

Corporate Social Responsibility und Multi-Level Governance

Das soziale Gewissen globalisierter Wirtschaftsprozesse

Corporate Social Responsibility gewinnt in globalisierten Wirtschaftsprozessen zunehmend an Bedeutung. Doch übernehmen die Unternehmen damit politische Verantwortung im Rahmen einer Multi Level Governance? Gerade im Bereich der internationalen Arbeits- und Sozialstandards besteht dringender Handlungsbedarf. Damit sind auch die Gewerkschaften gefordert.

Von Beate Zimpelmann

Zweifelsohne erfordern soziale Problemlagen zunehmend internationale Lösungen und damit eine Regulierung im Rahmen eines internationalen Mehrebenensystems: Erderwärmung, AIDS, Korruption oder Menschenrechte sind keine Probleme, die an den Grenzen des Nationalstaates Halt machen und national befriedigend gelöst werden können. Sie haben eine inter- und transnationale Dimension und erfordern eine ebenenübergreifende Politik, die sowohl private, öffentliche und zivilgesellschaftliche Akteure als auch neue und informelle Interaktionsformen einschließt.

Können empirisch Ansätze einer internationalen Mehrebenenpolitik ausgemacht werden und sind die Global Players darin eingebunden? Oder stehen die Unternehmen ohne einen moralischen und legalen Orientierungsrahmen vor der Aufgabe, sich diesen selbst zu schaffen und damit staatliche Aufgaben zu übernehmen und die Regulierungslücke zu schließen?

Die Politisierung der Unternehmung?

Wirtschaftswissenschaftliche und management-orientierte Ansätze in der Literatur zu Corporate Social Responsibility bezeichnen Letzteres als die Notwendigkeit zur „Polarisierung der Unternehmung“ (Scherer / Palazzo 2007). Globalisierungsbedingte Standortverlagerungen würden die Notwendigkeit hervorgerufen, die strikte Trennung der privat-wirtschaftlichen und politischen Arena in Frage zu stellen.

Die Unternehmung müsse in einer globalisierten Welt die Rolle einer politischen Akteurin übernehmen, da die politischen Institutionen dieser nicht mehr gerecht werden können. Sie müsse nicht nur gesellschaftliche Normen akzeptieren und umsetzen, sondern den politischen Willensbildungsprozess darum mitgestalten. Corporate Social Responsibility (CSR) sei ein Instrument mit dem die Unternehmen diese politische Aufgabe ausfüllen könnten.

In der politikwissenschaftlichen Diskussion wird die Rolle der transnationalen Unternehmen entweder eher funktional oder aus einer machttheoretischen Perspektive betrachtet. Wird Multi-Level-Governance als Antwort auf die durch Globalisierungsprozesse hervorgerufenen Problemlagen verstanden, so kann funktional gefragt werden, welche Regierungsaufgaben Unternehmen unter Umständen besser verwirklichen können als staatliche Akteure oder wie diese mit Letzteren in neuen Netzwerken und Governanceforen kooperieren (Ansätze von Rosenau / Czempiel sowie Messner / Nuscheler, dargestellt bei Fuchs 2007). Betont man hingegen die durch Globalisierungsprozesse hervorgerufenen Machtverschiebungen im Zusammenspiel der beteiligten privaten und staatlichen Akteure, so rücken eher normative Fragen nach Interessenspolitik und den Folgewirkungen für die Realisierung von Demokratie und sozialer Gerechtigkeit in den Vordergrund.

Auch wenn beide Herangehensweisen sich bei der Problematik der Normsetzung durch private Akteure wiederum stark annähern, erscheint die breiter angelegte machttheoretische Brille eher geeignet, wichtige blinde Flecken der CSR-Debatte aufzudecken. Dies zeigt sich besonders deutlich, wenn nach den Ursachen für die durch CSR-Standards zu füllenden Regelungslücken gefragt wird.

Internationale Standards, Compliance und CSR

Im Bereich der Sozialstandards existieren auf internationaler Ebene eine Fülle von Regeln zur Absicherung von Arbeitnehmerrechten und zur Verwirklichung eines breitgespannten Spektrums von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten. Neben den Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen und insbesondere den Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) kann darüber hinaus auf eine extensive Spruchpraxis der jeweiligen Überwachungsorgane zurückgegriffen werden.

