

Corporate Social Responsibility – Die Aufgaben privater und öffentlicher Akteure

Josef Wieland

Die in diesem Band publizierten Beiträge sind Bestandteil eines Forschungsprojekts am Konstanz Institut für Wertemanagement (KIeM) der HTWG Konstanz, in dem es um die Frage geht, welchen je spezifischen Beitrag die Organisationen der Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft zur Lösung nationaler und globaler gesellschaftlicher Aufgabenstellungen leisten können und sollen. Es ist ja diese Diskussion, die heute weltweit unter dem Stichwort Corporate Social Responsibility („CSR“) geführt wird. In dem Begriff kommt die besondere Rolle der Unternehmen in einer weltweit vernetzten Welt zum Ausdruck, aber der Sache nach hängt das erreichbare Niveau von CSR und Social Responsibility (SR) vom Zusammenspiel der soeben erwähnten Akteure aus den verschiedenen Bereichen der Gesellschaft ab. Die Ordnung und die Bedingungen der Effizienz und Effektivität des Zusammenspiels werden, so der Vorschlag, unter dem Begriff der Netzwerk-governance subsumiert.

Netzwerk-governance steht für den Versuch, politische Steuerungsdefizite der Nationalstaaten in der globalisierten Welt durch die Einbindung und Verknüpfung privater und öffentlicher Akteure zu überwinden.

Die Idee der Verknüpfung privater und öffentlicher Akteure speist sich aus dem Zweifel, dass CSR als isolierte Strategie eines einzelnen privaten oder öffentlichen Akteurs überhaupt einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der eben erwähnten globalen Steuerungsproblematik leisten kann. So werden Effektivitäts- und Effizienzdefizite hinsichtlich einer

nachhaltigen Erreichung der durch Unternehmen selbst gesetzten CSR-Ziele angeführt.¹

Netzwerke, so der bisherige Stand der Diskussion, die sich aus Akteuren des staatlichen Sektors, der Zivilgesellschaft und der Privatwirtschaft rekrutieren, werden zunehmend als ein Steuerungsmedium verstanden und diskutiert, mit dem das *operative* und *partizipative Dilemma* eines nationalstaatlichen Regierens unter der Bedingung der ökonomischen und politischen Globalisierung der Welt überwunden werden könnte. Das *operative Dilemma* hat vier verschiedene Dimensionen: 1. Geografie (Grenzen der Nationalstaaten und Regionen für grenzüberschreitende Aufgabenstellungen), 2. Zeit (steigender Zeitdruck für Entscheidungen, wenn überhaupt noch erfolgreiches Handeln möglich sein soll), 3. Ressourcen (fehlende Expertise, Finanzmittel etc. der Regierungen und Verwaltungen, um zeitnahe und effektive Entscheidungen zu treffen) und 4. Komplexität (Interferenzen der Probleme und Entscheidungen auf den drei Institutionenebenen). Das *partizipative Dilemma* bezeichnet den Sachverhalt, dass wichtige politische Akteure – z.B. relevante Schwellenländer, Entwicklungsländer, kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Gemeinden – nicht in die Entscheidungsprozesse, deren Folgen sie zu tragen haben, eingebunden sind. Die gegenwärtige Finanzkrise bietet ein Lehrbeispiel für dieses operative und partizipative Dilemma² und die Notwendigkeit, dieses zu überwinden.

Politisch-ökonomische Netzwerke erfüllen ihre Funktion sowohl über die Bereitstellung öffentlicher Güter als auch über die Verhandlung, Koordinierung und Implementierung neuer informaler und formaler Institutionen zur Steuerung politischer und wirtschaftlicher Aufgabenstellungen. Dabei geht es nicht um die Ablösung, Rückdrängung oder um ein gefordertes Mehr an Politik und Staat, sondern um die strukturelle Kopplung relevanter Akteurslogiken und Ressourcen, die für die Lösung der jeweiligen gesellschaftlichen Aufgaben notwendig sind.

In solchen Netzwerken, so die These und wohl auch Hoffnung, können politische Akteure neue und nachhaltige Handlungsfähigkeit gewin-

¹ Vgl. Vogel 2005.

² Lit. zum operativen und partizipativen Dilemma: Schneider/Volkert 2004, Benner et al. 2001; Fürst 2002; Kaul/Conceicao 2003; Kaul et al. 1999; Wieland 2005.

nen. Nachhaltigkeit ist daher ein wesentliches Paradigma dieser Entwicklung.

