

**Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung 2007**

**Bericht VI**

# **Die Förderung nachhaltiger Unternehmen**

**Sechster Punkt der Tagesordnung**

**Internationales Arbeitsamt Genf**

ISBN 978-92-2-718143-3  
ISSN 0251-4095

---

*Erste Auflage 2007*

---

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

---

# Inhaltsverzeichnis

---

	<i>Page</i>
Zusammenfassung.....	v
Abkürzung und Akronyme .....	xix
Kapitel 1. Einleitung – Der Begriff der nachhaltigen Unternehmen .....	1
Der Begriff des nachhaltigen Unternehmertums.....	3
Eine neue Rolle für Unternehmen in der Gesellschaft: Die Marktwirtschaft und Globalisierung .....	11
Die Unternehmensvielfalt.....	15
Kapitel 2. Sich herausbildende und aktuelle Ansätze zur Unternehmensentwicklung .....	25
Gezielte Interventionen auf Unternehmensebene .....	27
Das förderliche unternehmerische Umfeld.....	29
Auf dem Weg zu systemischer Wettbewerbsfähigkeit.....	31
Marktversagen .....	35
Regierungs- und geberseitig unterstützte Unternehmensentwicklung.....	38
Kapitel 3. Schaffung von Möglichkeiten für nachhaltiges Unternehmertum: Grundvoraussetzungen .....	45
Gute Regierungsführung und sozialer Dialog .....	45
Gerechtigkeit und wirtschaftliche und soziale Einbindung .....	49
Makroökonomische Stabilität und eine solide Wirtschaftsführung.....	52
Physische Infrastruktur .....	54
Verantwortungsbewusstes Umweltmanagement.....	55
Eine dem Unternehmertum förderliche Gesellschaft und Kultur.....	58
Kapitel 4. Schaffung von Wohlstand und menschenwürdiger Arbeit durch wettbewerbsfähige Unternehmen und Nationen.....	63
Produktivität: Der Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit.....	63
Messung und Evaluierung der Wettbewerbsfähigkeit.....	69
Die Rolle der Regierungen: Politische und institutionelle Fragen .....	76
Kapitel 5. Das regulatorische und rechtliche Umfeld: Fragen und Politiken .....	87
Gute und schlechte Vorschriften.....	91
Messung und Evaluierung der Kosten der Geschäftstätigkeit und Auswertung der Ergebnisse.....	95

Instrumente zur Regelungs-Folgenabschätzung .....	102
Die besonderen Herausforderungen, vor die Kleinst- und Kleinunternehmen (KKU) gestellt sind .....	104
Strategien zur Durchsetzung arbeitsrechtlicher Vorschriften in Kleinst- und Kleinunternehmen (KKUs) .....	109
<b>Kapitel 6. Nachhaltige Integration von Märkten durch Handel und Wertschöpfungsketten .....</b>	<b>113</b>
Handel und nachhaltige Wirtschaftsintegration.....	114
Eröffnung von Chancen für Kleinst-, Klein- und mittlere Unternehmen durch Steigerung der Qualität der Wertschöpfungsketten .....	121
Fairer Handel und gerechtere Wertschöpfungsketten .....	125
<b>Kapitel 7. Die Rolle des Unternehmertums in der Gesellschaft.....</b>	<b>135</b>
Die wirtschaftliche und soziale Bedeutung von Unternehmen.....	135
Soziale Unternehmensverantwortung (CSR).....	137
Systeme für Sozialauditierung, Überwachung und Zertifizierung .....	142
Die Rolle, die Unternehmen bei der Verbesserung der Regierungsführung, der Förderung der Menschenrechte und der Verringerung der Armut spielen können.....	148
<b>Kapitel 8. Finanzielle und physische Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen .....</b>	<b>155</b>
Dafür sorgen, dass Finanzmärkte besser funktionieren .....	155
Sozial verantwortliches Investieren (SRI) .....	161
Physische Infrastruktureinrichtungen im Dienst nachhaltiger Unternehmen .....	165
Arten und Größenordnung von Infrastruktureinrichtungen .....	167
Größe, Ausmaß und wechselseitige Verknüpfung von Unternehmen .....	168
Neue und aufstrebende Sektoren, die der Unternehmensentwicklung förderlich sind .....	170
Mechanismen zur Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen, die nachhaltige Unternehmen unterstützen .....	171
Nutzung von Infrastrukturinvestitionen zur Förderung nachhaltiger Unternehmen und nachhaltiger Entwicklung: Der komparative Vorteil der IAO .....	171
<b>Kapitel 9. Humanressourcen: In Menschen investieren .....</b>	<b>173</b>
Die wachsende Bedeutung des Investierens in Menschen .....	174
Die Bedeutung guter betrieblicher Praktiken .....	177
Arbeitsschutz .....	179
Ein qualifikations- und wissensbasierter Ansatz zur Beschäftigungsfähigkeit.....	182
<b>Kapitel 10. Sozialpartner, sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit .....</b>	<b>187</b>
Der potenzielle Beitrag von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden .....	188
Demokratische Regierungsführung .....	188
Wirtschaftliche Effizienz.....	190
Soziale Gerechtigkeit.....	198
Voraussetzungen für die Stärkung von Verbänden .....	201
<b>Vorgeschlagene Diskussionspunkte .....</b>	<b>203</b>

# Zusammenfassung

---

## Förderung nachhaltiger Unternehmen

Dieser Bericht für die Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2007 ist ein Beitrag zu der breiten und weitreichenden internationalen Debatte über die Förderung des Unternehmertums. Die zentrale Rolle des privaten Sektors in allen seinen Formen bei der Bewältigung von Entwicklungsherausforderungen, einschließlich der Schaffung von Beschäftigung, wird zunehmend anerkannt. Der Bericht nimmt eine Bestandsaufnahme der Entwicklungen und Erfahrungen aus der IAO-Perspektive der menschenwürdigen Arbeit vor, wobei besonderes Gewicht darauf gelegt wird, wie der Beitrag der Unternehmen zu einem produktiven und ausgewogenen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum gestärkt werden kann. Der Bericht wird die Basis der allgemeinen Aussprache bilden, die zu folgenden Ergebnissen führen soll:

- eine Bestandsaufnahme der internationalen Debatte über die Rolle des Privatsektors und des nachhaltigen Unternehmertums in der allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung;
- eine Bewertung der Bedeutung und der Konsequenzen jüngster Tendenzen für die Umsetzung der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit;
- ein auf der Agenda für menschenwürdige Arbeit aufbauender Beitrag der IAO zu der globalen Debatte über die Rolle des Privatsektors in der allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung;
- Empfehlungen für Arbeiten der IAO im Hinblick auf kohärente Politiken und Strategien zur Förderung menschenwürdiger Arbeit durch die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen<sup>1</sup>.

## Der Begriff eines nachhaltigen Unternehmens

Die Förderung nachhaltiger Unternehmen ist ein breites und weitreichendes Thema, nicht zuletzt deshalb, weil Unternehmen viele Formen aufweisen, nicht nur in Bezug auf Größe, Sektor und räumliche Ausdehnung, sondern auch in Bezug auf die Art und Weise, wie ein Unternehmen geführt und geleitet wird, und in Bezug auf seinen Rechtsstatus und seine operativen Ziele. Alle Unternehmen sind Teil der Gesellschaft; Sie prägen die Gemeinwesen, in denen sie tätig sind, und werden ihrerseits durch diese Gemeinwesen geprägt.

Bei der Förderung nachhaltiger Unternehmen geht es darum, die Institutionen und Leitungssysteme zu stärken, die Unternehmen förderlich sind – starke und effiziente

---

<sup>1</sup> IAA: *Termin und Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz – Tagesordnung der 96. Tagung (2007) der Internationalen Arbeitskonferenz*, GB.294/2/1, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Genf, Nov. 2005.

Märkte benötigen starke und effektive Institutionen –, und sicherzustellen, dass die personellen, finanziellen und natürlichen Ressourcen gerecht und effizient kombiniert werden, um Innovationen herbeizuführen und die Produktivität zu steigern. Dies erfordert neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Regierung, Wirtschaft und Gesellschaft, um sicherzustellen, dass die Qualität des heutigen und künftigen Lebens (und der Beschäftigung) optimiert und gleichzeitig die Nachhaltigkeit des Planeten gewahrt wird.

Die Bedeutung des Unternehmertums als Hauptwachstums- und Beschäftigungsquelle kann nicht genug betont werden. Das Wirtschaftswachstum wird vor allem durch die schöpferische Kraft und die harte Arbeit von Unternehmern und Beschäftigten angefaht. Von Gewinnstreben getrieben, führen Unternehmen Innovationen ein, sie investieren und schaffen Beschäftigung und Lohneinkommen.

Unternehmen müssen sicherstellen, dass ihre geschäftlichen Kerntätigkeiten ständig Mehrwert schaffen und effizient und wirksam durchgeführt werden. Unternehmen benötigen auch ein unterstützendes förderliches Umfeld, das durch offene, auf Regeln beruhende, berechenbare und diskriminierungsfreie Märkte und eine gut geführte Wirtschaft ohne Korruption gekennzeichnet ist. Unternehmen ziehen Nutzen aus Wertschöpfungsketten, die durch hochwertige Industrien gekennzeichnet sind, mit finanzkräftigen Konsumenten und Investoren. Unternehmen profitieren auch von Mechanismen auf betrieblicher, sektoraler und nationaler Ebene für einen effektiven sozialen Dialog.

Es wird unterschieden zwischen der Unternehmensentwicklung an sich und der Entwicklung von *nachhaltigen* Unternehmen. Der Begriff des „nachhaltigen Unternehmertums“ hängt mit dem allgemeinen Ansatz zur nachhaltigen Entwicklung zusammen – Formen des Fortschrittes, die die Bedürfnisse der Gegenwart erfüllen, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre Bedürfnisse zu erfüllen –, ein Ansatz, der eine ganzheitliche, ausgewogene und integrierte Entwicklungsperspektive postuliert. Bei nachhaltiger Entwicklung geht es jedoch um mehr als nur Umweltfragen; sie erfordert die Integration aller drei Säulen der Entwicklung – der Wirtschafts-, der Sozial- und der Umweltsäule.

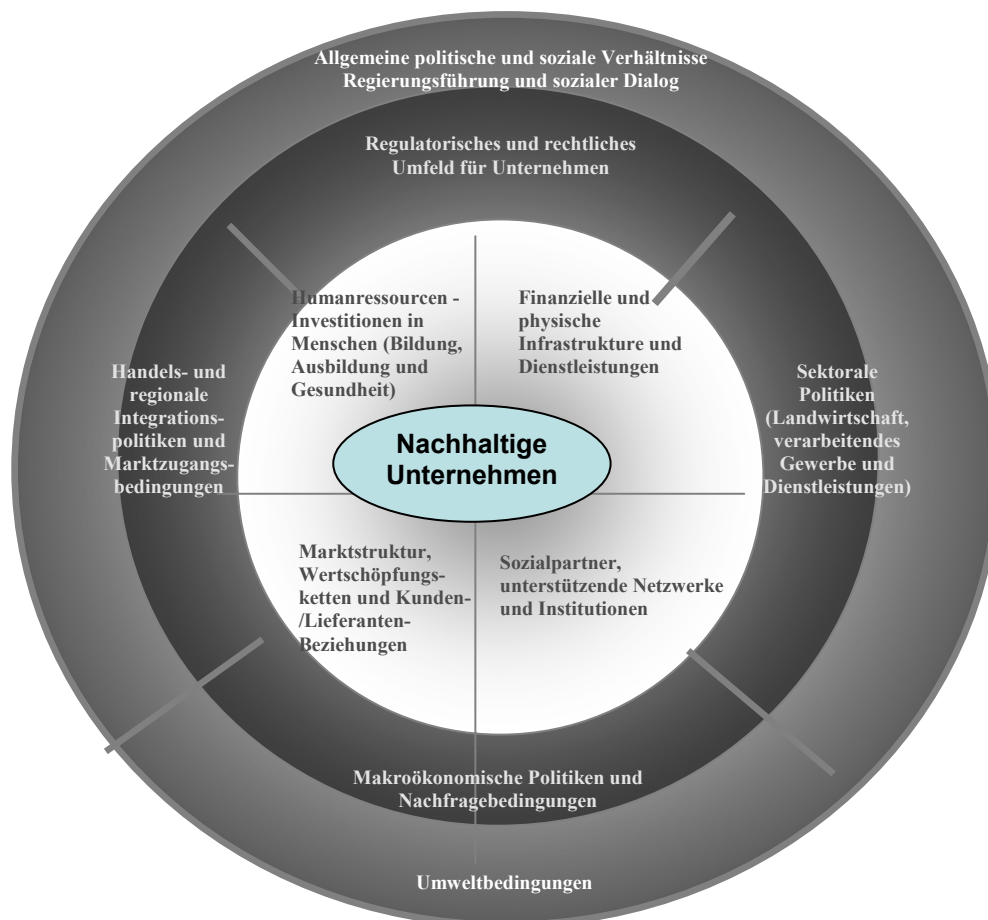
Die soziale Dimension der nachhaltigen Entwicklung beinhaltet normalerweise eine Verpflichtung, „die soziale Integration zu fördern, indem wir uns für den Aufbau stabiler, sicherer und gerechter Gesellschaften einsetzen, die auf der Förderung und dem Schutz aller Menschenrechte sowie auf Nichtdiskriminierung, Toleranz, Achtung der Vielfalt, Chancengleichheit, Solidarität, Sicherheit und der Teilhabe aller Menschen, einschließlich schwacher und benachteiligter Gruppen und Personen, beruhen“<sup>2</sup>. Ein Kernpunkt der sozialen Säule der nachhaltigen Entwicklung ist natürlich die Schaffung sicherer Lebensgrundlagen durch frei gewählte produktive Beschäftigung. Nachhaltige Entwicklung ist somit ein Rahmen für den allgemeinen globalen Dialog über Wachstum und Entwicklung, aber auch für die spezifischere Diskussion der Unternehmensentwicklung, und innerhalb dieses Rahmens bietet sie eine solide Basis für die Debatte über Regulierung und freiwillige Maßnahmen im Bereich der Wirtschaft.

Im Gegensatz zu den engen, traditionellen Sichtweisen, die Unternehmen als lineare Input-Output-Beziehungen beschreiben, bei denen es ausschließlich um die Maximierung des kurzfristigen wirtschaftlichen Werts geht, geht ein integrierter Ansatz zur nachhaltigen Unternehmensentwicklung von einer stärker ganzheitlichen und längerfristigen Sichtweise aus. Abbildung 1.1 (Kapitel 1) veranschaulicht in stilisierter

---

<sup>2</sup> *Kopenhagen-Konsens* – eine Zusammenfassung grundsätzlicher Verpflichtungen des Weltgipfel für soziale Entwicklung, Kopenhagen, 1995, Verpflichtung 4.

**Abbildung 1.1. Ein integrierter Ansatz zur Entwicklung nachhaltiger Unternehmen**  
(Kapitel 1)



Form Unterscheidungen zwischen drei sich überschneidenden und miteinander verzahnten operativen und politischen Bereichen (Mikro-, Makro- und Metaebene). Im Mittelpunkt stehen die nachhaltigen Unternehmen, die eine Reihe unterschiedlicher Stakeholder umfassen, darunter Aktionäre, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Kunden, sowie Beziehungen mit Lieferanten, Regierungen und der Gemeinschaft.

Die Mikroebene bezieht sich substantziell auf die Vorgänge innerhalb des Unternehmens oder in dessen unmittelbarer Umgebung (die Verwaltung der personellen und finanziellen Ressourcen und die Verwendung von physischen Ressourcen wie Energie, Transport und Kommunikationssysteme) und auf die unmittelbare Schnittstelle zwischen Unternehmen und ihren Kunden und Lieferanten. Sie bezieht sich auch auf die betriebliche Organisation, unterstützende Netzwerke und Institutionen und damit auf die Rolle, die der soziale Dialog und die Sozialpartner bei der Förderung von nachhaltigen Unternehmen spielen. Auf der Mikroebene muss die Nachhaltigkeit eines Unternehmens daher unter dem Gesichtspunkt der Struktur des Sektors oder des Marktes betrachtet werden, in dem es tätig ist, und insbesondere unter dem Gesichtspunkt seiner Beziehung zu den Lieferanten und Kunden entlang der Wertschöpfungskette.

Auf der nächsten Ebene – der Makroebene – gibt es eine Reihe von Politikbereichen, die für die Wettbewerbsbedingungen und das förderliche Umfeld sowie die Nachhaltigkeit und das Wachstumspotenzial von Unternehmen unmittelbar bestimmend

sind. Diese Politikbereiche sind: makroökonomische Politiken (Steuer-, Geld- und Wechselkurspolitik), insbesondere diejenigen, die sich auf die Nachfragebedingungen auswirken; spezifische Politiken auf der sektoralen Ebene – Landwirtschaft, verarbeitendes Gewerbe und Dienstleistungen – sowie geographische oder regionale Politiken zur Unternehmensentwicklung, Investitionsförderungs- und Industriepolitiken; Politiken im Bereich des Handels und der regionalen Integration sowie des Marktzugangs; und das spezifische regulatorische und rechtliche Umfeld für geschäftliche Betätigung.

Auf der Metaebene gibt es die allgemeinen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und umweltspezifischen Bedingungen, die u.a. für die Qualität der Institutionen und der Regierungsführung in einer Gesellschaft maßgeblich sind. Hierzu gehören eine Reihe von Faktoren, die vielleicht nicht unbedingt unternehmensspezifisch sind, die aber die breitere privatwirtschaftliche Entwicklung und allgemeine gesellschaftliche Ergebnisse wie Stabilität, Integration und die mit Fragen wie Ungleichheit und Korruption verbundenen Herausforderungen nachhaltig beeinflussen. Die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Umwelt wird auf dieser Ebene ebenso erfasst wie Fragen der Regierungsführung und die Rolle, die der soziale Dialog bei der Förderung angemessener Bedingungen für nachhaltige Unternehmen spielen kann.

Die Zunahme der Globalisierung und die Erweiterung und Vertiefung der Rolle des privaten Sektors in der inländischen Wirtschaft haben zu neuen Herausforderungen und Möglichkeiten geführt. Durch die Globalisierung haben sich die wirtschaftlichen, sozialen und umweltspezifischen Herausforderungen, vor die Unternehmen gestellt sind, verschärft. Alle diese Veränderungen haben zu einer neuen und sich weiter entwickelnden Beziehung zwischen Wirtschaft und Entwicklung geführt.

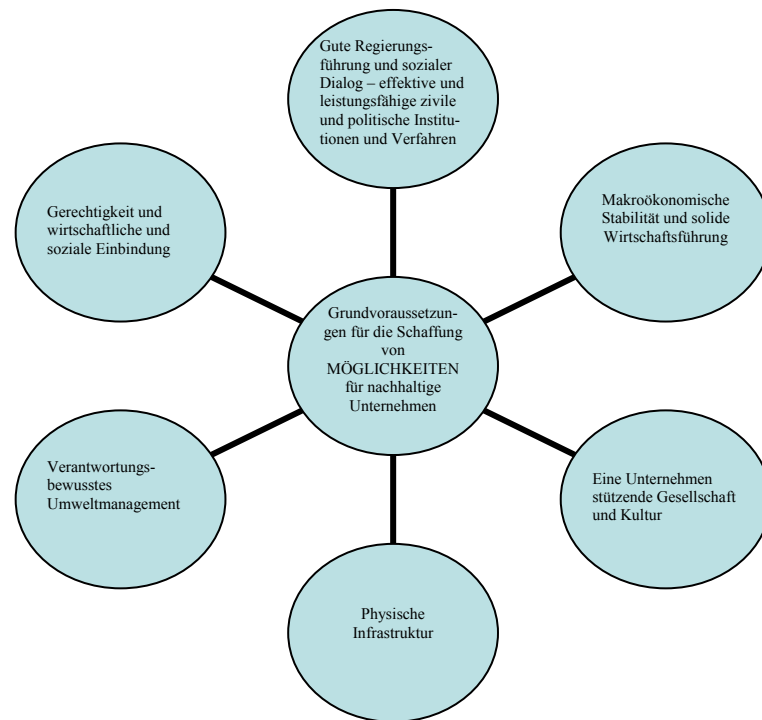
Es besteht eine symbiotische Beziehung zwischen Unternehmertum und Entwicklung – die Wirtschaft gedeiht, wo die Gesellschaft gedeiht –, und der private Sektor muss den Ländern dabei helfen, die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen, nicht zuletzt das Ziel, den Anteil der Bevölkerung, der mit weniger als einem US-Dollar pro Tag auskommen muss, zu halbieren, während das Millenniumsentwicklungsziel 8 festlegt, dass die internationalen Anstrengungen durch eine globale Entwicklungspartnerschaft, einschließlich der Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor, unterstützt werden sollten. Daher hat die Schaffung angemessener Bedingungen für die Entwicklung profitabler und nachhaltiger Unternehmen und für private Investitionen hohe Priorität in der Entwicklungspolitik und für die Agenda für menschenwürdige Arbeit.

## Schaffung von Möglichkeiten für nachhaltige Unternehmen: Grundvoraussetzungen

Für jedes Unternehmen, ungeachtet der Größe, sind der Sektor, in dem es tätig ist, oder seine Rechtsstruktur, der allgemeine politische, soziale, wirtschaftliche und umweltspezifische Kontext – die in Abbildung 3.3 (Kapitel 3) gezeigten Grundvoraussetzungen – von entscheidender Bedeutung. Es wird beispielsweise allgemein anerkannt, dass Frieden, ein zuverlässiges und geachtetes Rechtssystem, ein angemessener Stand der sozialen Entwicklung und relativ berechenbare und stabile politische Einrichtungen alle einen großen Einfluss auf die Nachhaltigkeit von Unternehmen haben. Diese allgemeinen „Meta-Bedingungen“ bieten den Rahmen für die Schaffung von Wohlstand; sie sind für die Förderung des Wachstums von Unternehmen erforderlich, reichen aber nicht aus, da sie den Wohlstand nicht selbst schaffen. Die Beziehung zwischen solchen allgemeinen Parametern und dem Wachstum von Unternehmen ist komplex, es lassen sich aber einige allgemeine Grundsätze erkennen.



**Abbildung 3.3 Grundvoraussetzungen für die Schaffung von Möglichkeiten für nachhaltige Unternehmen (Kapitel 3)**



Die Verfassung des zivilen und politischen Lebens ist zweifellos eine wichtige Determinante der Wettbewerbsfähigkeit, des Wirtschaftswachstums und des nachhaltigen Unternehmertums. Gute Regierungsführung – die Achtung der Menschenrechte, funktionierende demokratische Institutionen, Meinungsfreiheit, gleiche Rechte für Frauen und Männer, effektive Mechanismen für den sozialen Dialog usw. umfasst – bildet im allgemeinen eine solide Grundlage für nachhaltige Entwicklung.

Regierungen, die die makroökonomische Stabilität wahren und für Transparenz und ordnungsgemäße Verfahren der Politikgestaltung sorgen, die die Eigentumsrechte schützen, Steuereinnahmen durch produktivitätssteigernde Investitionen in Humankapital und physische Infrastruktur zurück in die Wirtschaft schleusen, sicherstellen, dass gute Gesetze erlassen und durchgesetzt werden, dass die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufrechterhalten wird und dass die natürliche Umwelt ordnungsgemäß bewirtschaftet wird, dürften die besten sozioökonomischen Bedingungen für ein Gedeihen nachhaltiger Unternehmen schaffen.

Es gibt reichlich Hinweise dafür, dass das Unternehmertum in einer Wirtschaft, in der die Eigentumsrechte unzulänglich definiert sind, schwer beeinträchtigt wird. Wenn die Rechte der Eigentümer von Vermögenswerten, gleich ob es sich um materielles oder geistiges Eigentum handelt, nicht gewährleistet werden, werden sie von weiteren Investitionen abgehalten, während potenzielle Einsteiger in den formellen Markt dazu verleitet werden, ihre Tätigkeiten zu verschleiern und in der informellen Wirtschaft und außerhalb des Bereichs menschenwürdiger Arbeit zu bleiben. Unternehmertum ist auch auf ein solideres Fundament gegründet, wenn die Gesellschaft sich eine allgemeine Kultur zu eigen macht, die dem Unternehmertum förderlich ist.

Gerechtigkeit und wirtschaftliche und soziale Einbindung sind wesentliche Grundvoraussetzungen für nachhaltige Unternehmen. Ungleiche Vermögenswerte und Chancen hindern arme Menschen daran, am Wachstum teilzuhaben und dazu beizutragen. Ein hohes Niveau der Einkommensungleichheit schwächt die Auswirkungen einer gegebenen Wachstumsrate auf die Armutsverringerung und kann die politische Stabilität und den sozialen Zusammenhalt, die für nachhaltiges Wachstum erforderlich sind, untergraben. Soziale Einbindung – ob auf der Grundlage des Geschlechts, der Ethnizität oder irgend eines anderen Faktors – gehört zum Wesen nachhaltiger Gesellschaften und stärkt das Potenzial für nachhaltige Unternehmen.

## Sich herausbildende und aktuelle Ansätze zur Unternehmensentwicklung

Politiken und Programme zur Unternehmensentwicklung und die Entwicklung des Privatsektors allgemein haben in Plänen und Strategien zur Förderung von Wachstum und Entwicklung einen hohen Stellenwert. Trotz der Vielfalt der innerstaatlichen Gegebenheiten, Beweggründe und Ziele der Unternehmens- oder Privatsektorentwicklung haben sich eine ganze Reihe vorbildlicher Praktiken herauskristallisiert, die auf einem breiten Spektrum von praktischen, projektbasierten Erfahrungen in diesem Bereich fußen. Es lassen sich drei breite Tendenzen (oder Paradigmen) unterscheiden, die sich im Lauf der vergangenen 30 Jahre herausgebildet haben (siehe Tabelle 2.1, Kapitel 2). Diese Paradigmen stellen eine etwas stilisierte Unterscheidung zwischen Ansätzen dar, die sich in der Praxis ergänzen und überschneiden.

Bei frühen Ansätzen zur Unternehmensentwicklung – Paradigma 1 – lag das Schwergewicht auf der Stärkung des „Sektors“ mit Hilfe des Aufbaus der Kapazitäten einzelner Unternehmen durch Unternehmensentwicklungsdienste und Finanzdienstleistungen. Diese Ansätze waren oft auf bestimmte Unternehmensgrößen, besondere Untersektoren und besondere Personengruppen oder räumlich ausgerichtet, beispielsweise als Teil eines gebietsspezifischen ländlichen Entwicklungsprogramms. Es kam jedoch mehr und mehr die Sorge auf, dass unternehmensspezifische Interventionen durch externe umfeldbedingte Faktoren gehemmt wurden und von ihrer Reichweite her begrenzt waren. Daher tauchte ein neues Paradigma auf – Paradigma 2 –, das die Interventionen auf Unternehmensebene um das (förderliche) unternehmerische Umfeld erweiterte.

In dem Maß, wie dem unternehmerischen Umfeld größere Beachtung geschenkt wurde, und der private Sektor nicht mehr als ein Amalgam von hauptsächlich nach der Größe eingestuftem Unternehmen betrachtet wurde, sondern als ein integriertes System von Produkt- und Dienstleistungsmärkten, mit einem regulatorischen Rahmen, der auf Nachfrageänderungen reagiert, tauchte ein drittes Paradigma auf, bei dem es letztlich um die nationale Wettbewerbsfähigkeit geht. Dieses Paradigma umfasst Verbesserungen des Investitionsklimas, die sich weitgehend auf eine Verbesserung der Möglichkeiten, Anreize und Bedingungen für Investitionen und das Wachstum von formellen, größeren Unternehmen konzentrieren, mit Ansätzen von unten nach oben, bei denen es um funktionsfähige Märkte geht, insbesondere darum, sicherzustellen, dass die Möglichkeiten zu den Armen durchsickern und dass die Märkte allen zugänglich und gerecht sind.

**Tabelle 2.1. Sich herausbildende Ansätze zur Unternehmensentwicklung: Die drei Paradigmen**  
(Kapitel 2)

Paradigma 1	Paradigma 2	Paradigma 3
<b>Gezielte Interventionen auf Unternehmensebene</b>	<b>Plus das förderliche Umfeld</b>	<b>Wettbewerbsfähigkeit</b>
Unternehmensentwicklungsdienste Finanzdienstleistungen	Unternehmensentwicklungsdienste Finanzdienstleistungen  (Förderliches) unternehmerisches Umfeld	Unternehmensentwicklungsdienste Finanzdienstleistungen (Förderliches) unternehmerisches Umfeld  Investitionsklima Dafür sorgen, dass die Armen von den Märkten profitieren Wertschöpfungsketten

Bei funktionsfähigen Märkten und der Verbesserung des Investitionsklimas geht es nicht einfach um die Freisetzung von Marktkräften. Es ist ein Ansatz, der der Tatsache Rechnung trägt, dass leistungsfähige Märkte effektive Einrichtungen benötigen und dass eine effiziente Ressourcenallokation nicht immer den Märkten allein überlassen werden kann. Wenn Märkte nicht funktionieren, spricht man von Marktversagen. Es gibt vier allgemeine Bereiche potenziellen Marktversagens: Bereitstellung öffentlicher Güter; Missbrauch von Marktmacht; positive und negative Externalitäten; und asymmetrische Information. In jedem Fall haben die Regierungen dafür zu sorgen, dass die Märkte besser und im Interesse der Allgemeinheit funktionieren.

## Das regulatorische und rechtliche Umfeld: Fragen und Politiken

Das förderliche Wirtschaftsumfeld ist ein breit gefasster Begriff, der eine Reihe von unternehmensfremden Faktoren umfasst, die sich auf die Gründung und das Wachstum von Unternehmen auswirken. Ein gutes unternehmerisches Umfeld versetzt Unternehmer in die Lage, ihre Tätigkeiten zu erweitern, und schafft Anreize für sie, ihr Unternehmen zu formalisieren. Die Erfahrung zeigt, dass ein gutes unternehmerisches Umfeld zu Investitionen anregt und ein höheres Wachstum fördert. Es gibt eindeutige Beweise dafür, dass unangemessene Regelungen, Papierkrieg und bürokratische Hindernisse, langwierige Firmenanmeldungsverfahren, unwirksame Garantien von Eigentumsrechten, Korruption und schwache handelsrechtliche Systeme sich hemmend auf Unternehmen auswirken, insbesondere in ärmeren Ländern.

Unter den vielen Faktoren, die das Umfeld für die Ausübung einer Geschäftstätigkeit beeinflussen, stehen Aspekte des rechtlichen und regulatorischen Umfelds auf den meisten Politikagenden unweigerlich ganz oben. Von besonderer Bedeutung sind: der Rahmen der Rechtsvorschriften über Fragen wie Anmeldung von Gewerbebetrieben, Zulassung, Besteuerung, Beschäftigung, Zugang zu Kredit und anderen Finanzierungsarten, Vertragsdurchsetzung, Schutz von Eigentumsrechten und Konkursverfahren.

Letztlich wird von einer Verbesserung des Wirtschaftsumfelds erwartet, dass sie die Fähigkeit zur Schaffung von Wohlstand, produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit stärkt. In Entwicklungsländern wird dies häufig als Hilfsmechanismus zur Bekämpfung von Armut betrachtet. Ordnungspolitische Maßnahmen stellen

jedoch oft ein Rätsel dar. Es werden ständig Forderungen nach mehr Regelungen beispielsweise zum Schutz der Umwelt, der Arbeitnehmer oder der Verbraucher erhoben, wenn Regelungen aber unausgegoren oder übermäßig kompliziert sind, können sie zu übermäßigen Kosten führen und die Produktivität hemmen.

Regierungen stehen daher vor der schwierigen Aufgabe, für ein ausgewogenes Verhältnis zu sorgen, d.h. verschiedenen Gruppen einen angemessenen Schutz zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Auswirkungen auf die Regulierten nicht unverhältnismäßig sind. Dies ist eine entscheidende Herausforderung, denn es liegt im Interesse der öffentlichen Stellen, der Unternehmen, der Bürger und der Sozialpartner, dass Märkte und Unternehmen effizient funktionieren, und ihr Funktionieren hängt mehr und mehr von dem Regelungsumfeld ab, in dem sie tätig sind.

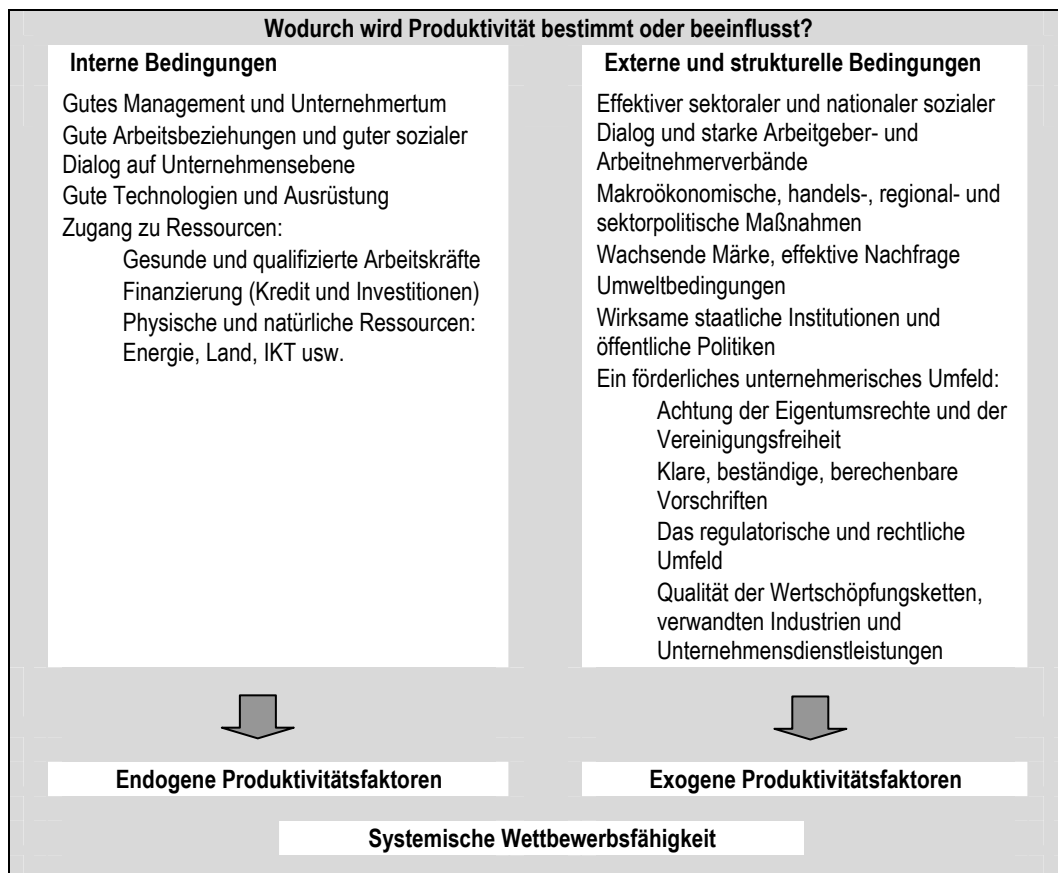
Regelungsreform bedeutet nicht einfach Deregulierung, und es ist auch nicht einfach eine Kostenfrage: es geht vielmehr um angemessene Vorschriften, sinnvolle Vorschriften, effektive und effiziente Vorschriften. Zur Umsetzung öffentlicher Politik bedarf es Vorschriften und Verwaltungsverfahren. Private Unternehmen sind auf einen angemessenen regulatorischen Rahmen angewiesen, damit fairer Wettbewerb gewährleistet ist („gleiche Startbedingungen“), damit die Märkte besser funktionieren (durch Vorschriften über Vertragsdurchsetzung und den Schutz der Rechte an geistigem Eigentum) und damit die Nachhaltigkeit von Märkten sichergestellt wird (durch Vorschriften über Abfallwirtschaft, und Brennstoff- und Energieverwendung).

## Schaffung von Wohlstand und menschenwürdiger Arbeit durch wettbewerbsfähige Unternehmen und Nationen

Wettbewerbsfähigkeit beruht auf Produktivität, und Unternehmen werden zu nachhaltigen Unternehmen, indem sie selbst wettbewerbsfähig sind und in einem Wettbewerbsumfeld tätig sind (Abbildung 4.1, Kapitel 4). Dies ist für das Funktionieren von Märkten, die Erweiterung der Wahlmöglichkeiten, die Förderung von Innovation und die Schaffung von Wohlstand unerlässlich. Das Konzept der Wettbewerbsfähigkeit ist von entscheidender Bedeutung, lässt sich aber nur schwer definieren und messen und ist problematisch, weil für die Wettbewerbsfähigkeit praktisch alles zählt; was am meisten zählt, wird sich im Lauf der Zeit im Zuge der Entwicklung der Volkswirtschaften und Gesellschaften ändern und von einem Standort oder Sektor zum anderen schwanken.

Infolge der Tiefe und Breite des Konzepts der Wettbewerbsfähigkeit besteht allgemeines Einverständnis darüber, dass der beste Ansatz zur Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit über die Bezugnahme auf ein breites Spektrum von Faktoren führt. Es gibt zwei jährlich erstellte internationale Erhebungen zur Wettbewerbsfähigkeit, die sich um eine systematische und ganzheitliche Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit von Nationen bemühen. Hierbei handelt es sich um den Global Competitiveness Report (GCR) und das World Competitiveness Yearbook (WCY). Beide Erhebungen stützen sich auf Sekundärdaten aus nationalen und internationalen Quellen und führen auch spezifische Umfragen unter Wirtschaftsführern/Führungskräften durch. Beide Veröffentlichungen gewichten eine große Anzahl von Variablen, um Gesamtindizes der Wettbewerbsfähigkeit zu erstellen.

**Abbildung 4.1. Interne und externe Produktivitätseinflüsse**  
(Kapitel 4)



Es gibt zwar keine Zauberformel für die Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit, es lassen sich aber allgemeine Tendenzen ausmachen, die auf die relative Bedeutung verschiedener Faktoren je nach dem Entwicklungsstand hindeuten. Insgesamt ist es jedoch so, dass ungeachtet des Entwicklungsstands Faktoren des Wirtschaftsumfelds als Gruppe für Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit zwischen Ländern entscheidender sind als Faktoren auf der Unternehmensebene. Regierungen fällt bei der Förderung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit eindeutig eine Rolle zu, und zwar durch eine öffentliche Politik, die systemische Wettbewerbsfähigkeit betont und Reformen im Wirtschaftsumfeld mit Fort- und Weiterbildung, Investitionen in Forschung und Entwicklung und geeigneten Industrie-, Regional-, Handels-, Investitions- und Wettbewerbspolitiken integriert.

## Nachhaltige wirtschaftliche Integration von Märkten durch Handel und Wertschöpfungsketten

Eine der ältesten Erkenntnisse der Ökonomie lautet, dass die Marktgröße eine wesentliche Determinante des Potenzials von Unternehmen ist, zu wachsen und Größenvorteile zu nutzen, der Möglichkeiten von Ländern, eine stärker diversifizierte, wettbewerbsfähigere und produktivere Volkswirtschaft und damit produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu schaffen und einen höheren Lebensstandard zu erzielen.

Ein förderliches Umfeld wird durch handelspolitische Maßnahmen und das Investitionsklima entscheidend beeinflusst. Die Öffnung einer Volkswirtschaft und ihre Integration in größere Märkte ist ein wichtiger strategischer Schritt zur Erhöhung des Wettbewerbs, zur Verbesserung der Produktivität und zur Förderung der Diversifizierung, dies muss aber mit Umsicht geschehen, weil nicht alle Formen der Integration in die Weltwirtschaft die gleichen Auswirkungen auf das Wachstum und die Arbeitsplätze haben.

Obgleich die Globalisierung beträchtliche langfristige Wohlfahrtsgewinne erbringen kann, sind auf kurze Sicht Schutzmaßnahmen erforderlich, um die Anpassungskosten auf ein Mindestmaß herabzusetzen. Es bedarf geeigneter Politiken, um Entwicklungsländern bei der Überwindung von angebotsseitigen Produktionshemmnissen behilflich zu sein und um Exporteure in die Lage zu versetzen, den Anforderungen internationaler Märkte gerecht zu werden, die Exporte zu diversifizieren und die Wertschöpfung zu steigern. Eine Erleichterung des Handels durch verbesserten Marktzugang, eine Verbesserung der Handelsregeln, eine Förderung des Wachstums von nachhaltigen Wertschöpfungsketten und eine Stärkung der Grundsätze und Praktiken für Ethik und fairen Handel in den Handelsbeziehungen sind sämtlich handelsbezogene Dimensionen der Förderung nachhaltiger Unternehmen.

## Die Rolle des Unternehmertums in der Gesellschaft

Unternehmen sind in immer komplexeren Sozial- und Wirtschaftssystemen tätig, in denen sie nicht nur kommerziellem und wirtschaftlichem Druck ausgesetzt sind, sondern auch sozialem und ökologischem Druck seitens Regierungen, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Verbrauchern und Zulieferern und seitens ihrer Eigentümer, Führungskräfte und Arbeitnehmer.

Die Frage der sozialen Verantwortung von Unternehmen ist nicht neu, sie ist aber in den letzten Jahren stärker in den Vordergrund gerückt. Die Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik aus dem Jahr 1977, die zuletzt im Jahr 2006 aktualisiert worden ist, ist eines der frühesten internationalen Instrumente, die sich mit der sozialen Dimension unternehmerischen Handelns befassen. Konzeptuell gesehen wurzelt die verstärkte Beachtung der Rolle der Unternehmen in der Gesellschaft in der Kernbotschaft nachhaltiger Entwicklung, nämlich dass auf lange Sicht Wirtschaftswachstum, sozialer Zusammenhalt und Umweltschutz Hand in Hand gehen. Durch Förderungsinstrumente wie den Globalen Pakt der Vereinten Nationen und Berichterstattungsmechanismen wie die Globale Berichterstattungsinitiative (GRI) ist das Profil der gesellschafts- und umweltbezogenen Dimensionen unternehmerischen Handelns geschärft worden.

Der Hauptbeitrag, den Unternehmen zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung, produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit leisten können, beruht auf der Gründung und dem Wachstum von existenzfähigen Unternehmen. Dies umfasst geschäftliche Kerntätigkeiten, wie die Erzeugung von sicheren und erschwinglichen Produkten und Dienstleistungen, die Schaffung von Einkommen und Investitionen und die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen. Fortschrittliche Unternehmen sind sich jetzt des Wertes einer Vorreiterrolle bei der Unternehmensverantwortung bewusst, nicht zuletzt deshalb, weil Sozial- und Umweltkriterien zunehmend die Entscheidungen von Verbrauchern und die Investitionsentscheidungen von Einzelpersonen und Institutionen beeinflussen.

Obgleich starke ethische oder normative und oft auch solide geschäftliche Argumente dafür sprechen, dass Unternehmen ethische Werte und Sozial- und Umweltauflagen, wie sie in internationalen Normen und der nationalen Gesetzgebung und Praxis zum Ausdruck kommen, in ihre Tätigkeiten integrieren, heißt das aber nicht, dass alle Unternehmen dies auch tun werden. Damit wird auch die bedeutende Rolle nicht in Abrede gestellt, die dem Staat im Hinblick auf die Aufrechterhaltung von Rechtsvorschriften und Normen – auch soweit sie sich auf die internationalen Arbeitsnormen beziehen – und im Hinblick auf geeignete Förderungsmaßnahmen zur Stimulierung der Gründung und des Wachstums von nachhaltigen Unternehmen zufällt.

Unternehmen können entweder einzeln oder über ihre repräsentativen Verbände einen wertvollen Beitrag zu dem einschlägigen Dialog über öffentliche Politik leisten, indem sie beispielsweise an der Planung nationaler Strategien zur Verringerung von Armut und an geberbasierten Foren, an der Gestaltung der Handels- und Umweltpolitik und an globalen Dialogen über Fragen wie Klimawandel, Artenvielfalt, Geldwäsche, nationale Sicherheit, Korruption und Menschenrechtsfragen mitwirken. Solche Dialoge dienen dazu, die Bedeutung von produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit als globales Ziel zu unterstreichen.

Gleichzeitig gehen vorausschauende, fortschrittliche Unternehmen mehr und mehr dazu über, verantwortungsbewusste geschäftliche Praktiken und Standards zu übernehmen und umzusetzen, um ein positives Zeichen für die nachhaltige Entwicklung des privaten Sektors zu setzen, einschließlich in Entwicklungsländern. Dies wurzelt in einer Reihe von gesellschaftsbezogenen, ethischen und umweltbezogenen Instrumenten, Verhaltenskodizes und Berichterstattungsmechanismen wie den Equator Principles für die Projektfinanzierung und der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) für den Öl-, Gas- und Bergbausektor.

## Finanzielle und physische Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen

Nachhaltige Unternehmen jeder Größe und Art benötigen Zugang zu finanziellen und physischen Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen. Der Begriff finanzielle Infrastruktureinrichtungen bezieht sich auf den Rechts- und Regelungsrahmen für den Finanzsektor und die Institutionen und Systeme, die den Mittlern im Finanzsektor einen effektiven Betrieb ermöglichen. Der Begriff Finanzdienstleistungen bezieht sich auf eine Reihe von Finanzprodukten oder -instrumenten, darunter Kredit, Sparkapital, Versicherung, Pacht, Kapitalbeteiligungen, Zahlungsdienste und Überweisungen.

Inklusive Finanzmärkte sind für die Förderung nachhaltiger Unternehmen unerlässlich, da alle Unternehmen Finanzdienstleistungen benötigen. Kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) werden durch Finanzintermediäre häufig unterversorgt, insbesondere in Entwicklungsländern, und diese „fehlende Mitte“ sollte ein Hauptziel von Maßnahmen zur Stärkung der Inklusivität von Finanzinfrastruktureinrichtungen und -dienstleistungen für nachhaltige Unternehmen sein. Wie das Beispiel der Sozialfinanzierung zeigt, können Finanzdienstleistungen zur Förderung produktiver und menschenwürdiger Arbeit dienen, und ein sehr wirksames und immer mehr eingesetztes Mittel hierfür sind Investitionen, die speziell Sozial- und Umweltfaktoren angehen oder zum Ziel haben.

Physische Infrastruktureinrichtungen sind eine Schlüsselkomponente des Investitionsklimas, da sie die Kosten der Geschäftstätigkeit verringern und Unternehmen und Menschen Zugang zu Märkten verschaffen können. Sie sind entscheidend für die

Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung, die Förderung von Handel und Integration, die Bewältigung der Auswirkungen geographischer Verlagerungen und hoheitlicher Zersplitterung und die Verbesserung des Zugangs zu den Weltmärkten. Sie sind von grundlegender Bedeutung für die menschliche Entwicklung, einschließlich der Erbringung von Gesundheits- und Bildungsdiensten für arme Menschen.

## Humanressourcen: In Menschen investieren

Nachhaltige Unternehmen erkennen Menschen als Quelle von Wettbewerbsvorteilen an und behandeln ihre Beschäftigten sowohl als Vermögenswerte wie auch als Kräfte des Wandels. Angesichts neuer und neu entstehender Produktions- und Arbeitsstrukturen dürften Unternehmenserfolg und Produktivität mehr und mehr von den Humanressourcen abhängen. Aufgrund der Globalisierung sind Investitionen in Menschen wichtiger als je zuvor, und dies bedingt Investitionen in die Qualität des Arbeitslebens durch angemessene betriebliche Organisation, betriebliche Praktiken, Beschäftigungsbedingungen und Entwicklung und Management der Humanressourcen.

Die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität – ja sogar das Überleben – von Unternehmen hängen mehr und mehr von der Fähigkeit ab sicherzustellen, dass die Beschäftigten motiviert, qualifiziert und engagiert sind. Dies lässt sich am besten in einem fortschrittlichen betrieblichen Umfeld erreichen, das durch gegenseitiges Vertrauen und gegenseitige Achtung, Nichtdiskriminierung und gute Arbeitsbeziehungen gekennzeichnet ist. Arbeitnehmer werden durch viele verschiedene Dinge motiviert, und eine positive Arbeitsumgebung hebt nicht nur die Arbeitsmoral, sondern steigert auch die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit. Geeignete betriebliche Praktiken, einschließlich Arbeitsbedingungen, insbesondere soweit sie sich auf den Arbeitsschutz beziehen, sowie gute Arbeitsbeziehungen und Politiken zur Entwicklung der Humanressourcen sind für die Förderung nachhaltiger Unternehmen von entscheidender Bedeutung.

Bei Investitionen in Menschen geht es aber auch um öffentliche Maßnahmen zur Förderung eines qualifikations- und wissensbasierten Ansatzes zur Beschäftigungsfähigkeit. Die Gestaltung und Durchführung von kohärenten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die die Nachfrageseite der Wirtschaft angehen, sind ebenfalls von entscheidender Bedeutung, wenn sichergestellt werden soll, dass das Potenzial einer beschäftigungsfähigen Arbeitnehmerschaft voll ausgeschöpft wird. Der Nutzen von Investitionen in Menschen dürfte größer sein, wenn sie parallel zu allgemeineren Verbesserungen der Grundvoraussetzungen, des Investitionsklimas und in einem geeigneten Rahmen für einen effektiven sozialen Dialog erfolgen.

## Sozialpartner, sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit

Institutionen und Organisationen sind für die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen von Bedeutung. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können in Zusammenarbeit mit den Regierungen unter bestimmten Umständen förderliche und grundlegende Bedingungen für die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen in drei Bereichen schaffen: demokratische Regierungsführung; wirtschaftliche Effizienz; und soziale Gerechtigkeit. Was die Regierungsführung angeht, können sie größere politische Rechenschaftspflicht fördern und ein wirksames Mittel für Dialog und Konfliktbewältigung bieten und damit die Politik transparenter und harmonischer gestalten.

Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden fällt auch eine bedeutende wirtschaftliche Rolle zu. Sie beeinflussen unmittelbar oder mittelbar die Arbeitsbedingungen auf



der Unternehmensebene sowie das Politik- und Regelungsumfeld, in dem Unternehmen tätig sind. Vieles deutet darauf hin, dass ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität sehr positiv sein können. Was die soziale Gerechtigkeit angeht, so können beide Arten von Verbänden bei der Verbesserung der sozialen Einbindung und der Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung eine wichtige Aufgabe erfüllen. Ihr Zusammenwirken mit dem Staat hat auch bedeutende Folgen für die Einkommensverteilung.

Es liegt jedoch auf der Hand, dass nicht alle Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gleichermaßen in der Lage sind, entsprechende positive Beiträge in jedem dieser drei Bereiche zu leisten. Drei wesentliche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um ihr Entwicklungspotenzial zu steigern: Freiheit (das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen); Stärke (ausreichende institutionelle Kapazität); und externe Faktoren (funktionierende und unterstützende Märkte und staatliche Institutionen).

## Abkürzung und Akronyme

---

ADI	Ausländische Direktinvestitionen
BASI	(IAA) Datenbank für Unternehmens- und Sozialinitiativen
BDS	Unternehmensentwicklungsdienste
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEFE	Competency-based Economies through Formation of Enterprise
CEO	Chief Executive Officer
CSR	Soziale Unternehmensverantwortung
DFID	Ministerium für internationale Entwicklung (Vereinigtes Königreich)
DWCP	Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ETI	Ethical Trading Initiative
EU	Europäische Union
EYB	Expand Your Business
GATT	Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GCR	Global Competitiveness Report
GEA	Globale Beschäftigungsagenda
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GRI	Globale Berichterstattungsinitiative
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Deutschland)
HIV/AIDS	Humanes Immuninsuffizienz-Virus/Erworbenes Immundefekt-Syndrom
IBFG	Internationaler Bund Freier Gewerkschaften
IFC	Internationale Finanzierungsgesellschaft
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
IOE	Internationale Arbeitgeber-Organisation
IT	Informationstechnologie

KAB	Know About Business
KKU	Kleinst- und Kleinunternehmen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
MDG	Millenniumsentwicklungsziel
MMW4P	Making markets work for the poor
MNU	Multinationales Unternehmen
NEPAD	Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas
NGO	Nichtstaatliche Organisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PPP	Öffentlich-private Partnerschaften
SARS	Schweres akutes respiratorisches Syndrom
SEED	(IAA) Programm zur Steigerung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinbetrieben
SIDA	Schwedische internationale Agentur für Entwicklungszusammenarbeit
SIYB	Start and Improve Your Business
SRI	Sozial verantwortliches Investieren
TNU	Transnationales Unternehmen
UNCTAD	Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen
UNDAF/CCA	Entwicklungshilferahmen der Vereinten Nationen/Gemeinsame Landesbewertungen
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
UNIDO	Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
WCY	World Competitiveness Yearbook
WEF	Weltwirtschaftsforum
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WIRED	Workforce Innovation in Regional Economic Development
WTO	Welthandelsorganisation

# Kapitel 1

---

## Einleitung – Der Begriff der nachhaltigen Unternehmen

1. Die Förderung des Unternehmertums ist Gegenstand breiter und weitreichender internationaler Diskussionen, und die zentrale Rolle des Privatsektors in allen seinen Formen bei der Bewältigung der großen Herausforderungen, einschließlich der Schaffung von Beschäftigung, wird zunehmend anerkannt. Dem Wunsch des Verwaltungsrats entsprechend nimmt dieser Diskussionsbericht für die Internationale Arbeitskonferenz eine Bestandsaufnahme dieser Entwicklungen und Erfahrungen aus der IAO-Perspektive der menschenwürdigen Arbeit vor, wobei besonderes Gewicht darauf gelegt wird, wie der Beitrag der Unternehmen zu einem produktiven und ausgewogenen Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum gestärkt werden kann. Der Bericht wird die Basis der allgemeinen Aussprache bilden, die zu folgenden Ergebnissen führen soll:

- Eine Bestandsaufnahme der internationalen Debatte über die Rolle des Privatsektors und des nachhaltigen Unternehmertums in der allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung;
- Eine Bewertung der Bedeutung und der Konsequenzen jüngster Tendenzen für die Umsetzung der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit;
- Ein auf der Agenda für menschenwürdige Arbeit aufbauender Beitrag der IAO zu der globalen Debatte über die Rolle des Privatsektors in der allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung;
- Empfehlungen für Maßnahmen der IAO im Hinblick auf kohärente Politiken und Strategien zur Förderung menschenwürdiger Arbeit durch die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen<sup>1</sup>.

2. Die IAO hat sich seit jeher mit Fragen der Arbeitsbedingungen, der Armutsverringerung und der Beschäftigungsförderung befasst, wie sie in der Präambel zur Verfassung und in der 1944 in Philadelphia angenommenen Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation dargelegt sind. Die Rolle der Unternehmen kommt in diesen grundlegenden Texten implizit zum Ausdruck. Erst in jüngerer Zeit haben jedoch die Arbeiten der IAO im Bereich der Unternehmen ihren Niederschlag in bestimmten Urkunden gefunden<sup>2</sup>. Die wichtigste und für die Gründung und Entwick-

---

<sup>1</sup> IAA: *Termin und Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz – Tagesordnung der 96. Tagung (2007) der Internationalen Arbeitskonferenz*, GB.294/2/1, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Genf, Nov. 2005, Abs. 21.

<sup>2</sup> Im Rahmen der IAO-Folgemaßnahmen zum Weltgipfel für soziale Entwicklung (Kopenhagen, März, 1995), der die Bedeutung der KMUs für die Beschäftigung und den Abbau von Armut unterstrich, arbeitete das Amt ein Verwaltungsratsdokument aus – IAA: *The role of enterprise development in employment creation and social progress – An ILO strategy*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 268. Tagung, März 1997, GB.268/ESP/1 –, das schließlich zur Schaffung eines IAA-Programms für Unternehmensentwicklung mit der Bezeichnung SEED (Programm zur Steigerung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinbetrieben) führte.

lung von Unternehmen relevanteste Urkunde ist die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998. Das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, sowie die zugehörige Empfehlung (Nr. 122), die Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984, und die Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, 2002, sind ebenfalls von Bedeutung. Der Ansatz der IAO zur Förderung des Unternehmertums orientiert sich auch an den grundlegenden Arbeitsübereinkommen, an Berichten und Schlussfolgerungen von Internationalen Arbeitskonferenzen der letzten Jahre <sup>3</sup>, an der Dreigliedrigen Grundsatzserklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (2006 aktualisiert) und an der Globalen Beschäftigungsagenda (2003) sowie an aufeinander folgenden Diskussionen ihrer fachlichen Kernelemente und insbesondere des fünften Elements, Förderung menschenwürdiger Beschäftigung durch Unternehmertum <sup>4</sup>. Der Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung aus dem Jahr 2004 liefert ebenfalls wichtige Anhaltspunkte. Die in diesen Instrumenten und Berichten enthaltenen Ansätze spiegeln die aktuellen Entwicklungen im Denken und in der Praxis bei der Förderung des Unternehmertums wider.

3. Der vorliegende Bericht nimmt eine Bestandsaufnahme der internationalen Debatte über die Rolle des privaten Sektors in allen seinen Formen in der allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung vor. Neben anderen Institutionen ist diese Debatte besonders intensiv in der Weltbankgruppe und der OECD geführt worden. Unter dem Blickwinkel menschenwürdiger Arbeit legt dieser Bericht besonderes Gewicht darauf, wie der Beitrag der Unternehmen zu einem produktiven und ausgewogenen Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswachstum gestärkt werden kann. Er gibt einen Überblick über aktuelle Denkweisen, Erfahrungen und sich herauskristallisierende gute Praktiken bei der Förderung von Unternehmen und veranschaulicht, wie sich die Tendenzen und Paradigmen in der letzten Zeit weiterentwickelt haben. Er stellt die Notwendigkeit in den Vordergrund, Wettbewerbsmärkte und ein unternehmerisches Umfeld zu fördern, durch das Wachstum entlang und quer durch Wertschöpfungsketten erleichtert wird, und dies wird in den Kontext der Globalisierung und des Handels gestellt. Unternehmerisches Handeln erfolgt nicht in einem Vakuum; es ist Teil der Gesellschaft und wird durch die Gemeinwesen geprägt – und prägt seinerseits die Gemeinwesen –, in denen es stattfindet. Auf diese bedeutende Tatsache wird im gesamten Bericht immer wieder hingewiesen.

4. Funktionsfähige Märkte und die Förderung des Wachstums von Unternehmen setzen voraus, dass die Institutionen und Leitungssysteme gestärkt werden, die Unternehmen förderlich sind – starke und effiziente Märkte benötigen starke und effektive Institutionen –, und dass die Humanressourcen entwickelt werden, um Innovationen herbeizuführen und die Produktivität zu steigern. Auch dies sind zentrale und immer wiederkehrende Themen in dem Bericht. Eine wesentliche Voraussetzung für das Wachstum von Unternehmen sind gut funktionierende, alle einschließende Finanzmärkte, die einen erheblichen Einfluss auf das Wesen und die Art der Unternehmen in einer

---

<sup>3</sup> Beispielsweise IAA: *Menschenwürdige Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 87. Tagung, Genf, 1999; *Das Defizit an menschenwürdiger Arbeit verringern: Eine globale Herausforderung*, Bericht I (A), Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001; und *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002.

<sup>4</sup> Siehe IAA: *Review of the core elements of the Global Employment Agenda*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 286. Tagung, März 2003, GB.286/ESP/1 (Rev.); und IAA: *Promoting Decent Employment through Entrepreneurship*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, 289. Tagung des IAA-Verwaltungsrats, März 2004, GB.289/ESP/1.

gegebenen Volkswirtschaft haben, je nachdem beispielsweise, ob kurzfristige oder langfristige Finanzierungsinstrumente überwiegen und welche Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung es gibt<sup>5</sup>. Die physische Infrastruktur und Dienstleistungen wie Energieversorgung, Transport und Nachrichtenverbindungen, die das Rückgrat wirtschaftlicher Tätigkeit bilden, haben ebenfalls einen großen Einfluss auf das Wesen und das Wachstum von Unternehmen. Auch diese Fragen werden im vorliegenden Bericht behandelt. Außerdem sind nachhaltiges Unternehmenswachstum und Umweltschutz untrennbar miteinander verknüpft. Dies erfordert neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Regierung, Wirtschaft und Gesellschaft, um sicherzustellen, dass die Qualität des heutigen und künftigen Lebens (und der Beschäftigung) maximiert wird<sup>6</sup>. Daher legt der Bericht dar, was die Förderung nachhaltiger Unternehmen für die IAO bedeuten könnte, und regt Tätigkeitsbereiche und Ansätze an, mit denen das Amt und die Mitgliedsgruppen den Wert der Förderung des nachhaltigen Unternehmertums steigern können, indem die Bedingungen und das Umfeld geschaffen werden, die der Schaffung von Wohlstand und von mehr und besseren Arbeitsplätzen förderlich sind. Die Bedeutung dieses Themas wurde vor kurzem in einer ECOSOC-Ministererklärung wie folgt unterstrichen:

Wir sind von der dringenden Notwendigkeit überzeugt, auf nationaler und internationaler Ebene ein Umfeld zu schaffen, das dem Erreichen voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle als ein Fundament für nachhaltige Entwicklung förderlich ist. Ein Umfeld, durch das Investitionen, Wachstum und Unternehmertum unterstützt werden, ist für die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten unerlässlich. Möglichkeiten für Männer und Frauen, produktive Arbeit unter Bedingungen der Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und Menschenwürde zu erlangen, sind eine unerlässliche Voraussetzung für die Beseitigung von Hunger und Armut, die Verbesserung des wirtschaftlichen und sozialen Wohls aller Menschen, das Erreichen eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums und einer nachhaltigen Entwicklung für alle Nationen und eine alle einschließende und gerechte Globalisierung<sup>7</sup>

## Der Begriff des nachhaltigen Unternehmertums

5. Die Bedeutung des Unternehmertums als Hauptwachstums- und Beschäftigungsquelle kann nicht genug betont werden<sup>8</sup>. Unternehmen – von Kleinstunternehmen über kleine und mittlere Unternehmen bis hin zu großen Unternehmen – sind die Hauptquelle von Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsschaffung und stehen im Mittelpunkt der Wirtschaftstätigkeit und der Entwicklung in nahezu allen Ländern. Wachstum wird vor allem durch die schöpferische Kraft und die harte Arbeit von Unternehmern und Beschäftigten angefacht. Von Gewinnstreben getrieben, führen Unternehmen Innovationen ein, sie investieren und schaffen Beschäftigung und Lohneinkommen. Ihr Beitrag zur Schaffung von Beschäftigung ist von Land zu Land verschieden, unter dem Strich schaffen privatwirtschaftliche Unternehmen jedoch die Mehrheit der Arbeitsplätze, und sie bieten Menschen Gelegenheit, Wissen zu erwerben und ihre Fähigkeiten und

<sup>5</sup> R.G. Rajan und L. Zingales: *Saving capitalism from the capitalists – Unleashing the power of financial markets to create wealth and spread opportunity* (Princeton, Princeton University Press, 2004).

<sup>6</sup> S. Schmidheiny: *Changing course: A global business perspective on development and the environment* (Cambridge, MIT Press, 1992).

<sup>7</sup> Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC): *Draft ministerial declaration of the High-Level Segment on „Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all, and its impact on sustainable development“*, E/2006/L.8, Juli 2006, Abs. 1.

<sup>8</sup> W.J. Baumol: *Entrepreneurship, management and the structure of payoffs* (Cambridge, MIT Press, 1993), insbesondere die Kapitel am Anfang über Unternehmen und Unternehmertum in der Wirtschaftstheorie.

Begabungen zu nutzen und ihr Wohl zu verbessern. Unternehmen liefern die Güter und Dienstleistungen, die jeder benötigt, von Konsumgütern über Gesundheitsversorgung bis zu Nahrungsmitteln und Unterkunft. Unternehmen sind eine bedeutende – oft die hauptsächliche – Steuereinnahmequelle und stellen daher normalerweise das Fundament dar, auf dem die öffentliche Bereitstellung von Gesundheits-, Bildungs- und sonstigen Diensten ruht. Unternehmen sind für alle Volkswirtschaften wichtig, gleich ob sie einen höheren Einkommensstatus anstreben, ob sie sich im Übergang befinden oder ob sie als diversifizierte moderne Volkswirtschaften in hoch innovativen globalisierten Märkten konkurrieren wollen. Unternehmertum und Unternehmungsgeist sind wesentliche Impulse, die Veränderungen und Fortschritte bewirken, indem sie dafür sorgen, dass Volkswirtschaften dynamisch, innovativ und konkurrenzfähig bleiben<sup>9</sup>. Dennoch ist der öffentliche Sektor eine Hauptbeschäftigungsquelle, und er wird bei der Schaffung von Arbeitsplätzen weiterhin eine Rolle spielen. Alle Anzeichen deuten jedoch darauf hin, dass das Unternehmertum und kleine und mittlere Unternehmen im privaten Sektor, einschließlich Genossenschaften oder ähnlicher Organisationen, die ein rasch wachsender Teil der Volkswirtschaft sind, die bedeutendste Quelle neuer Beschäftigungsmöglichkeiten sein werden<sup>10</sup>.

6. In diesem Sinne ist der Begriff des Unternehmens breit gefasst. Ausgehend von Ansätzen im Einklang mit der traditionellen Firmentheorie ist ein Unternehmen eine wirtschaftliche Unternehmung, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer integriert, und seine Tätigkeiten werden unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsverhältnisses, der jeweiligen Produktions- oder Arbeitsmethoden des Unternehmens, der produzierten Menge und des Verkaufspreises dieses Ausstoßes verstanden<sup>11</sup>. Um existenzfähig zu sein, müssen Unternehmen Zugang zu gesunden und qualifizierten Arbeitnehmern haben, und sie müssen gut geführt werden und gut organisiert sein; dies erfordert unternehmerische und Führungsfähigkeiten sowie Möglichkeiten für Arbeitnehmer und Führungskräfte, ihre Kompetenzen und Fähigkeiten weiterzuentwickeln, und ein Umfeld, das die Weitergabe von Wissen und gute betriebliche Praktiken fördert. Diesbezüglich werden Unternehmen von Mechanismen auf betrieblicher, sektoraler und nationaler Ebene für einen effektiven sozialen Dialog profitieren. Unternehmen müssen sicherstellen, dass ihre geschäftlichen Kerntätigkeiten ständig Mehrwert schaffen und effizient und wirksam durchgeführt werden. Unternehmen stehen natürlich in einer Wechselbeziehung mit Kunden und Lieferanten, so dass sie auch Nutzen aus Wertschöpfungsketten ziehen, die durch hochwertige verwandte Industrien gekennzeichnet sind, mit finanzkräftigen Konsumenten und Investoren. Unternehmen benötigen auch ein förderliches Umfeld, das durch offene, auf Regeln beruhende, berechenbare und diskriminierungsfreie Märkte und eine gut geführte Wirtschaft ohne Korruption gekennzeichnet ist<sup>12</sup>.

7. Ein bedeutender Schritt in der Entwicklung des Konzepts eines Unternehmens war die rechtliche Erfindung der Gesellschaft, die von außenstehenden Anteilseignern finanziert wird und deren Haftung begrenzt ist. Diese Rechtsform war „einer der großen

---

<sup>9</sup> W.J. Baumol: *The free market innovation machine – Analysing the growth miracle of capitalism* (Princeton, Princeton University Press, 2002).

<sup>10</sup> IAA: *Review of the core elements of the Global Employment Agenda*, GB.286/ESP/1 (Rev.), Abs. 29.

<sup>11</sup> Eine Definition nach G. Bannock et al: *Dictionary of Economics* (London, The Economist in Verbindung mit Profile Books, 1998), Abs. 98.

<sup>12</sup> Zwischen diesen Ebenen besteht eine systemische Wechselbeziehung. So wie ein schnelles Auto auf einer schlechten Straße nicht weit kommt und eine gute Straße aus einem schlechten kein leistungsfähiges Auto macht, so bedarf es auch einer wechselseitigen symbiotischen Beziehung zwischen Unternehmen und einem guten geschäftlichen Umfeld, wenn Unternehmen nachhaltig sein sollen.

Katalysatoren der Weltgeschichte“ und „die Geburtsstunde der industriellen Revolution“ und des modernen kapitalistischen Systems<sup>13</sup>. Natürlich sind nicht alle Unternehmen in diese Rechtsform gekleidet, aber die Tatsache, dass außenstehende Investoren Unternehmen finanzieren konnten und dass Einzelpersonen nicht persönlichen Konkurs riskieren mussten, wenn sie ein kommerzielles Unternehmen gründeten, förderte eine Explosion von Innovation und unternehmerischer Tätigkeit“ und schuf die Bedingungen für einen „gewaltigen Schritt nach vorn in der Entwicklung von Firmen“<sup>14</sup>. Diese rechtliche Erfindung hat einen Großteil des Handelsrechts beeinflusst, einschließlich seiner Beziehungen zu den Eigentumsrechten, zum Vertragsrecht und zum Konkursrecht. Sie hat auch die Entwicklung des Unternehmenskapitalismus gefördert, der ungeachtet seiner vielen Formen einen historischen Vorläufer hat, der auf dieser rechtlichen Entwicklung beruht<sup>15</sup>.

8. Dieser Bericht führt den Begriff des nachhaltigen Unternehmens ein und trifft damit eine Unterscheidung zwischen der Unternehmensentwicklung an sich und der Entwicklung von nachhaltigen Unternehmen. Der Begriff des nachhaltigen Unternehmertums hängt mit dem allgemeinen Ansatz zur nachhaltigen Entwicklung zusammen, der ursprünglich im Brundtland-Bericht dargelegt wurde als „Formen des Fortschritts, die die Bedürfnisse der Gegenwart erfüllen, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre Bedürfnisse zu erfüllen“<sup>16</sup>, ein Ansatz, der eine ganzheitliche, ausgewogene und integrierte Entwicklungsperspektive postuliert und der später durch Erklärungen etlicher globaler Entwicklungsforen auf hoher Ebene weiter ausgeführt und bekräftigt worden ist, darunter die VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro und der Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 in Kopenhagen. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung beruht zum Teil auf dem Grundsatz, dass Entscheidungen, die auf jeder Ebene der Gesellschaft getroffen werden, ihre möglichen Folgen für die Umwelt berücksichtigen sollten<sup>17</sup>. So geht es bei nachhaltiger Entwicklung um ein Wachstum – basierend auf Artenvielfalt, der Kontrolle umweltschädlicher Tätigkeiten und der Wiederauffüllung erneuerbarer Ressourcen –, das die natürliche Umwelt schützen oder sogar verbessern kann. Dies schließt die verantwortungsbewusste Nutzung teilbarer natürlicher Ressourcen ein, die unmittelbar für die Produktion verwendet werden, wie Bäume, Wasser und Land<sup>18</sup>.

9. Bei nachhaltiger Entwicklung geht es jedoch um mehr als nur Umweltfragen. Sie erfordert die Integration aller drei Säulen der Entwicklung: Wirtschaftswachstum, sozialer Fortschritt und Umweltfragen. Die soziale Dimension der nachhaltigen Entwicklung

<sup>13</sup> J. Micklethwait und A. Wooldridge: *The company – a short history of a revolutionary idea* (London, Weidenfeld and Nicolson, 2003).

<sup>14</sup> P. Ormerod: *Why most things fail ... and how to avoid it* (London, Faber und Faber, 2005), S. 1-16.

<sup>15</sup> A. Chandler and T. Hikino: *Scale and scope – The dynamics of industrial capitalism* (Cambridge, Harvard University Press, 1990).

<sup>16</sup> Diese Definition stammt vom World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) (<http://www.wbcsd.org>), dessen Definition wiederum auf die Definition der nachhaltigen Entwicklung durch die Brundtland-Kommission zurückgeht. Siehe *Unsere gemeinsame Zukunft: Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung* (der Brundtland-Bericht), 1987. Kenner der nachhaltigen Entwicklung werden vielleicht einwenden, dass das Konzept auf die 1972 in Stockholm veranstaltete VN-Konferenz über die menschliche Umwelt zurückgeht, die u. a. zur Gründung von UNEP führte.

<sup>17</sup> Ein grundlegendes Buch zum Thema Unternehmen und nachhaltige Entwicklung ist S. Schmidheiny: *Changing course: A global business perspective on development and the environment*, a.a.O.

<sup>18</sup> Siehe <http://www.greenbiz.com/toolbox/> über Material dazu, wie Unternehmen positiv auf die Umweltherausforderungen reagieren können, die mit den „Triple Bottom Line-Ansatz“ verbunden sind.



beinhaltet normalerweise eine Verpflichtung, „die soziale Integration zu fördern, indem wir uns für den Aufbau stabiler, sicherer und gerechter Gesellschaften einsetzen, die auf der Förderung und dem Schutz aller Menschenrechte sowie auf Nichtdiskriminierung, Toleranz, Achtung der Vielfalt, Chancengleichheit, Solidarität, Sicherheit und der Teilhabe aller Menschen, einschließlich schwacher und benachteiligter Gruppen und Personen, beruhen“<sup>19</sup>. Ein Kernpunkt der sozialen Säule der nachhaltigen Entwicklung ist natürlich die Schaffung sicherer Lebensgrundlagen durch frei gewählte produktive Beschäftigung<sup>20</sup>. Nachhaltige Entwicklung ist somit ein Rahmen für den allgemeinen globalen Dialog über Wachstum und Entwicklung, aber auch für die spezifischere Diskussion der Unternehmensentwicklung, und innerhalb dieses Rahmens bietet sie eine solide Basis für die Debatte über Regulierung und freiwillige Maßnahmen im Bereich der Wirtschaft<sup>21</sup>. Die Haltung der Organisation zur nachhaltigen Entwicklung wurde ursprünglich von der Dreigliedrigen Sachverständigentagung über Umwelt und die Welt der Arbeit festgelegt und vom Verwaltungsrat im Jahr 1992<sup>22</sup> gebilligt und vom Verwaltungsrat zuletzt im Jahr 2005 überprüft<sup>23</sup>.

10. Unter Vermeidung der Fallstricke einer semantischen Auseinandersetzung ist es nützlich, den Begriff „nachhaltiges Unternehmen“ weiter zu analysieren. Getrennt sind die Begriffe „nachhaltig“ und „Unternehmen“ recht gut verständlich, obwohl sie unterschiedlich definiert und in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet werden können. Fügt man die beiden Worte jedoch zusammen, dann wird es sehr schwer, sich auf eine gemeinsame Definition dessen zu verständigen, was „nachhaltiges Unternehmen“ wirklich bedeutet. Unternehmen kann in vielerlei Weise definiert werden: als „eine Unternehmung, insbesondere eine kühne oder schwierige“, einfach als „ein gewerblicher Betrieb“<sup>24</sup> oder mehr wirtschaftlich gesehen als einer der Produktionsfaktoren neben Boden, Arbeit und Kapital<sup>25</sup> oder als „ein oder mehrere Betriebe in gemeinsamem Besitz oder unter gemeinsamer Kontrolle“<sup>26</sup>. In einem IAA-Bericht über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft wurde ein Unternehmen definiert als „eine Wirtschaftseinheit, die sich zum Zweck des Verkaufs oder Tauschhandels mit der Erzeugung von Gütern oder Dienstleistungen befasst“<sup>27</sup>, eine Definition, die natürlich auch gemeinnützige Einrichtungen umfasst. Die OECD definiert ein Unter-

---

<sup>19</sup> *Kopenhagen-Konsens* – eine Zusammenfassung grundsätzlicher Verpflichtungen des Weltgipfel für soziale Entwicklung, Kopenhagen, 1995, Verpflichtung 4.

<sup>20</sup> IAA: *The ILO's contribution to the World Summit on Sustainable Development (Rio + 10)*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 283. Tagung, März 2002, GB.283/ESP/4.

<sup>21</sup> G. Ryder: The social responsibilities of business and workers' rights, in *Labour Education* (Genf, IAA, 2003), Nr. 130, 2003/1, S. 21-24.

<sup>22</sup> IAA: *International cooperation on environment and sustainable development*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 267. Tagung, Nov. 1996, GB.267/ESP/Inf.1.

<sup>23</sup> IAA: *Promoting sustainable development for sustainable livelihoods*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Genf, Nov. 2005, GB.294/ESP/2 (ein Bericht darüber, wie die Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit die Förderung nachhaltiger Entwicklung unterstützt).

<sup>24</sup> *Concise Oxford Dictionary of Current English* (Oxford, Clarendon Press, 1990). Ein ähnliches Spektrum von Definitionen von „Unternehmen“ findet sich in anderen Sprachen.

<sup>25</sup> In diesem Sinne wird Unternehmen natürlich nicht als eine „Einheit“ behandelt, sondern als ein Produktionsfaktor, was vielleicht eher dem Begriff des „Unternehmertums“ entspricht. Eine solche Definition sollte natürlich nicht implizieren, dass Arbeit als eine Ware angesehen wird.

<sup>26</sup> Unternehmensdefinition in G. Bannock et al.: *Dictionary of Economics* (The Economist in Verbindung mit Profile Books, 1998).

<sup>27</sup> IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002, Glossar, S. 179.

nehmen als „ein Rechtssubjekt, das das Recht besitzt, selbständig Geschäfte zu tätigen, beispielsweise Verträge abzuschließen, Eigentum zu besitzen, Verbindlichkeiten einzugehen und Bankkonten zu eröffnen. Es kann aus einem oder mehreren örtlichen Einheiten oder Betrieben bestehen entsprechend Produktionseinheiten an einem geographisch getrennten Ort, in denen eine oder mehrere Personen für das Unternehmen arbeiten, dem sie angehören“<sup>28</sup>. Der Begriff „nachhaltig“ hat mehrere Bedeutungen, beispielsweise einfach „kontinuierlich aufrechterhalten“<sup>29</sup> oder im Entwicklungsjargon „die Bedürfnisse der Gegenwart erfüllen, ohne die Fähigkeit künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu erfüllen“. Obgleich der Begriff der nachhaltigen Entwicklung allgemein verwendet und oft auf die Welt der Arbeit und die Wirtschaft ausgedehnt wird<sup>30</sup>, ist das Konzept des nachhaltigen Unternehmens weniger gebräuchlich und nicht so eindeutig verständlich.

11. Im Gegensatz zu den engen, traditionellen Sichtweisen, die Unternehmen als lineare Input-Output-Beziehungen beschreiben, bei denen es ausschließlich um die Maximierung des kurzfristigen wirtschaftlichen Werts geht, geht ein integrierter Ansatz zur nachhaltigen Unternehmensentwicklung von einer stärker ganzheitlichen, integrierten und langfristigen Sichtweise aus (in Abbildung 1.1 veranschaulicht), die eine stilisierte Unterscheidung zwischen in der Praxis sich überschneidenden und miteinander verzahnten operativen und politischen Bereichen trifft (Mikro-, Makro- und Metaebene). Im Mittelpunkt stehen die nachhaltigen Unternehmen, die eine Reihe unterschiedlicher Stakeholder umfassen, darunter Aktionäre, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Kunden, sowie Beziehungen mit Lieferanten, Regierungen und der Gemeinschaft. Somit „sind Unternehmen Wirtschaftseinheiten, die über fairen Wettbewerb nach Gewinn streben, sie müssen aber auch sozial nützlich sein. Unternehmen tragen zur sozialen Entwicklung bei, indem sie Waren und Dienstleistungen bereitstellen, die nach ethischen Grundsätzen erzeugt werden. Angesichts des erneuerten Bewusstseins der engen Zusammenhänge zwischen sozialer und Unternehmensentwicklung wird von Unternehmen erwartet, dass sie durch geschäftliche Tätigkeiten, die wirtschaftlichen, umweltbezogenen und sozialen Aspekten umfassend Rechnung tragen, eine nachhaltige Gesellschaft schaffen“<sup>31</sup>.

12. Die Mikroebene bezieht sich substantziell auf die Vorgänge innerhalb des Unternehmens oder in dessen unmittelbarer Umgebung (die Verwaltung der personellen und finanziellen Ressourcen und die Verwendung von physischen Ressourcen wie Energie, Transport und Kommunikationssystemen) und auf die unmittelbare Schnittstelle zwischen Unternehmen und ihren Kunden und Lieferanten. Sie bezieht sich auch auf die betriebliche Organisation, unterstützende Netzwerke und Institutionen und damit auf die Rolle, die der soziale Dialog bei der Förderung von nachhaltigen Unternehmen spielt. Auf der Mikroebene muss die Nachhaltigkeit eines Unternehmens daher unter dem Gesichtspunkt der Struktur des Sektors oder des Markts betrachtet werden, in

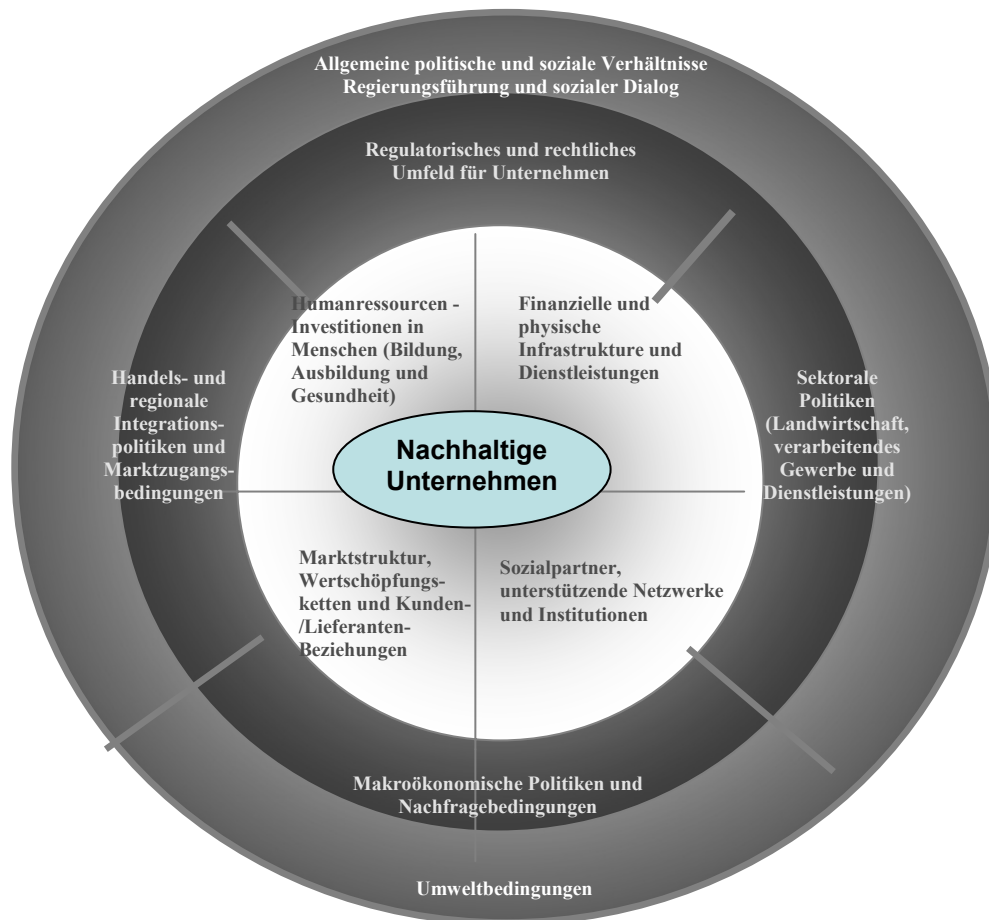
<sup>28</sup> OECD: *Structural and demographic business statistics*, Auszug aus der Ausgabe 2006 (Paris, OECD, 2006), S. 415.

<sup>29</sup> *Concise Oxford Dictionary of Current English*, a.a.O.

<sup>30</sup> Siehe beispielsweise den Globalen Pakt (<http://www.unglobalcompact.org>), WBCSD (<http://www.wbcd.org>) und das International Business Leaders Forum (<http://www.iblf.org>). Siehe auch IAA: *Promoting sustainable development for sustainable livelihoods*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Genf, Nov. 2005, GB.294/ESP/2.

<sup>31</sup> Japan Business Federation: *Employers, be righteous and strong*, Committee on Management and Labour Policy, Japan Business Federation (Nippon Keidanren), Positionspapier, 2006, S. 33.

Abbildung 1.1. Ein integrierter Ansatz zur Entwicklung nachhaltiger Unternehmen



dem es tätig ist, und insbesondere unter dem Gesichtspunkt seiner Beziehung zu den Lieferanten und Kunden entlang der Wertschöpfungskette, was nahe legt, dass die Nachhaltigkeit des Unternehmens in den Zusammenhang der Qualität verwandter Industrien gestellt werden muss. Ein diesbezüglich nützliches Analysewerkzeug ist das klassische Paradigma der industriellen Organisation, nämlich Struktur-Verhalten-Leistungsfähigkeit, wonach die *Marktstruktur* durch die grundlegenden Angebots- und Nachfragebedingungen bestimmt wird, das *Marktverhalten* durch die Anzahl der Käufer und Verkäufer im Markt, die Kostenstrukturen und die Zutrittsbarrieren und die *Leistungsfähigkeit* ein Ergebnis des Preisverhaltens und der Investitionsmuster ist<sup>32</sup>. Die Diskussion wird Wertschöpfungsketten und Fragen der Marktstruktur mit einer allgemeineren Analyse des Marktzugangs verbinden, auch durch die Integration von Unternehmen in die globale Wirtschaft.

13. Entscheidend für die Nachhaltigkeit von Unternehmen sind die verschiedenen unterstützenden Netzwerke und Institutionen der Stakeholder, die für funktionierende Märkte sorgen. Diese unterstützenden Netzwerke und Institutionen beziehen sich speziell auf die Dreigliedrigkeit und den sozialen Dialog, aber auch auf andere Netze, die dazu beitragen, das Vertrauen der Menschen und ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit zu steigern und ihnen Zugang zu umfassenderen Einrichtungen, wie politischen oder staatsbürgerlichen Organen, zu verschaffen. Hierzu gehört die Mitgliedschaft in forma-

<sup>32</sup> F.M. Scherer: *Industrial market structure and economic performance* (Boston, Houghton-Mifflin, 1970).

lisierten Gruppen (wie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände), was oft die Einhaltung gegenseitig vereinbarter oder gemeinsam akzeptierter Regeln, Normen und Sanktionen mit sich bringt; und Vertrauens-, Gegenseitigkeits- und Austauschbeziehungen, durch die die Zusammenarbeit erleichtert, Transaktionskosten verringert und das Eintreten für gemeinsame Interessen verstärkt wird. Das Übereinkommen (Nr. 87) der IAO über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, ist auf jeden Fall von grundlegender Bedeutung. Zu den unterstützenden Netzwerken und Institutionen gehören auch Verbrauchergruppen und Gruppen, die für eine bestimmte Sache eintreten oder besondere Interessen vertreten, sowie Normensetzungs- und Zertifizierungsgremien, die für besser funktionierende Märkte sorgen.

14. Die Mikroebene umfasst auch die verschiedenen Ressourcen, die bewirken, dass ein Unternehmen nachhaltig ist. Hierzu gehören die natürlichen Ressourcen, die alle Unternehmen in ihren Tätigkeiten nutzen, wie Wasser und Energie, und die physischen Ressourcen bzw. Infrastruktureinrichtungen, die hauptsächlich Energie, Transport und Kommunikationssysteme umfassen. Finanzdienstleistungen sind sehr wichtig, weil sie die Gründung und das Wachstum nachhaltiger Unternehmen unmittelbar unterstützen und sie auch einen großen Einfluss darauf haben, wie die natürlichen und physischen Ressourcen verwaltet und genutzt werden. Besondere Beachtung wird daher einer Erörterung der Stärkung der Finanzinfrastruktur und -dienstleistungen für nachhaltige Unternehmen geschenkt. Sehr wichtig sind die Humanressourcen, die die Bildung, die Fähigkeiten, das Wissen und die gute Gesundheit umfassen, die zusammen Arbeitnehmer und Arbeitgeber in die Lage versetzen, sich produktiv zu betätigen, um ihre Existenzsicherungsziele auf der Grundlage menschenwürdiger Arbeit zu verfolgen und zu erreichen. Nachhaltige Unternehmen sind diejenigen, die dieser Ressource einen echten Wert beimessen und sicherstellen, dass alle, die mit den Tätigkeiten des Unternehmens befasst sind, über entsprechende Qualifikationen, Fähigkeiten und Möglichkeiten des lebenslangen Lernens verfügen. Nachhaltige Unternehmen wissen auch, wie wichtig es ist, ihren Arbeitnehmern einen sozialen Schutz im Einklang mit den entsprechenden internationalen Arbeitsnormen zu bieten <sup>33</sup>.

15. Auf der nächsten Ebene – der Makroebene – gibt es eine Reihe von Politikbereichen, die für die Wettbewerbsbedingungen und das förderliche Umfeld und die Nachhaltigkeit und das Wachstumspotential von Unternehmen unmittelbar bestimmend sind. Hierbei handelt es sich um die makroökonomischen Politiken (Steuerpolitik, Geldpolitik, Wechselkurse), insbesondere diejenigen, die sich auf die Nachfragebedingungen auswirken; spezifische Politiken auf der sektoralen Ebene – Landwirtschaft, verarbeitendes Gewerbe und Dienstleistungen – sowie geographische oder regionale Politiken zur Unternehmensentwicklung, Investitionsförderungs- und Industriepolitiken; Politiken im Bereich des Handels und der regionalen Integration sowie des Marktzugangs; und das spezifische regulatorische und rechtliche Umfeld für geschäftliche Betätigung, welches ein ganzes Spektrum von Faktoren umfasst, darunter Zulassung und Eintragung von Unternehmen, Vertragsdurchsetzung, Schutz von Investoren und Arbeitnehmern und Konkursrecht.

16. Auf der nächsten Ebene – der Metaebene – gibt es die allgemeinen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und umweltspezifischen Bedingungen, die u.a. für die Qualität der Institutionen und der Regierungs- und Verwaltungsführung in einer Gesellschaft maßgeblich sind. Hierzu gehören eine Reihe von Faktoren, die vielleicht nicht unbedingt unternehmensspezifisch sind, die aber die breitere privatwirtschaftliche Entwicklung und

<sup>33</sup> R. Silva und M. Humblet: *Standards for the XXI<sup>st</sup> century – Social security* (Genf, IAA, 2002).

allgemeine gesellschaftliche Ergebnisse wie Stabilität, Integration und das Anliegen von Herausforderungen wie Ungleichheit und Korruption nachhaltig beeinflussen. Die nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Umwelt wird auf dieser Ebene ebenso erfasst wie Fragen der Regierungsführung und die Rolle, die der soziale Dialog bei der Förderung angemessener Bedingungen für nachhaltige Unternehmen spielen kann.

17. Kollektivverhandlungen sind ein Kernbestandteil des umfassenderen Konzepts des sozialen Dialogs, auf dem die IAO selbst basiert<sup>34</sup>. Diesbezüglich wurde in der von der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2002 verabschiedeten Entschließung über Dreigliedrigkeit und sozialen Dialog festgestellt, dass „legitime, unabhängige und demokratische Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, die in einen Dialog und Kollektivverhandlungen eintreten, eine Tradition des sozialen Friedens auf der Grundlage freier Verhandlungen und des Ausgleichs gegensätzlicher Interessen begründen“<sup>35</sup>. Eine der Hauptaufgaben der IAO ist es nach wie vor, die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen zu fördern als Teil einer guten Arbeitsmarktverwaltung, was zur Entwicklung von nachhaltigen Unternehmen und zu einem nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt beiträgt. Gute Arbeitsbeziehungen sind daher auf der Mikro-, Makro- und Metaebene von Bedeutung, und sie sind auch wichtig für die Förderung des Wachstums von nachhaltigen Unternehmen sowie für den Umgang mit Unternehmenskonkursen, auch durch sozialverantwortliche Unternehmensumstrukturierungen und gerechte Konkursverfahren.

18. Da es viele Arten von Unternehmen gibt (Heimarbeitsbetriebe, Betriebe der informellen Wirtschaft, Einzelunternehmen, Aktiengesellschaften, Familienbetriebe, Genossenschaften usw.) und sie in unterschiedlichen Kontexten tätig sind (verschiedene Sektoren, Arten von Märkten, Rechtsordnungen usw.), ist auch die Wahrnehmung dessen, was sie nachhaltig macht, in welchem Zeitrahmen (kurz-, mittel- oder langfristig) und aus wessen Perspektive (Arbeitnehmer, Führungskräfte, Eigentümer usw.), sehr verschieden. Was ein ambulante Kleinstunternehmer, der auf einer Straße in Lagos Eier verkauft, am besten tun könnte, um den Eierverkauf nachhaltiger zu gestalten, dürfte sehr verschieden sein von dem, was der CEO eines multinationalen Unternehmens in Amsterdam als wichtig ansehen könnte, um sein Unternehmen nachhaltig zu gestalten. Ebenso dürfte Nachhaltigkeit in einem Familienbetrieb anders verstanden werden als in einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Alle Unternehmen müssen jedoch, ohne diese Unterschiede unterbewerten zu wollen, existenzfähig sein – d.h. machbar, durchführbar, insbesondere von einem wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen ... fähig, in einem bestimmten Klima zu leben oder zu existieren, usw.“<sup>36</sup>, während sie sich gleichzeitig der Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auf das soziale, politische und natürliche Umfeld, in dem sie tätig sind, bewusst sein müssen. Um nachhaltig zu sein, müssen Gewinne erwirtschaftet werden, aber über Gewinne hinaus gibt es andere Dimensionen, die mehr und mehr berücksichtigt werden, wie Sozial- und Umweltdimensionen. In diesem allgemeinen Sinn wird der Begriff „nachhaltige Unternehmen“ im vorliegenden Bericht verwendet, und zwar unter dem Gesichtspunkt sowohl der internen als auch der externen Bedingungen, die es Unternehmen gestatten, sich im Wettbewerb auf den Märkten zu

---

<sup>34</sup> „Sozialer Dialog“ umfasst nach der Definition der IAO alle Arten von Verhandlungen und Konsultationen oder einfach den Austausch von Informationen unter Vertretern von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern über Fragen von gemeinsamem Interesse im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

<sup>35</sup> IAA: *Provisional Record* Nr. 21, Bericht des Entschließungsausschusses, Internationale Arbeitskonferenz, Genf, 90. Tagung, 2002, S. 21/24-21/26, zitiert in IAA: *Collective bargaining and the Decent Work Agenda*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Nov. 2006, GB.297/ESP/2, Abs. 4.

<sup>36</sup> *Concise Oxford Dictionary of Current English* (Oxford, Clarendon Press, 1990).

behaupten, zu wachsen und Gewinne zu erwirtschaften und menschenwürdige Arbeitsplätze zu schaffen. Außerdem geht es bei der Förderung nachhaltiger Unternehmen nicht nur um die Förderung des Wachstums bestehender Unternehmen, sondern auch um die Schaffung neuer Unternehmen, da beide Dimensionen vom Standpunkt der produktiven Beschäftigung, der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze und der nachhaltigen Entwicklung wichtig sind.

19. Das Konzept der nachhaltigen Unternehmen beinhaltet rechtliche, soziale und ethische Parameter. Natürlich können bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten wie der Handel mit illegalen Drogen oder mit Waffen lukrativ sein, sie können aber nicht als nachhaltig bezeichnet werden; das Gleiche gilt für Unternehmen, die Kinder- oder Zwangsarbeit einsetzen. Um nachhaltig zu sein, muss ein Unternehmen existenzfähig sein, aber illegale Tätigkeiten sind natürlich nicht nachhaltig, wenngleich anerkannt werden sollte, dass Unternehmen die zivil- und strafrechtlichen Vorschriften in sehr unterschiedlichem Ausmaß einhalten. Es steht auch fest, dass privatwirtschaftliche Unternehmen nicht immer alle sozialen Kosten ihrer Geschäftstätigkeit internalisieren. Daher fällt den Regierungen eine regulatorische Rolle zu, um sicherzustellen, dass national und in zunehmendem Maß international festgelegte Normen eingehalten werden, beispielsweise in Bezug auf Arbeitsschutznormen oder die gesundheitlichen oder umweltspezifischen Auswirkungen bestimmter Geschäftstätigkeiten (darunter Werbe-standards für Tabakunternehmen oder Sicherheits- und Gesundheitsstandards für Lebensmittelhersteller). Wenn ein sich selbst überlassener Markt Ressourcen nicht effizient verwendet, dann fällt der Regierung die Aufgabe zu, beispielsweise durch Wettbewerbs- oder Antitrust-Politik oder die Bereitstellung von öffentlichen Gütern zu einem besseren Funktionieren der Märkte beizutragen. Im Rahmen der Förderung nachhaltiger Unternehmen müssen die Regierungen daher unbedingt dafür sorgen, dass die Bedingungen der Gründung und dem Wachstum von Unternehmen förderlich sind, dass Rechtsnormen eingehalten werden und dass Fälle von Marktversagen angegangen werden. Da es zu Funktionsstörungen von Märkten kommen kann, wenn Regierungen sowohl zu viel als auch zu wenig intervenieren, müssen Regierungen auf ein ausgewogenes Verhältnis achten, wobei das Schwergewicht auf „smarte“ Vorschriften gelegt werden sollte.

## Eine neue Rolle für Unternehmen in der Gesellschaft: Die Marktwirtschaft und Globalisierung

20. Die Entwicklung des heutigen Denkens über Unternehmen und die Marktwirtschaft wurzelt in grundlegenden gesellschaftlichen Veränderungen, die auf Faktoren wie das Ende des Kalten Krieges, der Zusammenbruch der bipolaren Welt und eine Neubewertung der Rolle der Regierung in der Wirtschaft zurückgeführt werden können. Überall in der Welt und natürlich vor allem in den so genannten Übergangswirtschaften kam es zu einer allgemeinen Verlagerung von der zentralen Planung von oben nach unten zu marktorientierten Ansätzen von unten nach oben, mit einer Tendenz zu Reformen des öffentlichen Sektors und einem neuen Gleichgewicht zwischen der Rolle des Staates, der Gesellschaft und dem Markt sowie einer erneuerten Betonung der Rolle der Unternehmen in der Gesellschaft. In vielen Entwicklungsländern nahmen das Interesse und die Unterstützung für Klein- und Kleinstunternehmen und Finanzdienstleistungen für Existenz- und Erwerbzwecke durch Mikrofinanzinstitute, die auf bestimmte benachteiligte Gruppen wie Frauen oder die Landlosen abzielten, sprunghaft zu. Regierungen – oft zusammen mit Gebern – stellten prompt Unterstützung zur Entwicklung von Unternehmen und des Finanzwesens in allen Formen bereit, in der Überzeugung, dass die Förderung von Unternehmungsgeist und Unternehmertum eine wesentliche Voraus-

setzung für die Schaffung eines breiten Wachstums und von wirtschaftlichen Möglichkeiten für alle sei <sup>37</sup>.

21. Parallel zu dieser erneuerten Betonung des Unternehmertums und des privaten Sektors auf nationaler Ebene haben sich die Wettbewerbsbedingungen weltweit und die Methoden der Wirtschaftstätigkeit mit dem Aufkommen der Globalisierung fundamental verändert. Erstens sind die einheimischen Unternehmen in den Bereichen verarbeitendes Gewerbe, Dienstleistungen und Landwirtschaft der Auslandskonkurrenz ausgesetzt worden. Im Jahr 1990 belief sich der Gesamthandel mit Waren und Dienstleistungen auf 32 Prozent des BIP für die OECD-Länder und 34 Prozent für die Schwellen- oder Entwicklungsländer. Für 2001 betragen die betreffenden Zahlen 38 Prozent und 49 Prozent. Im Zeitraum zwischen 1994 und 2004 hat sich der Wert des Weltwarenhandels (Ausfuhren und Einfuhren) mehr als verdoppelt. Diese Zunahme des Handels ist zu einem großen Teil auf erhebliche Verbesserungen und Kostensenkungen im Transport- und Telekommunikationsbereich zurückzuführen. Zweitens hat die Kapitalmobilität erheblich zugenommen, wodurch auch wie im Fall des Handels der Zugang zu Technologie, Qualifikationen und internationalen Märkten erweitert worden ist. Die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) haben weltweit enorm zugenommen, während des Zeitraums zwischen 1990 und 2004 gemessen am BIP um 60 Prozent, wobei die größte Zunahme – um das Fünffache – bei den ADI in Länder mit niedrigem Einkommen zu verzeichnen war <sup>38</sup>. Somit stehen die Regierungen vor der gestiegenen Herausforderung sicherzustellen, dass ihre Volkswirtschaften international wettbewerbsfähig sind, um Auslandskapital anzuziehen. Drittens spielt die Zunahme der wissensbasierten Wirtschaft eine entscheidende Rolle bei der Steigerung der Produktivität und damit der Wettbewerbsfähigkeit. Zur Entwicklung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit müssen Unternehmen mit den internationalen Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) und im Wissensmanagement Schritt halten. Dies hat viele Regierungen dazu veranlasst, der Förderung des Unternehmertums, der Verbesserung der Humanressourcen und der Entwicklung von Verbindungen zwischen Unternehmen und Wissenschaft weit mehr Aufmerksamkeit zu schenken.

22. Die Zunahme der Globalisierung und die Erweiterung und Vertiefung der Rolle des privaten Sektors in der inländischen Wirtschaft haben zu neuen Herausforderungen und Möglichkeiten geführt. In vielen Ländern überlässt die Regierung jetzt dem privaten Sektor die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, die sie in der Vergangenheit allein bereitgestellt hat, und mit der Zunahme der Globalisierung müssen die Regierungen ihre Regulierungs- und Förderungsrolle in einem breiteren Zusammenhang prüfen. So müssen beispielsweise die Investitions-, Steuer- und Wettbewerbspolitiken jetzt alle nicht nur im Licht der inländischen Wirtschaft, sondern zunehmend auch unter Berücksichtigung regionaler oder sogar globaler Erwägungen geprüft werden. In zahlreichen Ländern gibt es regelmäßige öffentlich-private Dialoge und formelle Partnerschaften für die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen wie Bau und Betrieb

---

<sup>37</sup> Geber erstellten Mitte der neunziger Jahre Leitlinien für vorbildliche Praktiken im Bereich der Unternehmensentwicklungsdienste und der Unternehmensfinanzierung, und ein Großteil der heutigen Vorstellungen in diesem Bereich wurde durch gemeinsame Forschungen und Programme von Gebern und Regierungen verbreitet. Das Donor Committee for Enterprise Development erstellte das „Pink Book“ über „Micro and small enterprise finance: Guiding principles for selecting and supporting intermediaries“ und das „Blue Book“ über „Business development services for small enterprises: Guiding principles for donor intervention“ und billigte vom OECD-Entwicklungshilfausschuss (DAC) ausgearbeitete Grundsatzpapiere über Kleinstunternehmen und den informellen Sektor und über Entwicklungszusammenarbeit zur Unterstützung der Entwicklung des privaten Sektors. Siehe <http://www.sedonors.org>.

<sup>38</sup> Weltbank: *Global development finance 2006* (Washington, Weltbank, 2006).

von Infrastruktureinrichtungen. Vielfach ist eine Zunahme des so genannten dritten Sektors oder sozialen Sektors zu verzeichnen gewesen – der zumindest teilweise Unternehmen umfasst, die sich hauptsächlich von sozialen Zielen leiten lassen. In manchen Ländern hat sich die Wahrnehmung der Rolle der Unternehmen in der Gesellschaft gewandelt, wobei mehr und mehr Aufmerksamkeit der Frage geschenkt wird, wie Gewinne erwirtschaftet werden und wie die Unternehmen sich in Bezug auf ihre Tätigkeiten und Interaktionen mit anderen verhalten.

23. Durch die Globalisierung haben sich die wirtschaftlichen, sozialen und umweltspezifischen Herausforderungen, vor die Unternehmen gestellt sind, verschärft. Herausragende Beispiele hierfür sind die Auswirkungen der zunehmenden Bedrohung durch den globalen Terrorismus auf die Unternehmen, die globale Herausforderung durch Computerviren und andere Bedrohungen der Integrität und Sicherheit von IT-Systemen und die wirtschaftlichen sowie sozialen Auswirkungen von Gesundheitskrisen wie SARS und die Vogelgrippe. Herausforderungen wie lokale Umweltzerstörungen, der globale Klimawandel, die zunehmende Stärke und Vielfalt von Interessenverbänden und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, ethnische Konflikte, HIV/Aids und schwache Gesundheits- und Bildungssysteme sind Merkmale von Gesellschaften, die die Kosten und Risiken unternehmerischen Handelns unmittelbar steigern, aber auch neue Chancen und Herausforderungen mit sich bringen können. So hat die starke Verbreitung von HIV/Aids in vielen Ländern zur Folge, dass die Betriebskosten steigen, Lieferketten unterbrochen werden, Einstellungs-, Ausbildungs- und sonstige Personalkosten, Sicherheitskosten und Versicherungskosten und schließlich nicht nur die Arbeitskosten, sondern auch die Kapitalkosten zunehmen. Solche Sozial- und Umweltfaktoren können sowohl kurzfristige als auch langfristige Finanz-, Markt- und Ruf Risiken entstehen lassen und die Kosten geschäftlicher Tätigkeiten in die Höhe treiben. Unternehmen, die diese Herausforderungen verstehen und angehen, können ihr Risikomanagement verbessern, ihre Kosten senken, ihre Ressourceneffizienz verbessern und ihre Produktivität und Rentabilität steigern. Kurzum, sie können zu nachhaltigeren Unternehmen werden. Außerdem entwickeln einige der erfolgreichsten und innovativsten Unternehmen neue Produkte, Dienstleistungen und Technologien, und sie ändern sogar ihre Geschäftsmodelle, um soziale und umweltspezifische Herausforderungen anzugehen, und so werden aus solchen Herausforderungen Chancen zur Stärkung der Innovationskraft, zur Erhöhung der Wertschöpfung und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.

24. Alle diese Veränderungen haben zu einer neuen und sich weiter entwickelnden Beziehung zwischen Wirtschaft und Entwicklung geführt. Die Wirtschaft „muss mit den Regierungen und anderen gesellschaftlichen Akteuren zusammenarbeiten, um Wissenschaft, Technologie und Wissen weltweit zu mobilisieren, damit die ineinander greifenden Krisen infolge von Hunger, Krankheit, Umweltzerstörung und Konflikten, durch die Fortschritte der Entwicklungsländer behindert werden“<sup>39</sup>, angegangen werden. Überdies wird weithin anerkannt, dass „ein Großteil der Menschheit aufgrund des Fehlens breit angelegter Wirtschaftstätigkeit zu Leid verdammt ist, nicht aufgrund ihres Vorhandenseins. Was utopisch ist, ist die Vorstellung, dass Armut ohne das aktive Engagement der Wirtschaft bewältigt werden kann“<sup>40</sup>. Es besteht eine symbiotische Beziehung zwischen

<sup>39</sup> VN-Generalsekretär Kofi Annan, zitiert im Vorwort, UNDP/IBLF: *Business and the Millennium Development Goals: A framework for action*, eine gemeinsame Veröffentlichung des UNDP und des International Business Leaders Forum (2003).

<sup>40</sup> VN-Generalsekretär Kofi Annan, zitiert in *Joint views of the International Organisation of Employers (IOE) and the International Chamber of Commerce (ICC) to the ECOSOC High-Level Segment, 3.-5. Juli 2006, Genf* (Genf, IOE/ICC, 2006), S. 1.



Unternehmertum und Entwicklung – die Wirtschaft gedeiht dort, wo die Gesellschaft gedeiht –, und der private Sektor muss den Ländern dabei helfen, die Millenniumsentwicklungsziele zu erreichen, nicht zuletzt das Ziel, den Anteil der Bevölkerung, der mit weniger als 1 US-Dollar pro Tag auskommen muss, zu halbieren, während das Millenniumsentwicklungsziel 8 festlegt, dass die internationalen Anstrengungen durch eine globale Entwicklungspartnerschaft, einschließlich der Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor, unterstützt werden sollten<sup>41</sup>. Am besten und nachhaltigsten kann die Privatwirtschaft die Entwicklung jedoch durch das Streben nach Gewinn und die Schaffung von Mehrwert unterstützen. Daher hat die Schaffung angemessener Bedingungen für die Unternehmensentwicklung hohe Priorität in der Entwicklungspolitik und für die Agenda für menschenwürdige Arbeit.

25. Es liegt auf der Hand, dass die Bedingungen für die Ausübung einer Geschäftstätigkeit und die Aussichten für nachhaltiges Unternehmertum von Land zu Land und selbst innerhalb jedes Landes verschieden sind. Das Umfeld, gleich ob es sich um die allgemeinen zivilen und politischen Institutionen oder Prozesse, den Stand der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung oder die der Gründung und dem Wachstum von Unternehmen förderlichen unternehmensspezifischeren Faktoren handelt, spielt eine entscheidende Rolle. Einige dieser Herausforderungen, vor die Unternehmen gestellt sind, werden in Kasten 1.1 veranschaulicht. Ein Kernargument in diesem Bericht lautet, dass Regierungen die Möglichkeit haben, für besser funktionierende Märkte und einen besser funktionierenden Wettbewerb zu sorgen, indem sie die Ausübung einer Geschäftstätigkeit erleichtern und verbilligen und Art und Ausmaß der Regulierung bestimmen. Die Freisetzung der Kräfte des Unternehmertums und des Wettbewerbs ist von entscheidender Bedeutung für die Förderung der Beschäftigung und die Schaffung von menschenwürdiger Arbeit, aber Wettbewerbsmärkte bewirken nicht unbedingt einen Ausgleich zwischen privaten Interessen und dem öffentlichen Wohl. Daher sind Vorschriften erforderlich, um sicherzustellen, dass Arbeitnehmer ein angemessenes Arbeitsumfeld erfahren, dass die Interessen von Arbeitgebern beispielsweise in Bezug auf Eigentumsrechte und die Durchsetzung vertragsrechtlicher Vorschriften geschützt und dass die Interessen der Verbraucher gewahrt werden (Kapitel 5). Institutionen, einschließlich repräsentativer Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, fällt bei der Förderung von offenen, wettbewerbsorientierten, auf Regeln beruhenden Märkten ebenfalls eine entscheidende Rolle zu. In einer Zeit wirtschaftlicher Verflechtung und allgegenwärtiger Globalisierung wird Regierungen, Arbeitnehmern und Arbeitgebern zunehmend bewusst, dass die Nachhaltigkeit von Unternehmen nicht nur durch ihr einheimisches Umfeld, sondern auch durch das allgemeinere internationale Umfeld, in dem sie, ihre Verbraucher und ihre Lieferanten tätig sind, erheblich beeinflusst wird.

---

<sup>41</sup> VN-Millenniumsentwicklungsziele (2000), online unter <http://www.un.org/millenniumgoals>.

**Kasten 1.1****Die mit der Förderung von Unternehmen verbundene Herausforderung – die Bedeutung eines für Unternehmen förderlichen Umfelds**

In Indien kann es bis zu acht Tage dauern, bis eine typische Fracht die 2.150 Kilometer zwischen den beiden großen indischen Metropolen Kalkutta und Mumbai auf dem Straßenweg zurückgelegt hat. Grund dafür sind Stopps an verschiedenen Kontrollpunkten, u.a. wegen Steuerprüfungen, der Zahlung von Mautgebühren, Kontrollen an den einzelstaatlichen Grenzen, Einschränkungen des Lastwagenverkehrs aus Sicherheitsgründen oder aufgrund verstopfter Straßen, vom Zustand der Straßen selbst ganz zu schweigen. Normalerweise kommt der Lastwagen am Morgen des achten Tages beim Kunden in Mumbai an, mit einer Durchschnittsgeschwindigkeit von 11 Kilometern pro Stunde und nach 32-stündiger Wartezeit an Mautstellen und Kontrollpunkten.

Quelle: „The long journey“, in einem Bericht über die indische Wirtschaft, in *The Economist*, 3.-9. Juni 2006.

In Australien sind für die Gründung eines Unternehmens zwei Formalitäten und zwei Tage erforderlich, in Mosambik sind es dagegen 14 Formalitäten und 153 Tage. In Singapur erfordert die Zollabfertigung von Waren sieben Stunden und zwei Unterschriften, in Bangladesch sind hierfür aber sieben Tage und 38 Unterschriften erforderlich. Wenn man in Bosnien-Herzegowina ein Warenhaus bauen wollte, würden die Gebühren für die Strom- und sonstigen Anschlüsse und die Erfüllung der Bauauflagen das 87fache des Durchschnittseinkommens erreichen, und wenn man in Sierra Leone alle Unternehmenssteuern zahlen würde, würden sie 164 Prozent des Bruttogewinns des Unternehmens aufzehren.

Quelle: *Doing business in 2006*, Weltbank/IFC.

Nach Angaben der Weltbank ist die informelle Wirtschaft Brasiliens riesig und machte im Jahr 2003 nahezu 40 Prozent des Volkseinkommens aus. Dies wird durch die Manager-Meinungsumfrage des Weltwirtschaftsforums bestätigt, wonach Brasilien hinsichtlich der Größe seines informellen Sektors unter 125 Ländern den 91. Platz einnimmt. Es wird davon ausgegangen, dass der überdimensionierte informelle Sektor für nahezu die Hälfte aller Hemmnisse für das Wachstum der Arbeitsproduktivität im Land verantwortlich ist. Er ist in allen Wirtschaftssektoren anzutreffen und umfasst Unternehmen, die teilweise oder ganz außerhalb des Gesetzes operieren und sich komparative Vorteile gegenüber regulären Unternehmen verschaffen, indem sie entweder Steuern und Sozialabgaben hinterziehen, Sicherheits- und Produktqualitätsvorschriften ignorieren oder die Rechte des geistigen Eigentums missachten. Das Vorhandensein dieser florierenden Parallelwirtschaft schmälert die Entwicklungsaussichten des Landes, nicht nur weil sie gesetzestreuem Firmen Marktanteile und Gewinne entzieht und damit ihre Fähigkeit untergräbt, in F&E, Innovation und Ausbildung zu investieren, sondern auch weil sie die Gesamtproduktivität der Volkswirtschaft drückt.

Quelle: *Global Competitiveness Report 2006-2007*, Weltwirtschaftsforum, S. 38.

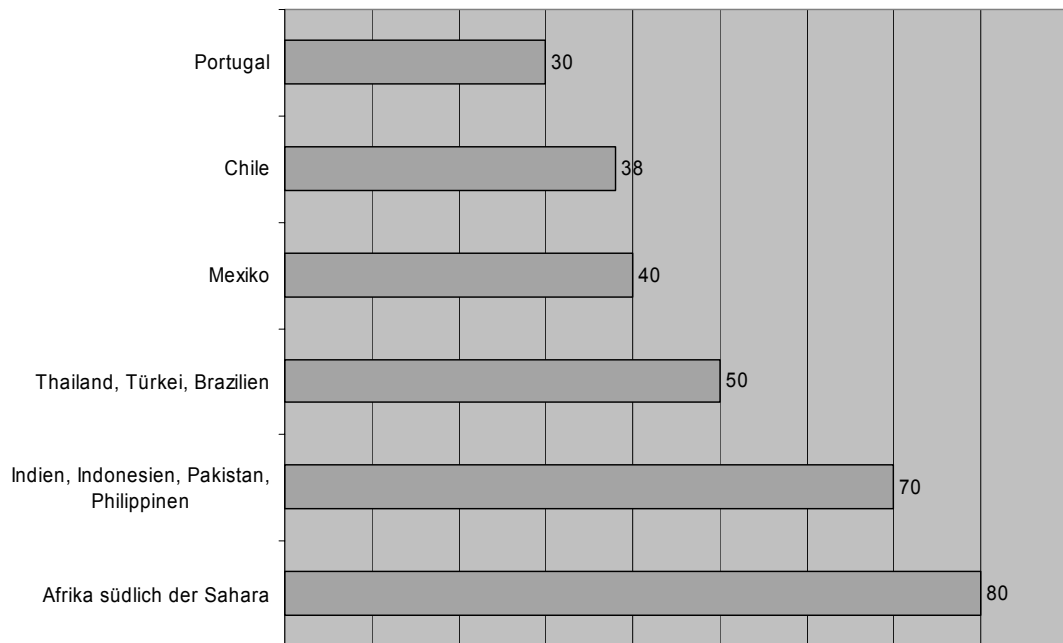
## Die Unternehmensvielfalt

26. Unternehmen gibt es in einer großen Vielfalt von Formen und Größen. In vielen Ländern kann ein erheblicher Teil der gesamten Wirtschaftstätigkeit als informell eingestuft werden<sup>42</sup>. Wie in Abbildung 1.2 gezeigt, steht die Größe der informellen Wirtschaft im umgekehrten Verhältnis zum Stand der Entwicklung. Der größte Teil der Wirtschaftstätigkeit in Ländern mit niedrigem Einkommen besteht normalerweise aus informellen Tätigkeiten – in der Regel in der Größenordnung von 70 Prozent der

<sup>42</sup> Die Definitionen der informellen Wirtschaft schwanken (siehe IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, 90. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2002), und jedes gegebene Unternehmen könnte in mancherlei Hinsicht formell sein, beispielsweise im strengen Sinne der rechtmäßigen Registrierung, in anderer Hinsicht aber informell, beispielsweise weil es sich den Steuer- oder Arbeitsgesetzen entzieht. Siehe die IAA-Webseiten zur informellen Wirtschaft unter <http://www.ilo.org/dyn/infoccon/iebrowse.home>.

**Abbildung 1.2. Ein integrierter Ansatz zur Entwicklung nachhaltiger Unternehmen**

**Geschätzter Anteil der nichtlandwirtschaftlichen Erwerbstätigen, der informell tätig ist**



Quelle: Weltbank und IAA zitiert in *Unleashing entrepreneurship: Making business work for the poor* (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP), 2004), Kap. 2.

Beschäftigten<sup>43</sup> und 30 Prozent des Volkseinkommens<sup>44</sup> –, und allem Anschein nach wächst die informelle Wirtschaft in vielen ärmeren Ländern ständig weiter, hauptsächlich deshalb, weil die Erwerbsbevölkerung schneller zunimmt als die Beschäftigungsmöglichkeiten in der formellen Wirtschaft. Sie umfasst in der Regel eine unverhältnismäßig große Zahl von Frauen und Angehörigen benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen sowie eine große Zahl von selbständigen überlebensorientierten Erwerbstätigkeiten<sup>45</sup>. Manche Menschen arbeiten in der informellen Wirtschaft, weil sie es so wollen, sehr viele aber, weil sie mangels alternativer Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten dazu gezwungen sind: Entweder haben sie eine Beschäftigung in der formellen Wirtschaft verloren oder, was wahrscheinlicher ist, sie haben keine gefunden. Informalität kann kurzfristige Vorteile mit sich bringen, hindert solche Unterneh-

<sup>43</sup> IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, a.a.O.

<sup>44</sup> V. Palmade und A. Anayiotos: *Rising informality – Public policy for the private sector*, Note Nr. 298 (Washington, Weltbank, 2005).

<sup>45</sup> G.Reinecke und S. White: *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs* (Genf, IAA, 2004); und G. Reinecke: *Small enterprises, big challenges – A literature review on the impact of the policy environment on the creation and improvement of jobs within small enterprises*, SEED-Arbeitspapier Nr. 23 (Genf, IAA, 2002).

men aber oft am Zugang zu Ressourcen, Informationen und Märkten und hält Kleinunternehmer von Investitionen in Kapital und Arbeit ab<sup>46</sup>.

27. Natürlich gibt es ein Kontinuum zwischen Formalität und Informalität, wobei Arbeitgeber und Beschäftigte zwischen beiden wechseln und viele Unternehmen mit verschiedenen Aspekten der Formalität und Informalität jonglieren: Sie können beispielsweise formell registriert sein, zahlen aber möglicherweise nicht die Sozialleistungen der Arbeitnehmer oder hinterziehen bestimmte Steuern. So ist die informelle Wirtschaft für das Leben der meisten armen Menschen von zentraler Bedeutung, in erster Linie natürlich als Einkommens- und Beschäftigungsquelle, aber auch als Anbieter von Waren und Dienstleistungen, denn auch wenn viele der von armen Menschen gekauften Waren in der formellen Wirtschaft hergestellt werden – möglicherweise in einem anderen Land –, so dürften ihr Verkauf und ihr Vertrieb jedoch in der informellen Wirtschaft stattfinden. Trotz ihrer zahlenmäßigen Bedeutung und Allgegenwart in vielen Gesellschaften können viele informelle Unternehmen jedoch nicht als nachhaltige Unternehmen klassifiziert werden, wenn sie illegal tätig sind und/oder in ihre Tätigkeiten nicht ethische Werte und gesellschafts- und umweltbezogene Anforderungen integrieren, wie sie durch internationale Standards und nationale Gesetze und Gepflogenheiten zum Ausdruck gebracht werden<sup>47</sup>.

28. Die meisten armen Menschen in Entwicklungsländern üben Tätigkeiten im privaten Sektor im Rahmen der Landwirtschaft und der damit zusammenhängenden Agroindustrie aus. Landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Unternehmen sind ein wesentliches Merkmal der ländlichen Wirtschaften, wo 75 Prozent der Weltbevölkerung, die mit weniger als 1 US-Dollar pro Tag auskommen muss, anzutreffen sind. Außerdem erfüllt der private Sektor bewusst oder unbewusst die Bedürfnisse armer Menschen in Gebieten, in denen staatliche Dienste unzulänglich sind oder fehlen, wie in Slums und ländlichen Gebieten. In manchen Entwicklungsländern wird Grundbildung zu einem wesentlichen Teil durch Privatschulen vermittelt, und rund 63 Prozent der Gesundheitsausgaben in den ärmsten Ländern sind privater Art, fast doppelt so viel wie die 33 Prozent in den OECD-Ländern mit hohem Einkommen<sup>48</sup>. In Anbetracht dessen, dass nahezu die Hälfte der Weltbevölkerung – 2,8 Milliarden Menschen – weniger als 2 Dollar pro Tag zum Leben hat und mehr als 1 Milliarde mit weniger als 1 Dollar pro Tag auskommen muss, haben einige Kommentatoren die Armen als riesiges Reservoir an „flexiblen und kreativen Unternehmern und wertebewussten Konsumenten“ bezeichnet, die eine „ganz neue Welt der Chancen“ darstellen: der Reichtum am unteren Ende der Pyramide in Abbildung 1.3. Diese Sichtweise widerspricht der Annahme, dass die Armen keine Kaufkraft haben und daher keinen existenzfähigen Markt darstellen, mit der Behauptung, dass die Armen im Gegenteil notgedrungen markten- und wertebewusst sind und dass sie einen riesigen potentiellen Konsumenten-

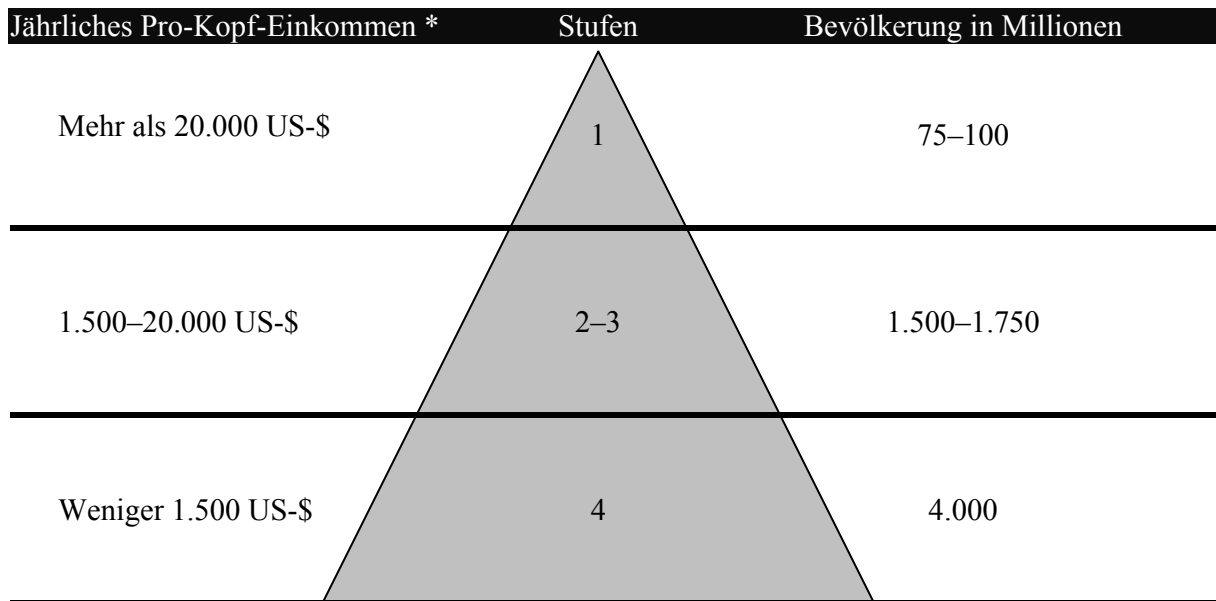
---

<sup>46</sup> H. de Soto: *The mystery of capital – Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else* (New York, Basic Books, 2000).

<sup>47</sup> Es muss jedoch anerkannt werden, dass manche informelle Unternehmen natürlich das Potential haben, zu nachhaltigen Unternehmen zu werden, und dass in manchen Ländern informellen Unternehmen eine Formalisierung ihrer Tätigkeiten durch den rechtlichen und regulatorischen Rahmen unter Umständen erschwert wird, indem beispielsweise die Registrierung oder die Beschaffung von Lizenzen zu einem unnötig komplizierten oder kostspieligen Vorgang gemacht wird.

<sup>48</sup> UNDP: *Unleashing entrepreneurship: Making business work for the poor*, Kommission für den Privatsektor und die Entwicklung, Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen (New York, UNDP, 2004).

**Abbildung 1.3. Die Weltwirtschaftspyramide**



\* Auf der Grundlage der Kaufkraftparität in US-Dollar

Quelle: Nach C.P. Prahalad: *The fortune at the bottom of the pyramid – Eradicating poverty through profits* (New Jersey, Wharton School Publishing, University of Pennsylvania, 2005), S. 4.

tenmarkt – 13 Billionen US-Dollar zu Kaufkraftparität – für diejenigen Unternehmen darstellen, die bereit sind, mit neuen Ansätzen bei Marketing und Vertrieb und durch die Entwicklung von neuen Produkten und Dienstleistungen „die Fähigkeit zu konsumieren“ zu schaffen <sup>49</sup>.

29. Im allgemeinen nimmt mit zunehmendem Wohlstand der Länder die Bedeutung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) <sup>50</sup> (als Anteil am BIP) zu und die der Informalität ab (siehe Abbildung 1.4) <sup>51</sup>. In der OECD beispielsweise werden mehr als 95 Prozent der Unternehmen als KMUs eingestuft, und auf sie entfallen 60 bis 70 Prozent der Erwerbsbevölkerung <sup>52</sup>. In Europa werden 91 Prozent der Unternehmen als

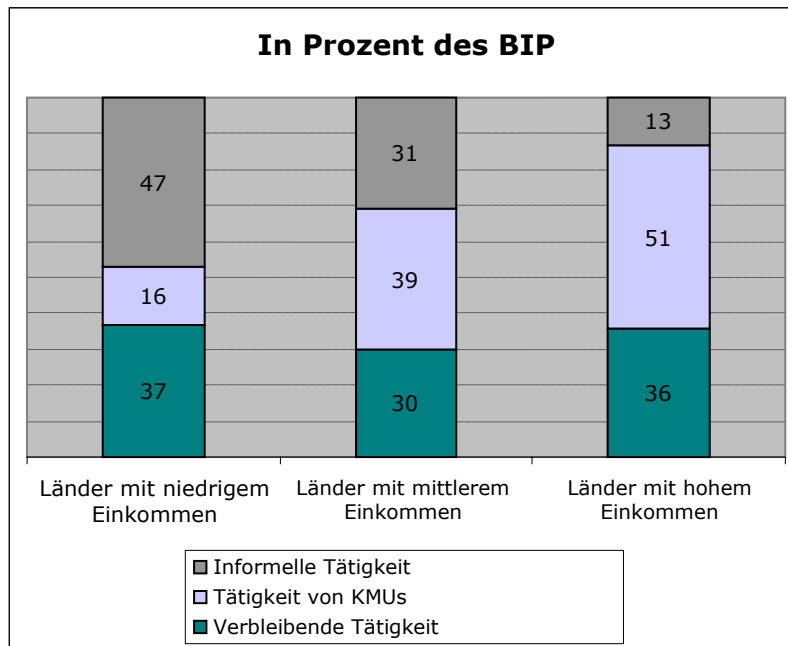
<sup>49</sup> C.K. Prahalad: *The fortune at the bottom of the pyramid – Eradicating poverty through profits* (New Jersey, Wharton School Publishing, University of Pennsylvania, 2005), Kap. 1.

<sup>50</sup> Die Definitionen der Unternehmensgröße schwanken ganz erheblich, so dass ein Unternehmen, das in einem Land als ein mittelgroßes Unternehmen klassifiziert werden könnte, in einem anderen Land vielleicht als Kleinstunternehmen eingestuft würde. Ebenso könnte in einem gegebenen Land ein Unternehmen, das nach der Zahl der Beschäftigten als kleines Unternehmen gelten könnte, nach dem Betriebsvermögen oder dem Umsatz einer anderen Kategorie zugerechnet werden. Als beispielsweise James Wolfensohn 1995 Präsident der Weltbank wurde, schied er aus einem „kleinen Unternehmen“ mit rund 15 Angestellten aus, das aber Transaktionen im Wert von 15 Milliarden US-Dollar pro Jahr tätigte, während manche der Anzahl der Beschäftigten nach große Unternehmen volumen- oder wertmäßig möglicherweise einen relativ kleinen Umsatz haben. Die einzige Schlussfolgerung, die hinsichtlich der Größenordnung gezogen werden kann, lautet daher, dass jedes Land je nach seiner Größe, seiner Bevölkerungszahl und seinem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung eigene geeignete Grenzwerte festlegen sollte (IAO-Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998).

<sup>51</sup> UNDP: *Unleashing entrepreneurship: Making business work for the poor*, Kommission für den Privatsektor und die Entwicklung, a.a.O., S. 13.

<sup>52</sup> OECD: *Small and medium-sized enterprises: Local strength, global reach*, Policy Brief (Paris, OECD, 2000).

Abbildung 1.4. Mit zunehmendem Wohlstand der Länder nimmt die Bedeutung der KMUs zu <sup>53</sup>



Quelle: Ayyagari, Beck und Demircuc-Kunt (2003) zitiert in *Unleashing entrepreneurship: Making business work for the poor*, a.a.O.

Kleinstunternehmen eingestuft, die zwischen 1 und 9 Personen beschäftigen, und nur 1 Prozent sind große Unternehmen mit mehr als 250 Beschäftigten <sup>54</sup>. Wenn man von „Unternehmungsgeist“ spricht, denkt man vielleicht am ehesten an KMUs. Allein die Tatsache, dass es so viele KMUs gibt, ist, so heißt es, einem Wettbewerbsumfeld förderlich, das heimliche Absprachen verhindert, zu denen es kommen kann, wenn es nur wenige Produzenten gibt. Natürlich herrscht normalerweise sogar noch mehr Wettbewerb in informellen Wirtschaften und unter den noch zahlreicheren Kleinstunternehmern, doch dürften KMUs über eine größere Innovationsfähigkeit verfügen und größeren wirtschaftlichen Nutzen aus der Spezialisierung von Produktionsprozessen ziehen. Außerdem können KMUs dank ihrer geringen Größe in Verbindung mit straffen Einzelunternehmer-Organisationsstrukturen, so heißt es, rascher auf externe Veränderungen reagieren als große Unternehmen mit größeren Strukturen, so dass ihr Dynamikpotential größer ist. KMUs können auch eine wesentliche Koordinierungs- oder Mittlerrolle zwischen Kleinst- und Großunternehmen spielen und eine strategische Brücke zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des privaten Sektors allgemein darstellen. Dies ist angesichts der ständig zunehmenden Bedeutung von Zulieferungen und globalen/nationalen Wertschöpfungsketten besonders wichtig im globalen Umfeld. In vielen Volkswirtschaften ist der KMU-Sektor auch durch hohe „Sterberaten“ (Unternehmenskonkurse) sowie durch hohe Wachstumsraten (Unternehmensgründungen) gekennzeichnet.

<sup>53</sup> Länder mit niedrigem Einkommen = jährliches Pro-Kopf-Einkommen unter 765 US-Dollar; Länder mit mittlerem Einkommen = zwischen 766 und 9.385 US-Dollar; und Länder mit hohem Einkommen = mehr als 9.386 US-Dollar.

<sup>54</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/smes/facts\\_figures\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/smes/facts_figures_en.htm)

30. Die mittleren bis größeren Unternehmen und insbesondere die multinationalen oder transnationalen Unternehmen (MNU-TNU) sind es jedoch, die einen großen Einfluss auf die globalen Wertschöpfungsketten haben und die globalen und inländischen Kapitalströme durch Handel, Investitionen, Schulden und andere Finanzierungsformen treiben. Im Wachstum der MNUs spiegelt sich die Zunahme der Globalisierung. So ist beispielsweise die Zahl der multinationalen Unternehmen von nur 7.000 im Jahr 1970 auf über 63.000 im Jahr 2000 gestiegen. Zusammen mit ihren 821.000 Tochterunternehmen überall auf der Welt beschäftigen diese Unternehmen unmittelbar mehr als 90 Millionen Menschen oder weniger als 5 Prozent der Welterwerbsbevölkerung (davon rund 20 Millionen in Entwicklungsländern), sie erzeugen aber rund 25 Prozent der Weltbruttoproduktion. Schätzungen zufolge entfallen auf die 1.000 größten MNUs rund 80 Prozent der Weltindustrieproduktion, und es wird geschätzt, dass von den 100 größten Volkswirtschaften in der Welt etwa die Hälfte multinationale Unternehmen sind<sup>55</sup>. Die 100 größten TNUs (nach Betriebsvermögen) beschäftigen rund 15 Millionen Menschen; drei Viertel dieser TNUs haben ihren Hauptsitz in der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten. Diese großen Unternehmen treiben die globalen Kapitalströme, wobei die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) im Jahr 2005 insgesamt 916 Milliarden US-Dollar betragen. Diese Zahlen verdecken jedoch große Unterschiede zwischen Ländern und Regionen; Afrika beispielsweise zieht weniger als 3 Prozent der globalen ADI an, die zum größten Teil von Bergbau- und Ölgesellschaften getätigt werden, die kaum eine andere Wahl haben als dort zu investieren, wo sich die Bodenschätze befinden<sup>56</sup>.

31. Neben einer Betrachtung der Unternehmensvielfalt vom Standpunkt der Größe aus muss auch berücksichtigt werden, dass die Rechtsstrukturen und Betriebsweisen von Unternehmen vielfältig sind<sup>57</sup>. Einzelunternehmen, Unternehmen mit beschränkter Haftung, amtlich notierte Unternehmen und Franchise-Betriebe sind alle normale Formen von privaten Unternehmen, die gewinnorientiert arbeiten und Erträge für die Eigentümer und Löhne für die Arbeitnehmer erwirtschaften. Wenngleich manche private Unternehmen auch einige gemeinnützige Tätigkeiten verfolgen können – sie können Geschäfte auf der Grundlage bestimmter ethischer oder sozialer Haltungen betreiben oder Ergebnisse anstreben, die ihre Gewinnziele ergänzen –, haben manche Betriebe spezifische soziale Aufträge; das bedeutet nicht unbedingt, dass sie weniger effizient geführt werden als gewinnorientierte private Unternehmen, sondern nur, dass sie eine andere Rechtsstruktur und eine andere Betriebsweise haben<sup>58</sup>. Genossenschaften beispielsweise spielen in bestimmten Sektoren in bestimmten Ländern eine große wirt-

---

<sup>55</sup> M. Gabel und H. Bruner: *Globalinc: An atlas of the multinational corporation* (New York, The New Press, 2003).

<sup>56</sup> UNCTAD: *World investment report 2006* (Genf/New York, UNCTAD, 2006); und Weltbank: *Global development finance 2006* (Washington, Weltbank, 2006).

<sup>57</sup> Viele Länder haben spezifische Unternehmensformen eingeführt, um die Komplexität des modernen Handels zu bewältigen, wie die *société à responsabilité limitée* (SARL) in Frankreich oder die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) in Deutschland. Siehe auch die Verordnung Nr. 2157/2001 des Rates der Europäischen Union über das Statut der Europäischen Gesellschaft, die es Unternehmen aus mindestens zwei verschiedenen Mitgliedstaaten gestattet, sich nach EU-Recht als eine juristische Person, die „Societas Europaea (SE)“, niederzulassen, <http://www.union-network.org/unieuropeanews.nsf/EuropeanCompany?openpage>.

<sup>58</sup> Ein Beispiel hierfür ist das John Lewis Partnership, das größte Kaufhaus im Vereinigten Königreich, das mehr als 60.000 „Partner“ hat (Leute, die im Unternehmen arbeiten) und einen Umsatz von mehr als 5 Milliarden Pfund erzielt; es ist auch das größte, älteste und wahrscheinlich erfolgreichste Beispiel für Arbeitnehmer-Miteigentümerschaft.

schaftliche und soziale Rolle <sup>59</sup>. Schätzungen zufolge sind weltweit mehr als 100 Millionen Menschen in Genossenschaften beschäftigt und mehr als 800 Millionen Menschen Mitglieder von Genossenschaften. So beherrschen Konsumgenossenschaften das Supermarktgeschäft in Singapur, Elektrizitätsgenossenschaften versorgen 36 Millionen Heime in den Vereinigten Staaten, mehr als 80 Prozent des gesamten Einzelhandels in Kuwait wird durch Genossenschaften abgewickelt, und in Uruguay und Norwegen liegt praktisch die gesamte Milchproduktion in den Händen von Genossenschaften <sup>60</sup>. In vielen Ländern spielen Genossenschaften eine Schlüsselrolle in bestimmten Lieferketten, insbesondere im Sektor der Nahrungsmittelverarbeitung. Wie alle Arten von Betrieben benötigen auch Genossenschaften ein förderliches Umfeld und Zugang zu Ressourcen, um nachhaltig zu sein.

32. In manchen Ländern spielt auch der Staat eine wesentliche Rolle im Besitz und in der Führung renommierter Unternehmen, die im Geschäftsleben ihrer jeweiligen Länder einen bedeutenden Platz einnehmen. Der United States Postal Service; eine Bundesbehörde mit 700.000 fest angestellten Bediensteten und einem jährlichen Betriebsertrag von 70 Milliarden US-Dollar, und die Schweizerischen Bundesbahnen SBB, eine Aktiengesellschaft im Alleinbesitz des Schweizer Bundes, mit mehr als 27.000 Beschäftigten, sind Beispiele für leistungsfähige, renommierte Unternehmen, die einen wesentlichen Beitrag zu ihren jeweiligen Volkswirtschaften leisten. In vielen entwickelten Ländern ist außerdem ein rasches Wachstum sozialer Unternehmen, wie man sie nennen könnte, zu verzeichnen gewesen, auch wenn sie nur einen kleinen Teil der Wirtschaft ausmachen. Die Regierung des Vereinigten Königreichs definiert soziale Unternehmen als Betriebe mit vorwiegend sozialen Zielsetzungen, deren Überschüsse überwiegend für diese Zwecke in das Unternehmen oder in die Gemeinschaft reinvestiert werden, deren Tätigkeit also nicht von der Notwendigkeit getrieben wird, den Gewinn für die Aktionäre und die Eigentümer zu maximieren. Zum Teil ausgehend von Zahlen aus dem Annual Small Business Survey 2005 der Regierung des Vereinigten Königreichs und zum Teil von vorliegenden Angaben wird geschätzt, dass es mindestens 55.000 soziale Unternehmen gibt, die rund 5 Prozent aller Unternehmen und einen Gesamtumsatz von rund 27 Milliarden Pfund ausmachen und damit 8,4 Milliarden Pfund zur Bruttowertschöpfung beitragen (0,85 Prozent des gesamten BIP) <sup>61</sup>.

33. Unternehmen weisen große Unterschiede auf, nicht nur in Bezug auf Größe, Sektor und räumliche Dimensionen, sondern auch in Bezug auf ihre Führung und in Bezug auf ihren Rechtsstatus und ihre operativen Ziele. Ein Unternehmen mit vielen Sparten und Produkten umfasst in der Regel selbst eine komplexe Vielfalt von rechtlichen und organisatorischen Formen <sup>62</sup>. Allen erfolgreichen Unternehmen sind jedoch die gleichen grundlegenden Prinzipien gemeinsam: das Streben nach Effizienz und Effektivität, um durch eine Verbindung von Kostenminimierung und Einnahmenmaximierung für Rentabilität zu sorgen. Verschiedene Grundvoraussetzungen und förderliche Umfeldfaktoren haben natürlich einen großen Einfluss auf die Nachhaltigkeit von Unternehmen. Die

<sup>59</sup> IAA: *Förderung von Genossenschaften*, Bericht V (I), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001.

<sup>60</sup> Siehe <http://www.coop.org/coop/statistics.html>.

<sup>61</sup> Die Angaben beruhen auf Informationen der Small Business Service-Site: <http://www.sbs.gov.uk/sbsgov/action/>.

<sup>62</sup> J. Roberts: *The modern firm – Organisational design for performance and growth* (Oxford, Oxford University Press, 2004).



Tatsache, dass Unternehmen weder statisch noch homogen sind, legt nahe, dass es in ihren operativen und politischen Präferenzen und Prioritäten erhebliche Abweichungen gibt. Die Auswirkungen unterschiedlicher Politiken auf Unternehmen schwanken je nach Unternehmensgröße, Branche und Standort, dem Ausmaß der Integration seiner Tätigkeiten in die globalen Wertschöpfungsketten und dem Grad der Arbeits- oder Kapitalintensität seiner Tätigkeiten.

34. Es gibt auch sehr wichtige geschlechtsspezifische Dimensionen bei der Politikgestaltung in der Unternehmensentwicklung<sup>63</sup> und unterschiedliche armutsbezogene Ergebnisse, die bei der Politikformulierung berücksichtigt werden sollten<sup>64</sup>. So sind Frauen in manchen Gesellschaften häufig mit besonderen Schwierigkeiten in Bezug auf den Zugang zu Kredit konfrontiert (möglicherweise aufgrund von Gesetzen und Gepflogenheiten im Zusammenhang mit Eigentumstiteln als Sicherheitsleistung), die bei der Formulierung von Maßnahmen für den Zugang zu Finanzdienstleistungen berücksichtigt werden müssen. Es gibt Anzeichen dafür, dass in manchen Gesellschaften Frauen, wenn sie Zugang zu Kredit haben, die Einkünfte aus den kreditfinanzierten Tätigkeiten im Gegensatz zu Männern eher in den Haushalt und in ihre Kinder als in weniger verantwortungsvolle Tätigkeiten investieren<sup>65</sup>.

35. Der Rest dieses Berichts gliedert sich in neun miteinander verbundene Kapitel. Jedes Kapitel konzentriert sich auf einen besonderen Aspekt der internationalen Debatte über die Rolle des privaten Sektors und nachhaltiger Unternehmen in der allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung und zieht daraus die wesentlichen Schlussfolgerungen für die IAO im Kontext der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Die Kapitel entsprechen den in Abbildung 1.1 enthaltenen Hauptelementen und stellen Bausteine eines integrierten Ansatzes zur Förderung nachhaltiger Unternehmen dar. Es wird gezeigt, dass das Konzept eines nachhaltigen Unternehmens auf geschäftlichen Realitäten sowie auf sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Erwägungen beruht. Menschenwürdige Arbeit in allen ihren Dimensionen, von der Fähigkeit von Unternehmen zur Einhaltung internationaler Arbeitsnormen bis zu ihrer Fähigkeit zur Förderung und Nutzung des sozialen Dialogs, wird als eine wesentliche Komponente der Nachhaltigkeit angesehen. Das grundlegende Postulat lautet: „Nachhaltigkeit ist ein tragfähiger geschäftlicher Ansatz für Unternehmen, da sie die Wachstumsgrenzen hinauschiebt und daher ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessert“<sup>66</sup>.

36. In Kapitel 2 über sich wandelnde und aktuelle Ansätze zur Unternehmensentwicklung wird der Versuch unternommen, zwischen sich überschneidenden Paradigmen im Zusammenhang mit regierungs- und gebergetriebenen Ansätzen bei der Förderung von Unternehmen und Unternehmertum zu unterscheiden. Erfolge bei der Förderung von nachhaltigen Unternehmen beruhen auf bestimmten Grundvoraussetzungen im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen, sozialen, politischen und natürlichen Umfeld und allgemein guter Regierungs- und Verwaltungsführung, auch in Bezug auf den sozialen

---

<sup>63</sup> L. Mayoux: *Jobs, gender and small enterprises – Getting the policy environment right*, SEED-Arbeitspapier Nr. 15 (Genf, IAA/SEED, 2001).

<sup>64</sup> P. Vandenberg: *Poverty reduction through small enterprises – Emerging consensus, unresolved issues and ILO activities*, SEED-Arbeitspapier Nr. 75 (Genf, IAA/SEED, 2006).

<sup>65</sup> L. Mayoux: *Microfinance and the empowerment of women – A Review of the key issues*, Programm für Sozialfinanzierung, Arbeitspapier Nr. 23 (Genf, IAA, 2000).

<sup>66</sup> *The Sustainability Yearbook 2006* (Zürich, SAM Group/Price WaterhouseCoopers, 2006), S. 7.

Dialog und den Arbeitsmarkt. Dies ist das Thema von Kapitel 3. Kapitel 4 behandelt endogene und exogene Unternehmensfaktoren, die sowohl für Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit als auch für die Fähigkeit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, menschenwürdige Arbeit zu realisieren, maßgeblich sind. Es beschäftigt sich mit den verschiedenen Methoden zur Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit und den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Schaffung von Wohlstand durch wettbewerbsfähige Unternehmen und Nationen und umfasst eine kurze Diskussion der Wettbewerbs-, Industrie-, Investitions- und Regionalpolitik bei der Förderung von wettbewerbsfähigen und produktiven Unternehmen. Das spezifische rechtliche und regulatorische Umfeld für die Ausübung einer Geschäftstätigkeit wird in Kapitel 5 behandelt. Die Globalisierung hat einen wesentlichen Einfluss auf die Art und Weise der Geschäftstätigkeit, und Kapitel 6 beschäftigt sich mit fairen Ansätzen in Bezug auf Handel, Marktintegration und Liefer-/Wertschöpfungsketten. Die sozialen und umweltspezifischen Einflüsse von Unternehmen sind ein Thema, das sich wie ein roter Faden durch den Bericht zieht, Kapitel 7 dient jedoch der Dokumentation wesentlicher Ansätze und Fragen im Zusammenhang mit der Rolle von Unternehmen in der Gesellschaft.

37. Es besteht eine starke wechselseitige Abhängigkeit zwischen der politischen und der operativen Ebene – oder externen und internen Faktoren – in Bezug auf nachhaltige Unternehmen (siehe Abbildung 1.1). Beispielsweise hat die Art und Weise, wie die natürlichen Ressourcen bewirtschaftet und ausgebeutet werden (auf der Metaebene), einen erheblichen Einfluss auf die Handelsbeziehungen eines Landes. Daher wirken sich handelspolitische Maßnahmen und das inländische rechtliche und regulatorische Umfeld (die Makroebene) auf die Marktstruktur des Sektors oder der Sektoren aus und prägen die Beziehung zwischen Lieferanten und Kunden entlang einer Wertschöpfungskette (die Mikroebene). Ungeachtet der Beschränkungen, die einer solchen stilisierten Darstellung nachhaltiger Unternehmen nach Abbildung 1.1 innewohnen, konzentrieren sich die letzten drei Kapitel daher auf Faktoren, die eine engere Beziehung zur betrieblichen Ebene von Unternehmen haben. Diese Kapitel behandeln Fragen im Zusammenhang mit der Nutzung von finanziellen und physischen Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen (Kredit, Energie, IKT, Transport usw.) zur Erschließung von Möglichkeiten für nachhaltige Unternehmen (Kapitel 8) sowie das Humanressourcenmanagement und Investitionen in Menschen zur Förderung von menschenwürdiger Arbeit und produktiven Arbeitsstätten (Kapitel 9). Das abschließende Kapitel führt dann die politische und die betriebliche Ebene zusammen mit einer Erörterung der Rolle der Sozialpartner, des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit für die Stärkung der Nachhaltigkeit von Unternehmen (Kapitel 10). Den Abschluss des Berichts bildet ein Verzeichnis vorgeschlagener Diskussionspunkte.

## Kapitel 2

---

### Sich herausbildende und aktuelle Ansätze zur Unternehmensentwicklung

38. Zweck dieses Kapitels ist es, sich herausbildende allgemeine Ansätze zur Unternehmensentwicklung zu umreißen. Das Schwergewicht liegt auf der Entwicklung von gebergestützten Ansätzen in Entwicklungs- und Übergangsländern und auf der sich wandelnden Rolle des Staates als Regulierer, Unterstützer und Förderer von Unternehmen. Unternehmensentwicklung wird durch viele Elemente bestimmt, von denen einige unternehmensinterne Faktoren und andere eher unternehmensexterne Faktoren sind, und es gibt eine große Vielfalt von Methoden und Praktiken, die u.a. die Vielfalt der Unternehmen nach Größe, Sektor und räumlicher Ausdehnung widerspiegelt. Es handelt sich zwar um ein breites Thema, besondere Beachtung wird jedoch Ansätzen zur Förderung des Unternehmertums und zur Gründung und Expansion von Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen geschenkt. Es wird kein Versuch gemacht, eine Taxonomie oder Bewertung der vielen spezifischen Instrumente vorzunehmen, die zur Unterstützung der Unternehmensentwicklung eingesetzt werden.

39. Heutzutage besteht breites Einverständnis darüber, dass der private Sektor ein wesentlicher Wachstumsmotor ist und dass ihm bei der Meisterung der Entwicklungs-herausforderungen, die beispielsweise in den Millenniumsentwicklungszielen verankert sind, eine entscheidende Rolle zukommt. Daher kann kaum überraschen, dass Politiken und Programme zur Unternehmensentwicklung und die Entwicklung des Privatsektors in Plänen und Strategien zur Förderung von Wachstum und Entwicklung in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen im allgemeinen einen hohen Stellenwert haben<sup>1</sup>. Im Bereich der Unternehmens- und Privatsektorentwicklung ist ein Fundus an Wissen<sup>2</sup> angehäuft worden, und die meisten Regierungen, viele Geber und zahlreiche nationale

---

<sup>1</sup> Die Entwicklung des Privatsektors lässt sich am besten als eine „Handlungsweise“ (Weltbank: *Private sector development strategy: Directions for the World Bank Group* (Washington, Weltbank, 2002) statt als einen speziellen „sektoralen Ansatz“ beschreiben, deren Ziel es ist, „mehr, bessere und menschenwürdige Arbeitsplätze und nachhaltige Existenzgrundlagen zu schaffen, indem dafür gesorgt wird, dass Märkte gut funktionieren und das Wachstum des lokalen privaten Sektors angeregt wird“; Kanadische Internationale Entwicklungsorganisation (CIDA): *Expanding opportunities through private sector development* (Quebec, CIDA, 2003). Die Unternehmensentwicklung ist ein Teilbereich der Entwicklung des privaten Sektors.

<sup>2</sup> Zu diesem Thema liegen ein umfangreiches Schrifttum und umfangreiche Analysen vor, in denen die Gründe und die empirischen Beweise für die Bedeutung und die potenziellen Auswirkungen der Unternehmens- und/oder Privatsektorentwicklung dargelegt werden. Beispiele für allgemeine Berichte zu diesem Thema sind: C. Lindahl: *Wealth of the poor: Eliminating poverty through market and private sector development*, SIDA Studies Nr. 14 (Stockholm, Schwedische Internationale Entwicklungsorganisation, 2005); IAA: *Decent employment through small enterprises: A progress report on SEED activities* (Genf, IAA, 2003); UNDP: *Unleashing entrepreneurship: Making business work for the poor*, Kommission für den Privatsektor und die Entwicklung (New York, UNDP, 2004); Weltbank: *World Development Report 2005* (Washington, Weltbank, 2004); und Unterhaus, Internationaler Entwicklungsausschuss: *Private sector development: Fourth report of session 2005-06* (London, Unterhaus, Stationery Office, 2006).

und internationale Organisationen investieren erhebliche Mittel in die Unterstützung der Entwicklung des privaten Sektors allgemein und der Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) im besonderen<sup>3</sup>. Trotz der Vielfalt der innerstaatlichen Verhältnisse, der unterschiedlichen Beweggründe oder Ziele der Unternehmens- oder Privatsektorentwicklung und der Tiefe und Breite des Themas haben sich daher eine ganze Reihe vorbildlicher Praktiken herauskristallisiert, die auf einem breiten Spektrum von praktischen, projektbasierten Erfahrungen in diesem Bereich fußen<sup>4</sup>. Es lassen sich drei breite Tendenzen (oder Paradigmen) unterscheiden, die sich im Lauf der vergangenen 30 Jahre herausgebildet haben (Abbildung 2.1). Diese Paradigmen stellen eine etwas stilisierte Unterscheidung zwischen Ansätzen dar, die sich in der Praxis ergänzen und überschneiden<sup>5</sup>. Will man beispielsweise dafür sorgen, dass die Armen von den Märkten profitieren, dann kann dies u.a. die Bereitstellung von Unternehmensentwicklungs- und/oder Finanzdienstleistungen erforderlich machen. Es geht nicht um eine strenge Unterscheidung zwischen den Paradigmen, sondern darum, zu veranschaulichen, wie sich das Denken im Bereich der Unternehmensentwicklung weiterentwickelt hat.

**Tabelle 2.1. Sich herausbildende Ansätze zur Unternehmensentwicklung: Die drei Paradigmen**

Paradigma 1	Paradigma 2	Paradigma 3
<b>Gezielte Interventionen auf Unternehmensebene</b>	<b>Plus das förderliche Umfeld</b>	<b>Wettbewerbsfähigkeit</b>
Unternehmensentwicklungsdienste Finanzdienstleistungen	Unternehmensentwicklungsdienste Finanzdienstleistungen  (Förderliches) unternehmerisches Umfeld	Unternehmensentwicklungsdienste Finanzdienstleistungen (Förderliches) unternehmerisches Umfeld  Investitionsklima Dafür sorgen, dass die Armen von den Märkten profitieren Wertschöpfungsketten

<sup>3</sup> An der Spitze steht die Weltbankgruppe. Im Haushaltsjahr 2005 stellte die IFC, der privatwirtschaftliche Zweig der Bank, 6,45 Milliarden US-Dollar zur Finanzierung von 236 Projekten in 67 Entwicklungsländern bereit, und in ihren elf regionalen Einrichtungen für die technische Zusammenarbeit beschäftigt sie mehr als 900 Außendienstmitarbeiter und gibt sie rund 60 Millionen US-Dollar jährlich aus (siehe <http://www.ifc.org>). Im Vergleich dazu verfügt die IAO über rund 25 Unternehmensspezialisten und einschlägige Fachberater im Feld.

<sup>4</sup> IOE: *Approaches and policies to foster entrepreneurship: Guide for employers* (Genf, Internationale Arbeitgeber-Organisation, 2005).

<sup>5</sup> Diese Paradigmen spiegeln die Zeitgeschichte wider, und ihre Anfänge gehen rund 30 Jahre zurück. Natürlich soll damit nicht gesagt werden, dass es vorher keine Finanz- oder Unternehmensentwicklungs-Dienstleistungen gab. In mancher Hinsicht sind sie so alt wie der Begriff des Unternehmens selbst.

## Gezielte Interventionen auf Unternehmensebene

40. Bei frühen Ansätzen zur Unternehmensentwicklung<sup>6</sup> lag das Schwergewicht auf der Stärkung des „Sektors“ mit Hilfe des Aufbaus der Kapazitäten einzelner Unternehmen durch Ausbildung in Unternehmertum, Managementdienste, Beratungsdienste und Fort- und Weiterbildung, die sich im Lauf der Zeit zu Unternehmensentwicklungsdiensten wandelten. Darüber hinaus war die Unternehmensentwicklung in der Regel mit der Bereitstellung von Krediten verbunden (oft auf der Grundlage subventionierter Zinssätze oder spezieller Quoten für den „Sektor“), woraus sich im Lauf der Zeit ihrerseits umfassendere und marktgetriebene Finanzdienstleistungen entwickelten. Bei frühen Ansätzen zur Unternehmensentwicklung ging es somit in erster Linie darum, Herausforderungen oder Hindernisse auf der Unternehmensebene durch eine Verbindung von Unternehmensentwicklungsdiensten und Finanzdienstleistungen anzugehen. Am Anfang wurden solche Dienste in der Regel unmittelbar von Regierungen oder regierungsnahen Organisationen geleistet, im Lauf der Zeit wurde dann aber durch die sich herausbildenden vorbildlichen Praktiken die Inanspruchnahme von privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Vermittlern zur Erbringung von finanziellen und nichtfinanziellen Dienstleistungen gefördert<sup>7</sup>.

41. Finanzdienstleistungen werden meistens mit Krediten gleichgesetzt, tatsächlich umfassen sie aber ein breites Spektrum von Finanzprodukten zur Unterstützung des Wachstums von Unternehmen, darunter Sparinstrumente, Versicherung und Beteiligungskapital, Geldüberweisungsdienste sowie zahllose Kreditarten. Finanzdienstleistungen, die auf Kunden mit niedrigem Einkommen zielen, werden als Mikrofinanzierung<sup>8</sup> bezeichnet, eine Form der Kapitalvermittlung, die in den achtziger Jahren aufgrund wahrgenommener Misserfolge und Mängel von überwiegend staatlichen Kreditprogrammen, die durch unzulängliche Leistungen bei der Gewährung von subventionierten Krediten an arme Bauern gekennzeichnet waren, in den Vordergrund rückte<sup>9</sup>. Seitdem hat sich die Mikrofinanzierung enorm weiterentwickelt zu einer vielfältigen und modernen Industrie mit einem scharfen Profil in der Entwicklung, insbesondere in Ländern wie Bangladesch, Bolivien und Indonesien, die an der Spitze des raschen Wachstums der Branche in den neunziger Jahren standen. Es ist eine Industrie, die Hunderte von Millionen von vorwiegend weiblichen Kleinstunternehmern (rund 80 Prozent) welt-

---

<sup>6</sup> Eine der ersten Arbeiten, die sich auf die Politiken, Strukturen und Initiativen für den Sektor der kleinen Unternehmen und seine Rolle in der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung konzentrierte, war P.A. Neck und R. Nelson: „Small enterprise development: Policies and programmes“, eine Veröffentlichung der IAA-Management Development Series, Nr. 14 (Genf, IAA, 1977).

<sup>7</sup> Siehe die Website der Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) unter <http://www.cgap.org> zu weiteren Informationen über Mikrofinanzierung, einschließlich Leitlinien für gute Praktiken; und Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development: *Business development services for small enterprises: Guiding principles for donor intervention* (Washington, Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, 2001) unter <http://www.sedonors.org/groups/group.asp?groupid=3>.

<sup>8</sup> IAA: *Microfinance for employment creation and enterprise development*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 285. Tagung, Nov. 2002, GB.285/ESP/3.

<sup>9</sup> Man kann argumentieren, dass die Mikrofinanzierung in den achtziger Jahren eine Wiedergeburt erlebte, es ist aber eigentlich kein neues Konzept. Die Raiffeisen-Banken und andere Spar- und Kreditgenossenschaften, die beispielsweise im 19. Jahrhundert in Europa in Erscheinung traten, waren tatsächlich Mikrofinanzinstitute, auch wenn sie nicht so genannt wurden.

weit mit Krediten unterstützt, die im Durchschnitt rund 80 US-Dollar in Südasien bis zu 900 US-Dollar in Lateinamerika betragen <sup>10</sup>.

42. Bei der Mikrofinanzierung geht es in erster Linie um die Bereitstellung von Betriebskapital-Darlehen, sie umfasst aber auch Darlehen für Sachvermögen, Konsumkredite, Ersparnisse, Versicherungen und sogar Geldüberweisungsdienste. Tatsächlich kann jede Art von Finanzdienstleistung, die armen Menschen dabei helfen soll, Betriebe zu führen, Vermögen zu bilden, den Verbrauch zu stabilisieren und sich gegen Risiken abzusichern, als Mikrofinanzierung bezeichnet werden. Wenngleich es sich um ein vorwiegend für Entwicklungsländer bestimmtes Instrument handelt, gibt es auch Mikrofinanzierungsprogramme in armen Gemeinschaften innerhalb von Industrieländern <sup>11</sup>. Mit dem Wachstum von Betrieben ändert sich in der Regel ihr Finanzierungsbedarf, und Kreditgeber sind dann eher geneigt, bei der Kreditprüfung konventionellere Kriterien wie den Cashflow oder förmliche Sicherheiten zugrunde zu legen anstelle der innovativeren Ansätze, die von Mikrokreditgebern angewendet werden, wie z. B. der von Angehörigen einer Gruppe ausgeübte Druck. In dem Maße, wie die Größe oder die Komplexität eines Unternehmens zunimmt, werden andere Finanzprodukte oder -dienstleistungen wie Leasing, gewöhnlich für den Erwerb von Anlagevermögen, längerfristige Darlehen und die Beschaffung von Kapital durch die Ausgabe von Aktien bedeutender und zweckmäßiger.

43. Untersuchungen zu den unmittelbaren Zwängen, mit denen Kleinst- und Kleinunternehmen in Entwicklungsländern konfrontiert sind, ergeben zwar immer wieder, dass Finanzierungsfragen für die Unternehmer sehr hohe Priorität haben, es ist jedoch klar, dass die Finanzierung allein in den meisten Fällen keine nachhaltige Unternehmensentwicklung bewirken wird <sup>12</sup>. Neben den fachlichen und beruflichen Fähigkeiten, die mit den jeweiligen unternehmerischen Tätigkeiten verbunden sind, benötigen Geschäftsleute eine Reihe von Fach- und Managementdiensten, um in Märkten konkurrieren zu können. Solche Unternehmensentwicklungsdienste umfassen Ausbildung, Beratungsdienste, Marketing-Unterstützung, Information, Technologieentwicklung und -transfer sowie die Förderung von geschäftlichen Verflechtungen. Bisweilen wird unterschieden zwischen „operativen“ und „strategischen“ Unternehmensdiensten. Operative Dienste sind solche, die für den täglichen Betriebsablauf benötigt werden, wie Information und Kommunikation, Kontenverwaltung und Führung von Steuerunterlagen sowie die Einhaltung von Arbeitsgesetzen und sonstigen Vorschriften. Strategische Dienste werden vom Unternehmen dagegen im Hinblick auf mittel- und langfristige Fragen genutzt, um die Leistungsfähigkeit des Unternehmens, seinen Marktzugang und seine Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Wie im Fall der Finanzdienstleistungen legen vorbildliche Praktiken bei der Erbringung von Unternehmensunterstützungsdiensten, wie sie normalerweise in Industrieländern genannt werden, eine sorgfältige oder gezielte Verwendung von Subventionen nahe, und sie fördern, wo möglich, Kostendeckung, zum Teil zur Stärkung der potenziellen Nachhaltigkeit des Dienstleistungserbringers und zur

---

<sup>10</sup> <http://www.cgap.org>

<sup>11</sup> IAA: *Good practice guide – Microfinance for self-employment in industrialised countries* (Genf, IAA-Programm für Sozialfinanzierung, 2002).

<sup>12</sup> G.J. Buckley: *Microfinance in Africa – Is it either the problem or the solution?*, in *World Development*, Bd. 25, Nr. 7, Juli 1997; und M. Sievers und P. Vandenberg: *Synergies through linkages – who benefits from linking finance and business development services?*, IAA-SEED-Arbeitspapier Nr. 64 (Genf, IAA, 2004).

### Kasten 2.1

#### **IAO: Die Integration menschenwürdiger Arbeit in die Entwicklung des Unternehmertums**

Die IAO kümmert sich schon seit vielen Jahren um eine Verbesserung des Zugangs von Unternehmen zu Unternehmensentwicklungsdiensten (BDS), hauptsächlich durch den Kapazitätsaufbau von intermediären Dienstleistern. Im Lauf dieser Zeit hat die IAO umfangreiche Sachkenntnisse, Glaubwürdigkeit, Netzwerke, Instrumente und Erfahrungen entwickelt. Es sind eine Reihe bedeutender BDS-Programme und -ansätze entwickelt worden, die weiterhin erfolgreich umgesetzt und weiterentwickelt werden (beispielsweise Start and Improve Your Business (SIYB), Know about Business (KAB) und Expand Your Business (EYB), zusammen mit maßgeschneiderten Anwendungen für Massenmedien oder bestimmte Gruppen wie Genossenschaften).

Der BDS-Ansatz der IAO unterscheidet sich von anderen BDS-Programmen in der Art und Weise, wie er sich bemüht, menschenwürdige Arbeit in die Ausbildung zu integrieren. Außerdem boten diese Programme oft die Glaubwürdigkeit und den Eintrittspunkt für andere Interventionen im Bereich der Unternehmensentwicklung. BDS-Markterschließungsinitiativen sind zunehmend Teil allgemeiner Entwicklungsinitiativen statt Einzelprogramme. Diese breit angelegten Programme zielen darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit von Sektoren zu verbessern, den privaten Sektor zu entwickeln, den landwirtschaftlichen Sektor zu stärken, Kleinst- und Kleinunternehmen in globalen Märkten konkurrenzfähig zu machen, Armut abzubauen, Arbeitsplätze zu schaffen oder die Rechte benachteiligter Gruppen zu stärken. Die meisten haben einen geographischen oder subsektoralen Schwerpunkt oder beides und wenden zunehmend einen betrieblichen systemweiten Ansatz an, um die Zwänge anzugehen, die Unternehmen an der Beteiligung an Wertschöpfungsketten hindern, und so sicherzustellen, dass die Nutzeffekte der Globalisierung gerechter verteilt werden.

Das Programm Know About Business zielt darauf ab, zur Schaffung einer Unternehmenskultur in Ländern und Gesellschaften beizutragen. Dies geschieht, indem jungen Menschen an Sekundarschulen und in Fach- und Berufsbildungseinrichtungen die bedeutende Rolle, die ihnen bei der künftigen Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Zukunft ihrer Länder zufällt, und die Vorteile und Möglichkeiten, die Unternehmertum und selbständige Erwerbstätigkeit mit sich bringen können, stärker bewusst gemacht werden.

Pflege des Marktes für solche Dienstleistungen und zum Teil, um sich eine Vorstellung von der echten Nachfrage zu verschaffen und das Angebot zu rationieren. Gute Praktiken legen nahe, dass Unternehmensunterstützungsdienste und Finanzdienstleistungen nach Möglichkeit nicht unmittelbar von Gebern oder Regierungen bereitgestellt werden sollten, sondern von unternehmerisch oder kommerziell orientierten Vermittlern<sup>13</sup>.

## Das förderliche unternehmerische Umfeld

44. Dieser Ansatz – der als Paradigma 1 bezeichnet werden könnte - wurde manchmal auf bestimmte Unternehmensgrößen ausgerichtet; auf besondere Untersektoren wie Händler, Handwerker, Hersteller handwerklicher Artikel, Zimmerleute usw.; auf besondere Personengruppen wie Frauen oder Jugendliche; oder nach räumlichen Gesichtspunkten, beispielsweise als Teil eines gebietspezifischen ländlichen Entwicklungsprogramms. Es kam jedoch mehr und mehr die Sorge auf, dass unternehmensspezifische Interventionen durch externe, umfeldbedingte Faktoren gehemmt wurden und dass diese Probleme ermittelt und angegangen werden mussten. Zum Teil wurde argumentiert, dass

<sup>13</sup> Unter den vielen Unternehmensentwicklungs-Ausbildungspaketen, die auf den Grundsätzen der Unternehmensunterstützungsdienste aufbauen, sind Start and Improve Your Business (SIYB), das von der IAO entwickelt worden ist, und das Competency based Economies through Formation of Enterprise (CEFE)-Paket, das von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) entwickelt worden ist.

der mit dem Paradigma 1 verbundene Ansatz die Symptome funktionsgestörter Märkte anging (wie Zugang zu Finanzmitteln), aber nicht die Ursachen (beispielsweise schwaches Investitionsklima; unzureichend definierte Eigentumsrechte; Ungewissheit; und das Fehlen eines regulatorischen Rahmens für innovative Kreditprogramme wie solche, die auf nicht traditionellen Formen von Sicherheit beruhen). Es lag auch auf der Hand, dass Unternehmensentwicklungsdienste oder Finanzdienstleistungen nur eine relativ begrenzte Zahl von Nutznießern erfassen konnten und dass Programme für Finanzdienstleistungen und insbesondere Unternehmensentwicklungsdienste zwangsläufig nicht das Ausmaß und den Umfang haben würden, um den Bedürfnissen der Mehrheit der Kleinst- und Kleinbetriebe in den meisten Ländern gerecht zu werden. Daher tauchte ein neues Paradigma auf – Paradigma 2 –, das die Interventionen auf Unternehmensebene um das (förderliche) unternehmerische Umfeld erweiterte. Jetzt ging es darum, Unternehmensentwicklungsdienste, Finanzdienstleistungen und Änderungen des (förderlichen) unternehmerischen Umfelds miteinander zu verbinden, um eine erfolgreiche Unternehmensentwicklung zu bewerkstelligen<sup>14</sup>.

45. Ein gutes unternehmerisches Umfeld versetzt Unternehmer in die Lage, ihre Tätigkeiten zu erweitern, und schafft Anreize für sie, ihre Unternehmen zu formalisieren. Selbst wenn sie Zugang zu Unternehmens- und Finanzdienstleistungen haben, werden Unternehmer vor annehmbaren Risiken zurückschrecken, beispielsweise bei der Einstellung von Arbeitskräften oder Investitionen in die Aus- oder Weiterbildung von Arbeitnehmern oder selbst in Bezug auf die Aufrechterhaltung von akzeptablen Arbeitsschutznormen im Betrieb, wenn das geschäftliche Umfeld unbeständig, prekär oder mit Zwängen verbunden ist. Die Erfahrung zeigt, dass ein gutes unternehmerisches Umfeld zu Investitionen anregt und ein höheres Wachstum fördert, und es gibt eindeutige Beweise dafür, dass unangemessene Regelungen, Papierkrieg und bürokratische Hindernisse, langwierige Firmenanmeldungsverfahren, unwirksame Garantien von Eigentumsrechten, Korruption, schwache handelsrechtliche Systeme usw. sich hemmend auf Unternehmen auswirken, insbesondere in ärmeren Ländern<sup>15</sup>. Es zeigte sich jedoch sehr bald, dass die Verbesserung des förderlichen unternehmerischen Umfelds<sup>16</sup> ein komplexer und oft langwieriger Prozess ist, an dem viele Stakeholder beteiligt sind, von denen manche ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Status quo haben. Verbesserungen des unternehmerischen Umfelds erforderten politische Veränderungen, nicht nur der Rechtsvorschriften, sondern auch der Einstellungen und Verhaltensweisen der Unternehmer selbst sowie der für die Umsetzung und Durchsetzung eines effizienten und wirksamen förderlichen unternehmerischen Umfelds verantwortlichen öffentlichen Bediensteten.

---

<sup>14</sup> S. White: *Donor approaches to improving the business environment for small enterprises*, Working Group on Enabling Environment, Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, Washington, Juli 2004 (<http://www.sedonors.org>).

<sup>15</sup> Siehe Donor Committee for Enterprise Development, Working Group on the Business Environment unter <http://www.sedonors.org/groups/group.asp?groupid=2> zu einem breiten Spektrum von Berichten über dieses Thema.

<sup>16</sup> Der Begriff „förderliches unternehmerisches Umfeld“ wird häufig einfach zu „unternehmerisches Umfeld“ verkürzt, das Adjektiv „förderliches“ wird hier aber verwendet, um das gewünschte Ergebnis zu veranschaulichen und um konzeptionell zwischen den Paradigmen zu unterscheiden.



## Auf dem Weg zu systemischer Wettbewerbsfähigkeit

46. Die Paradigmen 1 und 2 konzentrierten sich auf beide Enden des Unternehmensspektrums, nämlich Kleinst- oder Kleinunternehmen (informelle Wirtschaft, Mikrofinanzierung usw.) und in geringerem Maß Großunternehmen. Beobachter in manchen Ländern wiesen auf eine vernachlässigte „fehlende Mitte“ hin: diejenigen Unternehmen, die als KMUs bezeichnet werden könnten (natürlich je nach den landesspezifischen Definitionen). Andere gingen einen Schritt weiter und argumentierten, dass es unzweckmäßig sei, sich auf die Größe zu konzentrieren, und dass unabhängig davon, ob man das Schwergewicht auf die Größe legt oder nicht, die Qualität des unternehmerischen Umfelds und die Effizienz der Märkte für die Förderung von Wachstum und Armutsverringerung entscheidend seien<sup>17</sup>. Diese Perspektive wurde durch die zunehmende Globalisierung der Produktion verstärkt, die erhebliches Interesse an der Analyse internationaler (und damit auch nationaler) „Produktionssysteme“ unter dem Blickwinkel von Clustern und Wertschöpfungsketten bewirkte: Eine Abfolge von Mehrwert erzeugenden Tätigkeiten, durch die ein Produkt (oder eine Dienstleistung) die Stadien von der anfänglichen Produktion oder Konstruktion bis zur endgültigen Auslieferung an den Kunden durchläuft. In diesem Kontext wird daher der private Sektor nicht mehr als ein Amalgam von Unternehmen betrachtet, die in erster Linie nach der Größe eingeordnet werden, sondern als ein integriertes System von Produkt- und Dienstleistungssektoren mit einem regulatorischen Rahmen, der auf Nachfrageänderungen reagiert.

47. Daher kann ein drittes Paradigma bestimmt werden, bei dem es letztlich um die nationale Wettbewerbsfähigkeit geht. Dieses Paradigma – Paradigma 3 – verbindet den Ansatz „making markets work“ mit gezielten Verbesserungen des allgemeineren Investitionsklimas von Ländern<sup>18</sup>. Auf Entwicklungsländer angewendet, zielt „making markets work“ in der Regel auf den Abbau von Armut ab und wird infolgedessen als „making markets work for the poor“ (MMW4P) bezeichnet. Bei Verbesserungen des Investitionsklimas geht es im wesentlichen darum, die Möglichkeiten, Anreize und Bedingungen für Investitionen und das Wachstum von formellen, größeren Unternehmen zu verbessern, während es beim MMW4P-Ansatz darum geht sicherzustellen, dass diese Möglichkeiten zu den Armen durchsickern, dass die Märkte allen zugänglich und gerecht sind. Dies ist natürlich eine stilisierte Darstellung, und in der Praxis gibt es erhebliche Überschneidungen sowie Komplementaritäten zwischen den beiden Ansätzen.

48. MMW4P ist ein integrierter Ansatz mit dem Ziel, effiziente Märkte für alle Stakeholder zu entwickeln, einschließlich Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Verbrauchern. Bei MMW4P geht es darum, Barrieren, Verzerrungen und Ineffizienzen zu beseitigen, durch die Märkte daran gehindert werden, die Bedürfnisse jedes einzelnen dieser Stakeholder zu erfüllen. Es ist auch ein ganzheitlicher Ansatz, weil er sich um die Bedürfnisse jedes Stakeholder im Markt kümmert: derjenigen, die einstellen, derjenigen, die für sie arbeiten, und derjenigen, die die Erzeugnisse und Dienstleistungen der Unternehmen

<sup>17</sup> T. Beck, A. Demircuc-Kunt und R. Levine: *SMEs, growth and poverty*, Public Policy for the Private Sector, Note Nr. 268 (Washington, Weltbank, 2004).

<sup>18</sup> In der Praxis überschneiden sich diese beiden Konzepte vielfach, im allgemeinen könnte man jedoch sagen, dass die Weltbankgruppe der sichtbarste Vertreter des Investitionsklimaansatzes gewesen ist, während die Schwedische Internationale Organisation für Entwicklungszusammenarbeit (SIDA) und die deutsche Entwicklungsorganisation, GTZ, wahrscheinlich die herausragendsten Verfechter des Ansatzes making markets work (for the poor) gewesen sind. Eine Reihe von Organisationen, wie das DFID des Vereinigten Königreichs, sind Befürworter beider Ansätze.

### **Kasten 2.2** **Was bedeutet Investitionsklima?**

Das Investitionsklima spiegelt die vielen standortspezifischen Faktoren wider, durch die die Möglichkeiten und Anreize von Firmen geprägt werden, produktiv zu investieren, Arbeitsplätze zu schaffen und zu expandieren. Bei einem guten Investitionsklima geht es nicht allein um die Erwirtschaftung von Gewinnen für Unternehmen – wenn das das Ziel wäre, könnte man sich einfach auf die Minimierung von Kosten und Risiken beschränken. Ein gutes Investitionsklima verbessert die Ergebnisse für die Gesellschaft als Ganzes. Das bedeutet, dass manche Kosten und Risiken von Unternehmen getragen werden sollten. Und der Wettbewerb spielt eine wesentliche Rolle bei der Stimulierung von Innovation und Produktivität und trägt dazu bei sicherzustellen, dass die Vorteile von Produktivitätsverbesserungen mit Arbeitnehmern und Verbrauchern geteilt werden. Daraus folgt, dass ein gutes Investitionsklima:

- nicht nur dazu dient, Gewinne für Firmen zu generieren, sondern die Ergebnisse für die Gesellschaft als Ganzes zu verbessern;
- das Wachstum antreibt, indem es Investitionen und höhere Produktivität fördert;
- die Lebensumstände der Menschen unmittelbar verbessert: als Arbeitnehmer, Unternehmer, Verbraucher und als Nutzer und Empfänger von steuerfinanzierten Dienstleistungen und Transfers;
- Firmen zu Investitionen anregt, indem es ungerechtfertigte Kosten, Risiken und Wettbewerbsbeschränkungen abbaut;
- einer höheren Produktivität förderlich ist, indem es Möglichkeiten und Anreize für Firmen schafft, sich weiterzuentwickeln, sich anzupassen und ihre Betriebsweise zu verbessern;
- den Markteintritt und -austritt von Firmen erleichtert im Rahmen eines Prozesses, der zu höherer Produktivität und höherem Wachstum beiträgt;
- die Anreize für Kleinstunternehmer verstärkt, aus der informellen in die formelle Wirtschaft zu wechseln;
- die Ressourcen vermehren kann, die Regierungen zu Verfügung stehen, um öffentliche Dienstleistungen zu finanzieren.

Quelle: Weltbank: *World Development Report 2005* (New York, Weltbank/Oxford University Press, 2004), S. 1-15.

nutzen. In vielen Ländern stehen viele Unternehmer vor vielen Hindernissen. Manchmal funktionieren Märkte praktisch überhaupt nicht, zumindest nicht für große Teile der Bevölkerung. Beispielsweise funktionieren die formellen Kreditmärkte nicht für Kleinst- und Kleinunternehmer, da Banken und andere Finanzinstitute oft zögern oder nicht bereit sind – aus den verschiedensten Gründen, von denen manche plausibler sind als andere –, diesen potenziellen Kunden Geld zu leihen, und sie diese somit den informellen Märkten überlassen, mit all den negativen Externalitäten, die damit verbunden sind. Ein weiteres Beispiel für Märkte, die einfach nicht funktionieren, sind manche Exportmärkte, deren Zugang für viele kleine und nicht so kleine Unternehmer – insbesondere in Entwicklungsländern – infolge übermäßig schwerfälliger bürokratischer Verfahren oder verschiedener Handels- und Zollbarrieren versperrt sein könnte. Auch staatliche Beschaffungs- und Ausschreibungsverfahren finden möglicherweise nicht unter gleichen Startbedingungen für alle statt und begünstigen unmittelbar oder mittelbar bestimmte Arten von Unternehmen oder bestimmte Personen.

49. Bei funktionsfähigen Märkten geht es nicht nur um Marktchancen für die Produktion von Unternehmen, sondern auch darum, dafür zu sorgen, dass die Märkte für die Einsatzgüter eines Unternehmens funktionieren: Viele Unternehmen in Entwicklungsländern haben mit Schwierigkeiten zu kämpfen wegen schwacher Märkte oder schlechten Marktzugangs für wesentliche Einsatzgüter wie Kunstdünger, Saat oder Pestizide im

### **Kasten 2.3 Was ist MMW4P?**

MMW4P (Making Markets Work for the Poor) ist ein Ansatz mit dem Ziel, das Wachstum zugunsten der Armen durch die Verbesserung von Ergebnissen zu beschleunigen, die für die Armen in ihrer Rolle als Unternehmer, Beschäftigte oder Verbraucher von Belang sind. MMW4P hat sich der Änderung der Struktur und Merkmale von Märkten verschrieben, um die Teilnahme der Armen unter Bedingungen, die für sie von Nutzen sind, zu verstärken. Der Ansatz geht das Verhalten des privaten Sektors an und verstärkt daher die Marktsysteme, statt sie zu untergraben. Somit beruht MMW4P auf dem neueren Denken darüber, wie die Marktsysteme genutzt werden sollen, um die Bedürfnisse der Armen zu erfüllen, und wie der private Sektor durch Marktmechanismen gestützt werden soll, die nachhaltigen Wandel bewirken.

Quelle: Nach DFID: *Making markets work better for the poor (M4P) – An introduction to the concept*, Diskussionspapier für das „Lern-Event“ der Asiatischen Entwicklungsbank/DFID (Vereinigtes Königreich), ADB-Sitz, Manila, Februar 2005; zu weiteren Einzelheiten, einschließlich Projekterfahrungen, siehe <http://www.markets4poor.org/m4p/index.htm>.

Fall von landwirtschaftlichen Tätigkeiten oder für zuverlässige Energiequellen oder Ersatzteile im Fall von Fertigungstätigkeiten. Vor diesem Hintergrund entwickelte sich die Sorge um funktionsfähige Märkte zu einem Schlüsselement der Unternehmensentwicklung, insbesondere im Zusammenhang mit der Förderung von Beschäftigungs- und Erwerbsmöglichkeiten für die Armen und andere benachteiligte Gruppen. Den Bemühungen um funktionsfähige Märkte liegt die Überzeugung zugrunde, dass Märkte als Vehikel für die Förderung von Wettbewerb, die Erweiterung von Wahlmöglichkeiten, die Anregung von Innovationen und die Schaffung von Wohlstand fungieren (Kasten 2.4), das bedeutet aber – aus den unten dargelegten Gründen für Marktversagen – nicht, dass die Märkte sich selbst überlassen bleiben sollten oder dass sie ein Allheilmittel für die vielfältigen Herausforderungen bieten, mit denen Länder mit niedrigem Einkommen konfrontiert sind.

50. Es ist eine doppelte Herausforderung, nämlich einmal dafür zu sorgen, dass die Märkte funktionieren, und zweitens dafür, dass sie besser funktionieren. Diese beiden Herausforderungen sind natürlich eng miteinander verknüpft, es sind zwei Seiten derselben Münze. Es ist jedoch wichtig zu betonen, dass es eines integrierten, ganzheitlichen Ansatzes bedarf, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass nachhaltiges Unternehmertum gefördert und der Wachstumsprozess letztlich gestärkt wird. Ein besseres Funktionieren der Kreditmärkte könnte beispielsweise bewerkstelligt werden, indem das Kleinstunternehmern zur Verfügung stehende Mittelvolumen gesteigert und der Zugang zu Krediten z. B. durch eine Verringerung der konventionellen Sicherheitserfordernisse verbessert wird, so lange aber Unternehmer nicht bereit sind, das Risiko einer Verschuldung einzugehen, und so lange nicht genügend Liquidität vorhanden ist und die Erzeugnisse oder Dienstleistungen der Unternehmer nicht ausreichend nachgefragt werden, funktionieren die Kreditmärkte nicht so gut, wie sie könnten. Und selbst wenn ein Unternehmer Marktchancen in überseeischen Märkten sehen kann und nicht durch Handelsbarrieren behindert wird, wird es ihm ohne entsprechend qualifizierte und kompetente Mitarbeiter wohl nicht möglich sein, in der Wertschöpfungskette aufzusteigen und die Möglichkeiten der Exportmärkte zu nutzen. Unternehmensentwicklung macht somit erforderlich, dass durch Verbesserungen im Investitionsklima Wachstum geschaffen und aufrechterhalten wird, und dass dieses Wachstum genutzt wird, um dafür zu sorgen, dass die Märkte zum Nutzen aller Stakeholder funktionieren, damit Unternehmen nachhaltig werden und Gewinne erwirtschaften und menschenwürdige Arbeitsplätze schaffen.

<b>Kasten 2.4</b>	
<b>Wie Märkte das Leben der Menschen verbessern und Nachhaltigkeit ermöglichen können</b>	
<b>Schaffung von Wohlstand</b>	<b>Wahlmöglichkeiten</b>
Das Marktsystem bietet, gestützt durch politische Demokratie und solide gesellschaftliche Werte, die besten Aussichten für die Gewährleistung von Wirtschaftswachstum und Prosperität für alle. Die dezentralisierte, praktische und veränderliche Natur des Marktsystems bietet einen Kontext, der die Freisetzung der kreativen Kräfte des freien Unternehmertums ermöglicht. Einmal in Gang gesetzt kann das Marktsystem gemeinsame, aber unterschiedliche Vorteile für clevere Unternehmer, Arbeitnehmer, Eigentümer und die Gesellschaft als Ganzes generieren.	Der Markt verschafft den Verbrauchern in einer transparenten und demokratischen Gesellschaft die Freiheit zu wählen, wie sie ihre Lebensqualität am besten verbessern wollen. Ein Dialog der WBCSD-Stakeholder über diese Frage betonte, dass jeder von uns individuell beurteilt, was „Lebensqualität“ ausmacht und was unser Leben am meisten verbessert.
<b>Wettbewerb</b>	<b>Innovation</b>
Offene Märkte schaffen Wettbewerb, der entscheidend dazu beiträgt, Unternehmen zu einer ressourceneffizienten Bereitstellung von Waren und Dienstleistungen anzuspornen. Wettbewerb innerhalb des Marktes ist unerlässlich für Wirtschaft und Gesellschaft, um zu verstehen und zu erproben, wie die Bedürfnisse der Menschen mit Hilfe nachhaltigerer Lösungen am besten erfüllt werden können.	Wenn wir unser Leben nachhaltiger gestalten wollen, müssen wir neue Wege zur Erfüllung unserer Bedürfnisse und Bestrebungen finden. Wir müssen neue Wege finden, um alte Dinge zu tun, wie auch neue Wege, um neue Dinge zu tun. Märkte setzen Erfindungsreichtum frei, indem sie zu Experimenten anregen und diejenigen Ideen belohnen, die die Bedürfnisse und Bestrebungen der Menschen am effizientesten erfüllen.
Quelle: C. Holliday und J. Pepper: <i>Sustainability through the market: Seven keys to success</i> (Genf, WBCSD, 2001), S. 7.	

51. Der mit MMW4P und Verbesserungen des Investitionsklimas verbundene Ansatz legt das Schwergewicht auf gleiche Startbedingungen für alle und die Förderung offener, wettbewerbsorientierter und auf Regeln beruhender Märkte. Ein erster Bezugspunkt sind oft die regulatorischen Rahmenbedingungen und insbesondere Vorschriften, durch die die Kosten für die Ausübung einer Geschäftstätigkeit nach oben getrieben oder bestimmte Arten von Unternehmen (oder von Geschäftsleuten) in irgendeiner Weise diskriminiert werden. Eintrittsbarrieren können besonders beschwerlich sein – insbesondere in ärmeren Ländern –, wenn Neuunternehmer beispielsweise Dutzende von Genehmigungen benötigen, um die Gründung eines neuen Unternehmens zu legitimieren. Nach den meisten Maßstäben sind die Hürden für Unternehmer, die ein Unternehmen im formellen Sektor gründen wollen, in Afrika am höchsten<sup>19</sup>. Dagegen sind die Eintrittsbarrieren für angehende Unternehmer in den reicheren Ländern im allgemeinen niedriger. Die augenfälligsten Auswirkungen von Eintrittsbarrieren bestehen natürlich darin, dass die Gründung von Unternehmen vereitelt, Informalität gefördert und Vetterwirtschaft und Eigeninteressen genährt werden. Bisweilen können auch Austrittsbarrieren bestehen,

<sup>19</sup> Siehe Weltbank: *Investment Climate Surveys* (<http://www.worldbank.org>); Weltwirtschaftsforum, *Global Competitiveness Report* (<http://www.weforum.org>); und K. King und S. McGrath: *Enterprise in Africa – Between poverty and growth* (London, Intermediate Technology Publications, 1999).

die zu ähnlichen negativen Ergebnissen führen, wie im Fall von größeren, nicht wettbewerbsfähigen und bankrotten Unternehmen, die den Geschäftsbetrieb aufgrund ineffizienter Konkursverfahren nicht aufgeben. Neben Eintritts- und Austrittsbarrieren leiden manche Wirtschaften auch unter Wettbewerbsbarrieren, die viele Formen annehmen können.

52. In manchen Märkten gibt es sehr ungleiche Startbedingungen, wobei bestimmten Unternehmen oder Sektoren eindeutige, häufiger aber zweifelhafte und undurchsichtige Vergünstigungen und Präferenzen gewährt werden. Manchmal kommen diese Vergünstigungen staatlichen Unternehmen zugute, manchmal Unternehmen, die den herrschenden Eliten, ihren Kumpanen oder sonstigen Interessen gehören, und sie können Subventionen, geschützte Märkte, bevorzugter Zugang zu Krediten, verschiedene Arten von Preisabsprachen und Möglichkeiten zur Umgehung rechtlicher und steuerrechtlicher Anforderungen umfassen. Dies fördert „rent seeking“ und vermindert die Anreize für andere Unternehmen, in den Markt einzutreten, und stellt somit eine Wettbewerbsbarriere dar. Solche funktionsgestörte Märkte führen in der Regel zu unzulänglich definierten Eigentumsrechten und diskriminieren vor allem die Armen, sowohl als Verbraucher (höhere Preise, weniger Wahlmöglichkeiten) wie auch als Arbeitnehmer oder potentielle Unternehmer (weniger Chancen). Manche marktverzerrende Praktiken können recht subtil sein, wie Informationsbeschränkungen, so dass der Wettbewerb geschmälert wird, und manche Praktiken können tatsächlich dazu bestimmt sein, die Chancen für Unternehmertum zu mehren und produktive Investitionen zu fördern, erreichen letztlich aber das Gegenteil (ein Vorwurf, der gemeinhin beispielsweise manchen Programmen für subventionierte Agrarkredite gemacht wird). Viele marktverzerrende Praktiken führen effektiv zu höheren Transaktionskosten – Kosten, die mit Ungewissheit und unvollständigen Informationen verbunden sind –, die natürlich steigen, wenn Vorschriften wirkungslos oder willkürlich sind.

## Marktversagen

53. Bei MMW4P und der Verbesserung des Investitionsklimas geht es nicht einfach um die Freisetzung von Marktkräften. Es ist ein Ansatz, der der Tatsache Rechnung trägt, dass leistungsfähige Märkte effektive Einrichtungen benötigen und dass eine effiziente Ressourcenallokation nicht immer den Märkten allein überlassen werden kann<sup>20</sup>. Wenn Märkte nicht funktionieren, spricht man von Marktversagen, und es gibt vier allgemeine Kategorien von Marktversagen. In jedem Fall haben die Regierungen dafür zu sorgen, dass die Märkte besser funktionieren. Diese vier Kategorien sind: öffentliche Güter; der Missbrauch von Marktmacht; positive und negative Externalitäten; und asymmetrische von jedem oder von niemandem konsumiert werden können – Wirtschaftswissenschaftler nennen sie nicht ausschließbare, öffentliche, nicht zurückweisbare Märkte –, wie die nationale Verteidigung, die normalerweise von der Regierung bereitgestellt und aus dem Steueraufkommen bezahlt werden. Weitere Beispiele sind Rechtsdurchsetzung (einschließlich des Systems der Eigentums- und sonstiger Rechte), saubere Luft und sonstige Umweltgüter. Eine effektive Unternehmensentwicklung setzt einen Staat Information. Mit öffentlichen Gütern werden Dinge bezeichnet, die in einer Gesellschaft voraus, der in der Lage ist, öffentliche Güter effizient bereitzustellen, einschließlich wirk-

<sup>20</sup> T. Altenburg und C. von Drachenfels: The 'new minimalist approach' to private sector development – A critical assessment, in *Development Policy Review*, Bd. 24(4), Blackwell Publishing/Overseas Development Institute, Juli 2006, S. 387-411.

### Kasten 2.5

#### Kredite, Mobiltelefone und Märkte, die den Armen zugute kommen

Im Jahr 2003 gegründet, ist MTN *villagePhone* Uganda ein Gemeinschaftsunternehmen der Grameen Foundation (Bangladesch) und von MTN, Ugandas führender Telekommunikationsgesellschaft. Es ist die erste Anwendung des sehr erfolgreichen Dorftelefonprogramms von Grameen Telecom außerhalb von Bangladesch. Es beruht auf einem Geschäftsmodell, das den Ärmsten der Armen Zugang zu wertvollen Telekommunikationsdiensten verschafft.

Das Unternehmen schafft in Partnerschaft mit lokalen Mikrofinanzierungseinrichtungen Möglichkeiten für Einzelpersonen in verarmten ländlichen Gebieten, sich als Dorftelefonbetreiber zu betätigen (VPOs). Durch die Aushandlung besonderer Raten mit MTN versetzt *villagePhone* VPOs in die Lage, ihren Kunden erschwingliche Dienste zu bieten, die nicht mehr in weit entfernt gelegene Städte mit regulären Telefondiensten fahren müssen. VPOs erwerben mit Hilfe von Mikrokrediten Telefonausrüstung, die es ihnen gestattet, Mobiltelefondienste in Gebieten zu verkaufen, in denen es oft keinen Strom gibt und das MTN-Netz nur mit einer Verstärkerantenne zugänglich ist.

Dank des Zugangs zu Mobiltelefonen können ländliche Kleinunternehmer bessere Preise für die von ihnen erzeugten Güter erzielen, ihre Produktivität steigern und die Zeit und Kosten für Fahrten zur Übermittlung von Nachrichten sparen. Untersuchungen zeigen, dass die Kommunikationskosten ohne Zugang zu Dorftelefonen bis zu achtmal höher sein können als die Kosten eines Telefongesprächs. Dieses rentable Unternehmen ist ein Beispiel für eine erfolgreiche Allianz von nichtstaatlichen Organisationen, Mikrofinanzierungseinrichtungen und Teilnehmern des privaten Sektors. Es zeigt, wie erfolgreiche Partnerschaften zu echten wirtschaftlichen und sozialen Vorteilen für alle Beteiligten führen können.

Quelle: IFC: *Making a difference* (Washington, IFC, 2006), S. 8-9.

samer Rechtssysteme und einer wirksamen nationalen Verteidigung und Sicherheit. Missbrauch von Marktmacht liegt vor, wenn ein einziger oder eine kleine Anzahl von Käufern oder Verkäufern einen erheblichen Einfluss auf die Preise oder die Produktion ausüben, und wird normalerweise durch die Wettbewerbs- (oder Antitrust-)politik angegangen. Fälle von Marktversagen, die sich aus Externalitäten oder asymmetrischer Information ergeben, sind für eine Erörterung der Förderung nachhaltiger Unternehmen von besonderer Bedeutung.

54. Externalitäten sind wirtschaftliche Nebeneffekte: Kosten oder Nutzen aus einer Wirtschaftstätigkeit, die andere als die mit der Wirtschaftstätigkeit befassten Personen berühren, in den Preisen aber nicht voll zum Ausdruck kommen. Externalitäten können positiv oder negativ sein. Im Fall positiver Externalitäten wird der Nutzen für die Gesellschaft von einem privaten Unternehmer nicht voll erfasst, so dass der Markt zu wenig von dem Gut oder von der Dienstleistung bereitstellt. Grundbildung, einige Forschungsarten, ein Teil der gesundheitlichen Grundversorgung – wie die Prävention von übertragbaren Krankheiten – sind Beispiele hierfür, und solche Fälle von Marktversagen werden in der Regel durch öffentliche Bereitstellung, staatlich finanzierte Subventionen für den privaten Sektor oder eine Mischung aus öffentlich-privater Bereitstellung angegangen, wenn beispielsweise private Unternehmen um die Bereitstellung ausgewählter Teile eines staatlich subventionierten Dienstes konkurrieren.

55. Ein sehr wichtiger Aspekt des Investitionsklimas, der oft durch Marktversagen gekennzeichnet ist, großen positiven Externalitäten unterliegt und zunehmend Gegenstand öffentlich-privater Zusammenarbeit ist, ist die physische Infrastruktur (Straßen, Strom, Häfen, Wasser und Abwasserentsorgung usw.). Im allgemeinen sind Unternehmen mit Zugang zu effizienten Transportleistungen, zuverlässiger Energieversorgung und modernen Telekommunikationsdiensten leistungsfähiger als Firmen ohne einen solchen Zugang. Sie investieren mehr, und ihre Investitionen sind in der Regel pro-

duktiver. Es kann nicht überraschen, dass ärmere Länder mit mehr und größeren Infrastrukturproblemen zu kämpfen haben als reichere Länder, und für größere Unternehmen sind Infrastrukturzwänge – insbesondere eine zuverlässige Elektrizitätsversorgung – gravierendere Hemmnisse für das Unternehmenswachstum als für kleinere Unternehmen<sup>21</sup>.

56. Ein maßgeblicher Faktor bei der Bereitstellung und Instandhaltung eines Großteils der Infrastruktur ist natürlich die Finanzierung von „natürlichen Monopolen“, wie sie oft bezeichnet werden, oder zumindest von Tätigkeiten in Märkten, die die Möglichkeit des Missbrauchs von Marktmacht in sich bergen. In solchen Fällen besteht das Problem bei der Bereitstellung der Infrastruktur einerseits in der Befürchtung der Kunden/Nutzer, dass Firmen ihre Marktmacht dazu benutzen werden, um überzogene Preise zu verlangen (weil der Verbraucher nur wenige oder überhaupt keine Alternativen hat), und andererseits darin, dass Firmen in dem Bewusstsein, dass ihre Investitionen wahrscheinlich ziemlich unbeweglich sein werden, die Befürchtung haben, dass die Regierungen von ihrer regulatorischen Befugnis Gebrauch machen, um sie daran zu hindern, ihre Kosten zu decken. Das typische Ergebnis davon ist Marktversagen. Die Nutzeffekte einer guten Infrastruktur sind jedoch erheblich, und ein gutes Investitionsklima ist sowohl eine Ursache von Infrastrukturverbesserungen als auch eine Folge einer guten Infrastruktur<sup>22</sup>. Den Regierungen stehen verschiedene politische Optionen zur Verfügung, um Marktversagen im Infrastrukturbereich anzugehen, von denen viele ausgewogene Regelungen erfordern, die die Marktmacht begrenzen, ohne jedoch die Eigentumsrechte übermäßig zu schwächen. Dies ist wichtig, um für funktionsfähige Märkte sowohl für Großunternehmen als auch für Kleinanbieter von Infrastruktur zu sorgen, sowie im Fall der rein öffentlichen Bereitstellung von Infrastruktur.

57. Mit negativen Externalitäten bezeichnet man die der Gesellschaft entstehenden Kosten, die nicht von privaten Produzenten getragen werden; Beispiele hierfür sind Luftverschmutzung, Umweltschäden und Gefahren für die öffentliche Gesundheit. Die Märkte neigen zu einer Überproduktion solcher negativer Externalitäten, und die Regierungen reagieren darauf in der Regel mit Vorschriften, die erforderlichenfalls ein Verbot vorsehen, oder mit der Erhebung einer Steuer auf die jeweilige Aktivität. Solche Maßnahmen können manchmal Anreize oder Möglichkeiten für die Entwicklung neuer Märkte oder Wirtschaftstätigkeiten schaffen. Dies kann u.a. geschehen durch Subventionen oder steuerliche Anreize zur Unterstützung der Entwicklung verbrauchsarmer Autos oder sozial verantwortlicher Investitionen oder durch Vorschriften, durch die bestimmte Wirtschaftstätigkeiten, die zu bestimmten Externalitäten führen, verboten, eingeschränkt oder Normen unterworfen werden, beispielsweise im Hinblick auf Werbegrundsätze für die Tabakwerbung.

58. Die letzte Kategorie von Marktversagen betrifft asymmetrische Information. Bei der Förderung nachhaltigen Unternehmertums geht es auch um den Abbau asymmetrischer Information. Hierbei handelt es sich jedoch um eine subtilere Art von Marktversagen, wobei im wesentlichen auf den sehr häufigen Fall Bezug genommen wird, dass ein an einer Markttransaktion Beteiligter mehr weiß als jemand anders. In mancher Hinsicht kann dies natürlich ein Wettbewerbsvorteil sein, in anderer Hinsicht können

<sup>21</sup> G. Batra et al.: *Investment climate around the world – Voices of the firms from the world business environment survey* (Washington, Weltbank, 2003).

<sup>22</sup> UNCTAD: *Foreign direct investment and performance requirements – New evidence from selected countries* (Genf/New York, UNCTAD, 2003).

Informationsasymmetrien aber die Anreize von Personen verzerren und beträchtliche Ineffizienzen zur Folge haben. Hierfür gibt es zahlreiche Beispiele, wie Regierungen, die Mobiltelefonlizenzen verkaufen, ohne zu wissen, welchen Preis die Käufer dafür zu entrichten bereit sind (daher die Veranstaltung von Auktionen); Kreditgeber, die nicht wissen, wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass ein Kreditnehmer den Kredit zurückzahlt (daher die Verwendung von Sicherheit oder von auf Solidarität beruhendem Druck durch die Angehörigen einer Gruppe für gruppenbasierte Kredite); und ein Gebrauchtwagenverkäufer, der mehr über die Qualität eines zum Verkauf stehenden Fahrzeugs weiß als die potenziellen Käufer (daher die Inanspruchnahme unabhängiger Bewertungen durch Kraftfahrzeugmechaniker). Weitere Beispiele für Herausforderungen, die sich aus asymmetrischer Information ergeben, sind in Kasten 2.6 enthalten, wo die verschiedenen Konzepte durch Bezugnahme auf Versicherungsmärkte veranschaulicht werden (wenngleich die Herausforderungen und unterschiedlichen Konzepte gleichermaßen auf viele andere Sektoren und Marktarten angewendet werden können). Regierungen haben eindeutig ein Interesse daran, asymmetrische Information abzubauen, um Märkte funktionsfähiger zu machen und nachhaltiges Unternehmertum zu fördern, indem beispielsweise für transparente Informationen bei Beschaffungen gesorgt wird; indem sichergestellt wird, dass Informationen über den Zugang zu Krediten leicht zugänglich sind; durch Politiken, durch die ein optimales Niveau von Investitionen in Bildung und Ausbildung sichergestellt wird; indem sie bei der Verbreitung von Informationen über Marktchancen behilflich sind; indem sie Handelsnormen festlegen und aufrechterhalten, usw.

## Regierungs- und geberseitig unterstützte Unternehmensentwicklung

59. Regierungen und Geber unterstützen die Unternehmens- oder Privatsektorentwicklung durch viele Kanäle und auf vielerlei Art und Weise<sup>23</sup>. Obschon dieses Kapitel eine Entwicklung in den Ansätzen zur Unternehmensentwicklung hin zu einem Ansatz dargestellt hat, der das Schwergewicht auf Bemühungen legt, dafür zu sorgen, dass die Märkte für die Armen funktionieren, und auf Verbesserungen des Investitionsklimas, so bedeutet dies nicht, dass andere Maßnahmen, beispielsweise die Bereitstellung von finanziellen oder nichtfinanziellen Dienstleistungen, nicht so zielführend, nicht so wichtig oder sogar nicht so häufig sind. Die Entwicklung im Denken und in der Praxis betont vielmehr die Komplementaritäten oder den kumulativen Wert unterschiedlicher Ansätze und den Wert von integrierten, systemischen Ansätzen, insbesondere wenn es um mehrere Zielsetzungen geht. Da die meisten Regierungen und Geber auch bestrebt sind, die größeren und allgemeineren Ziele Armutsverringerung und ausgewogene Entwicklung anzugehen, zielen viele Unternehmensentwicklungsinitiativen, die Unternehmertum und Marktentwicklung stimulieren wollen, auf bestimmte Gruppen, die hinsichtlich der Teilnahme am Wirtschaftsleben Benachteiligungen erfahren oder vor besonderen Herausforderungen stehen. Bei solchen Zielgruppen könnte es sich um die Armen auf dem Land, Frauen, Jugendliche oder eine bestimmte ethnische Gruppe, Berufsgruppe oder Branche handeln (in Kasten 2.7 werden die Argumente, die für eine

---

<sup>23</sup> Siehe A.O. Miehlsbradt und M. McVay mit J. Tanburn: *The 2006 reader – Implementing sustainable private sector development – Striving for tangible results for the poor* (Turin, ITC/IAO, 2006) zu vielen praktischen projektbasierten Beispielen; und OECD: *Promoting private investment for development – The role of ODA* (Paris, OECD, 2006) zu einer mehr politikorientierten Diskussion.



### **Kasten 2.6**

#### **Prinzipale, Agenten, Antiselektion und moralisches Risiko**

Versicherung ist ein bedeutendes Mittel zur Reduzierung von Risiken im Geschäftsleben, und ein effizientes Versicherungssystem kann zum Wirtschaftswachstum beitragen, indem es das Eingehen unternehmerischer Risiken fördert und indem es Menschen in die Lage versetzt zu entscheiden, welche Risiken sie eingehen und gegen welche sie sich schützen wollen. Private Versicherungsmärkte funktionieren jedoch häufig schlecht – oder überhaupt nicht –, insbesondere in armen Ländern.

Zunächst sind die Versicherungsmärkte durch erhebliche Agenturkosten gekennzeichnet, die anfallen, wenn jemand (der Prinzipal) jemand anders (den Agenten) einstellt, um eine Aufgabe durchzuführen, und die Interessen des Agenten mit den Interessen des Prinzipals kollidieren. Die Eigentümer des Versicherungsunternehmens möchten, dass die Manager (oder Versicherungsagenten) die Geschäfte so führen, dass der Wert des Unternehmens gemessen am Aktienwert oder am Gewinn maximiert wird, die Manager können dagegen andere Ziele verfolgen wie die Maximierung der Zahl der Kunden oder verkauften Policen, unabhängig von den Auswirkungen auf den Aktienwert (Shareholder-Value) oder die Rentabilität.

Ein Weg, die Agenturkosten zu verringern, besteht darin, dass strenge Regeln und Verfahren festgelegt werden, oder dass der Prinzipal die Tätigkeit des Agenten genau überwacht, die wirksamste Methode besteht aber wohl darin, die Interessen des Agenten mit denen des Prinzipals in Deckung zu bringen, indem die Agenten (d.h. Manager/Angestellten) teilweise mit Aktien oder sonstigen Instrumenten, die mit der Gesamtrentabilität des Unternehmens in Zusammenhang stehen, entlohnt werden, so dass die Agenten einen starken Anreiz haben, durch Wertmaximierung im Interesse des Prinzipals zu handeln.

Die Herausforderungen, die damit verbunden sind, Versicherungsmärkte funktionsfähig zu machen, liegen aber auch in der Beziehung zwischen der Versicherungsgesellschaft und ihren Kunden. Asymmetrische Information ist ein häufiges Problem in Versicherungsmärkten, das zu Antiselektion führt. Im wesentlichen ist es so, dass eine Versicherung oft nicht profitabel ist, wenn die Käufer bessere Informationen über das Risiko, dass sie die Versicherung in Anspruch nehmen, haben als die Verkäufer. Im Idealfall sollten die Versicherungsprämien nach dem durchschnittlichen Risiko festgesetzt werden, das einer zufällig ausgewählten Person in der versicherten Bevölkerungsgruppe zugeordnet werden kann. Antiselektion liegt vor, wenn Menschen, die wissen, dass sie ein größeres Versicherungsrisiko darstellen als der Durchschnitt der Gruppe, die Versicherung abschließen, während diejenigen, die ein unterdurchschnittliches Versicherungsrisiko darstellen, möglicherweise zu dem Schluss kommen, dass die Versicherung zu kostspielig ist und ihr Abschluss sich daher nicht lohnt. In diesem Fall werden die nach dem durchschnittlichen Risiko festgesetzte Prämien nicht ausreichen, um die späteren Ansprüche zu decken, weil es mehr Kunden mit überdurchschnittlichem Risiko gibt. Durch eine Verteuerung der Prämien dürfte das Problem noch verschärft werden. Eine Möglichkeit zur Verminderung der Antiselektion besteht jedoch darin, den Abschluss der Versicherung – wie für Geschäftsräume – zwingend vorzuschreiben, so dass diejenigen, für die eine nach dem Durchschnittsrisiko bemessene Versicherung unattraktiv ist, nicht aussteigen können.

Schließlich gibt es noch das Problem des moralischen Risikos (moral hazard). Ungeachtet der Probleme der Prinzipal-Agent-Theorie und der Antiselektion dürften Menschen, die eine Versicherung abgeschlossen haben, in dem Bewusstsein, dass sie geschützt sind, risikofreudiger sein als sie wären, wenn sie keine Versicherung abgeschlossen hätten, so dass der Versicherer möglicherweise mit mehr Ansprüchen konfrontiert wird, als er erwartet hat. Dies ist das Problem des moralischen Risikos.

Unterstützung weiblicher Kleinst- und Kleinunternehmer sprechen, und die damit verbundenen Vorteile veranschaulicht).

60. Viele Unternehmensentwicklungsinitiativen und -projekte werden von Gerechtigkeitserwägungen getrieben, und eine Herausforderung, die mit solchen Ansätzen ver-

### Kasten 2.7

#### Die Unterstützung weiblicher Klein- und Kleinunternehmer

In vielen Gesellschaften sind Frauen benachteiligt, wenn es darum geht, einen eigenen Betrieb zu gründen und zu leiten, daher fördern Regierungen und Geber häufig aktiv das weibliche Unternehmertum als ein Mittel, sowohl kurzfristige als auch längerfristige oder intergenerationelle geschlechtsspezifische Ungleichheiten anzugehen. Weibliche Unternehmer sind typischerweise u.a. mit folgenden Hindernissen konfrontiert:

- Soziale Schichtung der Rollen, wobei Männer den Markt beherrschen und die wirtschaftlichen Ressourcen kontrollieren und Frauen unbezahlte Haushaltsarbeit verrichten;
- Gebräuche, die Frauen an der Durchführung bestimmter Wirtschaftstätigkeiten hindern;
- Begrenzte Zeit zur Durchführung unternehmerischer Tätigkeiten infolge von Schwangerschaft, Kindererziehung und Haushaltspflichten;
- Unterschiedliche traditionelle oder rechtliche Regeln in Bezug auf Eigentumsrechte und das Recht zur Nutzung von Eigentum, die u.a. den Zugang von Frauen zu Finanzmitteln einschränken können;
- Machtstrukturen innerhalb des Haushalts, die Männern die Verfügungsgewalt über die finanziellen Mittel und die Entscheidungsbefugnis einräumen.

Infolgedessen gibt es spezifische Programme, die auf Frauen zugeschnitten sind, um sicherzustellen, dass sie Zugang zu Unternehmensentwicklungsdiensten und Kredit- und Sparprogrammen haben und dass Reformen des politischen Umfelds die Gleichstellung der Geschlechter umfassen, so dass beispielsweise sichergestellt wird, dass das Recht, Eigentum zu besitzen oder zu erben, auch für Frauen gilt. Die meisten Geber unterstützen solche Initiativen, und die IAO verfügt über eine Reihe bewährter Programme zur Unterstützung des Unternehmertums von Frauen und der Gleichstellung der Geschlechter, wie WEDGE, das jetzt in einer Reihe von Ländern operativ ist, darunter die Laotische Demokratische Volksrepublik, wo besonders große Fortschritte zu verzeichnen gewesen sind, und das den vom IAA-Programm für die Steigerung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinbetrieben (SEED) entwickelten Get Ahead-Ausbildungs-Toolkit für weibliche Unternehmer nutzt.

Es gibt reichlich Beweise dafür, dass Frauen in Entwicklungsländern, die Unterstützung zur Gründung eigener Klein- und Kleinunternehmen erhalten haben, erfolgreich gewesen sind und dauerhafte Unternehmen gegründet haben, mit solidem Kreditverhalten (Frauen sind in der Regel „bessere“ Mikrokreditnehmer als Männer) und einer größeren Neigung (als Männer), die Erträge des Unternehmens in das Wohl und die künftige Entwicklung ihrer Kinder zu investieren. Kurz gesagt, ein Abbau der geschlechtsspezifischen Ungleichheiten dürfte zur Ausweitung wirtschaftlicher Möglichkeiten und zu nachhaltiger Entwicklung führen. (Siehe beispielsweise P. Richardson et al.: *The challenges of growing small businesses: Insights from women entrepreneurs in Africa*, SEED-Arbeitspapier Nr. 47 (Genf, IAA, 2005) und, im Kontext der Industrieländer, OECD: *Women entrepreneurs in SMEs: Realising the benefits of globalisation and the knowledge-based economy* (Paris, OECD, 2001).

bunden ist, besteht darin, die Verfälschung oder Verzerrung der Ergebnisse zu minimieren, die sich dadurch ergibt, dass eine bestimmte Gruppe unterstützt wird und dieser Gruppe dadurch ein Wettbewerbsvorteil verschafft wird. Wenn ein Geber beispielsweise einen fair handelnden Kaffeeexporteur im Land A unterstützt, könnte dies als die Schaffung von unlauterem Wettbewerb gegenüber dem fair handelnden Kaffeeexporteur in Land B wahrgenommen werden. Ebenso führt die Förderung der Kreditvergabe an bestimmte benachteiligte Gruppen – wie landlose Landfrauen – nicht unbedingt zu optimalen wirtschaftlichen Ergebnissen aufgrund des niedrigen Technologieniveaus, der geringen Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeiten, niedriger Gewinnspannen und des sehr intensiven Wettbewerbs, die für die Wirtschaftstätigkeiten solcher benachteiligter Gruppen charakteristisch sind, ob ihnen Kredite gewährt werden oder nicht. Solche Herausforderungen sprechen zusätzlich für den Nutzen integrierter Ansätze zur Unter-

nehmensentwicklung und zeigen auch, dass eine erfolgreiche Unternehmensentwicklung in armen Ländern oft nicht nur auf Gründen der Effektivität oder Effizienz beruht, sondern auch auf Gerechtigkeitserwägungen<sup>24</sup>. Die Herausforderung besteht darin, zur Förderung ausgewogener, aber dynamischer Märkte beizutragen, die zu wirtschaftlicher Vielfalt, höherer Produktivität und damit wirtschaftlichem Wachstum und wirtschaftlicher Entwicklung führen können.

61. Bei der Verfolgung von Effizienz- und Gerechtigkeitszielen unterstützen Geber und Regierungen tendenziell mit besonderem Nachdruck die Entwicklung von Kleinst- und Kleinunternehmen<sup>25</sup> (Kasten 2.8 gibt einige Beispiele für erfolgreiche und innovative Tätigkeiten der IAO im Bereich der Entwicklung von Kleinunternehmen). Kleinunternehmen spielen eine zentrale Rolle beim Wirtschaftswachstum und beim Abbau von Armut, sie sind aber an sich nicht unbedingt besser als große Firmen, weder in Bezug auf Effizienz noch in Bezug auf Gerechtigkeit<sup>26</sup>. Es gibt beispielsweise Anhaltspunkte dafür, dass „im Schnitt Tätigkeiten in Kleinunternehmen weniger produktiv, schlechter bezahlt, weniger sicher sind ... als Tätigkeiten in größeren Unternehmen, selbst nach Berücksichtigung beobachtbarer Arbeitnehmermerkmale wie Bildung, Geschlecht und Alter“<sup>27</sup>, was den Schluss nahe legt, dass „ein erheblicher Teil der Beschäftigten in vielen Volkswirtschaften in kleinen Betrieben mit geringer Produktivität weniger verdient und weniger Rechte hat“<sup>28</sup>. Ein wesentlicher Grund – und vielleicht der gewichtigste – für die Unterstützung der Entwicklung von Kleinst- und Kleinunternehmen ist indes die Tatsache, dass auf sie in praktisch allen Ländern der bei weitem größte Teil der Wirtschaftstätigkeit und der Beschäftigung entfällt. Das ist aber nicht nur eine Frage der Gesamtgröße. Die Gründe für die Unterstützung von Kleinst- und Kleinunternehmen liegen auch in ihrer Dynamik, ihrem Innovationspotenzial, ihrer Wettbewerbsfähigkeit und ihrer allgemeinen Rolle bei der Förderung des wirtschaftlichen Fortschritts.

62. In vielen Ländern können große Firmen mit guten Verbindungen eine marktbeherrschende Stellung innehaben und von der Regierung geschützt werden und gegen Wettbewerb abgeschottet sein, und in Bezug auf Produktion, Einkommensschaffung und Produktivität ist ihr Betrieb möglicherweise suboptimal. In solch einem Umfeld – ungleiche Startbedingungen – wird die Entwicklung kleiner Firmen behindert, und sie müssen kämpfen, um die großen Unternehmen herauszufordern, während die leistungsschwächeren „Platzhirsche“ weiterhin zum Nachteil neuer und besserer Firmen operieren. Wenn Märkte einigermaßen funktionieren, kommt es zu ständigen Umwälzungen, was bedeutet, dass neue Unternehmen gegründet werden und entweder wachsen oder sterben („schöpferische Zerstörung“). Diejenigen, die sich zu größeren Unternehmen entwickeln, werden in der Regel produktiver, schaffen mehr Einkommen für die Eigentümer und

<sup>24</sup> OECD: *Effective policies for small business: A guide for the policy review process and strategic plans for micro, small and medium enterprise development* (Paris, OECD/UNIDO, 2004).

<sup>25</sup> J. Tandler: *Small firms, the informal sector and the devil's deal*, in Bulletin, Institute for Development Studies, University of Sussex, Bd. 33, Nr. 3, Juli 2002.

<sup>26</sup> T. Beck, A. Demirguc-Kunt und R. Levine: *SMEs, growth and poverty*, a.a.O.

<sup>27</sup> G. Reinecke: *Small enterprises, big challenges*: a.a.O.

<sup>28</sup> IAA: *World Employment Report 2004-05 – Employment, productivity and poverty reduction* (Genf, IAA, 2005), S. 230.

### **Kasten 2.8** **Erfolge der IAO bei der Entwicklung von Kleinunternehmen<sup>29</sup>**

Das SEMA (Small Enterprise Media in Africa)-Projekt der IAO in Uganda hat die Armen durch die Unterstützung von kommerziellen Rundfunkprogrammen für Kleinunternehmen dazu befähigt, für ihre eigenen geschäftlichen Interessen einzutreten. Landesweit schalten 75 Prozent der Rundfunkhörer regelmäßig den mittelständischen Sender ein, und in den ärmsten Schichten der Bevölkerung betrug die Einschaltquote 65 Prozent, wobei der Anteil der Männer und Frauen gleich war. Die Sendung liefert wertvolle Informationen, Marktverbindungen und Förderungsdienste. Die Mehrheit der Hörer berichtet, dass die Sendungen für ihre Unternehmen sehr oder ziemlich nützlich sind, wobei ein Drittel aussagt, dass sie ihre Geschäftstätigkeit durch Umsetzung des im Rundfunk Gelernten ausgeweitet haben.

Quelle: A.O. Miehlabradt und M. McVay mit J. Tanburn: *The 2005 reader – From BDS to making markets work for the poor* (Turin, ITC/IAO, 2005), S. 4.

Redturs ist eine marktorientierte Initiative der IAO zur Förderung neuer geschäftlicher Möglichkeiten in ländlichen und indigenen Gemeinden in Lateinamerika mit dem Ziel, ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen zu verbessern. Im Mittelpunkt der Initiative steht ein reales und virtuelles Netz von Gemeinden und Verbänden, die sich der Unterstützung der nachhaltigen Entwicklung des Fremdenverkehrs verschrieben haben und die sich darum bemühen, „die Ziele der wirtschaftlichen Effizienz mit denen der kulturellen Identität und der Erhaltung der natürlichen Ressourcen in Einklang zu bringen“. Die Initiative ist auf mehr als 200 Fremdenverkehrsorte in mehr als zwölf Ländern ausgeweitet worden, und zu den Hauptinstrumenten, die entwickelt worden sind, gehören eine Website zur Vermarktung der Destinationen, und ein Handbuch zum Kapazitätsaufbau für den lokalen Fremdenverkehr. Redturs hat dazu beigetragen, die geschäftliche Orientierung der Gemeinden zu verbessern, und hat ihre Marktchancen ausgeweitet.

Quelle: <http://www.redturs.org>

IAA/SEED/ITC-Turin haben eine Reihe sehr erfolgreicher Instrumente und Ausbildungslehrgänge zu einer Vielfalt von Fragen im Bereich der Unternehmensentwicklung ausgearbeitet, die alle leicht auf besondere Bedürfnisse zugeschnitten werden können. Ein Ausbildungspaket – Creating an Enabling Environment for Small Enterprise Development (Schaffung eines förderlichen Umfelds für die Entwicklung von Kleinunternehmen) – zielt darauf ab, die Fähigkeiten der Teilnehmer zur Analyse, Gestaltung und Umsetzung von Programmen für die Reform und die Verbesserung des unternehmerischen Umfelds für Kleinunternehmen zu verbessern, und es hat sich als besonders beliebt und erfolgreich erwiesen sowohl als zweiwöchiges in Turin durchgeführtes Programm wie auch als ein kürzeres, maßgeschneidertes Ausbildungsmodell, das an Ort und Stelle in Ländern, die Reformtätigkeiten durchführen, umgesetzt wird.

Quelle: <http://www.itcilo.org>

Das Projekt Start and Improve Your Business (SIYB) China wird vom Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit (MOLSS) mit technischer Unterstützung der IAO und finanziellen Beiträgen des Ministerium für Internationale Entwicklung (DFID) des Vereinigten Königreichs und der Regierung Japans durchgeführt. Zu den Zielen des SIYB China-Projekts gehört die Stärkung der Fähigkeit des MOLSS zur Durchführung eines mehrere Komponenten umfassenden nationalen Beschäftigungsförderungsprogramms zur Ausbildung von freigesetzten Arbeitskräften und Land-Stadt-Migranten in der Existenzgründung. Das Programm umfasst die Ausbildung in beruflichen und funktionalen Fertigkeiten, Mikrokredite und politische Unterstützung; das MOLSS hat die SIYB-Ausbildungspakete als Standard-Existenzgründungs- und Managementausbildungsmodulare für potenzielle Unternehmer unter der Zielgruppe eingeführt. Die Ausbildungskomponente des nationalen Beschäftigungsförderungsprogramms hat sich zum größten nationalen SIYB-Programm der Welt entwickelt, wobei allein im Jahr 2005 mehr als 270.000 Männer und Frauen ausgebildet wurden. Nach einer von der IAO durchgeführten Evaluierung gründeten 39 Prozent aller Absolventen ein eigenes Unternehmen und schufen durchschnittlich 1,7 neue Arbeitsplätze, was umgerechnet rund eine halbe Million neue Beschäftigungsmöglichkeiten ergibt.

Quelle: IAO-Dokumente; und <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/-japanmb/siyb.htm>

<sup>29</sup> Siehe auch IAA: *Evaluation of the InFocus Programme on Boosting Employment through Small Enterprise Development*, Programm-, Finanz- und Verwaltungsausschuss, Verwaltungsrat, 288. Tagung, Nov. 2003, GB.288/PFA/11; und P. Vandenberg: *Poverty reduction through small enterprises – Emerging consensus, unresolved issues and ILO activities*, SEED-Arbeitspapier Nr. 75 (Genf, IAA, 2006).

Löhne für die Arbeitnehmer, so dass wirtschaftlicher Fortschritt mit wachsender durchschnittlicher Firmengröße in Verbindung gebracht worden ist<sup>30</sup>. Manche argumentieren jedoch, dass „es bei SME-Politiken und – Unterstützungsprogrammen nicht darum geht, Firmen dafür zu belohnen, dass sie klein sind. Es geht um eine funktionierende Firmenökologie – wo neue entstehen können, wo alte schrumpfen und zusammenarbeiten können, je nach den Erfordernissen des Sektors“<sup>31</sup>.

63. Die Ansätze zur Unternehmensentwicklung haben sich traditionell auf technische Unterstützung und Finanzierung auf Projektebene konzentriert. Angesichts der Fokussierung auf funktionierende Märkte und Reformen des Investitionsklimas wird aber jetzt mehr Gewicht auf breitere öffentlich-private Dialoge und auf die generelle Einbeziehung der Unternehmens- und Privatsektorentwicklung in die nationalen Planungsrahmen und in Beschäftigungsstrategien gelegt. Die OECD-Arbeitsplatzstrategie, die revidierte Lissabonner Agenda der Europäischen Union und die Globale Beschäftigungsagenda der IAO sind Beispiele hierfür. Öffentlich-private Dialoge sind ein allgegenwärtiges und wesentliches Merkmal der Förderung der Privatsektorentwicklung und des Erzielens von Entwicklungsergebnissen in vielen Ländern. Das Grundprinzip ist einfach: Regierungen, die Stakeholdern im privaten Sektor Gehör schenken, fördern eher vernünftige, funktionierende Reformen, und wenn diese Stakeholder verstehen, was die Regierung erreichen will, sind sie eher geneigt, diese Reformen zu unterstützen. Unterschieden wird hier zwischen öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP), bei denen ein staatlicher oder öffentlicher Dienst oder eine private Unternehmung durch eine Partnerschaft zwischen der Regierung und einen oder mehreren Unternehmen des privaten Sektors finanziert und betrieben wird (wie beispielsweise bei manchen Infrastrukturprojekten), und öffentlich-privaten Dialogen (PPD), bei denen die Regierung und der private Sektor formelle Mechanismen für einen Dialog errichten, beispielsweise über Reformen des unternehmerischen Umfelds oder des Investitionsklimas. In der realen Welt ist es natürlich nicht immer leicht, vorbildliche Praktiken in öffentlich-privaten Dialogen zu erreichen (siehe Kasten 2.9), es kristallisieren sich jedoch eine Reihe guter Praktiken heraus<sup>32</sup>, und im Prinzip gibt es reichlich Spielraum, um auf den vielen erprobten und bewährten Ansätzen zum sozialen Dialog aufzubauen<sup>33</sup>.

64. Öffentlich-private Dialoge sind nicht nur ein Mittel für das Betreiben unternehmensspezifischer politischer Reformen, beispielsweise des Investitionsklimas<sup>34</sup>, sondern

<sup>30</sup> T. Beck, A. Demircug-Kunt und R. Levine: *SMEs, growth and poverty*, a.a.O.

<sup>31</sup> M. Klein (Vizepräsident, Entwicklung des privaten Sektors, Weltbank-IFC), zitiert in IFC: *2004 Annual review – Small business activities* (Washington, Weltbankgruppe/IFC, 2004), S. 6.

<sup>32</sup> Weltbank: *Competitive partnerships – Building and maintaining public-private dialogue to improve the investment climate: A resource drawn from the review of 40 countries' experiences*, Policy Research Working Paper Nr. 3683 (Washington, Weltbank, 2005); und Bannock Consulting: *Reforming the business enabling environment – Mechanisms and processes for private-public sector dialogue*, für das Internationale Arbeitsseminar über öffentlich-privaten Dialog ausgearbeitetes Papier, Paris, 1.-2. Febr. 2006 – <http://www.publicprivatedialogue.org> – (Bannock Consulting, Ltd., 2006).

<sup>33</sup> G.J. Buckley und G. Casale: *Social dialogue and poverty reduction strategies* (Genf, IAA, 2006); L. Rychly und M. Vylitova: *National social dialogue on employment policies in Europe*, Hauptabteilung Sozialdialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung, Arbeitspapier Nr. 8, Genf, IAA, Apr. 2005; und A. Sivananthiran und C.S. Venkata Ratnam: *Social dialogue at enterprise level – Successful experiences* (Neu-Delhi, IAO, 2004).

<sup>34</sup> Siehe beispielsweise CIPE: *Creating a voice for entrepreneurs in Montenegro*, Center for International Private Enterprise REFORM Case Study Nr. 0601, Aug. 2006 (Washington, CIPE, 2006).

### Kasten 2.9

#### Herausforderungen im Zusammenhang mit einem effektiven öffentlich-privaten Dialog im Hinblick auf Reformen des Investitionsklimas/des förderlichen unternehmerischen Umfelds

- ❑ Regierungen in den Partnerländern fehlt es oft an einem ausreichenden Verständnis des Privatsektors;
- ❑ dieses mangelnde Verständnis des privaten Sektors hat zur Aufrechterhaltung eines Vertrauensdefizits zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor beigetragen;
- ❑ aufgrund einer Verbindung von historischen Einflüssen, mangelnder Kapazität und fehlenden Anreizen sind Regierungen nicht sehr geneigt, dem privaten Sektor Gehör zu schenken (umgekehrt könnte man ihnen aber vorwerfen, dass sie ihm in manchen Ländern zu viel Gehör schenken);
- ❑ dies führt oft zu einer präskriptiven Politikgestaltung, der es an ausreichender analytischer Strenge fehlt und die nicht unbedingt auf eine Freisetzung des Wachstumspotenzials des (breiten) privaten Sektors zugeschnitten ist;
- ❑ der private Sektor stellt seinerseits oft widersprüchliche und unrealistische Forderungen an die Regierung;
- ❑ mangelnde analytische Fähigkeiten, kollidierende Interessen und Kapazitätswänge erschweren es sowohl dem privaten Sektor als auch der Regierung, einzelne Fragen im Reformprozess zu priorisieren;
- ❑ wenn kein Dialog stattfindet, neigen Regierungen dazu, den lautesten, stärksten Stimmen zu folgen, die selten im besten Interesse des Wachstums und der Investitionen im privaten Sektor insgesamt oder im Interesse der Armutsverringerung sprechen.

Quelle: Nach Bannock Consulting (2006), a.a.O., S. 28.

auch für die Entwicklung und Umsetzung nationaler Planungsinstrumente, einschließlich nationaler Strategien zur Verringerung von Armut<sup>35</sup>, die Unternehmens- oder Privatsektorentwicklungsstrategien oft als festen Bestandteil umfassen. Die Unternehmensentwicklung und die breitere Privatsektorentwicklung nehmen einen herausragenden Platz in den meisten Entwicklungshilferahmen/Gemeinsamen Landesbewertungen (UNDAFs/CCAs) der Vereinten Nationen ein und sind von zentraler Bedeutung für die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) der IAO. In beiden Fällen beruht die Politikformulierung auf einem wirksamen sozialen Dialog<sup>36</sup>. Eine gute Praxis fördert den Dialog zwischen der Regierung und dem privaten Sektor durch Räte, Beiräte, Ausschüsse und andere Gremien, denen Vertreter aller Bereiche des nationalen und internationalen Privatsektors angehören, einschließlich informeller Kleinunternehmer und Arbeitnehmerverbände<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Ein gutes Beispiel – The Ghana National Medium Term Private Sector Development Strategy 2004-2008 – findet sich unter <http://www.ghana.gov.gh/pbcopin/nmtp.pdf>. Diese ist ihrerseits wirksam in die nationale Strategie zur Verringerung von Armut – The Ghana Growth and Poverty Reduction Strategy 2006-2009 – integriert worden, die zugänglich ist unter [http://siteresources.worldbank.org/INTPRSI/Resources/Ghana\\_PRSP\(Nov-2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRSI/Resources/Ghana_PRSP(Nov-2005).pdf).

<sup>36</sup> IAA: *Beschäftigungsstrategien für Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit: Konzepte, Ansätze und Instrumente zur Durchführung der Globalen Beschäftigungsagenda*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 295. Tagung, März 2006, GB.295/ESP/1/1.

<sup>37</sup> UNDP: *Unleashing entrepreneurship*, a.a.O., S. 39.

## Kapitel 3

---

### Schaffung von Möglichkeiten für nachhaltiges Unternehmertum: Grundvoraussetzungen

65. Ungeachtet der Größe eines Unternehmens sind der Sektor, in dem es tätig ist, oder seine Rechtsstruktur, der allgemeine politische, soziale, wirtschaftliche und umweltspezifische Kontext für alle Unternehmen von entscheidender Bedeutung. Es wird beispielsweise allgemein anerkannt, dass Frieden, ein zuverlässiges und geachtetes Rechtssystem, ein angemessener Stand der sozialen Entwicklung und relativ berechenbare und stabile politische Einrichtungen einen großen Einfluss auf die Nachhaltigkeit von Unternehmen haben. Diese allgemeinen „Meta-Bedingungen“ bieten den Rahmen für die Schaffung von Wohlstand; sie sind für die Förderung des Wachstums von Unternehmen erforderlich, reichen aber nicht aus, da sie den Wohlstand nicht selbst schaffen. Die Beziehung zwischen solchen allgemeinen Parametern und dem Wachstum von Unternehmen ist komplex, es lassen sich aber einige allgemeine Grundsätze erkennen.

#### Gute Regierungsführung und sozialer Dialog

66. Die Verfassung des zivilen und politischen Lebens ist zweifellos eine wichtige Determinante der Wettbewerbsfähigkeit, des Wirtschaftswachstums und des nachhaltigen Unternehmertums. Gute Regierungsführung – die gleichgesetzt wird mit Menschenrechten, demokratischen Institutionen, Meinungsfreiheit, gleichen Rechten von Männern und Frauen usw. – deutet im allgemeinen auf eine nachhaltige Entwicklung hin. Die Beziehung zwischen Unternehmens- oder Privatsektorentwicklung einerseits und Menschenrechten, Demokratie und Freiheit andererseits ist vielschichtig. So gibt es etliche Länder, die solche Rechte eingeschränkt, gleichzeitig aber erfolgreiche Marktwirtschaften entwickelt und ein starkes Wirtschaftswachstum erfahren haben. Obschon es viele Faktoren gibt, die für die Verfassung des zivilen und politischen Lebens bestimmend sind, und es zweifellos viele Formen gibt, in denen nachhaltige Unternehmen florieren können, ist eine gute Regierungsführung immer von Bedeutung, insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen auf die Verringerung der Korruption und die Erhöhung der Rechenschaftspflicht. Insbesondere gelten beständige, transparente und berechenbare Gesetze und Institutionen weithin als wesentliche Voraussetzungen für die Entwicklung von nachhaltigen Unternehmen.

67. In der Ministererklärung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der Vereinten Nationen über die Schaffung voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle heißt es wie folgt:

Wir rufen alle Länder zur Förderung guter Regierungsführung auf, die für eine nachhaltige Entwicklung unerlässlich ist, und bekräftigen, dass vernünftige Wirtschaftspolitiken, solide demokratische Institutionen, die den Bedürfnissen der Menschen gerecht werden, und

eine verbesserte Infrastruktur die Grundlage für nachhaltiges Wirtschaftswachstum, die Beseitigung von Armut und die Schaffung von Beschäftigung bilden, und dass Freiheit, Frieden und Sicherheit, innerstaatliche Stabilität, Achtung der Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit, Gleichstellung der Geschlechter, marktorientierte Politiken und ein allgemeines Engagement für gerechte und demokratische Gesellschaften ebenfalls unerlässlich sind und sich gegenseitig verstärken<sup>1</sup>.

68. Ein effektiver sozialer Dialog ist ein Mittel zur Förderung besserer Arbeitsbeziehungen und zur Stimulierung der Entwicklung nachhaltiger Unternehmen. Gemäß der Definition der IAO umfasst der soziale Dialog alle Arten von Verhandlungen, einschließlich Kollektivvereinbarungen, Konsultationen oder einfach den Austausch von Informationen zwischen Vertretern von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern über Fragen von gemeinsamen Interesse im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Er kann auf dreigliedriger Grundlage unter Beteiligung der Regierung oder auf zweigliedriger Grundlage zwischen den Sozialpartnern geführt werden und über informelle oder formelle, institutionalisierte Kanäle (oder meistens eine Verbindung der beiden) erfolgen. Der soziale Dialog findet auf nationaler, regionaler oder betrieblicher Ebene statt und kann branchenübergreifend, auf sektoraler Grundlage oder im Rahmen einer Verbindung all dieser Möglichkeiten durchgeführt werden. Die förderlichen Voraussetzungen für den sozialen Dialog sind folgende:

- starke, unabhängige Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände mit den entsprechenden fachlichen Fähigkeiten und mit Zugang zu einschlägigen Informationen, um am sozialen Dialog teilnehmen zu können;
- politischer Wille und Verpflichtung zum sozialen Dialog seitens aller Parteien;
- Achtung der grundlegenden Rechte der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen;
- angemessene institutionelle Unterstützung<sup>2</sup>.

69. Ein wesentliches Ziel des sozialen Dialogs selbst besteht darin, Konsensschaffung und demokratisches Engagement unter den Hauptakteuren in der Welt der Arbeit zu fördern. Erfolgreiche Strukturen und Prozesse des sozialen Dialogs können dazu beitragen, wichtige Wirtschafts- und Sozialfragen zu regeln, eine gute Regierungsführung zu ermutigen, das soziale Gleichgewicht und den Arbeitsfrieden zu fördern und den wirtschaftlichen Fortschritt zu beschleunigen. Der soziale Dialog ist daher bei der Förderung nachhaltiger Unternehmen sowohl Mittel als auch Zweck<sup>3</sup>. In der Ministererklärung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der Vereinten Nationen über die Schaffung voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle heißt es:

Wir erkennen an, dass geeignete Institutionen und Regelungen, einschließlich Rahmen für den sozialen Dialog, wichtige Faktoren für das wirksame und faire Funktionieren von Arbeitsmärkten sind. Dazu gehören die Annahme und Umsetzung von Arbeitsgesetzen, durch die die Rechte der Arbeitnehmer geschützt werden<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC): *Draft ministerial declaration of the high-level segment on „Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all, and its impact on sustainable development“*, E/2006/L.8, Abs. 16.

<sup>2</sup> G.J. Buckley und G. Casale: *Social dialogue and poverty reduction strategies* (Genf, IAA, 2006), S. 18.

<sup>3</sup> IAA: *Das Arbeitsverhältnis*, Bericht V(I), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006.

<sup>4</sup> Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC): *Draft ministerial declaration of the high-level segment*, a.a.O., Abs. 17.



**Kasten 3.1****Rechtsstaatlichkeit und die Bedeutung von Eigentumsrechten**

Marktwirtschaften setzen das Vorhandensein von privatem Eigentum und das Recht auf Nutzung, Übertragung, Kauf und Verkauf und Besitz von Eigentum als Grundvoraussetzung für das effektive und effiziente Funktionieren von Märkten voraus. Eigentum besteht aus unbeweglichem Vermögen (Land) und beweglichem Vermögen, das materieller Art sein kann wie Maschinen, oder immaterieller Art wie Vertragsrechte oder Urheberrechte. Ob es sich um einen Slumbewohner handelt, der die Eigentumsrechte an seinem Straßengeschäft oder eine Eigentumsurkunde für sein Haus sicherstellen möchte, um ein Darlehen erhalten zu können, oder um ein multinationales Unternehmen, dem es um den Schutz geistiger Eigentumsrechte an einem global gehandelten Produkt geht, das Prinzip ist das Gleiche. Wenn ein Markt funktionieren soll, müssen die Eigentumsrechte gewährleistet sein und gegen Betrug, Diebstahl, Verbrechen und entschädigungslose Beschlagnahme durch die Regierung geschützt werden. Eigentum muss nachprüfbar sein, was bedeutet, dass die Eigentumsverhältnisse durch Register und objektive Rechtsvorschriften leicht festgestellt werden können. Eigentum sollte auch übertragbar sein und die Aufnahme eines gesicherten Darlehens ermöglichen<sup>5</sup>.

Ein weiteres äußerst wichtiges Merkmal gut funktionierender Marktwirtschaften sind Vertragsrechte und -freiheiten. Vertragsparteien müssen in der Lage sein, den Einschränkungen und Möglichkeiten von rechtlich bindenden Verträgen frei zuzustimmen, um von Zusammenarbeit und Austausch profitieren zu können. Dies umfasst das Vertragsrecht, das Konkursrecht, das Gesellschaftsrecht, Bankengesetze usw. Entscheidend sind natürlich Rechtsstaatlichkeit und das Bestehen von formellen Mechanismen zur Rechtsdurchsetzung durch unabhängige, leistungsfähige und professionelle Rechtssysteme und Formen der Streitbeilegung. Natürlich gibt es in allen Ländern Parameter, durch die Vertragsrechte und -freiheiten im Einklang mit öffentlichen Politiken wie Nichtdiskriminierung definiert werden. Manche Gesetze, durch die die Vertragsfreiheit konkret eingeschränkt wird, beispielsweise durch die Festlegung von Höchstarbeitszeiten, das Verbot des Einsatzes von Zwangsarbeit und Antidiskriminierungsvorschriften in Arbeitsverhältnissen oder durch das Verbot von Betrug und Wucher in Geschäften mit Kunden oder durch die Einschränkung von bestimmten Arten von Absprachen und oligopolistischem Verhalten, sind mit der Entwicklung und dem Wachstum von nachhaltigen Unternehmen durchaus vereinbar und stärken sie. Dagegen wirken sich andere Praktiken hemmend auf das Wachstum von nachhaltigen Unternehmen aus, wie Gesetze oder Maßnahmen, durch die ausländische Investoren gezwungen werden, bestimmte Arten von Partnerschaften mit einheimischen Unternehmen einzugehen, solche, durch die Wahlmöglichkeiten unnötigerweise eingeschränkt werden, beispielsweise durch den Schutz lokaler Interessen auf Kosten von Außenstehenden, oder solche, die es Gerichten gestatten, Verträge radikal zu ändern, um bestimmten Eigeninteressen zu dienen.

70. Regierungen, die die Eigentumsrechte schützen, Steuereinnahmen durch produktivitätssteigernde Investitionen in Humankapital und Infrastruktur zurück in die Wirtschaft schleusen, sicherstellen, dass öffentliche Bedienstete eindeutig zwischen öffentlichen Gütern und privaten Gewinnen unterscheiden, und sicherstellen, dass gute Gesetze erlassen und durchgesetzt werden und die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufrechterhalten wird, dürften die besten sozioökonomischen Voraussetzungen für ein Gedeihen nachhaltiger Unternehmen schaffen. Es gibt reichlich Hinweise dafür, dass das Unternehmertum in einer Wirtschaft, in der die Eigentumsrechte unzulänglich definiert sind, schwer beeinträchtigt wird<sup>6</sup>. Wenn die Rechte der Eigentümer von Vermögenswerten, gleich ob es sich um materielles oder geistiges Eigentum handelt, nicht gewährleistet werden, werden sie von weiteren Investitionen abgehalten, während potentielle

<sup>5</sup> B. Balkenhol und H. Schütte: *Collateral, collateral law and collateral substitutes*, Arbeitspapier Nr. 26 (Genf, IAA-Programm für Sozialfinanzierung, 2001).

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise A. Lopez-Claros et al.: *Global Competitiveness Report 2005-2006* (Genf, Weltwirtschaftsforum, 2005).

Einsteiger in den formellen Markt dazu verleitet werden, ihre Tätigkeiten zu verschleiern und in der informellen Wirtschaft und außerhalb des Bereichs menschenwürdiger Arbeit zu bleiben. Mangelnde Transparenz und Berechenbarkeit des Regierungshandelns und Anzeichen von Korruption untergraben das Vertrauen der Wirtschaft und dürften zu einer Fehlleitung von Ressourcen und letztlich zu Wohlfahrtsverlusten für die Gesellschaft als Ganzes führen. Wenn die Entscheidungen der Regierung auf Günstlingswirtschaft beruhen oder wenn die Exekutive sich in die Arbeit der Justiz einmischt, so dürfte dies zur Folge haben, dass die Ineffizienz zunimmt, die Eigentumsrechte ausgehöhlt werden, die Beilegung von Streitigkeiten verwässert wird und die Kosten für die Ausübung einer Geschäftstätigkeit steigen.

71. Die Bedeutung einer guten Regierungsführung und von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen gilt auch für den privaten Sektor: Es reicht nicht aus, Korruption mit engen Definitionen gleichzusetzen, die auf „Missbrauch öffentlicher Ämter zur Erlangung privater Vermögensvorteile“ beruhen. So üben in zahlreichen Ländern mächtige privatwirtschaftliche Interessen oft einen ungebührlichen Einfluss bei der Gestaltung staatlicher Politik. Institutionen und Gesetzgebung aus, und es gibt viele Beispiele dafür, dass Firmen Absprachen mit Politikern zum beiderseitigen Vorteil treffen. Außerdem ist einer Volkswirtschaft nicht nur mit einer gut geführten Regierung, sondern auch mit Unternehmen am besten gedient, die nach ethischen Grundsätzen geführt werden, die die Gesetze respektieren und die ihre Geschäfte transparent führen<sup>7</sup>. Transparenz des privaten Sektors und Gesetzestreue sind für nachhaltige Unternehmen unerlässlich, nicht zuletzt in Bezug auf die Offenlegung von Informationen und die Einhaltung von Buchprüfungs- und Buchführungsgrundsätzen<sup>8</sup>, die dazu beitragen, gleiche Startbedingungen für funktionsfähige Märkte und für die Förderung wettbewerbsfähiger und dynamischer Unternehmen zu schaffen.

72. Aus einer Reihe von Gründen – von großen Unternehmensskandalen wie Enron oder Parmalat bis zu Frustrationen wegen des Tempos der Entwicklung in Afrika und anderswo – ist die Frage der Korruption auf der politischen Agenda nach oben gerückt, und es gibt mittlerweile eine Reihe vergleichbarer, regelmäßig aktualisierter, weltweiter Maße für Regierungsführung oder Korruption wie die Governance Indicators der Weltbank, der Executive Opinion Survey des Weltwirtschaftsforums, der Corruption Perception Index von Transparency International und die Indikatoren der politischen und bürgerlichen Freiheiten und der Pressefreiheit von Freedom House. Solche Daten liefern Anhaltspunkte für die Bedeutung guter Regierungsführung für die Förderung von Wachstum und Entwicklung, und es liegen jetzt recht zwingende Beweise dafür vor, dass die Qualität der Institutionen einen starken kausalen Einfluss auf die Pro-Kopf-Einkommen selbst auf kurze Sicht hat und dass die Korrelation zwischen Regierungsführung (gemessen anhand der Governance Indicators der Weltbank) und Wettbewerbsfähigkeit (gemessen anhand des Global Competitive Index des Weltwirtschaftsforums) extrem hoch ist<sup>9</sup>. Die relative Bedeutung guter Regierungsführung (oder umgekehrt das relative Problem schlechter Regierungsführung) schwankt natürlich von Land zu Land,

---

<sup>7</sup> Siehe OECD: Grundsätze der Corporate Governance (Paris, OECD, 2004); und UNCTAD: *Guidance on good practices in corporate governance disclosure* (New York und Genf, Vereinte Nationen, 2006).

<sup>8</sup> D. Kaufmann und T. Vishwanath: „Towards transparency: New approaches and their application to financial markets“, in *World Bank Research Observer* (Washington, Weltbank, 2001), Bd. 16, Ausgabe 1, S. 41-57.

<sup>9</sup> D. Kaufmann: „Myths and realities of governance and corruption“ in *Global Competitiveness Report 2005-2006* (Genf, Weltwirtschaftsforum, 2005), S. 83-84.

aber Erhebungen wie diejenige des Global Competitiveness Report und des World Competitiveness Yearbook<sup>10</sup> dürften jedoch zeigen, dass Führungskräfte in OECD-Ländern die arbeitsrechtlichen Vorschriften, Bürokratie und Steuern für die problematischeren Bereiche für ihre Unternehmen halten, während für Führungskräfte in Entwicklungs- und Schwellenländern Bürokratie und Korruption die größten Hemmnisse darstellen, was den Schluss nahe legt, dass die wahrgenommenen Auswirkungen der Korruption auf die unternehmerische Tätigkeit anscheinend im umgekehrten Verhältnis zum Stand der wirtschaftlichen Entwicklung stehen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Korruption auf niedrige Einkommen zurückzuführen ist oder dass schlechte Regierungsführung in ärmeren Ländern wegen eines niedrigeren Pro-Kopf-Volkseinkommens irgendwie unberücksichtigt bleiben sollte. Tatsächlich deutet Vieles daraufhin, dass eine bessere Regierungsführung eine *Ursache* für höheres Wirtschaftswachstum ist<sup>11</sup>.

## Gerechtigkeit und wirtschaftliche und soziale Einbindung

73. Neben guter Regierungsführung im staatsbürgerlichen und politischen Sinne hat natürlich auch die Verfassung der Wirtschaft einen erheblichen Einfluss auf den Spielraum für nachhaltiges Unternehmertum. Es gibt viele und unterschiedliche Theorien und angewandte Analysen der Ursache und der Natur des Wirtschaftswachstums, aber Schlussfolgerungen lassen sich nicht immer leicht daraus ziehen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass die makroökonomische Politik und die gesamtwirtschaftliche Leistung eines Landes einen erheblichen Einfluss auf die Nachhaltigkeit von Unternehmen haben. Es wird auch allgemein anerkannt, dass Wirtschaftswachstum eine notwendige – aber allein nicht ausreichende – Voraussetzung für Entwicklung und Armutsverringerung ist. Länder, die ein starkes Wachstum erfahren haben, haben im allgemeinen auch einen erheblichen Abbau der Armut erreicht. Eines der besten Beispiele hierfür ist China, wo seit 20 Jahren ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von mehr als 8 Prozent zu verzeichnen ist mit dem Ergebnis, dass 400 Millionen Menschen der Armut entkommen sind<sup>12</sup>. Ferner wird weithin anerkannt, dass private Unternehmen im Zentrum wirtschaftlicher Erfolge stehen. So wird nachhaltiges Wachstum beispielsweise durch private Investitionen und die dadurch bewirkten Produktivitätssteigerungen angetrieben. Eine Untersuchung über 84 Länder im Zeitraum 1960-2000 ergab, dass die gestiegene Gesamtproduktivität – und nicht die Ansammlung von Sachkapital oder Humankapital beispielsweise – 41 Prozent des Wirtschaftswachstums ausmachte<sup>13</sup>. Während jedoch manche Länder ein starkes Wachstum zu verzeichnen hatten, ging es während der neunziger Jahre in vielen Ländern, die meisten davon in Afrika, wirtschaftlich bergab. Außerdem waren nach dem UNDP-Bericht über die Menschliche Entwicklung 2003 54 Länder in den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts ärmer als 1990, und für diese – wie einige andere Länder – hat sich der globale wirtschaftliche Fortschritt nicht in einem

---

<sup>10</sup> A. Lopez-Claros et al.: *Global Competitiveness Report 2005-2006* (Genf, Weltwirtschaftsforum, 2005); und IMD: *World Competitiveness Yearbook 2006* (Lausanne, IMD, 2006).

<sup>11</sup> D. Kaufmann: „Myths and realities of governance and corruption“ in *Global Competitiveness Report 2005-2006*, a.a.O., S. 86.

<sup>12</sup> Weltbank: *World Development Report 2005* (Washington, Weltbank, 2004), und Overview (<http://www.worldbank.org/wdr/>).

<sup>13</sup> B. Bosworth und S.M. Collins: „The empirics of growth: An update“ (The Brookings Institution, Washington, 2003); und Weltbank: *World Development Report 2005* (Washington, Weltbank, 2004), S. 26-30.

entsprechenden Rückgang der Armut, güterwirtschaftlich gesehen, niedergeschlagen<sup>14</sup>. Diese Länder schneiden auch bei Messungen der nationalen und wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit sehr schlecht ab.

74. Obschon die für Wachstum und Entwicklung maßgebenden Determinanten zahlreich und komplex sind, spielt das Unternehmertum bei der Herbeiführung von Wachstum und Entwicklung zweifellos eine wesentliche Rolle, es ist aber nicht allein dafür verantwortlich. Wenn die staatsbürgerlichen und politischen Institutionen schwach sind und wenn es an einer flächendeckenden, alle einschließenden Gesundheitsfürsorge und Bildung fehlt, dann gibt es nur geringen Spielraum für nachhaltiges Unternehmertum und begrenzte Aussichten für eine nachhaltige Entwicklung. Der Spielraum und das Potential für die Gründung und das Wachstum von nachhaltigen Unternehmen dürften in Gesellschaften, in denen die Regierungen dafür Sorge tragen, dass die Menschen gesund sind und über eine angemessene Ausbildung verfügen, sehr viel größer sein. Die Struktur des Wachstums ist ebenfalls bedeutsam sowohl für die Armutsverringerung als auch die Entwicklung von nachhaltigen Unternehmen. Diese Aussage wird gut von denjenigen Ländern veranschaulicht, die vom so genannten „Ressourcenfluch“ betroffen sind. Solche Länder, obwohl reich an natürlichen Ressourcen, erfahren kurze Zeiten hohen Wachstums, in erster Linie aufgrund von hohen Rohstoffpreisen, das nicht nachhaltig ist und weder den Armen zugute kommt noch zur Entwicklung von nachhaltigen Unternehmen führt, und zwar aufgrund eines schädlichen Zyklus aus wirtschaftlicher Abhängigkeit, Korruption und Konflikten. Ein alle einschließendes, ausgewogenes Wachstum dürfte die besten Voraussetzungen für die Gründung und das Wachstum von nachhaltigen Unternehmen schaffen. In Entwicklungsländern bedeutet dies Wachstum zugunsten der Armen.

75. Die Geschwindigkeit, mit der das durchschnittliche Einkommen der Armen wächst, ist bestimmend dafür, ob das Wachstum sich zugunsten der Armen auswirkt. Diese Rate besteht aus zwei Komponenten: der Rate des Wirtschaftswachstums und der Verteilung des daraus sich ergebenden Anstiegs der Durchschnittseinkommen. Wachstum ist zwar eine notwendige Voraussetzung dafür, dass die Einkommen der Armen steigen, doch sollte die Verteilungskomponente die Armen ebenfalls begünstigen, zumindest aber nicht benachteiligen, wenn die Rate der Armutsverringerung maximiert werden soll. Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass ein Kompromiss zwischen Wachstum und Verteilung möglicherweise nicht erforderlich ist: Ein starkes Gesamtwachstum kann unter den richtigen Umständen mit einem Rückgang der Ungleichheit vereinbar sein, und dementsprechend braucht eine Umverteilungspolitik ein starkes Wirtschaftswachstum nicht auszuschließen. Wesentlich ist die Bestimmung derjenigen Faktoren, die sich auf die Größe und die Richtung jeder Komponente auswirken. Es gibt zunehmende Anzeichen dafür, dass eine hohe anfängliche Ungleichheit sowohl eine geringere Wachstumsrate zur Folge hat als auch die Wahrscheinlichkeit negativer Verteilungseffekte erhöht. Darüber hinaus ist auch die Struktur des Wachstums, sowohl geographisch als auch in verschiedenen Sektoren der Volkswirtschaft, von Bedeutung. Ein breites, das gesamte Land und die gesamte Wirtschaft erfassendes Wachstum dürfte rascher sein und mehr Möglichkeiten für die Armen schaffen. Ein rasches Wachstum in denjenigen Regionen, in denen die Armen leben, und in denjenigen Sektoren, in denen sie ihren Lebensunterhalt verdienen,

---

<sup>14</sup> UNDP: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2003* (UNO-Verlag, Bonn, 2003); und *Unleashing entrepreneurship: Making business work for the poor*, Kommission für den Privatsektor und die Entwicklung, Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen (New York, UNDP, 2004).

trägt ebenfalls zur Verringerung von Armut und zur Schaffung und zum Wachstum von alle einschließenden Volkswirtschaften und nachhaltigen Unternehmen bei<sup>15</sup>.

76. Ungleichheit ist auch von Bedeutung für das Wachstum zugunsten der Armen und die Förderung von nachhaltigen Unternehmen. Ungleiche Vermögenswerte und Chancen hindern arme Menschen daran, am Wachstum teilzuhaben und dazu beizutragen. Ein hohes und steigendes Niveau der Einkommensungleichheit verringert die Auswirkungen einer gegebenen Wachstumsrate auf die Armutsverringerung und kann die politische Stabilität und den sozialen Zusammenhalt, die für nachhaltiges Wachstum erforderlich sind, beeinträchtigen<sup>16</sup>. Geschlechterfragen stellen eine besonders wichtige Dimension der Ungleichheit in Gesellschaften dar. Frauen stehen vor besonderen Hürden in Bezug auf Vermögenswerte, Zugang und Teilhabe am Wachstumsprozess, was schwerwiegende Auswirkungen auf die Fähigkeit des Wachstums hat, sich zugunsten der Armen auszuwirken. Zunehmende Ungleichheit ist keine zwangsläufige Folge des Wachstumsprozesses, solange es eine Kombination von Politiken gibt, die sowohl Wachstums- als auch Verteilungsziele angehen (durch Besteuerung und eine gezielte staatliche Politik), die Möglichkeiten zur Selbsthilfe stärken und Verzerrungen und Ungleichheiten beispielsweise in den Bereichen Geschlechtergleichstellung, Rasse, Kaste, Behinderung oder Religion behandeln. Somit könnten Maßnahmen im Hinblick auf größere Gerechtigkeit und stärkere soziale Einbindung als fester Bestandteil von Ansätzen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung des privaten Sektors angesehen werden, insbesondere wenn sie das Schwergewicht auf Investitionen in Humanressourcen durch qualitativ gute, allgemeine und unentgeltliche grundlegende Bildungs- und Gesundheitsdienste legen, auf physische Infrastruktur, die für breite Teile der Gesellschaft zugänglich ist, auf Landreform und auf Institutionen, die die Eigentumsrechte der Armen schützen.

77. Im Rahmen der Grundvoraussetzungen, durch die ein Umfeld für die Gründung und das Wachstum von nachhaltigen Unternehmen gefördert wird, ist es insbesondere wichtig, dass Regierungen ein funktionierendes System der Sozialen Sicherheit errichten, das Arbeitnehmer und ihre Familien und ihr Wohl schützt. Es gibt kein einziges richtiges Modell der Sozialen Sicherheit, Soziale Sicherheit wird aber als ein grundlegendes Menschenrecht und ein wesentliches Mittel zur Schaffung von sozialem Zusammenhalt anerkannt, was dazu beiträgt, sozialen Frieden und soziale Integration zu gewährleisten. In den Schlussfolgerungen der Internationalen Arbeitskonferenz heißt es wie folgt: „Korrekt gehandhabt, verbessert Soziale Sicherheit die Produktivität, da sie Gesundheitsversorgung, Einkommenssicherheit und soziale Dienste bereitstellt ... ist sie ein Instrument für nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Sie erleichtert strukturelle und technologische Veränderungen, die anpassungsfähige und mobile Arbeitskräfte erfordern. Festzustellen ist, dass Soziale Sicherheit für Unternehmen zwar einen Kostenfaktor darstellt, sie jedoch auch eine Investition in Menschen bzw. eine Hilfe für Menschen ist“<sup>17</sup>. „Eine neuere IAA-Untersuchung zeigte, dass ein starker Zusammenhang besteht zwischen den Pro-Kopf-Sozialaufwendungen und der Produktivität gemessen in BIP je Arbeitsstunde, was zeigt, dass eine produktive und wettbewerbs-

---

<sup>15</sup> OECD: *The DAC Guidelines – Poverty reduction* (Paris, OECD, 2001); und OECD: *Accelerating pro-poor growth through support for private sector development* (Paris, OECD, 2004).

<sup>16</sup> OECD: *Pro-poor growth Policy statement and issues for discussion*, Tagung auf hoher Ebene des Entwicklungshilfeausschusses, 4.-5. April 2006; und G.E. Perry et al.: *Poverty reduction and growth – Virtuous and vicious circles* (Washington, Weltbank, 2006).

<sup>17</sup> IAA: *EntschlieÙung über Soziale Sicherheit*, Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit, Abs. 3, Von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 89. Tagung angenommene EntschlieÙungen (Genf, Juni 2001); siehe auch IAA: *Social Security – A new consensus* (Genf, IAA, 2001).

fähige Volkswirtschaft und ein angemessenes Sozialtransfersystem nebeneinander bestehen können“<sup>18</sup>. Aus mikroökonomischer Sicht lässt sich leicht argumentieren, dass Menschen, die gesund sind, in einer sicheren Arbeitsstätte arbeiten, elementare Einkommenssicherheit genießen und während ihrer Kindheit und Jugend in den Genuss einer angemessenen Bildung, ausreichenden Gesundheitsfürsorge und Ernährung gekommen sind, die durch das nationale System der Sozialen Sicherheit bereitgestellt oder erleichtert wurden, produktiver sind als andere.

## Makroökonomische Stabilität und eine solide Wirtschaftsführung

78. Nachhaltiges Unternehmertum wird durch eine Konvergenz von Faktoren bewerkstelligt, die alle in der einen oder anderen Form auf die Verbesserung der systemischen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen hinwirken, all dies hängt jedoch von der Verfassung der Wirtschaft und insbesondere von der Wirtschaftsführung ab. Regierungen und Zentralbanken bemühen sich normalerweise darum, größtmögliches Wachstum zu erzielen und dabei gleichzeitig die Inflation und die Arbeitslosigkeit einzudämmen; die Hauptinstrumente hierfür sind die Zins- und Geldmengensteuerung durch die Geldpolitik, Änderungen der Besteuerung und der öffentlichen Ausgaben durch fiskalpolitische Maßnahmen und die Steuerung der Handels- und Wechselkurspolitik. Es gibt jedoch keine Zauberformeln für die Ermittlung der zur Förderung der Entwicklung nachhaltiger Unternehmen geeigneten Steuersätze, Zinssätze oder Wechselkurse, es gibt jedoch Grundsätze<sup>19</sup>, unter denen die Stabilität und Kontinuität der makroökonomischen Politikgestaltung wohl am wichtigsten ist. Entscheidend für die Investitionstätigkeit und das Wachstum im privaten Sektor ist, wie gut Regierungen die Wirtschaft führen. So zeigen die Erhebungen der Weltbank zum Investitionsklima – die sich auf mehr als 26.000 Firmen in 53 Ländern erstrecken – immer wieder, dass die Prioritäten von Land zu Land und innerhalb von Ländern zwar erheblich schwanken können, dass insgesamt aber politische Ungewissheit und makroökonomische Instabilität am häufigsten als Hauptdeterminanten von Investitionen genannt werden (Abbildung 3.1). Mit Stabilität und Konsequenz in der makroökonomischen Politikgestaltung ist auch der Grundsatz verknüpft, dass diese Politikgestaltung relativ transparent und nicht willkürlich sein sollte, was bedeutet, dass sie nach ordnungsgemäßen Verfahren erfolgt und mit einem gewissen Maß an Vorhersehbarkeit verbunden ist, beispielsweise im Einklang mit den Wahlversprechen gewählter Regierungen.

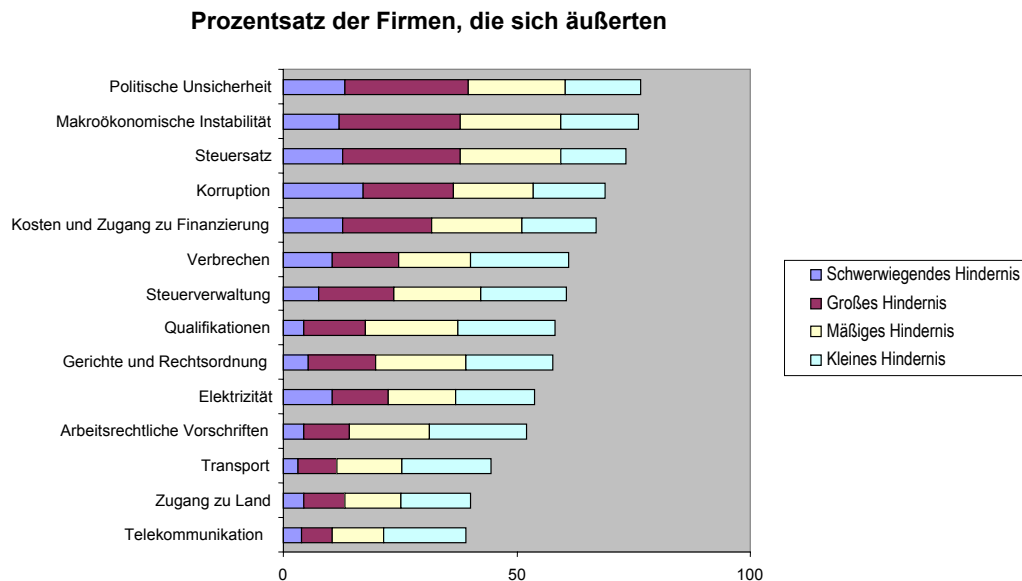
79. Mit makroökonomischer Stabilität und politischer Gewissheit soll natürlich Wirtschaftswachstum erzielt werden, und es kann kaum überraschen, dass in Unternehmensumfragen wiederholt darauf hingewiesen worden ist, dass die Verfassung des Marktes einen erheblichen Einfluss auf ihre Tätigkeiten hat. Eine IAA-Untersuchung zur Schaffung des richtigen Umfelds für gute Arbeitsplätze ergab, dass in sieben Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen „der Markt“ der Hauptfaktor war, der Beschäftigungsentscheidungen (und damit das Unternehmenswachstums) in Kleinst- und Klein-

---

<sup>18</sup> IAA: *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(C), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006, Abs. 129.

<sup>19</sup> Siehe beispielsweise OECD: *Policy Framework for Investment* (Paris, OECD, 2006).

**Abbildung 3.1. Am häufigsten genannte Haupthindernisse für den Betrieb von Unternehmen in Entwicklungsländern**



Quelle: World Bank Investment Climate Surveys.

unternehmen positiv beeinflusste<sup>20</sup>. Natürlich ist die Verfassung des Marktes aber ein Prozess, der in zwei Richtungen verläuft. Regierungen tragen dazu bei, die Bedingungen für die Bestimmung der Preise, der Gesamtnachfrage, der Höhe und der Art der verfügbare Einkommen usw. zu schaffen, aber auch die Unternehmen steigern die Nachfrage nach ihren Erzeugnissen und Dienstleistungen, in erster Linie natürlich durch ihre Verkaufs- und Vermarktungsstrategien, aber auch durch ihre Investitionen in Humankapital und Technologie. Wie diese Wechselbeziehung ausfällt, hängt von dem jeweiligen Markt und dem Entwicklungsstand eines bestimmten Landes ab. So hängt das Wachstum in Finnland wahrscheinlich mehr vom Tempo der vom privaten Sektor getriebenen technologischen Innovationen beispielsweise im Bereich der Telekommunikation ab, während in Simbabwe eine von der Regierung herbeigeführte soziale und wirtschaftliche Stabilität größeren Einfluss auf die Wachstumsaussichten haben dürfte.

80. Die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen lässt sich nicht erreichen, wenn nicht nachfrageseitige Zwänge angegangen werden, die Nachfrage als Wachstumsquelle ist jedoch häufig vernachlässigt worden. Politiken, insbesondere in ärmeren Ländern, die darauf abzielen, das Wachstum des privaten Sektors durch angebotsseitige Maßnahmen ohne Berücksichtigung der Dynamik der Nachfrage zu fördern, dürften nur begrenzte Auswirkungen haben. Ein Wachstum und eine Entwicklung, die alle einschließen, erfordern eine Strategie, die der Dynamik der Binnennachfrage ebenso Beachtung schenkt wie angebotsseitigen Zwängen und externen Märkten. Bei Bemühungen um die Stimulierung der Nachfrage muss daher dafür gesorgt werden, dass die dynamisch wachsenden Sektoren der Wirtschaft durch entsprechende Politiken dazu angehalten werden, die Verflechtungen mit anderen Teilen der Binnenwirtschaft zu stärken. Die Herausforderung besteht natürlich darin, einen Tugendkreis zu fördern, in dem die Nachfrage-

<sup>20</sup> G. Reinecke und S. White: *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs* (Genf, IAA, 2004).

### Kasten 3.2

#### Schaffung eines starken makroökonomischen Umfelds für die Gründung und das Wachstum von Unternehmen

Es ist unmöglich, makroökonomische Patentrezepte zur Förderung der Gründung und des Wachstums von Unternehmen zu verschreiben, weil die innerstaatlichen Gegebenheiten unterschiedlich sind und die Maßnahmen an landesspezifische Faktoren angepasst werden müssen. Es gibt keine „automatischen“ Ansätze, aber Politiken, die offene und diversifizierte Volkswirtschaften widerspiegeln, dürften der Schaffung eines positiven Unternehmens- und Investitionsklimas förderlich sein:

**Entwicklung einer mittelfristigen staatlichen Wirtschaftsstrategie.** Der Entwicklung einer mittelfristigen Wirtschaftsstrategie kommt entscheidende Bedeutung zu. Durch eine dokumentierte Strategie wird die Stabilitätswahrnehmung unter Investoren und in Finanzmärkten verstärkt. Eine gut entwickelte, auf einer sorgfältigen Abwägung der verschiedenen wirtschaftlichen und fiskalischen Fragen beruhende Strategie führt zu Politiken, die nicht entsprechend den jeweiligen politischen Umständen, sondern in Verfolgung nationaler Ziele befolgt werden.

**Disziplinierte Fiskalpolitik.** Durch fiskalpolitische Schwankungen, die u.a. zu fluktuierenden Steuersätzen führen, werden ausländische und inländische Investoren frustriert. Die Aussicht auf hohe Schulden bereitet internationalen Finanzinstitutionen große Sorge. Kontrollierte Staatsausgaben im Verein mit wettbewerbsfähigen Steuersätzen und einem einfachen und beständigen Steuersystem fördern ausländische Direktinvestitionen und die Entwicklung von KMUs.

**Starke Unterstützung für internationalen Handel.** Eine liberale Handelspolitik ist wichtig, weil sie Unternehmen einen besseren Marktzugang verschafft und ausländische Investoren anzieht, die sich um Exporte in andere Regionalmärkte bemühen. Durch eine protektionistische Einstellung werden Investoren dagegen abgeschreckt. Eine starke handelspolitische Unterstützung impliziert den Abschluss bilateraler, regionaler und multilateraler Freihandelsabkommen, die uneingeschränkte Verwendung von Devisen im Handel und ein nicht-korruptes und funktionierendes Zollsystem.

**Erleichterung nationaler und internationaler Kapitalmarktströme.** Wenngleich den Zentralbanken verschiedene geldpolitische Instrumente zur Verfügung stehen, müssen Regierungen und der private Sektor im Hinblick auf die Unterstützung einer effektiven Geldpolitik zusammenarbeiten, indem nationale und internationale Kapitalmarktströme durch Maßnahmen zur Unterstützung der Währungskonvertibilität, relativ flexible Devisenkurse, allen zugängliche inländische Finanzmärkte und relativ niedrige und stabile Zinssätze erleichtert werden.

Quelle: nach Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE): *Best practice guide for a positive business and investment climate* (Wien, OSZE, 2006), S. 42.

impulse aus dem dynamischen Sektor Investitionen und Beschäftigung in anderen Sektoren generieren.

## Physische Infrastruktur

81. Der Zustand der physischen Infrastruktur, wie Straßen, Energie- und Wasserversorgung, Häfen und Telekommunikation, sowie gesundheitliche Grundversorgung und Grundbildung, sind sowohl für das Wohlbefinden der Menschen im allgemeinen als auch für die Förderung des Wachstums von Unternehmen von entscheidender Bedeutung. Eine ordnungsgemäß instand gehaltene Infrastruktur verbessert die Wirtschaftstätigkeit durch den raschen Transport von Waren und Dienstleistungen, einschließlich Rohstoffen, durch die Aufrechterhaltung einer energieintensiven Produktion und durch leicht zugängliche Informationen und rechtzeitige Kommunikation. Durch eine schlechte physische Infrastruktur werden Gründung und Wachstum von Unternehmen gebremst. „Technische Unzulänglichkeiten allein bei Straßen, Eisenbahnen, Energie- und Wasserversorgung verursachten Anfang der neunziger Jahre geschätzte Verluste in Höhe von



55 Milliarden Dollar pro Jahr – ein Betrag, der 1 Prozent des BIP der Entwicklungsländer oder dem doppelten Jahresbudget für die Finanzierung von Infrastrukturvorhaben in den Entwicklungsländern entspricht. Diese Verluste treffen große und kleine Unternehmen – und Einzelpersonen, insbesondere die Ärmsten. Schlechte Straßen können Kleinproduzenten von Regionalmärkten abschneiden – und bei Großproduzenten einen Mangel an wesentlichen Vorleistungen zur Folge haben<sup>21</sup>.

82. Die meisten Regierungen sind sich bewusst, wie wichtig die Bereitstellung und Instandhaltung von Infrastruktur für die Entwicklung im allgemeinen und für die Förderung des Wachstums des privaten Sektors im besonderen ist, es ist ihnen aber oft schwer gefallen, die finanziellen oder fiskalischen Herausforderungen zu bewältigen, die mit der Bereitstellung und Instandhaltung von Infrastruktur verbunden sind. Die Regierungen haben mehr und mehr auf eine Verbindung von privater Beteiligung und verschärftem Wettbewerb gesetzt, um die Infrastruktureinrichtungen zu verbessern<sup>22</sup>. Die Instandhaltung einer erstklassigen Infrastruktur erfordert zwar in erster Linie entsprechende Investitionen, es ist aber nicht nur eine Finanzierungsfrage. Ein effizientes Auftragswesen, offene Ausschreibungen, regulatorische Glaubwürdigkeit und private und öffentliche Managementfähigkeiten sind ebenfalls sehr wichtige Faktoren. Die IAO beispielsweise hat maßgeblich dazu beigetragen, das Bewusstsein dafür zu schärfen, dass arbeitsintensive Methoden und der Einsatz örtlicher Materialien kostenwirksamer sein können als ausrüstungsintensive Methoden. Arbeitsintensive Aufträge können durch die Eröffnung von Möglichkeiten für lokale Kleinaufträge gefördert werden, indem Projekte in technisch und durchführungsmäßig überschaubare Kleinaufträge zerlegt werden. Die IAO hat ihr beschäftigungsintensives Investitionsprogramm auch als Plattform für ein erfolgreiches Eintreten für arbeitsintensive Auftragsvergabepraktiken und den Schutz der Arbeitsbedingungen und der Arbeitnehmerrechte durch neu gestaltete Beschaffungspolitiken und -praktiken<sup>23</sup> im Einklang mit dem Übereinkommen (Nr. 94) über Arbeitsklauseln (öffentliche Verträge) genutzt.

## Verantwortungsbewusstes Umweltmanagement

83. Die natürliche Umwelt ist ein weiterer wesentlicher Aspekt, der bei der Förderung des nachhaltigen Unternehmertums berücksichtigt werden muss. Der Mensch hat durch sein Handeln während der letzten 50 Jahre die Umwelt stärker verändert als je zuvor, in erster Linie, um der wachsenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln, Wasser, Land und Wohnraum gerecht zu werden. Dies ist natürlich eine Begleiterscheinung des Fortschritts, der menschlichen Entwicklung, hat aber Spuren hinterlassen, und man stellt sich jetzt ernsthaft die Frage, ob diese Art von Entwicklung aufrechterhalten werden kann. Wenn man der gesamten Weltbevölkerung einen Lebensstandard entsprechend dem der Industrieländer von heute ermöglichen wollte, dann würde man nach Schätzungen des UNDP die Ressourcen von fünfzehn Planeten Erde benötigen<sup>24</sup>. Damit sind die Regierungen aufgerufen – zusammen mit internationalen Organisationen und dem privaten Sektor –,

---

<sup>21</sup> UNDP: *Unleashing entrepreneurship*, a.a.O., S. 15.

<sup>22</sup> Weltbank: *World Development Report 2005* (Washington, Weltbank, 2004), a.a.O., S. 134.

<sup>23</sup> IAA: *Independent evaluation of ILO's strategy for employment creation through employment-intensive investment*, IAA-Evaluierungsbericht, Sept. 2006, S. 33.

<sup>24</sup> WBCSD: *From challenge to opportunity – the role of business in tomorrow's society* (Genf, WBCSD, 2006), S. 15.

**Abbildung 3.2 Praktische Schritte zur Umweltpolitikgestaltung**

<b>Was</b>	Festlegung des zu schützenden Systems Innerhalb der Grenzen dieses Systems Festsetzung eines Schutzziels	Festlegung einer Norm zur Leistungsmessung Die Messung sollte eine Qualitätsbestimmung des Zustands des Systems liefern	Schaffung einer gesetzlich übertragbaren Betriebslizenz	Einrichtung einer oder mehrerer Börsen für den Handel mit diesen Lizenzen Die Börsen können das Transaktionsvolumen und die Preise melden Optionen und Termingeschäfte können den Handel ebenfalls verbessern
<b>Schritte</b>	<b>Ziele</b>	<b>Messung</b>	<b>Eigentum</b>	<b>Börse</b>
<b>Wer</b>	Das Leistungsziel wird durch Dialog der Stakeholder festgelegt Ein Leistungsrahmen wird durch freiwillige Programme oder Abmachungen zwischen der Regierung, dem betreffenden Unternehmenssektor und den Hauptstakeholdern festgelegt	Unter Verwendung der festgelegten Norm für die Messung melden alle in Frage kommenden Akteure Fortschritte im Hinblick auf ihre Leistungsverpflichtungen	Regierung anerkennt und gewährleistet das Eigentum an solchen Lizenzen	Eine private oder öffentliche Initiative

**Beispiel**

Markt für Kohlenstoff-sequestration	Nationale Zielvorgaben für die Verringerung der Treibhausgas-emissionen	Internationale Mess-standards für Treibhausgase	Interne Unternehmenshandels-systeme	Die Chicagoer Klimabörse
-------------------------------------	---	---	-------------------------------------	--------------------------

Quelle: WBCSD: *Sustainability through the market: Seven keys to success*, Genf, WBCSD, 2001, S. 38.

zu handeln, um die Umwelt zu schützen, um das natürliche Kapital zu erhalten, ohne dass die Gesellschaft (und natürlich die Wirtschaft) nicht existieren kann<sup>25</sup>. Dies kann auf vielerlei Weise geschehen, so wie es viele grundsatzpolitische Instrumente gibt, die den Regierungen zur Schaffung der politischen oder wirtschaftlichen Voraussetzungen für eine Förderung nachhaltiger Unternehmen zur Verfügung stehen. Abbildung 3.2 veranschaulicht – anhand des Marktes für Kohlenstoffsequestration –, wie Regierungen und der private Sektor zusammenarbeiten können, um mit Hilfe des Marktes Umweltpolitik zu betreiben.

84. Die Dringlichkeit der Bewältigung solcher globaler Umweltherausforderungen kann nicht genug betont werden. In einer Welt rasanten Bevölkerungswachstums, rascher Urbanisierung, der Erschöpfung der natürlichen Ressourcen und des Klimawandels ist es keine Übertreibung nahe zu legen, dass gute globale Governance letztendlich daran gemessen werden wird, wie nachhaltige Entwicklung gehandhabt wird<sup>26</sup>. Ohne ein sorgfältiges Umweltmanagement dürften manche Länder sogar in ihrer Existenz gefährdet sein. Der Klimawandel wirkt sich beispielsweise auf die Meeresspiegel aus, was eine Bedrohung des Lebensraums nicht nur der Bewohner kleiner Inseln, sondern

<sup>25</sup> Umweltherausforderungen erfordern häufig globale Initiativen, und die meisten multilateralen Umweltvereinbarungen, wie diejenigen, die den Klimawandel, die Artenvielfalt, die Desertifikation oder giftige Chemikalien angehen, enthalten konkrete Bestimmungen für den privaten Sektor in allen seinen Formen und können nur mit seiner Hilfe durchgeführt werden.

<sup>26</sup> UNDP: *Human Development Report 2006* (New York, UNDP, 2006).

auch der Millionen von Menschen, die in Küstengebieten von Ländern wie Bangladesch leben, darstellt. In Afrika südlich der Sahara, wo bereits ein Drittel der Bevölkerung unterernährt ist, wird der Klimawandel aufgrund höherer Temperaturen und kürzerer Regenzeiten wahrscheinlich große Auswirkungen auf die Nahrungsmittelproduktion haben. Und selbst in Europa zeigten sich die Auswirkungen des Klimawandels besonders deutlich während der Hitzewelle im Sommer 2003, die unmittelbar zu landwirtschaftlichen Verlusten in Höhe von rund 15 Milliarden Dollar beitrug und den Tod von 35.000 verletzlichen Menschen zur Folge hatte<sup>27</sup>. In Anbetracht des zunehmenden Drucks auf die natürlichen Ressourcen besteht außerdem die Möglichkeit, dass ein größerer Konkurrenzkampf um die Nutzung dieser Ressourcen mehr Korruption und Konflikte verursacht<sup>28</sup>.

85. Die Umwelt schafft jedoch auch Chancen für nachhaltiges Unternehmertum. Entsprechend der Logik der „Öko-Effizienz“ – mit weniger mehr leisten – gibt es viele Beispiele für Unternehmen, die ihre Umweltauswirkungen und auch ihre Kosten verringert (durch Reduzierung des Rohstoffeinsatzes, des Abfalls oder der Umweltbelastung) und neue Erzeugnisse oder Dienstleistungen mit besserem Design und besseren Funktionen entwickelt haben, um die Umweltauswirkungen abzubauen und einen höheren Marktanteil zu erreichen<sup>29</sup>. Die Unternehmen selbst haben ein ureigenes Interesse daran, nach „Öko-Effizienz“ zu streben, und der Markt kann den Unternehmen Signale geben, entsprechend zu handeln, Regierungen können aber oft für besser funktionierende Märkte im Sinne der Öko-Effizienz sorgen, indem sie geeignete Anreize schaffen und Normen oder Vorschriften festlegen<sup>30</sup>. Typische Beispiele hierfür sind steuerpolitische Maßnahmen zur Förderung des Einsatzes von energieeffizienten Technologien, wie beim Hausbau, oder Vorschriften zur Begrenzung der Schwefelemissionen aus Treibstoffen, was Unternehmen zu Innovationen angespornt hat, oder öffentliche Kampagnen zur Erhöhung des Bewusstseins für die Wiederverwertung von Haushaltsabfällen, was in einigen Ländern eine ganze neue Recycling-Industrie hat entstehen lassen. Es gibt viele Beispiele für effektive öffentlich-private Ansätze bei bestimmten Umweltherausforderungen, wie der Beschluss der Panamakanal-Behörde, Farmern, die die vom Kanal benötigten

<sup>27</sup> N. Stern: *The economics of climate change: The Stern Review*, H.M. Treasury, Regierung des Vereinigten Königreichs, Dez. 2006. In diesem Bericht wird geschätzt, dass ein Temperaturanstieg um 2 bis 3 Grad Celsius die Weltwirtschaftsleistung um 3 Prozent vermindern könnte. Wenn die Temperaturen um 5 Prozent steigen, könnten bis zu 10 Prozent der Weltproduktion verloren gehen, und es steht 50 zu 50, dass dies im Verlauf der nächsten 50 Jahre geschehen wird. Wenn sich die Emissionen auf einem beherrschbaren Niveau stabilisieren sollen, dann müssten sie in den nächsten 20 Jahren gleich bleiben und danach zwischen 1 und 3 Prozent sinken, was rund 1 Prozent des globalen BIP kosten würde.

<sup>28</sup> Siehe Global Witness (<http://www.globalwitness.org>), eine Organisation, die sich für Veränderungen einsetzt, indem sie die Zusammenhänge zwischen der Ausbeutung natürlicher Ressourcen, Konflikten und Korruption herausstellt. Global Witness war Wegbereiter einer unabhängigen Waldüberwachung als Mittel zur Bekämpfung des illegalen und nicht nachhaltigen Holzeinschlags, förderte Einnahmentransparenz im Sektor der Grundstoffindustrien und half bei der Bildung der Koalition „Publish what you pay“ (<http://www.publishwhatyoupay.org>); außerdem trug sie zur Einführung des Kimberley Process Certification Scheme bei, eine internationale Vereinbarung zur Verhinderung des Handels mit Konfliktdiamanten, <http://www.kimberlyprocess.com>.

<sup>29</sup> C.S. Brown: *The sustainable enterprise: Profiting from best practices* (London, Kogan Page, 2005).

<sup>30</sup> Beispielsweise wird durch staatliche Maßnahmen in den Vereinigten Staaten die Herstellung von Ethanol aus Mais gefördert, und zwar durch die Zahlung von Subventionen an Farmer, damit sie Mais anbauen, an Raffinerien, damit sie es Treibstoff beimischen, an Tankstellen, damit sie Zapfsäulen dafür installieren, und an Verbraucher, damit sie es kaufen, und einige Staaten haben sogar Gesetze erlassen, wonach eine bestimmte Menge Ethanol dem Benzin beizumischen ist, um die Nachfrage zu steigern. Auch die Europäische Union möchte, dass bis 2010 5,75 Prozent aller Treibstoffe aus nicht fossilen Quellen und 18 Prozent der Energie aus erneuerbaren Quellen gewonnen wird. Noch ein Beispiel: Obwohl Deutschland über ein gutes Stromversorgungsnetz verfügt (was die Solarenergie nicht benötigt) und nicht sehr viel Sonne hat, ist es dank Unterstützung durch die Regierung zum größten Markt für Solarenergie in der Welt geworden.

Wasserressourcen schützen, Land zu übertragen und Darlehen zu gewähren, womit die Behörde zeigt, dass sie dem Wasserscheidenmanagement Wert beimisst. Es gibt auch viele andere Beispiele für Fälle, in denen der private Sektor sich freiwillig der Tragödie der Gemeinschaftsressourcen<sup>31</sup> angenommen hat, wie im Fall der Fischereiindustrie, wo unter Mithilfe etlicher großer Nahrungsmittelhersteller der Marine Stewardship Council<sup>32</sup> errichtet wurde, dessen Logo auf einem Fischprodukt angibt, dass der betreffende Fisch aus nachhaltiger Fischerei stammt. Die Umwelt bietet somit sowohl Herausforderungen als auch Chancen für nachhaltige Unternehmen; sie zu ignorieren, stellt keine Option dar<sup>33</sup>.

## Eine dem Unternehmertum förderliche Gesellschaft und Kultur

86. Was die Grundvoraussetzungen angeht, die Möglichkeiten für nachhaltiges Unternehmertum schaffen, so sind es neben den bereits erwähnten wirtschaftlichen, umwelt-spezifischen und politischen Faktoren soziale und kulturelle Faktoren, die das Unternehmertum beeinflussen. Im Rahmen der „Kultur“ muss als Grundvoraussetzung die Art und Weise, wie soziale Strukturen und die Kultur das Unternehmertum beeinflussen, und insbesondere das Vorhandensein eines „Unternehmungsgeists“ oder einer Unternehmenskultur, wie man es nennen kann, betrachtet werden. Die Bedeutung sozialer und kultureller Einflüsse auf das Unternehmertum und die Gründung neuer Unternehmen wird eindeutig anerkannt. Die IAO empfiehlt in diesem Zusammenhang folgendes: „Die Mitglieder sollten ... Maßnahmen treffen, um eine Unternehmenskultur zu schaffen und zu stärken, die Initiativen, die Gründung von Unternehmen, die Produktivität, das Umweltbewusstsein, die Qualität, gute Arbeitsbeziehungen sowie angemessene und gerechte soziale Praktiken fördert. Zu diesem Zweck sollten die Mitglieder folgendes in Erwägung ziehen: 1) die Förderung der Entwicklung unternehmerischer Einstellungen ...“<sup>34</sup>.

87. Über die Triebkräfte des Unternehmertums wird viel theoretisiert<sup>35</sup>. Nach einer frühen und immer noch vertretenen These ist die menschliche Kreativität der wichtigste Faktor. In dieser Hinsicht begründete Schumpeter eine Gedankenrichtung, die den Markt als einen Prozess „der schöpferischen Zerstörung“ kennzeichnete, bei dem neue Unternehmen und Innovationen alte durch ständige strukturelle Veränderungen veralten lassen

---

<sup>31</sup> Ein Wirtschaftsbegriff, der ursprünglich auf das Problem des Überweidens auf gemeinschaftlichem Weideland angewendet wurde und der auf die Tragödie der Gemeinschaftsressourcen Bezug nimmt, die zu einem großen Teil zerstört werden, weil keine Einzelperson, kein Unternehmen oder keine Gruppe Eigentumsrechte besitzt, die sie von einer gedankenlosen Ausbeutung dieser Gemeinschaftsressourcen abhalten würden. Aktuelle Beispiele sind das Überfischen und die Luftverschmutzung.

<sup>32</sup> Siehe <http://www.msc.org> und Forest Stewardship Council (<http://www.fsc.org>), eine vergleichbare Organisation, die zur Förderung nachhaltiger Forstwirtschaft gegründet worden ist.

<sup>33</sup> L.R. Brown: *Plan B 2.0: Rescuing a planet under stress and a civilisation in trouble* (New York, W.W. Norton & Co., 2006).

<sup>34</sup> IAA: Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998. Die Integration von menschenwürdiger Arbeit und die Förderung des Unternehmertums werden ausführlicher behandelt in IAA: *Promoting decent employment through entrepreneurship*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 289. Tagung, Genf, März 2004, GB.289/ESP/1.

<sup>35</sup> T. Grebel: *Entrepreneurship: A new perspective* (London, Routledge, 2004) bietet einen guten Überblick über verschiedene Perspektiven und Definitionen des Unternehmertums.

### **Kasten 3.3 Der Unternehmungsgeist**

Die meisten Menschen haben eine ziemlich klare Vorstellung davon, was ein Unternehmer ist, es fällt ihnen aber vielleicht schwer zu bestimmen, welche Eigenschaften einen Unternehmer am besten kennzeichnen. Werden sie geboren oder gemacht? Ergibt sich der Unternehmungsgeist aus der Notwendigkeit oder aus dem Luxus der Wahlmöglichkeiten? Die folgende Parabel zeigt vielleicht am deutlichsten, was eine unternehmerische Geisteshaltung ausmacht:

Ein Schuhhersteller schickte zwei Verkäufer nach Afrika, um die Aussichten für eine Ausweitung seiner Geschäftstätigkeit zu erkunden. Die beiden begaben sich in das ländliche Afrika und beobachteten die gleichen Dinge. Nach einigen Tagen schickte der erste eine E-Mail mit folgendem Inhalt „Niemand trägt hier Schuhe; Situation hoffnungslos“. Der andere schrieb triumphierend: „Niemand trägt hier Schuhe; phantastische Möglichkeiten“.

und so ständig etwas Neues schaffen<sup>36</sup>. Doch was liegt dieser schöpferischen Zerstörung – dem Prozess der betrieblichen Umgestaltung, der mit radikalen Innovationen Hand in Hand geht – oder genauer gesagt dem Unternehmungsgeist, der ihn trägt, zugrunde? Eine Gedankenrichtung geht dahin, dass die Kultur und Institutionen einer Gesellschaft für Art und Ausmaß von unternehmerischen Tätigkeiten bestimmend sind. Dies wurzelt in der klassischen Weberschen Theorie zur Rolle der protestantischen Ethik in den westlichen Gesellschaften, die später erneuert wurde, um den Aufstieg von Ostasien mit dem Geist des Konfuzianismus zu erklären. Es gibt auch umfangreiche Analysen, in deren Mittelpunkt persönliche oder ethnische Merkmale stehen, die den Schluss nahe legen, dass Unternehmer aufgrund persönlicher Merkmale, der ethnischen Herkunft oder sonstiger kultureller oder sozialer Faktoren sich oft als „Außenseiter“ in der Gesellschaft sehen oder als solche von anderen gesehen oder behandelt werden. Seit Schumpeter sind sich die meisten Kommentatoren darin einig, dass es beim Unternehmertum nicht einfach nur um Innovation geht, sondern auch um Nachahmung und Anpassung, und in manchen Untersuchungen wird argumentiert, dass diejenigen, die nachahmen und anpassen, für Wachstum und Beschäftigung wichtiger sind<sup>37</sup>. Neben der Fähigkeit, Neues zu schaffen, nachzuahmen oder anzupassen, muss man auch die Mittel haben, diese Fähigkeiten in marktfähige Erzeugnisse oder Dienstleistungen umzusetzen und dafür zu sorgen, dass diese schöpferischen Fähigkeiten gesetzlich geschützt werden. Die Tatsache, dass zwischen 1991 und 2004 1,8 Millionen Bürgern von OECD-Ländern US-Patente erteilt wurden, gegenüber nur 20 aus den 46 am wenigsten entwickelten Ländern<sup>38</sup>, spiegelt vielleicht weniger die unternehmerischen Fähigkeiten in diesen Ländern und mehr die globalen Ungleichheiten in der Verteilung von Wissen, Bildung und Forschungskapazität sowie im Bereich der nationalen Rechtsrahmen und Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Schutz geistiger Eigentumsrechte wider.

<sup>36</sup> J. Schumpeter: *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* (Dunker & Humblot, Berlin, 9. Auflage, 1997).

<sup>37</sup> J.A. Schmitz: „Imitation, Entrepreneurship and Long-Run Growth“, *Journal of Political Economy* (University of Chicago Press), Bd. 97, Nr. 3, Juni 1989, S. 721-739.

<sup>38</sup> UNCTAD: *The least developed countries report 2006 – Overview* (Genf, UNCTAD, 2006), S. 18.

### Kasten 3.4

#### Wesentliche Erkenntnisse aus dem Global Entrepreneurship Monitor

Häufigkeit und Qualität unternehmerischer Betätigung weisen von Land zu Land starke Schwankungen auf. In Ländern mit mittlerem Einkommen gibt es in der Regel mehr Unternehmensgründer als in Ländern mit hohem Einkommen.

Was das Frühstadium unternehmerischer Betätigung angeht (d.h. angehende oder neue Unternehmer), so weisen Länder wie die Bolivarische Republik Venezuela, Neuseeland und Thailand einen sehr hohen Prozentsatz solcher Personen auf im Vergleich zu anderen Ländern wie Belgien, Japan und Ungarn, die am anderen Ende des Spektrums liegen.

Das Verhältnis von chancengetriebenen zu notgetriebenen Unternehmenseignern ist in Ländern mit hohem Einkommen größer als in Ländern mit mittlerem Einkommen.

Die höheren Wachstumsraten des Pro-Kopf-BIP in Ländern mit mittlerem Einkommen spiegeln sich in der größeren Innovationsfreude und dem höheren Wachstumspotenzial unternehmerischer Tätigkeit in diesen Ländern wider.

Die Altersverteilung der Menschen, die sich unternehmerisch betätigen, folgt einer umgekehrten U-Kurve.

Frauen sind weltweit weniger optimistisch und weniger zuversichtlich, was ihre unternehmerischen Fähigkeiten angeht, und machen sich mehr Sorgen wegen eines möglichen Scheiterns.

Die Schaffung geeigneter Institutionen, die der Entwicklung von Märkten förderlich sind, ist die grundlegende Aufgabe von Regierungen, die das Unternehmertum in ihren Ländern fördern möchten. Frieden und Stabilität sind notwendige Voraussetzungen für die Entwicklung einer unternehmerischen Gesellschaft.

Quelle: *Global Entrepreneurship Monitor – 2005 Executive Report*.

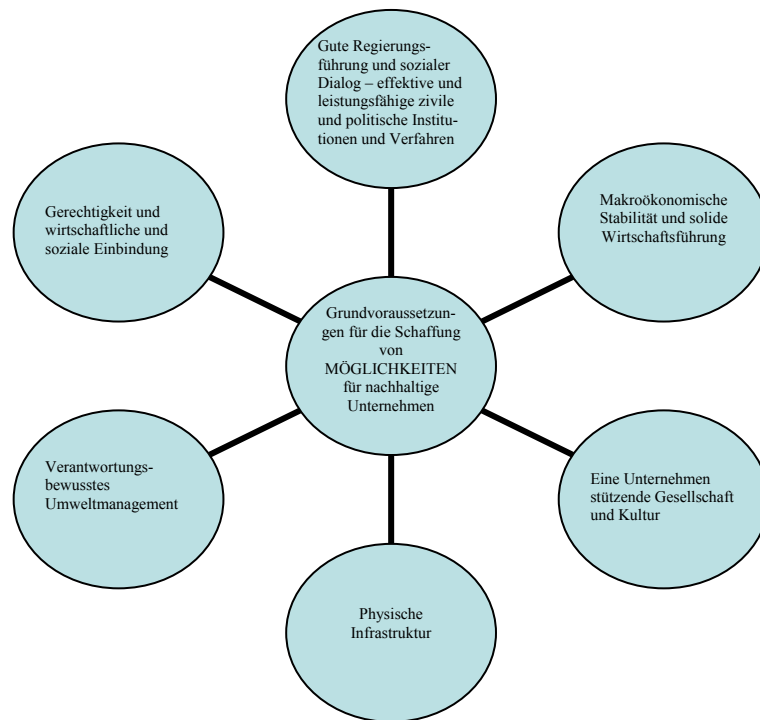
88. Das Ausmaß „unternehmerischer Tätigkeit“<sup>39</sup> schwankt zwischen und innerhalb von Ländern, und es gibt eine Reihe von Erhebungen, die Einblicke in die Gründe hierfür vermitteln. Die Eurobarometer-Umfrage<sup>40</sup> beispielsweise ermittelt und analysiert, was Menschen zur Gründung eines Unternehmens motiviert (und davon abhält), und stellt auf der Grundlage sehr umfassender Umfragen fest, dass 61 Prozent der Befragten in den Vereinigten Staaten „ihr eigener Boss sein möchten“, aber nur 45 Prozent der Europäer, was auf Faktoren zurückgeführt wird wie die offenbar größere Angst der Europäer vor einem Scheitern oder ihren Wunsch nach einem regelmäßigen Einkommen. Dieselbe Umfrage weist auch auf erhebliche Unterschiede zwischen europäischen Ländern in ihren Neigungen und Einstellungen in Bezug auf unternehmerische Tätigkeiten hin, wobei beispielsweise Unterschiede zwischen nord- und südeuropäischen Ländern und zwischen Ost- und Westeuropa hervorgehoben werden. Die wahrscheinlich umfassendste Erhebung über das Unternehmertum ist jedoch der Global Entrepreneurship Monitor 2005 (GEM), die seit 1999 durchgeführt wird und sich mittlerweile auf 30 Länder erstreckt<sup>41</sup>. Kasten 3.4 enthält einige der wesentlichen Erkenntnisse des *Global Entrepreneurship Monitor – 2005 Executive Report*<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> Der Begriff „unternehmerische Tätigkeit“ bezieht sich gewöhnlich auf Menschen, die ein eigenes Unternehmen gründen und leiten, aber auch Angestellte können unternehmerische Eigenschaften zeigen. Daher ist der Begriff „intrapreneuership“ (betriebsinternes Unternehmertum) geprägt worden, der auf Angestellte von Unternehmen Bezug nimmt, die „unternehmerische Eigenschaften“ zeigen, wie Bemühungen, Veränderungen zu schaffen, Neuland zu betreten, Neues zu schaffen und kreativ zu denken.

<sup>40</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise\\_policy/survey/eurobarometer\\_survey2004.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/survey/eurobarometer_survey2004.htm)

<sup>41</sup> Siehe <http://www.gemconsortium.org/>, ein multinationales Forschungsprogramm, das vom Babson College in den Vereinigten Staaten und von der London Business School im Vereinigten Königreich koordiniert wird. Es bemüht sich darum, „unternehmerische Prozesse innerhalb eines breiten Spektrums von Ländern mit mittlerem und hohem Einkommen, Volkswirtschaften, Kulturen und Ethnizitäten zu beschreiben und zu analysieren, und konzentriert sich auf drei Hauptziele: Unterschiede im Ausmaß unternehmerischer Betätigung zu messen;

**Abbildung 3.3 Grundvoraussetzungen für die Schaffung von Möglichkeiten für nachhaltige Unternehmen**



89. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Grundvoraussetzungen für die Schaffung der Möglichkeiten für nachhaltiges Unternehmertum zahlreich und recht komplex sind, in Abbildung 3.3 wird jedoch der Versuch unternommen, sie zusammenzufassen. In den folgenden Abschnitten dieses Berichts werden ausführlich die spezifischen Politiken behandelt, die Regierungen, die Sozialpartner und andere annehmen können, um nachhaltige Unternehmen zu fördern, darunter Politiken zur Steigerung der nationalen und betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit, unternehmensspezifische rechtliche und regulatorische Politiken sowie Politiken und Strategien im Zusammenhang mit dem Handel, der regionalen Integration und dem Marktzugang. Die Rolle des Unternehmertums in der Gesellschaft und die Auswirkungen unternehmerischen Handelns auf die natürliche Umwelt sind ein immer wiederkehrendes Thema dieses Berichts, die wesentlichen Fragen werden jedoch in einem Kapitel über die Rolle des Unternehmertums in der Gesellschaft zusammengeführt. Zuvor ist es jedoch nützlich, die Tatsache zu unterstreichen, dass diese Grundvoraussetzungen nicht nur die Möglichkeiten für nachhaltiges Unternehmertum schaffen, sondern dass sie insgesamt auch das Fundament für nachhaltige Entwicklung und menschenwürdige Arbeit bilden.

Faktoren zutage zu fördern, die für das Ausmaß unternehmerischer Betätigung maßgeblich sind; und Politiken zu ermitteln, die das Ausmaß unternehmerischer Betätigung ändern können“.

<sup>42</sup> M. Minniti et al.: *Global Entrepreneurship Monitor – 2005*, Bericht über Frauen und Unternehmertum (Babson College, Vereinigte Staaten, und London Business School, Vereinigtes Königreich, 2006).

## Kapitel 4

---

### Schaffung von Wohlstand und menschenwürdiger Arbeit durch wettbewerbsfähige Unternehmen und Nationen

90. Obgleich sich praktisch alle über die Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit einig sind, insbesondere in Anbetracht einer sich mehr und mehr globalisierenden Welt, die durch Auslagerung und die Mobilität der Arbeitskräfte, des Kapitals und der Produktionsprozesse gekennzeichnet ist, wird der Begriff in unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet, um verschiedene, manchmal nicht miteinander zusammenhängende und gelegentlich widersprüchliche Dinge zu bezeichnen. Wettbewerbsfähigkeit lässt sich auf vielerlei unterschiedliche Weise beschreiben und definieren: Ein allgemeiner Ansatz besteht darin, einerseits unternehmensinterne Faktoren wie die Produktivität der Arbeit oder des Kapitals in einem gegebenen Unternehmen und andererseits unternehmensfremde Faktoren wie das förderliche unternehmerische Umfeld in Betracht zu ziehen (Abbildung 4.1). Im Mittelpunkt einer Analyse der Wettbewerbsfähigkeit stehen die makroökonomischen, politischen, rechtlichen und sozialen Gegebenheiten, die eine erfolgreiche Volkswirtschaft stützen – die Grundvoraussetzungen. Doch diese allgemeinen Voraussetzungen, obwohl sie gewiss notwendig sind, reichen nicht aus, um Wohlstand zu schaffen; sie bieten die Möglichkeiten zur Schaffung von Wohlstand, schaffen den Wohlstand aber nicht selbst.