Durch internationale Vereinbarungen wird eine Vielzahl von Normen geschaffen, die sich zunächst an die Staaten als Adressaten richten und in erster Linie auf eine innerstaatliche Umsetzung angewiesen sind. Der Staat hat nicht nur die Pflicht zur Respektierung von Freiheitsbereichen, sondern insbesondere Schutz- und Organisationspflichten, das heißt die Verpflichtung zur Regulierung zum Schutz der Schwachen vor Übergriffen oder Einschränkungen seitens der ökonomisch- und sozial stärkeren Kräfte innerhalb der Gesellschaft. Nur subsidiär werden auch staatliche Leistungspflichten begründet; der Staat kann →

„Der Betriebsrat ist zentraler Akteur bei der Aufstellung von CSR-Programmen.“

seine Leistungspflichten ohne Weiteres regulativ auf gesellschaftliche Kräfte abwälzen und insbesondere die ökonomisch stärkeren Akteure in die Pflicht nehmen.

Handelt es sich bei den freiwilligen sozialen Unternehmensstandards nun um wirklich eigenständige Normsetzung? Bei näherer Betrachtung werden in den zahlreichen Verhaltenskodexen jedoch gerade bei diesen internationalen Standards Anleihen genommen. So zeichnet sich ein allgemeiner Trend ab, die Kernnormen der Internationalen Arbeitsorganisation weitgehend in die freiwilligen Unternehmensstandards aufzunehmen.

Bei der freiwilligen Setzung von CSR-Standards dann bereits eine eigenständige Normsetzung seitens der Unternehmen anzunehmen, entpuppt sich insofern zumindest teilweise als Etikettenschwindel, denn derartige Standards antizipieren lediglich Regeln, die bei einer sorgfältigeren Umsetzung durch die jeweiligen Gastländer den ausländischen Unternehmen beziehungsweise ihren inländischen Töchtern oder Zulieferern ohnehin rechtlich verbindlich auferlegt würden. Solche freiwilligen Selbstverpflichtungen laufen also in Ländern mit hohem sozialem Schutzniveau ins Leere. Eine potenzielle Wirkung entfalten sie also in erster Linie in Ländern des Südens, die diese Normen entweder nicht als rechtlich verbindlich anerkannt haben oder trotz einer Bindung an diese Normen erhebliche Umsetzungsdefizite aufweisen. Aus Sicht der engagierten zivilgesellschaftlichen Akteure der CSR-Debatte stellen Unternehmensstandards auch einen willkommenen Umweg dar, um soziale Rechte in Ländern des Südens gegenüber unwilligen oder unfähigen Regierungen zumindest teilweise durchzusetzen und die öffentliche Regulierung in diesen Ländern zu stärken (Ward 2004).

Multistakeholderdialoge

Der Vergleich mit den existierenden internationalen Arbeitsnormen der ILO und internationalen Sozialrechten deckt darüber hinaus gravierende blinde Flecken bei der freiwilligen Normsetzung der Unternehmen auf, denn inhaltlich bleiben die CSR-Standards oft beschränkt und nehmen beispielsweise Kernnormen der ILO wie Gewerkschaftsrechte nicht unbedingt in ihren Kanon auf.

Gerade in jenen Bereichen, in denen sich Unternehmen mit ihrer CSR-Politik als effiziente Regulierer anbieten wollen, plädieren Lobbyverbände der Business Community lautstark für

eine Deregulierung, um international konkurrenzfähig zu bleiben.

Es öffnet sich ein performativer Widerspruch zwischen der Selbstdarstellung einiger Unternehmen, freiwillig in nicht-regulierten Bereichen verantwortliche Sozialstandards zu implementieren, wenn diese Lücke aber teilweise gerade selbst geschaffen wurden. Liegen hier nun bedauernswerte Einzelfälle einer instrumentellen CSR-Strategie vor oder handelt es sich um strukturelle interne Widersprüche des CSR-Konzepts, das eine Vereinbarkeit von Profitmaximierung einerseits und sozialer und umweltpolitischer Verantwortung andererseits nur begrenzt zulässt?

