit den Stakeholdern zu integrieren“ (KOM 2002: 3). Von den Stakeholdern und dem Europäischen Parlament vorgeschlagene Initiativen zur Standardisierung und Kontrolle zu CSR wurden nicht aufgenommen.

Der Autor beschreibt diese Entwicklung anschließend aus Sicht von fünf Interessensorganisationen sowie verschiedenen Ressorts der Europäischen Kommission. Bei den Interessensorganisationen handelt es sich um die European Coalition for Corporate Justice (ECCJ) und den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) einerseits, um BusinessEurope, Union Européenne de l’Artisanat et des Petites et Moyennes Entreprises (UEAPME) und CSR Europe andererseits. Die ECCJ ist ein Netzwerk

von Nichtregierungsorganisationen (NRO), das 2005 als Reaktion auf die aus NRO-Sicht unbefriedigende CSR-Politik gegründet wurde und von der Europäischen Kommission finanziell unterstützt wird. Der (zu) späten Gründung der ECCJ (S. 21f.) und der ambivalenten Haltung des EGB gegenüber CSR (S. 27) standen entschlossenere Interessenvertreter der Wirtschaft entgegen.

BusinessEurope als Vertreter der Industrie und Arbeitgeber, UEAPME als Arbeitgeberorganisation des europäischen Handwerks sowie der kleinen und mittleren Unternehmen und CSR Europe als CSR-Netzwerk von Konzernen und nationalen CSR-Netzwerken verstanden sich besser darauf, ihre ablehnende Position verbindlicher CSR zu kommunizieren und letztlich durchzusetzen. Insbesondere das 1996 gegründete CSR Europe übt bis heute einen starken Einfluss aus, der auf dem frühzeitigen und aktiven Engagement, der langjährigen Expertise und den personellen Verflechtungen mit der Kommission gründet (S. 63–65). Gemeinsam hätten die drei Wirtschaftsvertreter die Kommission zu einem Tauschgeschäft überredet: CSR-Engagement der Unternehmen, u. a. in Form des 2006 gegründeten Unternehmensnetzwerkes „European Alliance for CSR", gegen strikte Freiwilligkeit der europäischen CSR-Politik – und dabei vorbei an den Interessen der Zivilgesellschaft und Gewerkschaften (S. 38).

Mit der Perspektive der Europäischen Kommission schließt Muchitsch seine Darstellung. Innerhalb der Kommission sind die Ressorts (sogenannte Generaldirektionen) „Unternehmen und Industrie" und „Beschäftigung und Soziale Angelegenheit" für CSR zuständig. Während zu Beginn der CSR-Debatte die Generaldirektion „Beschäftigung" die Initiative hatte, wurde spätestens mit dem politischen Wechsel der Kommission 2004 von EU-Kommissar Romano Prodi zu José Manuel Barroso die Generaldirektion „Industrie" tonangebend, vertreten durch ihren Kommissar Günther Verheugen (S. 78f.). Diesem war an einer unternehmensfreundlichen, regelungsarmen Politik gelegen, die mit der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie 2005 hin zu mehr Wirtschaftswachstum zusammenfiel (S. 77).

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass auch die Kommunikation 2006 am Prinzip der Freiwilligkeit festhielt. Diese, so Muchitsch, könne als „Ergebnis eines ungleichen Kräfteverhältnisses zwischen Wirtschaft und Zivilgesellschaft interpretiert werden" (S. 85f.). Obwohl dieses Ergebnis nach Lektüre der detaillierten Darstellung plausibel erscheint, stellt sich doch die Frage, inwiefern hier „Lobbyismus als Machtfaktor" gewirkt hat. Bemerkenswerterweise fehlt es an einer theoretischen Grundlage der beiden Begriffe, obwohl es sich hier um eine Qualifikationsarbeit handelt.

Ob dies nun gewollt ist oder auf Kürzungen durch den Verlag zurückgeht, ist nicht klar, bleibt aber ein erheblicher Makel. Nicht nur hätte eine theoretische Fundierung das Verständnis des Autors kenntlich gemacht, vielmehr wäre damit auch eine bessere Durchdringung der Empirie möglich gewesen. Denn was bedeutet es, wenn sich Kommissionsbeamte und Interessensvertreter treffen und der Tonfall „freundlich" ist (S. 19)? Wie drückt sich der Erfolg von Lobbyismus aus? Und wo beginnt dieser überhaupt – bei den berüchtigten Empfängen, Hinterzimmern und Restaurants oder etwa schon bei dem, was als „Expertise" gehandelt wird? Ein theoretisch begründeter

Fokus wäre auch der Struktur und dem Textfluss zugute gekommen und hätte einige Redundanzen infolge der parallelen Darstellungsweise der fünf Interessensorganisationen vermeiden können.

Trotz der Mängel ist dem Autor ein lesenswerter Beitrag zur CSR-Politik in der EU gelungen, der wegen seines theoriefreien Zugangs und der vielen Details nicht zuletzt Praktiker interessieren dürfte. Die Lobbyismus-Perspektive ist angesichts des Gegenstands – ein wirtschaftsnahes, kontroverses Thema auf EU-Ebene – nachvollziehbar, aber nicht überzeugend begründet und letztlich durch die Kommunikation 2011 widerlegt worden. Wie ist zu erklären, dass nach knapp zehn Jahren von freiwilliger CSR plötzlich eine Kehrtwende um 180 Grad stattgefunden hat? Noch gravierender: Diese Kommunikation wurde gänzlich ohne Konsultation erarbeitet – ein Umstand, den gerade die Vertreter der verfassten Wirtschaft beklagen (BDA et al. 2011: 5f.). Hier zeigen sich deutlich die Grenzen des Lobbyismus als Machtfaktor. Insofern ist das letzte Wort zur europäischen CSR-Politik noch nicht gesprochen, weder politisch, noch in Academia.

Literaturverzeichnis

BDA/BDI/DIHK/ZDH (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber/Bundesverband der Deutschen Industrie/Deutsche Industrie- und Handelskammer/Zentralverband des Deutschen Handwerks) (2011): Stellungnahme zur CSR Mitteilung der EU-Kommission „Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ (KOM (2011) 681). Online verfügbar unter: http://www.dihk.de/ressourcen/downloads/csr-strategie-eu-verbaende/at_download/file?mdate=1326376631477 (zuletzt abgerufen am 25.07.2012).

COM (European Commission) (2007): Corporate Social Responsibility: National public policies in the European Union, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. Online verfügbar unter: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=1577&langId=en (zuletzt abgerufen am 25.07.2012).

Knopf, J./Kahlenborn, W./Hajduk, T./Weiss, D./Fiedler, R./Feil, M./Klein, J. (2011): Corporate Social Responsibility: National Public Policies in the European Union, Luxemburg: Publications Office of the European Union.

KOM (Europäische Kommission) (2002): Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung.

KOM (Europäische Kommission) (2011): Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen.