

Die CSR-Politik der Europäischen Kommission verliert an Biss Soft, softer, am softesten

Vor wenigen Jahren begann die Europäische Kommission eine aktive Rolle bei der Förderung von Corporate Social Responsibility (CSR) in Europa zu spielen. Mit der Mitteilung des Jahres 2006 hat die Kommission einen Schwenk hin zu einer defensiven Unterstützung eines Europäischen Bündnisses für CSR vollzogen. Von Reinhard Steurer

Da das „R“ in der Abkürzung CSR für einen verantwortungsvollen Umgang eines Unternehmens mit diversen Anspruchsgruppen beziehungsweise Stakeholdern steht, ist das CSR-Konzept nicht nur betriebswirtschaftlich, sondern auch gesellschaftspolitisch relevant.

In politischer Hinsicht kann CSR einerseits zur Erreichung bestimmter sozial- und umweltpolitischer Ziele in einer Gesellschaft beitragen. Andererseits kann es auch eine Neuordnung der Beziehungen zwischen Betrieben, gesellschaftlichen Gruppen und dem Staat mit sich bringen. Folglich interessieren sich auch Regierungen und andere politische Akteure für CSR. In den letzten Jahren sind besonders in einigen europäischen Vorreiterländern eine Vielzahl von staatlichen Initiativen zur Förderung von CSR entwickelt worden, sodass man von einer CSR-Politik als neuem Politikfeld sprechen kann.

CSR-Politik und ihre Instrumente

Bei CSR geht es traditionell darum, betriebliche Sozial- und Umweltstandards im Interesse von verschiedenen Stakeholder-Gruppen über gesetzliche Mindestanforderungen zu heben. Folglich bleibt für eine CSR-Politik, die sich an der Freiwilligkeit des Konzeptes orientiert – was für die EU-Politik immer galt – nicht allzu viel Spielraum. Sie wird vom sogenannten Soft-Law-Ansatz geprägt, bei dem weniger gesetzlicher Zwang als vielmehr

einvernehmliche Lösungen und Überzeugungsarbeit im Mittelpunkt stehen. Die dabei zur Verfügung stehenden Instrumente können wie folgt eingeteilt werden:

- Mit ökonomischen Instrumenten, wie zum Beispiel Förderungen, Steuererleichterungen und einer Vorbildhaltung bei der öffentlichen Beschaffung, wird versucht, Unternehmen durch finanzielle Anreize zu beeinflussen.
- Mit Informations-Instrumenten, wie zum Beispiel Leitfäden, Kampagnen, Trainings und sogenannten Labels, wird versucht, Unternehmen von den Vorzügen von CSR als „business case“ zu überzeugen.
- Mit partnerschaftlichen Instrumenten, wie zum Beispiel der Förderung von Netzwerken oder Allianzen, versuchen Regierungen, die Zusammenarbeit zwischen Betrieben, zivilgesellschaftlichen Organisationen und öffentlichen Einrichtungen zu verbessern (1).

Darüber hinaus kommen im Kontext von CSR gelegentlich auch verbindliche Instrumente zum Einsatz, wie zum Beispiel gesetzliche Auflagen bei CSR-Berichten in Frankreich. Ob diese Instrumente allerdings als CSR-Politik oder bereits als klassische Sozial- und Umweltpolitik klassifiziert werden müssen, mit denen die Grenzen von CSR enger definiert werden, ist umstritten.

Kurzum, obwohl es sich bei CSR um ein freiwilliges Konzept handelt und CSR-Politik vom Soft-Law-Ansatz geprägt ist,

steht politischen Akteuren doch eine beachtliche Bandbreite an mehr oder weniger weichen Instrumenten zur Verfügung, um CSR zu fördern.

Europäische CSR-Politik von 2000 bis 2004

Ein Großteil dieser Instrumente der CSR-Politik ist von der Europäischen Kommission in den Jahren 2001 bis 2004 wenn nicht immer selbst konsequent angewandt, so doch zumindest aktiv beworben und unterstützt worden. Das 2001 veröffentlichte Grünbuch „Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen“ (2) und die ein Jahr später verabschiedete „Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung“ (3) erwähnen zahlreiche Informationsinstrumente. Dazu gehören eine Förderung des Informationsaustausches auf politischer und betrieblicher Ebene, die Ausarbeitung von CSR-Leitfäden, deren Umsetzung auch überwacht werden könnte, sowie die Finanzierung von CSR-Trainings.