Im 2002 etablierten Multi-Stakeholder-Forum der Europäischen Union waren der konservative Verband der Arbeitgeber (UNICE) und der innovativere Dachverband der CSR-Befürworter (CSR-Europe) nicht immer im Einklang. Die Konservativen wollten CSR mehr oder weniger auf den business-case begrenzen, also auf Initiativen, die sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Die innovativen Vertreter von CSR-Europe waren etwas gemäßiger. Sie schienen eher zu Kompromissen bereit, weil eine breitere Anerkennung von CSR notwendig ist, wenn die Anstrengungen auch die erwünschten ökonomischen Vorteile einspielen sollen. Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen lagen meist auf gleicher Linie. Sie wollten, dass der Prozess mit verbindlichen und überprüfbaren Standards verknüpft wird (Thoma 2004).

NGOs und Arbeitnehmervertretungen

Viele Befürworter von CSR plädierten für eine diskursive Einbettung der CSR-Debatte in gesamtgesellschaftliche Prozesse, insbesondere ein ernsthaftes Engagement für eine Beteiligung aller wichtigen Stakeholder in einem offenen Prozess anstelle eines paternalistischen Top-down Ansatzes.

Freeman, der den Begriff des Stakeholderdialogs als strategisches Instrument für Manager(innen) prägte, zählt zu den Stakeholdern die Mitarbeiter(innen), Manager(innen), Kund(inn)en, Lieferant(inn)en, Eigentümer(innen), Staat und Gesellschaft sowie Konkurrent(inn)en. Heute wird Stakeholder-Management vor allem im Zusammenhang mit der sozialen Verantwortung von Unternehmen gesehen und existiert in zahlreichen Varianten. Mal zählen Wettbewerber zu den Stakeholdern, mal nicht. Mal werden alle Interessen gleich behandelt, mal werden sie nach Bedeutung für das Unternehmen gewichtet (Steger / Salzmann 2006).

Die großen Skandale wie British Petroleum in den USA oder Walmart in China werden vor allem von den internationalen Nichtregierungsorganisationen thematisiert. Gleichzeitig bestimmen gerade diese Akteure ihre Rolle teilweise neu, indem sie im Zusammenhang mit CSR von einer eher konfrontativen Haltung gegenüber den Unternehmen in eine kooperative Zusammenarbeit übergehen.

Der Begriff der Stakeholder selbst ist schwerlich neutral zu definieren und wird mit wachsender Komplexität der Produk-

tionsprozesse immer vielschichtiger. Manche Unternehmen haben keine eigenen Angestellten in Niedriglohnländern, sondern lassen von Zulieferern selbständig produzieren und liefern. Die offene Flanke der Unternehmensverantwortlichkeit liegt dann bald am unteren Ende der Supply Chain. Die Einhaltung von CSR-Standards wird bis zu letzten kleinen Zulieferern vertraglich abgesichert. Damit wird aber auch das Risiko des Scheiterns von CSR-Standards nach unten in die Zuliefererkette ausgelagert.

Bisherige Anforderungen an CSR sind kaum differenziert nach einzelnen Stakeholdergruppen und Themen ausgelegt. Eine erste weltweite Befragung ergab ein breites Spektrum (ECC Kohtes Klewes 2003). Traditionelle Themen der Arbeiterbewegung wie Gesundheitsschutz und Arbeitssicherheit, Aus- und Weiterbildung, Interessenvertretung, Gleichberechtigung und betriebliche Sozialpolitik stehen neben alten Themen der internationalen Solidarität wie Menschenrechte und internationale Sozialstandards, neuen betrieblichen Themen wie Sozialmanagement und Corporate Citizenship sowie neben ökologischen Themen wie Klima- und Ressourcenschutz.

Rund die Hälfte der Unternehmen geben an, sie stünden im regelmäßigen Kontakt mit kritischen Gruppen, die andere Hälfte sagte, sie diskutieren mit ihren Stakeholdern fallweise, wenn konkreter Bedarf auftrete. Das heißt aber nicht, dass die Unternehmen regelmäßige unternehmensbezogene Stakeholderdialoge durchführen, viele beteiligen sich lediglich an verbandsbezogenen Dialogforen. Wichtige Stakeholder wie die Mitarbeiter(innen) und die Kund(inn)en werden vernachlässigt (Leitschuh-Fecht 2007).

Jedoch erscheint gerade im Hinblick auf CSR eine Ausdifferenzierung des Unternehmens und seiner Akteure notwendig. Eine empirische Untersuchung im Auftrag der Hans-Böckler Stiftung zeigt, dass in den Jahren 2004 bis 2006 Betriebsräte bei etwa zwei Drittel aller CSR-Programme in Deutschland nicht beteiligt werden oder sich beteiligen (Mutz / Egbringhoff 2006). Oft werden Verhaltenskodexe ohne Beteiligung der Betriebsräte verabschiedet. Die Interessensvertretungen werden nicht informiert oder der Betriebsrat sieht oft nicht die Notwendigkeit sich zu beteiligen.

Fazit

Gestaltungsmöglichkeiten und Glaubwürdigkeit von CSR stehen damit ganz eng im Zusammenhang mit der Frage, wie mit dem Betriebsrat als Stakeholder umgegangen wird und ob eine Ausweitung des Mandats der betrieblichen Interessensvertretung auf außerbetriebliche sozial- und zivilgesellschaftliche Probleme gewünscht wird, von den Unternehmen und von den Gewerkschaften.

Eine Politisierung der Unternehmung könnte in diesem Sinne auch nur demokratisch legitimiert sein und sich dem Vorwurf des politischen Lobbyismus entziehen, wenn sie unter Beteiligung der Mitarbeiter(innen) und Gewerkschaften erfolgt sowie in demokratische Strukturen eingebunden wird. In

diesen Strukturen müssen dann Fragen der Standardsetzung, Transparenz, Compliance und Accountability geklärt werden. Damit wird die Kontroverse zwischen der Freiwilligkeit von CSR und der staatlichen Rahmensezung, beziehungsweise den staatlichen Anreizstrukturen keineswegs aufgelöst.

Die deutsche Mitbestimmung bietet klare Regeln und Orientierungen wie die Mitarbeiter(innen) und Gewerkschaften bei unternehmerischen Entscheidungen zu beteiligen sind. In der Frage des Transfers und der Annäherung der neuen CSR-Arena und der alten Arena der Betriebsverfassung sowie von Kooperationen zwischen Nichtregierungsorganisationen und Gewerkschaften liegen Chancen für die zukünftige Gestaltung eines Stakeholderdialoges. Empirisch wird diese Frage im Rahmen des Projektes „CSR in TNC – Arenen, Akteure, Prozesse“ von IÖW und GLOKAL untersucht und dessen Ergebnisse im Beitrag von Zimpelmann, Vitols, Wassermann und Endrikat in diesem Heft vorgestellt.

Literatur

- ECC Kohtes Klewes: Global Stakeholder Report 2003. Geteilte Werte? Die erste weltweite Stakeholder-Befragung zum non-financial Reporting. Bonn, London 2003.
- Fuchs, D.: Transnationale Unternehmen in der Global Governance: Die Effektivität privaten Regierens. In: Schirm, S. (Hrsg.): Globalisierung – Forschungsstand und Perspektiven. Baden-Baden 2007.
- Leitschuh-Fecht, H.: David zu Gast bei Goliath. Stakeholderdialoge haben Konjunktur. In: Altner, G. / Leitschuh-Fecht, H. / Michelsen, G. / Simonis, U.E. / Weizsäcker, E.U. v. (Hrsg.): Jahrbuch Ökologie 2007.
- Mutz, G. / Egbringhoff, J.: Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen. Die Rolle der Arbeitnehmervertretung. Berlin, München 2006.
- Scherer A.G. / Palazzo, G.: Towards a Political Conception of Corporate Responsibility. Business and Society Seen From a Habermasian Perspective. In: Academy of Management Review, 4/2007, S. 1096-1120.
- Steger, U. / Salzmann, O.: Die soziale Verantwortung von Unternehmen. In: Harvard Businessmanager, 7/2006, S. 7-10.
- Thoma, F.: CSR in Brüssel, Ernsthafter Ansatz oder billiges Ablenkungsmanöver? Im Internet unter: <http://www.germanwatch.org/zeitung/2004-1-csr.htm>.
- Ward, H.: Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: Taking Stock. Washington D.C. 2004.

AUTORIN +KONTAKT

Dr. Beate Zimpelmann ist Leiterin des Kompetenzzentrums Nachhaltigkeit im globalen Wandel (GLOKAL) an der Hochschule Bremen und lehrt dort im Internationalen Studiengang Politikmanagement.



Hochschule Bremen, Neustadtswall 30, 28199 Bremen.
Tel.: +49 0421 5905-4285,
E-Mail: beate.zimpelmann@hs-bremen.de