Im Begriff der CSR drückt sich die Annahme aus, dass Unternehmen diejenigen kollektiven Akteure in gesellschaftlichen Netzwerken seien, die aufgrund ihrer materiellen, organisationellen und intellektuellen Ressourcen wesentliche Beiträge zur Überwindung des *operativen Dilemmas* leisten könnten. Damit verbindet sich allerdings vielfach die Kritik, dass durch die Orientierung der Unternehmen an ihren ökonomischen Interessen das *partizipative Dilemma* vergrößert werden könnte. Gesucht wird daher nach einer Redefinition der gesellschaftlichen Rolle von Unternehmen, die dieses Dilemma minimiert. Anvisiert wird dabei ein institutionelles Design für Herausforderungen, in denen sich weder Markt noch Staat (Hierarchie), sondern Netzwerke als optimale Governanceform erweisen. Für die strategische und operative Realisierung dieser neuen Aufgabenstellung von Unternehmen hat sich in der Betriebswirtschaftslehre der Begriff des „Stakeholder Managements“ etabliert.³

Die folgenden Beiträge beschäftigen sich alle mit diesen hier nur knapp skizzierten Fragestellungen.

1. Im ersten Kapitel, Effektivität und Legitimität im CSR Management, geht es im Kern um das Spannungsverhältnis der Politikfähigkeit und Effizienz von CSR-Konzepten durch Netzwerk-governance.

Die durch Kooperationsprojekte von Politik und Privatwirtschaft, Staat und Gesellschaft aufscheinende Hoffnung auf die Relevanz neuer und zugleich demokratisch legitimierter Steuerungsformen moderner Gesellschaften teilt *Guido Palazzo* nicht unhinterfragt. In seinem Beitrag „Die Privatisierung von Menschenrechtsverletzungen – Eine Skizze der demokratietheoretischen Herausforderungen des globalen westlichen Kapitalismus“ konstatiert er einen Mangel an Regulierungsmechanismen für den globalen Kapitalismus, den es wieder einzubetten gelte. Aber er sieht zugleich auch, dass etwa die Anstrengung von Unternehmen für sich und ihre Zulieferer Spielregeln in Form von Kodifizierungen zu definieren und durchzusetzen, auch demokratietheoretische Herausforderungen mit sich führt. In der Abarbeitung dieser Herausforderungen sieht Palazzo die genuine Aufgabe der Zivilgesellschaft. Ihr Engagement, ihren Diskurs

³ Aus dem Forschungsantrag Wieland/Schmiedeknecht/FHprofUnd: CSR, Stakeholder-Management und Netzwerk-governance 2006, 5-6.

und ihre kritische Kooperation mit den Unternehmen der Gesellschaft ist eine Organisationsform, mit der sich die wirtschaftlich getriebenen Entscheidungen von Unternehmen politisch einfangen und einbetten lassen.

In *Maud Schmiedeknechts* Beitrag „Stakeholder Governance von Netzwerkkooperationen“ wird diese Diskussion am Beispiel des gerade im Entstehen begriffenen Standards ISO 26.000 Social Responsibility fortgeführt. Strikt theoretisch führt sie auf der Basis der Governanceökonomik des Stakeholder Managements eine Analyse des Entstehungsprozesses dieses Standards durch und zeigt, dass die beteiligten Stakeholder in diesem Prozess als Ressourcen- und Kompetenzbesitzer betrachtet werden müssen, die ihre jeweiligen Assets in den Prozess der Schaffung dieser ISO-Norm durch Kooperation einbringen. Dabei zeigt sich, dass es bei der Schaffung von Dialogformen für Standardsetzung darum geht, die beteiligten Stakeholder zu spezifischen und transaktionsbezogenen Investitionen zu veranlassen, um das angestrebte Ziel, nämlich den Standard, überhaupt zu erreichen. Netzwerkkooperationen sind dabei durch die Besonderheit gekennzeichnet, dass sie nur auf eine bestimmte Dauer hin angelegt sind, um ein gemeinsames Ziel zu verfolgen. Die Hindernisse auf dem Weg sind vielfältig, sie reichen von hohen Transaktionskosten bis hin zu normativen Konflikten. Machtasymmetrien zwischen den Netzwerkakteuren in den öffentlichen Diskursen sind daher zu erwarten und durch geeignete Governanceformen zu integrieren und zu prozessieren.

