

Eine Frage der Freiwilligkeit?

Zum deutschen Echo auf die CSR-Mitteilung der EU-Kommission „Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung von Unternehmen“

Vor gut einem halben Jahr veröffentlichte die EU-Kommission eine neue CSR-Mitteilung und löste darin die seit 2001 allgemein anerkannte Definition von CSR als „Konzept, 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“¹, ab. Der neue Ansatz, der mit CSR nun „die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft“² meint, zielt u.a. auf eine Effizienzsteigerung des CSR-Prozesses durch die Erarbeitung von Verhaltenskodexes, die Implementierung von CSR in Vergaberichtlinien, die Einführung von Rechenschafts- und Publizitätspflichten und gemeinsame Überwachung der Einhaltung von Selbstverpflichtungen in Multistakeholder-Plattformen. Fast erübrigt es sich, anzuführen, dass die Reaktionen auf die CSR-Mitteilung der EU-Kommission tiefe Gräben offenbaren: In Deutschland scheint es strittiger denn je zu sein, wie weit die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen reicht und vor allem: ob sie freiwillig ist.

1. Kernpunkte der Mitteilung

Mit dem in der CSR-Mitteilung zum Ausdruck gebrachten Verständnis von sozialer Verantwortung stellt die EU-Kommission eine neue Verbindlichkeit her. Unternehmen sollen ihrer Verantwortung „in vollem Umfang“ gerecht werden. Mit Hilfe standardisierter Verfahren, die im Aktionsplan für den Zeitraum 2011 – 2014 benannt sind, würden sie besser in die Lage versetzt, „soziale, ökologische ethische, Menschenrechts- und Verbraucherbelange in enger Zusammenarbeit mit den Stakeholdern in die Betriebsführung und in ihre Kernstrategie“ zu integrieren. Die EU-Kommission betont ausdrücklich, dass die begrenzten Ressourcen von KMU berücksichtigt würden und kein unnötiger Verwaltungsaufwand entstehen soll. Als Ziele formuliert die EU-Kommission die optimierte Schaffung gemeinsamer Werte und die Sichtbarmachung, Verhinderung oder Abfederung etwaiger negativer Auswirkungen.

¹ Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, KOM(2001) 366 endgültig

² Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), KOM(2011) 681 endgültig

Ohne die Fortschritte in Abrede zu stellen, die seit 2001 erreicht wurden, benennt die Kommission die nach wie vor bestehenden Herausforderungen auf dem gesamten Gebiet und entwickelt daraus Faktoren, die künftig die Wirksamkeit der CSR-Strategie erhöhen sollen. Diese Faktoren sind – einem Leitmotiv gleich – zentral für das Verständnis der gesamten Mitteilung. An erster Stelle wird da die Notwendigkeit eines „ausgewogenen Multistakeholdereinsatzes“ festgestellt, der die Standpunkte der Unternehmen, externer Stakeholder und der Mitgliedsstaaten berücksichtigt. Zweitens stellt die Kommission fest, dass eine genaue Erläuterung dessen, was von den Unternehmen erwartet wird, nötig ist, nicht zuletzt, um die EU-Definition mit weiteren Leitlinien und Grundsätzen in Einklang zu bringen. Weiterhin sollen Investitionspolitik und öffentliches Auftragswesen als Steuerungsinstrumente neben Selbst- und Koregulierungssystemen verstärkt zum Einsatz kommen. Der Transparenz in sozialen und ökologischen Fragen soll eine größere Bedeutung zukommen, den Menschenrechten soll mehr Beachtung geschenkt werden und schließlich soll die Rolle von ergänzenden Vorschriften anerkannt werden.

Der Aktionsplan der EU-Kommission für den Zeitraum 2011-2014 sieht eine Reihe von konkreten Verpflichtungen und Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen vor. Um bewährte Verfahren bekannt zu machen und zur Nachahmung zu animieren, wird die EU-Kommission ab diesem Jahr beispielhafte CSR-Partnerschaften zwischen Unternehmen und anderen Stakeholdern auszeichnen. Im kommenden Jahr beabsichtigt die Kommission die Einrichtung von Multistakeholder-CSR-Plattformen, um den Bekanntheitsgrad relevanter CSR-Verpflichtungen branchenspezifisch zu erhöhen und erzielte Fortschritte gemeinsam zu überwachen. Die Rolle der Verbraucherinnen und Verbrauchern wird deutlich gestärkt, beispielsweise im Zuge der Problematisierung des irreführenden Marketings („green-washing“). Die Kommission prüft, ob hier konkrete Gegenmaßnahmen ergriffen werden müssen, wird aber unabhängig vom für das Jahr 2012 angekündigten „Bericht über die Umsetzung der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken“ eine offene Debatte über die Rolle von Unternehmen anstoßen. Das Marktverhalten soll auch in Bezug auf die öffentliche Vergabe von Aufträgen vorbildliche CSR-Konzepte belohnen. Dazu plant die EU die Überarbeitung der Vergaberichtlinien. Weiterhin sollen Investmentfonds und Finanzinstitute auferlegt bekommen, die Informationspolitik gegenüber den Kunden auf die von ihnen angewendeten Kriterien für eine ethische und verantwortungsvolle Investitionstätigkeit auszuweiten. Die Kommission beabsichtigt darüber hinaus, gemeinsam mit Unternehmen und anderen Stakeholdern einen Verhaltenskodex für Selbst- und Koregulierungsprojekte zu erarbeiten. CSR soll stärker in Aus- und Weiterbildung sowie Forschung integriert

werden, u.a. durch die finanzielle Unterstützung von entsprechenden Bildungs- und Ausbildungsprojekten sowie einer Informationskampagne für das im Bildungswesen tätige Personal. Damit ein „Peer-Review-Mechanismus“ mit allen Mitgliedsstaaten zustande kommt, sind diese bis Mitte 2012 aufgefordert, eigene Pläne mit einschlägigen Maßnahmen zu erstellen bzw. zu aktualisieren. Und schließlich sollen europäische und globale CSR-Konzepte harmonisiert werden; dazu beabsichtigt die Kommission die Überprüfung von Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten im Hinblick auf die Einhaltung der eingegangenen Verpflichtungen bzw. auf die Berücksichtigung der ISO-Norm 26000 zur sozialen Verantwortung bei der Geschäftstätigkeit. Die Kommission fordert alle großen europäischen Unternehmen auf, sich bis 2014 auf ein internationales Regelwerk³ zu verpflichten und die „Dreigliedrige Grundsatzerklärung des Internationalen Arbeitsamtes über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“ zu beachten. Schlussendlich beabsichtigt die EU-Kommission, bis Ende des Jahres einen Bericht über die Prioritäten der EU bei der Umsetzung der UN-Leitprinzipien herauszugeben, kündigt Fortschrittsberichte an, erwartet von den europäischen Unternehmen die Einhaltung der Menschenrechte sowie von den Mitgliedsstaaten Pläne für die Umsetzung der UN-Leitprinzipien.

2. Reaktion der Bundesregierung

Im November 2011 veröffentlichte die Bundesregierung ihre Stellungnahme⁴ zur CSR-Mitteilung der EU-Kommission. Ihre Reaktion ist als verhalten, in Teilen als deutlich ablehnend zu bezeichnen. Zwar begrüßt sie die Initiative für eine öffentliche Debatte über CSR, erkennt aber lediglich den daraus erwachsenden Beitrag an, das Vertrauen in marktwirtschaftliche Prozesse zu stärken. Die Bundesregierung problematisiert insbesondere die „strategische Abkehr vom Prinzip der Freiwilligkeit [, die] mit dem in Deutschland praktizierten Verständnis von CSR nicht vereinbar ist.“ Mit Hinweis auf den bürokratischen Aufwand spricht sich die Bundesregierung explizit gegen neue gesetzliche Berichtspflichten zu sozialen und ökologischen Informationen im Rahmen von CSR aus. Sie betont darüber hinaus ihre „Skepsis“ gegenüber dem angekündigten „Koregulierungsprozess“. Die Bundesregierung teilt die Auffassung, dass CSR – verstanden als freiwillige Übernahme von Verantwortung – als Aspekt für die Bewertung von Unternehmen und das Kaufverhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher eine Rolle spielt. Sie vertritt

³ OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, „Global Compact“ der Vereinten Nationen oder ISO-Norm 26000.

⁴ Positionspapier der Bundesregierung zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR), KOM(2011) 681 endgültig“ vom 18. November 2011

dann aber die Auffassung, dass wachsende Regulierung ein verantwortungsvolles Kaufverhalten „einschränkt“. Mit Verweis auf die „Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen“, auf den „Aktionsplan CSR der Bundesregierung“ und das deutsche Multistakeholdergremium „CSR-Forum“ werden die bisherigen Anstrengungen der Bundesregierung benannt; ein Signal, die deutlich weiterreichenden Vorstellungen der EU-Kommission zu unterstützen, fehlt.

3. Reaktion der Wirtschaft / Unternehmerverbände

Einen Monat nach der Reaktion der deutschen Bundesregierung reagierten die vier Spitzenverbände der Deutschen Wirtschaft⁵ mit einer eigenen Stellungnahme. Darin postulieren sie den freiwilligen Charakter von CSR und stellen die „konterkarierende“ Wirkung der CSR-Mitteilung auf den bisherigen praxisorientierten Ansatz fest. CSR sei für sie „seit vielen Jahren ein wichtiges Anliegen“, die Wahrnehmung von am Gemeinwohl orientierten Aufgaben sei jedoch eine „freiwillige und zusätzliche Leistung der Unternehmen“. Die Spitzenverbände lehnen eine verpflichtende Berichterstattung über ihr gesellschaftliches Engagement ebenso deutlich ab wie die Erarbeitung branchenspezifischer Verhaltenskodizes. Bei der Implementierung von CSR in Vergabeverfahren melden die Spitzenverbände zumindest Bedenken an; „auf keinen Fall“ dürfe es dazu kommen, dass zusätzliche Aspekte der Qualität und dem Preis der Leistung eine untergeordnete Rolle zuweisen. Die Aufforderung der EU-Kommission, eine der internationalen Leitsätze verpflichtend zu berücksichtigen, wird abgelehnt mit dem Verweis, dass es der Idee hinter den von der EU-Kommission genannten Initiativen widerspräche, sich darauf zu verpflichten, diese Standards umzusetzen.

Die neue Definition der EU-Kommission wird im Grundsatz kritisiert – allein schon deshalb, weil sie sich über den Konsens hinwegsetze, der hinsichtlich der bisherigen Definition in einem intensiven Abstimmungsprozess u.a. im deutschen und europäischen Multistakeholderforum CSR hergestellt wurde. Die Spitzenverbände sehen in dem Vorstoß der Kommission eine Abwertung der vorgenannten Gremien und letztlich eine Infrage-Stellung des Vertrauens. Im Kern wehren sich die Unternehmensverbände mit aller Deutlichkeit dagegen, „dass CSR künftig abgewertet und nur noch als Instrument zur Kennzeichnung vermeintlichen unternehmerischen Fehlverhaltens“ verstanden wird.

⁵ Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Bundesverband der deutschen Industrie, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Zentralverband des Deutschen Handwerks

4. Reaktion weiterer Stakeholder

Im Februar und im April 2012 haben zwei weitere Akteure Reaktionen auf die CSR-Mitteilung veröffentlicht, nämlich der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und – in einer gemeinsamen Stellungnahme – Germanwatch, Transparency International und Verbraucherzentrale Bundesverband. In beiden Papieren wird die Neuausrichtung der CSR-Definition ausdrücklich begrüßt. Der DGB kündigt an, sich für einheitliche CSR-Standards einzusetzen und sieht sich in der Verantwortung, an der Ausarbeitung einer unternehmerischen CSR-Strategie mitzuarbeiten: „Die Unternehmen sind nicht legitimiert, ihre Verantwortung gegenüber der Gesellschaft allein zu definieren.“⁶ Mit der neuen Definition sei der „notwendige Rahmen für Unternehmensverantwortung präzisiert.“

Auch die drei Organisationen (die ihre Stellungnahme übrigens zur Diskussion im Rahmen des Deutschen CSR-Forums vorgelegt haben) unterstützen den Ansatz, mit dem CSR nicht mehr auf Fragen der Form (freiwillig oder verbindlich) reduziert wird, sondern „stärker auf die Zielsetzung von CSR und damit die Inhalte (Auswirkungen) – positiv wie negativ - fokussiert wird.“ Hierin läge der Kern der Debatte.

In beiden Stellungnahmen finden sich neben einer breiten Unterstützung der Ankündigungen der EU-Kommission auch zahlreiche Ergänzungen oder Verbesserungsvorschläge; beispielsweise fordert der DGB die Einbeziehung des Europäischen Rates, des Europäischen Parlamentes sowie der Gewerkschaften und weiterer Organisationen der Zivilgesellschaft in die Weiterentwicklung und Ausgestaltung von CSR. Berichtspflichten für Investmentfonds und Finanzinstitute sollten nicht nur in Erwägung gezogen, sondern konkret verabschiedet werden. Darüber hinaus sieht der DGB in der Standardisierung und Verpflichtung zu CSR-Berichten Wettbewerbsvorteile, da sie zu einer Vergleichbarkeit führten und Kaufentscheidungen erleichterten. Die Vergangenheit hätte gezeigt, dass das Prinzip der Freiwilligkeit nicht ausreiche – es bedürfe daher gesetzlicher Regelungen und echter Verbindlichkeiten.

Germanwatch, Transparency International und Verbraucherzentrale Bundesverband teilen diese Einschätzung und fordern die Bundesregierung explizit auf, ihre Position zu verändern. Die Organisationen widersprechen darüber hinaus der Darstellung von Bundesregierung und Spitzenverbänden der Deutschen Wirtschaft, wonach die gesetzliche Pflicht zur Offenlegung eine Abkehr vom Prinzip der Freiwilligkeit sei. Die Pflicht, so die drei Organisationen, beziehe sich auf transparente und vergleichbare Informationen über Maßnahmen und Konzepte, nicht auf die Entwicklung und Durchführung entsprechender Maßnahmen. Weiterhin betonen die Verfasser den

⁶ Vgl. „Nachhaltige Unternehmensverantwortung (CSR) – Verbindliche Regeln, die für alle gelten!“, Beschluss des 19. Ordentlichen DGB Bundeskongresses

Unterschied zwischen den von der EU-Kommission erwünschten Offenlegungspflichten („disclosure“) und Berichterstattung („reporting“). Eine Differenzierung und Konkretisierung der Anforderungen sei deshalb unerlässlich.

Germanwatch, Transparency International und Verbraucherzentrale Bundesverband weisen darauf hin, dass gesicherte Informationen über die Performance von Unternehmen beim nachhaltigen Konsum zwar an erster Stelle stehen, die Verbraucherinnen und Verbraucher aber nicht allein richten sollten, „was die Politik nicht schafft zu regeln“. Der Staat dürfe im gesamten Prozess, insbesondere hinsichtlich der Ko- und Selbstregulierungsprozesse, nicht in der Rolle des Moderators verharren, im Gegenteil: Es sei Pflicht des Staates zu entscheiden, wann gesetzliche Vorgaben für Unternehmen verpflichtend ausgestaltet werden müssen.

5. FAZIT

CSR reicht heute weit über das Verständnis hinaus, das sich Mitte des 20. Jahrhunderts als Verantwortung des einzelnen Managers insbesondere in den USA als Reaktion auf fehlende soziale Sicherungssysteme entwickelte. Spätestens seit den Ausführungen der „Brundtland-Kommission“ von 1987 ist CSR zur Triple-Bottom-Linie erweitert worden, in der Unternehmen ihren ökonomischen, aber auch sozialen und ökologischen Zielen verpflichtet sind und im Hinblick auf alle drei Ziele bewertet werden sollten. Unstrittig ist, dass Unternehmen ihrer Verantwortung gegenüber einzelnen Stakeholdern in allen drei Dimensionen am ehesten gerecht werden, wenn sie damit gleichzeitig einen zusätzlichen Gewinn erzielen können. Wie weit CSR im Einzelnen reicht, d.h. auch ob es sich um strategische oder nicht strategische CSR handelt und inwieweit diese Maßnahmen freiwillig ergriffen werden, ist jedoch nicht abschließend beantwortet. Die EU-Kommission hat mit ihrer CSR-Mitteilung einen Vorstoß gewagt, der diesen bislang offenen Raum per Definition besetzt und einen bestehenden Konsens zumindest infrage stellt. Sie betont in der Mitteilung zwar, alle Verabredungen stets im Dialog mit den betroffenen Gruppen treffen zu wollen, hat die Zielvorgaben aber zunächst allein gesteckt. Die entsprechenden Reaktionen auf die CSR-Mitteilung waren insofern vorhersehbar und die Ablehnung bzw. Blockadehaltung, die aus einigen Reaktionen spricht, einkalkuliert. Wir können gespannt sein, welche Strategie die EU-Kommission verfolgt, um beispielsweise die deutsche Bundesregierung oder Unternehmensverbände innerhalb des recht engen Zeitrahmens wieder „ins Boot zu holen“. Neben Vorgaben und Prüfverfahren sollten zu diesem Zweck vor allem beispielhafte CSR-Ansätze einzelner Stakeholder oder auch innovative Programme

in Form von Sektor übergreifenden Kooperationen⁷ als „good practice“ kommuniziert werden – quasi als Brücke über die Gräben, die seit November 2011 offenbar geworden sind. Denn eine Weiterentwicklung der CSR-Strategien ist in jeder Hinsicht begrüßenswert. Letztlich drehen sich diese Verhandlungen um die Ausgestaltung und die Wahrnehmung von Verantwortung in der Gesellschaft generell und damit um den Unterschied zwischen Freiwilligkeit und Beliebigkeit in sozialen, ökologischen und ökonomischen Fragen.

Der Erfolg dieser Strategie beantwortet nicht zuletzt die Frage, in was für einer Gesellschaft wir leben wollen.

Autorin Jana Kellermann ist Programmleiterin der „Civil Academy“, einem gemeinsamen Programm von BBE und BP Europa SE.

Kontakt: jana.kellermann@b-b-e.de

⁷ Mit dem Programm „Civil Academy“ sind BBE und BP Europa SE im Jahr 2005 eine neue Form der Sektor übergreifenden Kooperation eingegangen, in der Wirtschaft und Zivilgesellschaft als gleichberechtigte Partner auftreten, in der Zusammenarbeit voneinander lernen und Synergieeffekte erzeugen, die das gesellschaftliche Engagement junger Menschen fördern.