Besonders die Mitteilung der Kommission hat angeregt, dass Betriebe in ihren Jahresberichten auch soziale und ökologische Aspekte ihrer Geschäftstätigkeit thematisieren sollen, dass die Kommission eine Zertifizierung gemäß der Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) durchführen werde, um so an Glaubwürdigkeit zu gewinnen und eine Vorbildwirkung entfalten zu können, und dass finanzielle Anreize für CSR durch das öffentliche Beschaffungswesen verstärkt werden sollten.

Ein wesentliches Merkmal der ersten Mitteilung der Kommission war die Konsultation von zahlreichen Akteuren zur CSR-Politik der Kommission. Diese mündete im Oktober 2002 schließlich in die Einrichtung eines CSR Multi-Stakeholder-Forums, das nach langen internen Diskussionen den freiwilligen Charakter von CSR im Abschlussbericht 2004 grundsätzlich bestätigt hat.

Alles in allem geht aus den beiden Dokumenten die Vision hervor, ein europä-

isches Rahmenwerk für CSR schaffen zu wollen, um so die verschiedenen CSR-Politiken in Europa stärker anzugleichen. Vor diesem Hintergrund stellten mehrere Experten fest, dass Europa in Sachen CSR-Politik weltweit eine führende Rolle einnehme und das besonders die USA, das Ursprungsland des CSR-Konzepts, davon lernen könnte.

Ein Schwenk in der CSR-Politik – mit Verzögerungen

Zu einem offensichtlichen Schwenk der europäischen CSR-Politik kam es, als im November 2004 eine neue Kommission unter Präsident José Manuel Barroso ihre Arbeit aufgenommen hat. Dieser Schwenk äußerte sich zunächst darin, dass eine zweite Mitteilung der Kommission zu CSR von Oktober 2004 zunächst auf Dezember 2004, dann auf März 2005, und schließlich auf einen unbestimmten Zeitpunkt im Laufe des Jahres 2005 verschoben wurde. Die zweite Mitteilung zu CSR wurde von den Kommissaren Verheugen und Spindler gemeinsam mit zahlreichen Firmenvertretern schließlich am 22. März 2006 der Öffentlichkeit präsentiert (4). Verheugen erklärte die Verzögerung in der Financial Times vom 12. März 2006 damit, dass der ursprüngliche Entwurf der Kommunikation zu wenig „pro-business“ gewesen sei: „Originally the Commission's plans looked very different. The department responsible wanted to publish naming-and-shaming lists [of companies] and to create a monitoring system for the implementation of the CSR principles. I had to halt this enthusiasm for new regulations.“ (5)

Obwohl ein CSR-Monitoring-System mit „naming-and-shaming“ nichts mit Regulierung zu tun hat, und dieses Instrument noch dazu von der Kommission in anderen Zusammenhängen gerne verwendet wird, so ist es doch ein gutes Beispiel dafür, dass auch ein Soft-Law-Instrument, das Informationen und Anreize zu CSR verbindet, offensichtlich gefürchtete Auswirkungen haben kann.

Der mit der 2006 präsentierten Mitteilung nach außen sichtbare Schwenk in der CSR-Politik der Europäischen Union

(EU) betrifft sowohl das Konzept selbst, als auch den Prozess der Politikformulierung und die verwendeten Instrumente.

■ **CSR-Konzept:** Während die Mitteilung aus dem Jahr 2002 CSR bereits im Titel als einen Beitrag der Wirtschaft zur nachhaltigen Entwicklung definiert, wird CSR nunmehr als Beitrag zur „Umsetzung der Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung“, so der Titel der neuen Mitteilung, dargestellt. Damit folgt die CSR-Politik der von Barroso im Februar 2005 vor dem Europäischen Parlament metaphorisch vorgegebenen Linie, dass die Kommission sich derzeit vor allem um das kranke Kind Wirtschaft, und nicht so sehr um die Kinder Soziales und Umwelt kümmern müsse.

Änderungen in Konzept und Prozess

Ob angesichts einer derart eindimensionalen Ausrichtung überhaupt noch von CSR als integrativem Konzepts gesprochen werden kann, ist fraglich. Diese Frage ist von vielen Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften, wie beispielsweise Friends of the Earth Europe, wie folgt beantwortet worden: „Commissioner Verheugen hijacked the CSR process [...]. The paper we received is not about improving the environmental and social impact of European companies, but only on how companies can become more competitive and profitable.“ (6)

■ **Prozess der Politikformulierung:** Diese „Entführung“ blieb deswegen relativ lange unbemerkt, weil – anders als früher – keine Stakeholder bei der Ausarbeitung der neuen Mitteilung konsultiert wurden. Selbst einige nationale CSR-Beauftragte wurden von der neuen Linie der Kommission überrascht. Dazu stellte ein britischer Labour-Abgeordneter, der bis 2004 in den europäischen CSR-Prozess und dem CSR Stakeholder Forum involviert war, fest: „The Commission [...] has dumped five years of debate and consultation into a black hole. The Commission [...] opts out from any proposals for concrete action for itself.“ (7)

■ **Instrumente der CSR-Politik:** Die konzeptuelle Neuausrichtung spiegelt sich selbstverständlich auch in der Instrumentenwahl wider. So wird die Mitteilung des Jahres 2006 – und damit auch die CSR-Politik der Kommission – eigentlich von einem einzigen partnerschaftlichen Instrument dominiert, dem Europäischen Bündnis für CSR. Hinweise auf CSR im öffentlichen Beschaffungswesen fehlen gänzlich.

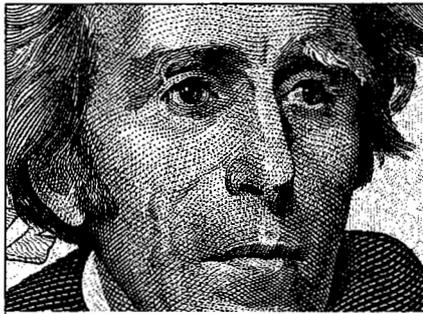
Europäisches Bündnis für CSR

Mangels anderer signifikanter Vorhaben muss das Bündnis für CSR als zentrales Instrument der Kommunikation des Jahres 2006 angesehen werden. Dies ist insofern bemerkenswert, weil es sich dabei nicht um eine Initiative der Kommission, sondern um ein politisches Dach für neue oder bereits bestehende CSR-Initiativen von Unternehmen handelt, dessen Einrichtung von der Kommission nur unterstützt wird. Die Teilnahme am Bündnis ist freiwillig und ist an keinerlei Regeln oder Auflagen gebunden. Anhand der erst auf den zweiten Blick auffindbaren Homepage des Bündnisses auf der Internetseite des Europäischen Industrieverbandes UNICE kann man die Ziele des Bündnisses folgendermaßen zusammenfassen (8):

- Public Relations für CSR-Aktivitäten
- Lernen und networking unter Firmen
- Lobbying auf der europäischen Ebene

Besonders der letzte Punkt wird in der Mitteilung der Kommission gar nicht, auf der Bündnis-Internetseite hingegen wiederholt angesprochen. Dort ist zum Beispiel von „helping to ensure liaison with the European level“, oder von „high-level dialogue with the European Commission“ die Rede.

Die Aktivitäten des Bündnisses können mangels Sichtbarkeit, bislang nicht beurteilt werden; so hat sich zum Beispiel die Website seit Gründung des Bündnisses so gut wie nicht verändert. Erstaunlich ist, dass sogenannte „laboratory meetings“, in denen Erfahrungen zu CSR ausgetauscht und gemeinsame Projekte



Banken und Investoren entdecken die Nachhaltigkeit

Kapitalanlage mit ethischem Hintergrund ist längst kein Nischenprodukt mehr. Steigender Ölpreis, Extremwetter und Konflikte um Ressourcen lassen die Investitionen in Nachhaltige Geldanlagen und Unternehmen steigen. Wer ökologisch und sozial wirtschaftet, sollte also problemlos Kredit bekommen. Oft fehlt es in den Banken jedoch an dem nötigen Know-how – mehr dazu in der factory 3-06.

factory ist das Magazin für Nachhaltiges Wirtschaften.

factory fragt nach: Wie nachhaltig wird investiert? Was bringt Nachhaltiges Wirtschaften voran?

factory stellt Projekte vor: Umweltmanagementkonzepte für KMU, Netzwerk für PIUS, Kriterien für die Kreditvergabe.

factory zeigt Beispiele: Nachhaltig versichern bei oeco capital, nachwachsende Rohstoffe beim Chemiekonzern Cognis, Lüftungstechnik von inVENTer.

factory Probeabo bei factory Publishing
Am Varenholt 123, 44797 Bochum
T 0234.97 99 513, F 0234.97 99 514
oder www.factory-magazin.de

Einzelheft: 4,60 € zzgl. Versand
factory im Abo: 4 Hefte für 23,50 €
(inkl. MwSt und Versand)



entwickelt werden sollten, laut Website noch nicht begonnen wurden. Angesichts des offensichtlichen Stillstandes ist eine Mitgliedschaft beim Bündnis bislang nicht mit einem positiven Image-Effekte verbunden.

Ausblick

Alles in allem hat die Financial Times bislang recht behalten, als sie im März 2006 anlässlich der neuen CSR-Kommunikation titelte: „Brussels to side with business on CSR“ (9). Die EU hat in Sachen CSR-Politik eine sich abzeichnende Führungsrolle aufgegeben. Zudem sind frühere Bemühungen der Kommission, gute Beziehungen zu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen zu pflegen, durch die neue Initiative konkurrenziert worden. Die CSR-Mitteilung 2006 scheint neue Kanäle des Lobbyings für Unternehmen geöffnet zu haben.

Der hier nachgezeichnete Politikwandel zeigt, dass CSR – so wie traditionelle Sozial- und Umweltpolitik – je nach politischer Konstellation unterschiedliche Formen und Ausprägungen annehmen kann. CSR ist per se weder ein sozial- noch ein neo-liberales Konzept, sondern kann je nach Interpretation verschiedenen Weltanschauungen gerecht werden. Diese Offenheit des Konzepts manifestiert sich beispielsweise in unterschiedlichen CSR-Politiken der EU-Mitgliedstaaten. Während die meisten Länder den freiwilligen Charakter von CSR-Initiativen in den Vordergrund stellen, sind einzelne Länder wie etwa Schweden durchaus bereit, Maßnahmen mit verbindlichem Charakter zu setzen.

Die CSR-Politik der EU hat sich – wohlgermerkt im Widerspruch zur Politik mancher Mitgliedstaaten und Unternehmen – eindeutig von einem „soften“ aber offensiven zu einem „softesten“ und defensiven Ansatz entwickelt, bei dem die Unterstützung eines im Moment noch sehr vagen Europäischen Bündnisses für CSR eine wesentliche Rolle spielt. Freiwillig ist also nicht gleich freiwillig, und „soft-law“ nicht gleich „soft-law“. Wie immer sind es die Details des Konzept-Verständnisses und der Umsetzung, die so

wohl betrieblich als auch politisch darüber entscheiden, ob CSR eine ernstzunehmende Ergänzung zu traditionellen Sozial- und Umweltpolitiken oder nur ein politisches Scheingefecht ist, um verpflichtende Maßnahmen in diesen Bereichen zu verhindern.

Welche Variante von CSR sich wann durchsetzt, hängt allerdings nicht nur von der Politik, sondern auch vom Individuum und seinen beziehungsweise ihren Rollen als Bürger(in), Konsument(in), Anleger(in) und Angestellte(r) beziehungsweise Unternehmer(in) ab.

Anmerkungen

- (1) <http://www.iied.org/pubs/pdf/full/16014IIED.pdf>
- (2) http://ec.europa.eu/employment_social/social/csr/greenpaper_de.pdf
- (3) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0347de01.pdf
- (4) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0136de01.pdf
- (5) <http://www.ft.com/cms/s/50b01a22-b1f8-11da-96ad-0000779e2340.html>
- (6) <http://www.euractiv.com/en/social/europe/csr-corporate-social-responsibility/article-153515>
- (7) Ebd.
- (8) <http://www.unice.org/content/default.asp?PageId=395>
- (9) <http://www.ft.com/cms/s/50b01a22-b1f8-11da-96ad-0000779e2340.html>

AUTOR + KONTAKT

Dr. Reinhard Steurer ist Projektleiter zu den Themen CSR und Governance für Nachhaltige Entwicklung am Research Institute for



Managing Sustainability.

Research Institute for Managing Sustainability,
Wirtschaftsuniversität Wien,
Nordbergstrasse 15, 1090 Wien.
E-Mail: reinhard.steurer@wu-wien.ac.at
www.sustainability.at