Die Erzeugung von Effektivität, Effizienz und Legitimität von CSR Management in einer lokalen und regionalen Umwelt untersucht die „Komparative Analyse der Governance von Corporate Social Responsibility (CSR)“ von *Josef Wieland*, *Maud Schmiedeknecht* und *Andreas Heck*. Darin wird der Frage nachgegangen, worin die systematischen Unterschiede zwischen der Governance von CSR bei Kleinen und Mittelständischen Unternehmen (KMU) und Großunternehmen bestehen. Dazu wurden bereits durchgeführte und veröffentlichte CSR-Studien herangezogen und in einer Meta-Studie auf ihre identischen und differenten Merkmale analysiert. Es zeigt sich auf den ersten Blick, dass KMU Schwächen in der Systematisierung und Kommunikation ihrer CSR-Aktivitäten aufweisen. Diese allseits akzeptierte Einschätzung ist allerdings folgenlos, weil nicht recht klar ist, was aus ihr für das Management folgt. Kommunikationsstrategien und CSR-Management-Strukturen von KMU, so die These der hier veröffentlichten Untersuchung, sind überwiegend

regional und nicht global, überwiegend informal und nicht formal geprägt. Dies entspricht den Besonderheiten von KMU. Entscheidend ist, dass KMU systematisch eine lokale und regionale Strategie ihrer CSR-Aktivitäten weiter verfolgen, sowohl hinsichtlich der Kommunikation ihrer CSR-Maßnahmen als auch ihrer Vernetzung mit politischen und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf kommunaler Ebene. Dazu bedarf es neuer Formen des Dialogs und der Kooperation zwischen Unternehmen, Staat und Zivilgesellschaft.

2. Das zweite Kapitel widmet sich der *modernen Governance öffentlicher Aufgaben*.

In seinem Beitrag „Public Policies on CSR and Network Governance: How partnering are government initiatives on CSR in the EU-27?“ untersucht *Reinhard Steurer* in einer empirischen Studie, wie die verschiedenen EU-Mitgliedstaaten versuchen, den gesellschaftlichen Diskurs über die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen voranzutreiben und welche politischen Instrumente der Implementierung dabei eine Rolle spielen. Die Untersuchung von mehr als 200 Regierungsinitiativen in Europa zeigt, dass CSR ein neues politisches Handlungsfeld geworden ist. Allerdings zeigen diese Untersuchungen auch, dass bislang nicht so ohne weiteres von einer erfolgreichen europäischen CSR-Governance gesprochen werden kann. Die Zusammenarbeit der verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche ist wesentlich, aber ausreichend ist sie derzeit noch nicht. Die Politik muss ihre Möglichkeiten auch jenseits von staatlicher Regulierung erkennen und eine Rolle als aktivierendes Element für die Akteure der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft spielen. Auch hier führt die Globalisierung nicht zu einer Deregulierung oder zu einem Comeback der „freiwilligen“ Selbstregulierung der Akteure, sondern zu neuen Formen der Co-Regulierung, die diskutiert werden.

In dem Beitrag „Von der Governance outgesourcter öffentlicher Betriebe (PPP)“ geht *Birger Priddat* den Konsequenzen einer Depolitisierung öffentlicher Verwaltungen nach, an deren Stelle die Einführung privater Managementmethoden tritt. Deutlich lassen sich die Phänomene dieses Prozesses an den öffentlichen Unternehmen der Gebietskörperschaften studieren. Zeigt sich doch die Spannung zwischen kommunaler Aufsicht und strategischem, marktnahem Business sowie die Spannung innerhalb der Organisation zwischen Verwaltungshandeln und markt-orientiertem Handeln, das neue Flexibilitäten erfordert. Eine zweite Form

ist die der öffentlichen Fusion, also die des Public Mergers verschiedener Behörden zu einem gemeinsamen Dienstleistungszentrum. Obgleich solche Fusionen im Anfangsstadium stets politikgetrieben sind, ist ihr Ziel letztlich doch ein ökonomisches. Dies zeigt sich in der Post-Merger Integration-Situation, die nach neuen Steuerungsmodellen jenseits von Verwaltungshandeln verlangt. Es ist dieses Zusammenspiel von ökonomischer und politischer Entscheidungslogik, das Priddat in seinen vielen Varianten thematisiert und in seiner Gebrochenheit vorführt.

In dem Aufsatz von *Michael Zürn* und *Helmut Weidner*, „Die Politisierung der Ökonomie – zum gegenwärtigen Verhältnis von Politik und Ökonomie“, wird die von Priddat aufgegriffene Problematik öffentlicher Verwaltung fortgeführt. Zwischen den Extrempunkten „Primat der Politik“ und „Primat der Wirtschaft“ wird ein beständiger Wandel oder ein Oszillieren zwischen den Extrempunkten konstatiert. Dabei geht es, so wird überzeugend argumentiert, keineswegs um eine schlichte Deregulierung öffentlicher Verwaltung. Deregulierung ist nämlich, so die Autoren, stets mit einer Reregulierung verbunden, und für beides ist politisches Handeln notwendig. Es kann demzufolge nicht ohne weiteres von einer Ökonomisierung der Politik gesprochen werden, sondern diese bedeutet zugleich immer auch eine Politisierung der Ökonomie. Das Miteinander, das In-Bezug-Stehen und Durchdringen verschiedener Systemsprachen führt zur wechselseitigen Kontaminierung und in der Folge zu Adaptionsprozessen auf beiden Seiten, in deren Verlauf sich organisatorischer Wandel vollzieht. Die scheinbare Steuerungsschwäche von Nationalstaaten in globalen Prozessen kann daher weder als Entstaatlichung noch als Depolitisierung moderner Gesellschaften verstanden werden. Was sich vielmehr beobachten lässt, ist die Ökonomisierung der Politik, aber auch die Politisierung der Ökonomie, und dass eine diskriminierende Zurechnung auf funktional differenzierte Sphären zur Steuerung globaler Prozesse nicht mehr bruchlos durchhaltbar scheint.

Dass Netzwerk-governance keineswegs die Dominanz einer der beiden Systemsprachen, Ökonomie oder Politik, bedeutet, sondern vielmehr ihre wechselseitige Durchdringung, wirft die Frage nach der geeigneten Governanceform für diesen Prozess der Verknüpfung differenter Systemsprachen auf. Diese Frage erörtert *Tobias Lorenz* in seiner Analyse dreier Fallstudien „Zur Trinkwasserversorgung einkommensschwacher Konsumenten“. Auf der Basis der Resource-based View of the firm und der Governancetheorie geht er der Frage nach, warum einkommensschwache

Konsumenten nur unzureichend in formale Marktstrukturen der Trinkwasserversorgung eingebunden sind. Im Ergebnis findet sich, dass die Wahl der angemessenen Governancestruktur hier entscheidend ist für die Problemlösung, da einerseits die Zahlungsfähigkeit der Konsumenten und damit die Nachfrage berücksichtigt werden muss, andererseits aber auch, ob und in welchem Umfang Unternehmen, die in dieser Branche agieren, eine Rendite erwirtschaften sollen oder nicht. Im Abschluss seiner Untersuchung werden Vorschläge entwickelt, um eine stärkere Einbindung der einkommensschwachen Konsumenten in den Wassermarkt zu gewährleisten.

Das dritte Kapitel versucht schließlich die Konsequenzen der bis dahin entwickelten Diskussion für die *Firma als Form gesellschaftlicher Kooperation* zu ziehen.

Alexander Brink thematisiert in seiner Untersuchung „Normatives Stakeholder Management – Eine governancetheoretische Konstruktion“ im Wesentlichen die Frage, ob sich stakeholderbasierte und agenturtheoretische Management-Ansätze miteinander vermitteln lassen. Dieser Vermittlungsprozess ist möglich, so das Argument, aber er lässt sich nur normativ betreiben. Dies führt zu dem Ergebnis, dass Stakeholdern immer dann legitime Ansprüche zuzugestehen sind, wenn sie ihre spezifischen Investitionen nicht absichern können oder nicht absichern wollen. Eine auf der Höhe der Zeit operierende Theorie der Firma muss, so die Idee Brinks, auf eine Weise zugeschnitten sein, dass neben den vertragstheoretisch begründeten auch normative Ansprüche von unspezifisch investierten Stakeholdern oder gar von Non-Stakeholdern, die naturgemäß im Stakeholdermanagementdesign unberücksichtigt bleiben, Berücksichtigung finden können.

Mein eigener Beitrag, „Die Firma als Kooperationsprojekt der Gesellschaft“ fokussiert die Konsequenzen, die sich aus der Diskussion über CSR und Netzwerke für die Betrachtung des Wesens der Firma ergeben. Dies ist eine traditionsreiche Fragestellung in der ökonomischen Theorie, und in einem ersten Durchgang wird diese Tradition nachgezeichnet. Die Texte der ökonomischen Klassik, Neoklassik und der zeitgenössischen Vertragstheorie werden im Hinblick auf ihre Fokussierung der Firma als eine von den Akteuren zu unterscheidende eigenständige Form der Kooperation diskutiert. In einem zweiten Durchgang werden dann die einschlägigen Managementtheorien unter dem gleichen Gesichtspunkt ana-

lysiert, um sie dann zu einem Stakeholdermanagement aus der Perspektive der Vertragstheorie zusammenzuführen. Spezifische Investitionen, langfristige Kooperationsbeziehungen und Bereitschaft zur Vernetzung der Ressourcen garantieren eine maximale Kooperationsrente des Kooperationsprojekts, das diese dann an die einzelnen Stakeholder in Form von Faktorbeiträgen verteilen kann. Auf diese Weise strebt die Argumentation des Aufsatzes eine Integration der Stakeholdertheorie in eine ökonomische Theorie der Firma an, in der sich zeigt, dass die Firma in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts als ein Kooperationsprojekt der Gesellschaft begriffen werden muss. Stakeholder-Dialoge, Multistakeholder-Foren, deliberative Diskurse und, Stakeholdernetzwerke sind dann Versuche, dieses Kooperationsprojekt „Firma“ zu verstehen und auf die wachsende Komplexität und Unsicherheit einer globalisierten Welt durch die Steigerung der Adaptivität seiner Governancessstrukturen zu reagieren.

Was alle Artikel gemeinsam auszeichnet, ist die Akzeptanz der theoretischen Herausforderungen, die sich aus den Entwicklungen globaler Gesellschaften und der sich gegenwärtig vollziehenden Reallokation von Verantwortung in diesen Gesellschaften ergeben. Es ist weder eine politische Machtübernahme der wirtschaftlichen Akteure in Sicht, noch kann ernsthaft von einer massiven Schwächung politischer Regulierung durch freiwillige Selbstbindung gesprochen werden. Auch die von der Finanzkrise erzwungene Renaissance staatlichen Handelns taugt nicht als Zukunftsmodell der Steuerung globalen Wirtschaftens. Vielmehr zeigt sich auf allen Ebenen die wechselseitige Beeinflussung der verschiedenen Logiken, die nach neuen Formen des Aufeinanderbeziehens und der Vermittlung suchen. Dies muss sich in neuartigen Governancessstrukturen materialisieren, die dann in der Tat die Frage nach dem Wesen der an diesem Prozess beteiligten Organisationen aufwerfen und nach einer Antwort verlangen. Zu dieser Diskussion versucht der vorliegende Band einen Beitrag zu leisten.

Mein Dank gilt der Stiftung „Wertvolle Zukunft – Stiftung für Ethisches Handeln“ für die Förderung unseres Projektes. Gleiches gilt für das BMBF, in dessen Programm „FHprofUnd“ (Forschung an Fachhochschulen mit Unternehmen) das Forschungsprojekt gefördert wird. Danken möchte ich auch Frau Maud Schmiedeknecht und Herrn Tobias Lorenz für die sehr gute Organisation der Tagung sowie Frau Géraldine

Kortmann-Sene für ihre umsichtige und engagierte Art, diesen Tagungsband zu redigieren.

Literatur

- Benner T, Obser, A., Reinecke, W.H., Witte, J.M. (2001): Global Public Policy. Chancen und Herausforderungen vernetzten Regierens. In: Zeitschrift für Politik (ZfP) 48 (4/2001), 359-374
- Fürst, D. (2002): Regional Governance. New Modes of self-government in the European Community. Akademie für Raumforschung und Landesplanung
- Kaul, I., Conceicao P. (Hrsg.) (2003); Providing Global Public Goods. Managing Globalization. Oxford: Oxford University Press
- Kaul, I., Stern, M., Grunberg, I. (Hrsg.) 1999: Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century. Oxford: Oxford University Press
- Schneider, F., Volkert, J. (2004): No chance for incentive-oriented environmental policies in representative democracies? A Public Choice Analysis. In: Stavins, R.N. (Ed.): The Political Economy of Environmental Regulation, The International Library of Critical Writings in Economics. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 325-340
- Vogel, D. (2005): The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility. Washington DC: Brookings Institution Press
- Wieland, J. (2005): Normativität und Governance. Marburg: Metropolis. Reihe „Studien zur Governanceethik“, Band 3