#### Produktivität: Der Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit

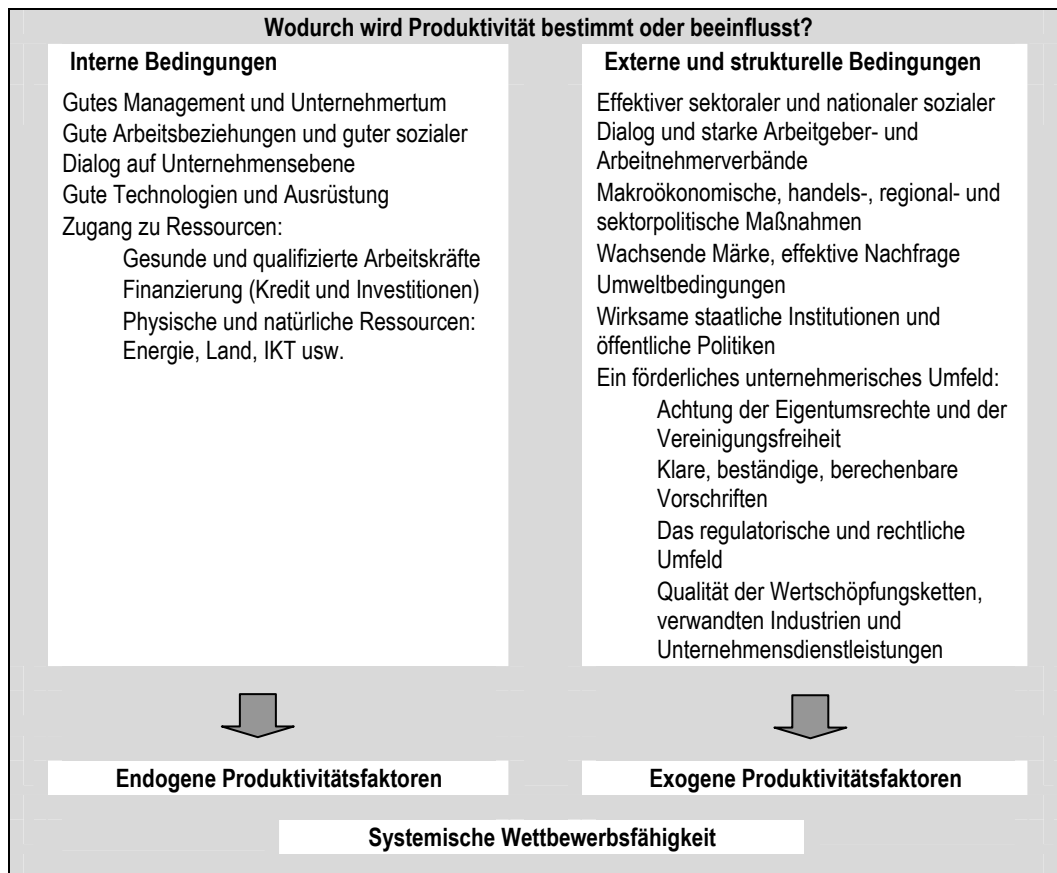
91. Wohlstand wird durch wettbewerbsfähige, nachhaltige Unternehmen und vor allem von den Menschen, die sie besitzen, leiten und in ihnen arbeiten, geschaffen. Eine Fülle praktischer Erfahrungen auf der Unternehmensebene veranschaulicht die Tatsache, dass die Förderung von menschenwürdigen betrieblichen Praktiken die Produktivität erhöht und die finanzielle Leistungsfähigkeit des Unternehmens verbessert. Entscheidend hierfür ist die Entwicklung der Fähigkeiten und der Produktivität der Beschäftigten durch eine geeignete betriebliche Organisation und durch die Einrichtung offener und ehrlicher Kommunikationskanäle, die ein verstärktes Engagement zur Folge haben<sup>1</sup>. Wo Kommunikation dazu dient, das Verständnis und das Wissen von Beschäftigten und Führungskräften in Einklang zu bringen, deutet vieles darauf hin, dass die Beschäftigten

---

<sup>1</sup> A.L. Tolentino: *Workers – Stakeholders in productivity in a changing global economic environment*, Hauptabteilung Unternehmens- und Genossenschaftsentwicklung, IAA, Genf, EMD/18/E, 1997.



Abbildung 4.1. Interne und externe Produktivitätseinflüsse



die Strategie eines Unternehmens besser verstehen und mittragen und eher bereit sind, zu ihrer Umsetzung beizutragen<sup>2</sup>. Engagement und Einsatzfreude bereichern auch das Arbeitsverhältnis und verstärken möglicherweise die emotionale Bindung an einen Arbeitsplatz und an eine Organisation, die über einfache Arbeitszufriedenheit hinausgeht und die Menschen zu guten Leistungen befähigt und anspornt. Ein solches Engagement korreliert normalerweise positiv mit einer niedrigen Fluktuationsrate, höherer Produktivität und besseren kommerziellen Ergebnissen, einschließlich Umsatzwachstum, Kundenzufriedenheit und Eigenkapitalrendite<sup>3</sup>.

92. Es gibt viele praktische Beispiele für positive Zusammenhänge zwischen Beteiligung der Beschäftigten und Produktivität<sup>4</sup>. Die Beteiligung der Beschäftigten kann auf vielerlei Weise erleichtert werden (siehe Kapitel 9 und 10), aber sozialer Dialog und Arbeitsbeziehungen sind stets das Hauptfundament, auf dem wirksame betriebliche Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen ruhen. Strategien zur stärkeren Beteiligung der Beschäftigten an betrieblichen Entscheidungsprozessen sind in der Regel dann am erfolgreichsten, wenn sie im Rahmen einer übergreifenden Strategie, die das Schwer-

<sup>2</sup> T.A. Kochan und P. Osterman: *The mutual gains enterprise – Forgoing a winning partnership among labour, management and government* (Boston, Harvard Business School Press, 1994).

<sup>3</sup> R.S. Kaplan und D.P. Norton: *The strategy focused organisation* (Boston, Harvard Business School Press, 2001).

<sup>4</sup> J. Addison et al.: Worker participation and firm level performance, in *British Journal of Industrial Relations*, Bd. 38, Nr. 1 (März 2000), S. 7-48; und I.C. Imoisili und A.V. Henry et al.: *Productivity improvement through strengthening management-labour cooperation* (Port of Spain, IAO, 2004).

gewicht auf die gegenseitigen Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern legt, mit anderen Unternehmensstrategien verzahnt werden. Die Beteiligung der Beschäftigten spielt beispielsweise eine große Rolle bei Innovationen auf der Unternehmensebene, die für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in der Regel von entscheidender Bedeutung sind. Innovation ist nicht nur ein technologisches Phänomen, das sich in neuen Produkten und Produktionsprozessen niederschlägt. Innovation ist vielmehr ein sozialer Prozess, der von Menschen, ihrem Wissen, ihren Qualifikationen und Fähigkeiten sowie ihrer Motivation und Arbeitszufriedenheit abhängt.

93. Gute Arbeitsbedingungen und Formen der Arbeitsorganisation, die der Befähigung und der Arbeitnehmerbeteiligung förderlich sind, sind eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Arbeitsproduktivität und für die Stärkung der Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Dies wiederum impliziert eine Wechselbeziehung mit anderen betrieblichen Praktiken wie Aus- und Weiterbildung oder Arbeitszeitregelungen. So kam eine Studie in den Niederlanden zu dem Ergebnis, dass nur 25 Prozent der Innovationserfolge in diesem Land auf das Konto technologischer Innovationen wie F&D und IKT-Investitionen gingen, während 75 Prozent auf sozialen Innovationen wie Managementwissen und der Art und Weise seines Erwerbs, seiner Integration und seiner Anwendung beruhen<sup>5</sup>, woraus der Schluss gezogen werden kann, dass ein umfassender Ansatz, der die Beschäftigten aktiv einbindet, fester Bestandteil von Strategien zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sein sollte. Die internationalen Arbeitsnormen, insbesondere soweit sie sich auf Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen, sozialen Dialog und Dreigliedrigkeit beziehen, bilden das Fundament, auf das eine effektive Kommunikation und ein wirksamer Dialog auf der Unternehmensebene und darüber hinaus gegründet sein sollten.

94. Unternehmen werden zu nachhaltigen Unternehmen, indem sie selbst wettbewerbsfähig sind und in einem Wettbewerbsumfeld tätig sind. Wie Unternehmen und Nationen auf den Märkten konkurrieren, wird seit vielen Jahren untersucht ausgehend von frühen Ansätzen bei der Untersuchung von Volkswirtschaften, beispielsweise in Bezug auf die Erarbeitung der Grundsätze des absoluten und komparativen Vorteils (nicht zu verwechseln mit dem neueren und eigenständigen Konzept des Wettbewerbsvorteils). Bei vielen Managementtheorien geht es in der Tat um Wettbewerbsvorteile, das Konzept selbst ist aber relativ neu und wird definiert als „Funktion entweder der Schaffung von vergleichbarem Käuferwert, aber effizienter als die Wettbewerber (niedrige Kosten), oder der Durchführung von Tätigkeiten zu vergleichbaren Kosten, aber auf einzigartige Art und Weise, die mehr Käuferwert schafft als die Wettbewerber und daher einen Spitzenpreis erzielt (Differenzierung)“<sup>6</sup>. Das grundlegende Instrument zur Untersuchung der Tätigkeiten eines Unternehmens und zur Ermittlung, wie diese ineinander greifen und

---

<sup>5</sup> H. Volberda, F. van den Bosch und J. Jansen von der RSM Erasmus-Universität, Abteilung für strategisches Management und unternehmerisches Umfeld, führten eine groß angelegte Erhebung (April 2005) über mehr als 9.000 holländische Organisationen durch. Die Erhebung untersuchte die organisatorischen und umweltspezifischen Strukturen von innovativen Organisationen. Sie verglich auch die organisatorischen Ergebnisse von innovativen Organisationen im Verhältnis zu nicht innovativen Organisationen (<http://www.erasmusinnovatiemonitor.nl>).

<sup>6</sup> M. Porter: *Competitive advantage, creating and sustaining superior performance* (New York, Free Press, 1985) behandelt die Wettbewerbsfähigkeit auf Firmen- oder Unternehmensebene; *Competitive strategy: Techniques for analysing industries and competitors* (New York, Free Press, 1980) behandelt die Wettbewerbsfähigkeit auf Branchenebene; und *The Competitive advantage of nations* (New York, Free Press, 1990) beschäftigt sich mit der Frage, wie die Standortwahl eines international expandierenden Unternehmens zu einem Wettbewerbsvorteil führen könnte.

#### Kasten 4.1

##### Kollektivverhandlungen, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit

Kollektivverhandlungen bieten Unternehmen einen Mechanismus, über den sie die Mitwirkung in der Arbeitsstätte fördern können. Die Literatur über den Wert der Beteiligung hat den Nutzen im Zusammenhang mit der Fähigkeit untersucht, Vertrauen und Engagement in den Arbeitsbeziehungen sicherzustellen und damit die Produktivität und die Leistungsfähigkeit zu verbessern. Es gibt immer mehr Anhaltspunkte dafür, dass die Beteiligung der Arbeitnehmer im Betrieb über Kollektivverhandlungen die Leistungsfähigkeit der Firmen steigern kann und dass Firmen mit einem höheren Grad der Arbeitnehmerbeteiligung besser abschneiden als andere Firmen<sup>7</sup>.

Es ist auch gezeigt worden, dass Kollektivverhandlungen die Ausbildungsintensität und die Humankapitalbildung in Unternehmen verbessern und damit die Produktivität steigern. Diesbezüglich ist die Weiterbildung in OECD-Ländern mehr und mehr Gegenstand von sozialem Dialog und Kollektivverhandlungen. In Ländern mit Ausbildungsabgaben und/oder -fonds haben diese in der Regel einen Rahmen durch zwei- oder dreiseitige Vereinbarungen auf sektoraler und/oder nationaler Ebene erhalten. Auf diese Weise können Kollektivverhandlungen zu Investitionen in die Ausbildung sogar in Ländern beitragen, in denen die Gewerkschaftsdichte und/oder der Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen nicht groß ist.

Außerdem werden durch eine verstärkte Mitarbeiterbeteiligung am Arbeitsplatz die Überwachungskosten reduziert, was der betrieblichen Effizienz zugute kommt. Wie und in welchem Ausmaß Wettbewerbsfähigkeit durch Kollektivverhandlungen angegangen wird, schwankt von einem Land zum anderen erheblich. Kollektivverhandlungen sind indessen natürlich nur ein Mittel zur Erhöhung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit und werden normalerweise durch „Grundvoraussetzungen“ gestützt, wie das Niveau der Infrastruktur-, Gesundheits- und Bildungseinrichtungen, und durch staatliche Vorschriften und sonstige Faktoren ergänzt.

wie sie sich entwickeln, um einen Wettbewerbsvorteil zu erzielen, ist das Konzept der Wertschöpfungskette. Durch die Analyse von Unternehmen anhand einer Reihe von miteinander verknüpften Tätigkeiten kann eine Wertschöpfungskette konstruiert werden, wobei systematisch Synergien ermittelt und so die Manager in die Lage versetzt werden, sich einen dauerhaften Wettbewerbsvorsprung zu verschaffen.

95. Das Konzept der Wettbewerbsfähigkeit ist von entscheidender Bedeutung, es ist aber auch problematisch, weil für die Wettbewerbsfähigkeit praktisch alles zählt, und was am meisten zählt, wird sich im Lauf der Zeit im Zuge der Entwicklung der Volkswirtschaften und Gesellschaften ändern und von einem Standort oder Sektor zum anderen schwanken. In Wirtschaften beispielsweise, in denen die Ausfuhr von Rohstoffen oder relativ einfachen oder Standardfertigwaren eine dominierende Rolle spielt, dürften Faktorpreise, Rohstoffpreise, Wechselkursschwankungen und Konjunkturzyklen die Wettbewerbsfähigkeit maßgeblich beeinflussen, zumindest auf kurze Sicht. In weiter fortgeschrittenen, innovationsgetriebenen Wirtschaften dürfte der Wettbewerbsvorteil in erster Linie auf Faktoren wie der Qualität der höheren Bildungssysteme, Erschließung technologischen Neulands und Entwicklung von tiefen, ausgeklügelten Clustern beruhen. Wie Porter im *Global Competitiveness Report 2005-06* argumentiert: „Makroökonomische Veränderungen, politische Entwicklungen, Ressourcenpreisschwankungen und Handels- und Auslandsinvestitionsschübe können zwar das Wachstum des Pro-Kopf-BIP eine Zeitlang treiben, die einzige zuverlässige Basis echter Prosperität ist jedoch das

<sup>7</sup> T. Fashoyin, E. Sims und A. Tolentino: *Labour-management cooperation in SMEs –Forms and factors* (Genf, IAA, 2006); S. Hayter: „Collective bargaining and income equality in an integrating world“, in *Labour Education* 2002/3, Nr. 128: *Paying attention to wages* (Genf, IAA, 2002); und M. Ozaki: *Negotiating flexibility – The role of the social partners and the state* (Genf, IAA, 1999).

Produktivitätspotential der Wirtschaft einer Nation“<sup>8</sup>. So gesehen kann es kaum überraschen, dass sich zwischen ärmeren und reicheren Ländern riesige Produktivitätsgräben auftun. So zeigen Zahlen der Handels- und Entwicklungskonferenz der Vereinten Nationen (UNCTAD), dass in den am wenigsten entwickelten Ländern 94 Arbeiter so viel produzieren wie ein Arbeiter in den entwickelten Ländern<sup>9</sup>. Somit wird die Steigerung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit im allgemeinen als eine Grundvoraussetzung für die Schaffung von Wohlstand und Prosperität angesehen, und produktiven, nachhaltigen Unternehmen fällt dabei eine entscheidende Rolle zu. Das Weltwirtschaftsforum beispielsweise definiert die nationale Wettbewerbsfähigkeit als „die Faktoren, Politiken und Institutionen, die für das Produktivitätsniveau eines Landes bestimmend sind“<sup>10</sup>.

96. Betriebliche Wettbewerbsfähigkeit und nationale oder landesspezifische Wettbewerbsfähigkeit sind eng miteinander verbundene Konzepte, es gibt aber viele Fälle, in denen die Anwendung von Strategien zu Förderung der betrieblichen Wettbewerbsfähigkeit unterschiedliche Folgen auf der nationalen Ebene und umgekehrt hat<sup>11</sup>. Ein üblicher Maßstab für die nationale Wettbewerbsfähigkeit ist der Anteil eines Landes an den globalen Märkten, der die Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens gemessen am Marktanteil widerspiegelt. In diesem Sinne wird Wettbewerbsfähigkeit als ein Nullsummenspiel betrachtet – die Ausfuhren eines Landes sind die Einfuhren eines anderen Landes –, und dies wiederum rechtfertigt Maßnahmen mit dem Ziel, Subventionen zu gewähren, die Löhne niedrig zu halten und Währungen abzuwerten, um die Ausfuhren zu steigern, daher das gängige Argument, dass niedrigere Löhne oder schwächere (abgewertete) Währungen ein Land wettbewerbsfähiger machen. Solche Maßnahmen könnten zwar zu kurzfristigen Gewinnen führen, langfristig gesehen ist ihr Nutzen jedoch weniger gesichert. Auch hierzu hat Porter eine kompetente Meinung: „Die Notwendigkeit niedriger Löhne offenbart einen Mangel an Wettbewerbsfähigkeit und beeinträchtigt die Prosperität. Subventionen belasten das Volkseinkommen und beeinflussen Entscheidungen zuungunsten der produktivsten Nutzung der Ressourcen des Landes. Eine Abwertung hat eine kollektive nationale Lohnkürzung durch Verbilligung der auf den Weltmärkten verkauften Erzeugnissen und Dienstleistungen zur Folge und verteuert gleichzeitig die im Ausland eingekauften Waren und Dienstleistungen. Exporte, die auf niedrigen Löhnen oder einer billigen Währung basieren, stützen somit keinen attraktiven Lebensstandard“. Änderungen des Preises von Dingen – wie die Kosten von Vorleistungen, der Wert einer Währung oder der Arbeitslohn – wirken sich natürlich auf die nationale Wettbewerbsfähigkeit aus, wenn dies aber nachhaltig sein soll, muss die Produktivität der Volkswirtschaft gemessen am Wert der pro Einheit der Ressourcen des Landes erzeugten Waren und Dienstleistungen (d.h. ihre Effizienz) betrachtet werden. „Produktivität gestattet es einer Nation, hohe Löhne, eine starke Währung und attraktive

---

<sup>8</sup> M. Porter „Building the microeconomic foundations of prosperity: Findings from the business competitiveness index“, in *Global Competitiveness Report 2005-06* (Genf, WEF, 2005), S. 44.

<sup>9</sup> UNCTAD: *The least developed countries report 2006 – Overview by the Secretary-General of UNCTAD* (Genf, UNCTAD, 2006), S. 16 (die Zahlen beziehen sich auf 2002-2003).

<sup>10</sup> A. Lopez-Claros et al. (Hrsg.): *Global Competitiveness Report 2006-2007* (Genf, WEF, 2006), S. 3.

<sup>11</sup> Siehe P. Krugman: „A Country is not a company“, in *Harvard Business Review* (Cambridge, Massachusetts, 1996), Jan.-Febr., Bd. 74, Ausgabe 1, S. 40-51 zu einem grundlegenden Artikel über die Unterschiede zwischen Wettbewerbsfähigkeit auf Unternehmensebene und Wettbewerbsfähigkeit auf Landesebene (und zu einer Erörterung seiner These, dass große Wirtschaftsführer nicht unbedingt große Wirtschaftspolitiker sind).

#### Kasten 4.2

##### Wettbewerbsfähigkeit – Addition der tatsächlichen Kosten billiger Arbeit

„Die absoluten Arbeitskosten zählen, aber andere Faktoren in der Gleichung – politische Risiken, Risiko des Verlust geistigen Eigentums, der Preis von Materialien und Ausrüstung, Transport, Zinssätze, Energiekosten, Steuern, Lizenzen – fallen weit mehr ins Gewicht, als wir normalerweise glauben ... Selbst wenn man die Arbeitskosten genau betrachtet, was zählt, sind die Lohnstückkosten – wie viel Arbeit zur Herstellung eines gegebenen Produktionswerts benötigt wird ... Ein Unternehmen, das eine große Zahl angelernter Arbeitskräfte beschäftigen muss, wird in einem Niedriglohnland wahrscheinlich besser zurechtkommen, wenn alle sonstigen Voraussetzungen gleich sind – aber sie sind selten gleich. Die große Leistung der Fabriken erfolgreicher Auslandsinvestoren (und einer begrenzten Anzahl von einheimischen Industrien) in Regionen Chinas wie Guangdong besteht in ihrer Beherrschung der negativen Auswirkungen aller sonstigen Voraussetzungen, was es möglich macht, die Vorteile billiger Arbeitskräfte zu realisieren“ (Seite 260-261).

„Ein Land wie Haiti, das nahe bei den Vereinigten Staaten liegt, könnte mit einer Arbeitslosigkeit von mindestens 70 Prozent und einem Mindestlohn von weniger als 2 Dollar pro Tag für eine arbeitsintensive Industrie verlockend sein“. Das war möglicherweise ein entscheidender Faktor, als ein internationaler Bekleidungshersteller einen dominikanischen Hersteller mit der Errichtung von Nähbetrieben in einer Freihandelszone zu beiden Seiten der Grenze zwischen Haiti und der Dominikanischen Republik beauftragte, um haitische Arbeitskräfte zu rekrutieren, zumal die Investition durch ein Darlehen der Internationalen Finanzierungsgesellschaft (IFC) und der Weltbank für den Bau des Betriebs gedeckt war, das mit der Auflage verbunden war, die Arbeitnehmerrechte zu achten. Jedoch „folgten auf eine gewerkschaftliche Organisierungskampagne Brutalitätsvorwürfe, Gegenvorwürfe des Managements wegen politischer Militanten, die Intervention des dominikanischen Militärs, eine Aussperrung, internationale Proteste und das Bestreiken“ der Läden des internationalen Herstellers im Vereinigten Königreich. Ungeachtet dessen, wo Recht und Unrecht in diesem speziellen Konflikt lagen, zeigt „das Beispiel, dass die Errichtung eines Betriebs in einem Land mit schwacher Rechtsdurchsetzung, in dem die Aufrechterhaltung der Ordnung auf Unterdrückung beruht, zu Katastrophen wie dieser führen kann. Kein Lohnniveau könnte den Verlust des Rufs der Markenintegrität kompensieren, von den finanziellen Verlusten in einer solchen Episode ganz zu schweigen“ (Seite 119).

Quelle: S. Berger: *How we compete – What companies around the world are doing to make it in today's global economy* (New York, Random House, Inc., 2006). Eine Untersuchung, die auf der vom Industrial Performance Center des MIT durchgeführten fünfjährigen Studie über 500 internationale Unternehmen beruht.

Kapitalerträge zu stützen“<sup>12</sup>, die nationale Prosperität wird aber nicht allein durch die tatsächlich Erwerbstätigen und das eingesetzte Kapital bestimmt, sondern auch durch diejenigen, die nicht arbeiten oder unterbeschäftigt sind, und das Ausmaß, in dem andere Ressourcen (wie natürliche Ressourcen) für Produktionstätigkeiten verwendet werden. Kurzum, Prosperität wird sowohl durch die Menge der eingesetzten Ressourcen als auch durch den Grad der Effizienz ihrer Nutzung bestimmt<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> M. Porter: „Building the microeconomic foundations of prosperity“, in *Global Competitiveness Report 2005-06*, a.a.O., S. 44.

<sup>13</sup> Es gibt eine Fülle von Instrumenten und Untersuchungen zu den verschiedenen Aspekten der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit. *Productivity and competitiveness upgrading through improved labour management relations and workplace practices*, ein interaktiver CD ROM-Ausbildungslehrgang (Genf, IAA, 2006) bietet einen ausgezeichneten Überblick und enthält eine umfassende Liste von Quellenangaben zu diesem Thema; und J. Prokopenko: *Productivity management: A practical handbook* (Genf, IAA, 1987) bietet, obwohl nicht mehr auf dem neuesten Stand, eine ausgezeichnete Einführung in die praktischen Aspekte des Themas.

## Messung und Evaluierung der Wettbewerbsfähigkeit

97. Infolge der Tiefe und Breite des Konzepts der Wettbewerbsfähigkeit besteht allgemeines Einverständnis darüber, dass der beste Ansatz zur Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit über die Bezugnahme auf ein breites Spektrum von Faktoren führt, und es gibt zwei jährlich erstellte internationale Erhebungen zur Wettbewerbsfähigkeit, die sich um eine systematische und ganzheitliche Bewertung der Wettbewerbsfähigkeit von Nationen bemühen. Hierbei handelt es sich um den Global Competitiveness Report (GCR), der seit 1979 von dem in Genf ansässigen Weltwirtschaftsforum erstellt wird, und um das World Competitiveness Yearbook (WCY), das seit 1989 jährlich vom IMD erstellt wird, der in Lausanne ansässigen Business School<sup>14</sup>. Beide Erhebungen stützen sich auf Sekundärdaten aus nationalen und internationalen Quellen und führen auch spezifische Umfragen unter Wirtschaftsführern/Führungskräften durch. Beide Veröffentlichungen gewichten eine große Anzahl von Variablen (rund 300 im Fall des WCY und ungefähr 100 im Fall des GCR), um Gesamtindizes der Wettbewerbsfähigkeit zu erstellen.

98. Diese Indizes sind zwangsläufig, zumindest bis zu einem gewissen Grad, durch die Auffassungen der Befragten beeinflusst, und es bedarf einer intelligenten und ausgewogenen Interpretation der Datenreihen. So wird im WCY Island als eine der wettbewerbsfähigsten Nationen eingestuft, gemessen an der Dichte des Straßen- und Eisenbahnnetzes rangiert das Land jedoch ganz unten. Selbstverständlich wird Island nicht wettbewerbsfähiger, indem es mehr Straßen und Eisenbahnen baut, sondern indem es seinen Spitzenplatz aufgrund von Kriterien wie Internetnutzung und Angemessenheit und Leistungsfähigkeit seiner Infrastruktur für die Energieversorgung festigt. Bevor man Schlüsse aus den Daten im WCY oder GCR zieht, muss man sich auch über die Kausalität einiger der Daten im klaren sein. Sagen sie beispielsweise mehr aus über die Ursachen der Wettbewerbsfähigkeit als über die Folgen der Wettbewerbsfähigkeit? Man könnte auch argumentieren, dass manche Kriterien mehr mit der Größe einer Volkswirtschaft als mit ihrer Wettbewerbsfähigkeit zusammenhängen, und man muss sich vor Augen halten, dass die Daten aus den Meinungsumfragen die Sichtweise eines bestimmten Teils des privaten Sektors widerspiegeln – Führungskräfte in überwiegend mittelgroßen bis großen formellen Unternehmen –, der nicht unbedingt die Auffassungen und Prioritäten der informellen, Kleinst- oder Kleinunternehmen widerspiegelt, die normalerweise die Mehrheit der Unternehmen des privaten Sektors in den meisten Ländern ausmachen. Beide Veröffentlichungen bieten jedoch Bezugspunkte für eine Bewertung der Triebkräfte der Wettbewerbsfähigkeit anhand eines sehr breiten Spektrums von Kriterien, über einen längeren Zeitraum und in einer großen Zahl von Ländern. Sie sind zum wichtigsten Maßstab für Wirtschaftsführer geworden, denen an einer Verfolgung der Wettbewerbsfähigkeit von Ländern gelegen ist.

99. Das WCY bietet Daten für vier allgemeine Kategorien: Wirtschaftsleistung (77 Kriterien), Effizienz der Regierung (72 Kriterien), unternehmerische Effizienz (68 Kriterien) und Infrastruktur (95 Kriterien). Innerhalb der Kategorie Wirtschafts-

---

<sup>14</sup> Es gibt noch viele andere Quellen von Angaben zur Wettbewerbsfähigkeit und zu Faktoren im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit, die erstellt werden von Organisationen wie UNCTAD (World Investment Report); A.T. Kearney (FDI Confidence Index); Weltbank (Erhebungen zur Geschäftstätigkeit, Erhebungen zum Investitionsklima, usw.); EBRD (Datenreihen zu Business Environment and Enterprise Performance, zusammen mit der Weltbank); OECD; und die Europäische Union. Das WCY und der GCR sind jedoch die beiden umfassendsten Datenquellen zu einem breiten Spektrum von Maßen der Wettbewerbsfähigkeit, deren Daten regelmäßig in einer Vielzahl von Ländern erhoben werden – 125 im Fall des GCR und 53 plus acht regionale Volkswirtschaften im Fall des WCY.

leistung gibt es acht Kriterien die sich mit Beschäftigungstendenzen beschäftigen, darunter Erwerbsquoten, Arbeitslosenquoten, Verteilung der Beschäftigung nach Sektor und Jugendarbeitslosigkeit, mit Daten aus Sekundärquellen wie dem IAA-*Yearbook of Labour Statistics*. Im Rahmen der Kategorie Effizienz der Regierung gibt es Umfragedaten – aus den Meinungsumfragen unter Führungskräften – dazu, inwieweit nach Auffassung der Führungskräfte die arbeitsrechtlichen Vorschriften die unternehmerischen Tätigkeiten behindern oder nicht, und dazu, ob die Arbeitslosengesetzgebung Anreize zur Arbeitssuche bietet oder nicht. In der Kategorie unternehmerische Effizienz gibt es eine Fülle von Informationen über Produktivitätsfaktoren, Arbeitszeiten, Arbeitsbeziehungen, Arbeitnehmermotivation, Arbeitnehmerausbildung, Kompetenz der leitenden Führungskräfte, ethische Praktiken in Unternehmen, Einstellungen zur Globalisierung und selbst eine konkrete Frage dazu, ob Führungskräfte dem Wert der Beschäftigten Rechnung tragen oder nicht. Das WCY enthält Länderranglisten dieser Daten nach jedem Kriterium und präsentiert die Daten auch nach Land, unter Angabe der jeweiligen Stärken und Schwächen eines gegebenen Landes. Das WCY bietet jedoch weder einen sachlichen Kommentar noch eine kritische Betrachtung der Daten; die Informationen werden im wesentlichen präsentiert, und ihre Auswertung wird dem Benutzer überlassen.

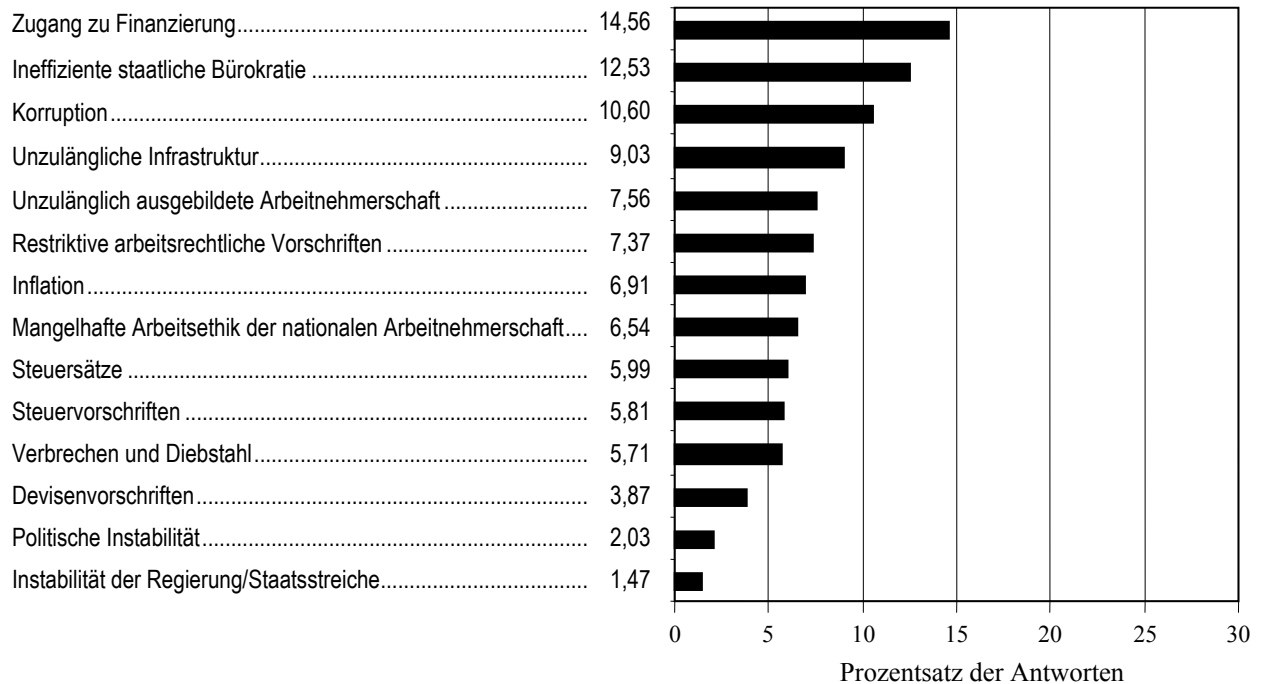
100. Der GCR dagegen enthält ausführliche Kommentare zu den Daten und umfasst Analysen führender Denker zu ausgewählten Fragen und speziellen Themen im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit. Die Landesprofile, die eine Rangfolge der für die Geschäftstätigkeit in jedem Land problematischsten Faktoren umfassen, und die Datentabellen erfassen eine große Zahl von Übergangs- und Entwicklungsländern. Zu den vielen Bereichen, die von den Meinungsumfragen unter Führungskräften<sup>15</sup> behandelt werden, gehören nationale Wahrnehmungen aktueller Fragen wie die Auswirkungen der Bedrohung durch den Terrorismus auf die Kosten der Geschäftstätigkeit, die mittelfristigen Auswirkungen von HIV/Aids auf die Wirtschaftstätigkeit und Wahrnehmungen der Korruptionskosten für Unternehmen. Es gibt Rangfolgen zur Problemlösbarkeit der Einstellung ausländischer Arbeitskräfte, zur Beschäftigung von Frauen im privaten Sektor, zum Ausmaß der Mitarbeiterausbildung, zur Flexibilität der Lohnfestsetzung, zur Zusammenarbeit im Rahmen der Arbeitsbeziehungen, zu den Auffassungen über den Zusammenhang zwischen Bezahlung und Produktivität und zur wahrgenommenen Bedeutung der sozialen Verantwortung der Unternehmen<sup>16</sup>. Im GCR wird eine „nationale Wettbewerbsfähigkeit-Bilanz“ erstellt, die die relativen Vor- und Nachteile für jedes Land ausweist, zusammen mit einem Schaubild, das die „problematischsten Faktoren im Zusammenhang mit der Geschäftstätigkeit“ aufführt. Diese Faktoren schwanken von Land zu Land erheblich. Die Abbildungen 4.2 bis 4.4 veranschaulichen die Art von Fragen, die sich aus der Meinungsumfrage unter Führungskräften ergeben, ausgehend von einem „faktorgetriebenen“ Land mit niedrigem Einkommen (Mosambik), einem „effizienzgetriebenen“ Land mit mittlerem Einkommen

---

<sup>15</sup> Die Meinungsumfrage unter Unternehmen – die im Jahr 2005 nahezu 11.000 Antworten auf rund 150 Fragen ergab – bewertet die Antworten von 1 bis 7. Beispielsweise lautet die Frage zur Flexibilität der Lohnfestsetzung „die Löhne in ihrem Land werden (1 = durch einen zentralisierten Verhandlungsprozess festgesetzt, 7 = von jedem einzelnen Unternehmen festgesetzt) und die Frage zur Zusammenarbeit im Rahmen der Arbeitsbeziehungen lautet „die Arbeitsbeziehungen in ihrem Land sind (1 = im allgemeinen durch Konfrontation geprägt, 7 = im allgemeinen durch Kooperation geprägt). Ein höherer Wert wird im allgemeinen mit größerer Wettbewerbsfähigkeit gleichgesetzt.

<sup>16</sup> Wie bei anderen ähnlichen Arbeitsmarkterhebungen im Rahmen der Geschäftstätigkeit ist die genaue Methodologie und Beziehung zwischen Arbeitsmarktvorschriften und Arbeitsmarktergebnissen/-leistung eine wichtige Frage, die weiter untersucht werden muss.

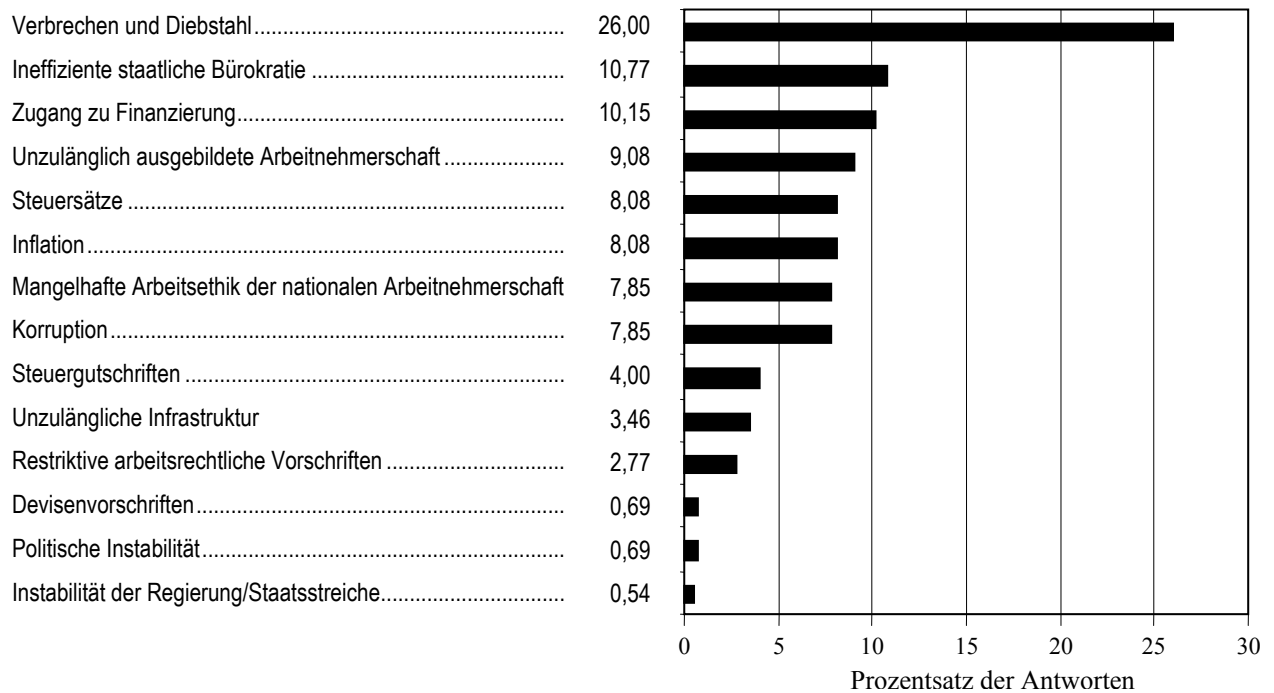
**Abbildung 4.2. Finanzierung, Bürokratie, Korruption und andere für die Geschäftstätigkeit in Mosambik problematische Faktoren**



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, aus einer Liste von 14 Faktoren die für die Geschäftstätigkeit in ihrem Land/ihrer Volkswirtschaft problematischsten fünf auszuwählen und sie von 1 (am problematischsten) bis 5 zu bewerten. Die Balken in der Abbildung zeigen die nach ihrer Rangfolge gewichteten Antworten.

Quelle: *Global Competitiveness Report 2006-2007*, S. 300.

**Abbildung 4.3. Verbrechen und Diebstahl in Jamaika und andere für die Geschäftstätigkeit problematische Faktoren**

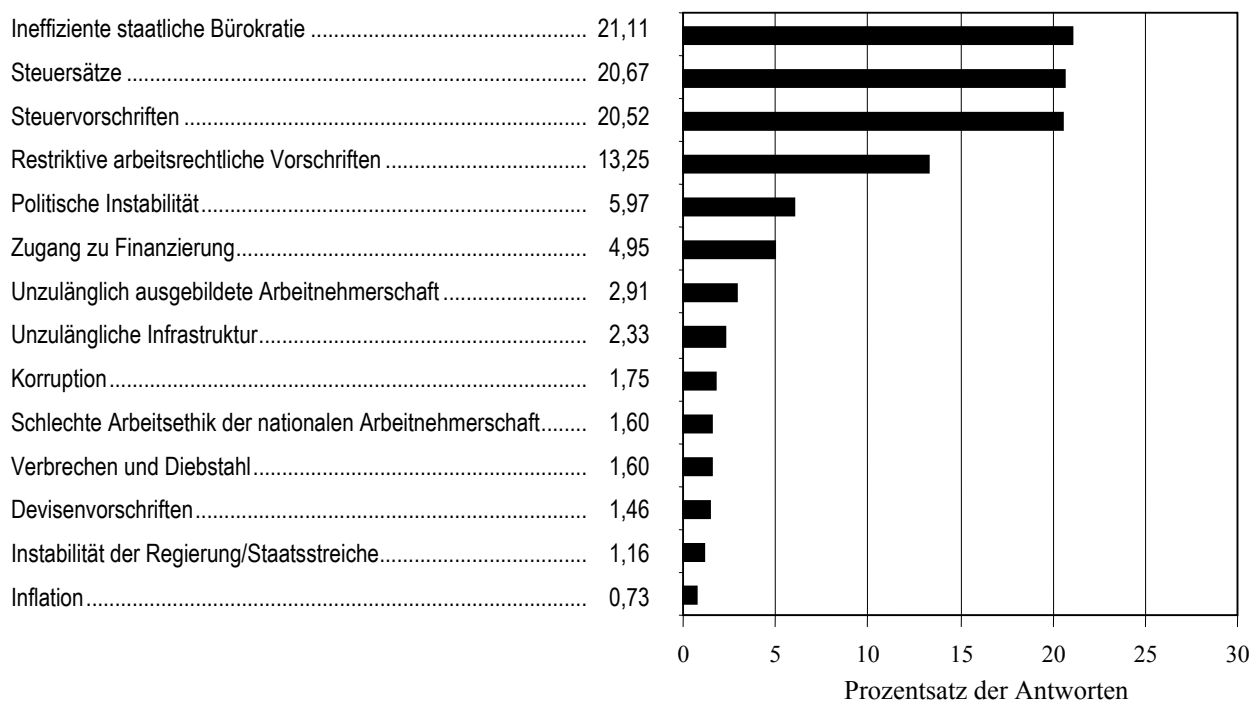


Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, aus einer Liste von 14 Faktoren die für die Geschäftstätigkeit in ihrem Land/ihrer Volkswirtschaft problematischsten fünf auszuwählen und sie von 1 (am problematischsten) bis 5 zu bewerten. Die Balken in der Abbildung zeigen die nach ihrer Rangfolge gewichteten Antworten.

Quelle: *Global Competitiveness Report 2006-2007*, S. 252.



**Abbildung 4.4. Bürokratie, Steuern und andere für die Geschäftstätigkeit in Japan problematische Faktoren**



Anmerkung: Die Befragten wurden gebeten, aus einer Liste von 14 Faktoren die für die Geschäftstätigkeit in ihrem Land/ihrer Volkswirtschaft problematischsten fünf auszuwählen und sie von 1 (am problematischsten) bis 5 zu bewerten. Die Balken in der Abbildung zeigen die nach ihrer Rangfolge gewichteten Antworten.

Quelle: *Global Competitiveness Report 2006-2007*, S. 254.

(Jamaika) und einem „innovationsgetriebenen“ Land mit hohem Einkommen (Japan). Der sich daraus ergebende globale Wettbewerbsfähigkeits-Index bietet einen ganzheitlichen Überblick über Faktoren, die für Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit von entscheidender Bedeutung sind, und fasst sie zu den folgenden neun Säulen zusammen: Institutionen; Infrastruktur; Makroökonomie; Gesundheit und Grundbildung; höhere Bildung und Ausbildung; Markteffizienz; technologische Bereitschaft; wirtschaftlicher Entwicklungsstand und Innovation.

101. Die Gesamt-Länderrangfolgen des WCY-Scoreboard und des GCR-Index sind vergleichbar: Es besteht beispielsweise eine positive Korrelation zwischen der Höhe des nationalen Pro-Kopf-Einkommens und dem Gesamtranking, insbesondere für Länder an beiden Enden des Spektrums (beispielsweise sind 19 der am schlechtesten eingestuften Länder im GCR-Index afrikanische Länder mit niedrigem Einkommen). Ein direkter Vergleich ist jedoch etwas irreführend, da zur Erstellung der beiden Indizes unterschiedliche Kriterien herangezogen werden (so legt der GCR bei der Berechnung des Gesamtindexes mehr Gewicht auf die Ergebnisse aus seiner Umfrage unter Führungskräften als das WCY), das WCY erfasst weniger als die Hälfte der vom GCR berücksichtigten Länder, und die Datenreihen beziehen sich auf leicht unterschiedliche Zeiträume (so könnte eine signifikante Änderung in einer Anzahl von Kriterien in der einen Erhebung, nicht aber in der anderen erfasst werden). Dessen ungeachtet werden zur Veranschaulichung in Tabelle 4.1 die zehn höchstplatzierten Länder aus beiden Erhebungen aufgeführt.

Tabelle 4.1. Die WCY- und GCR-Gesamtrankings

WCY (Scoreboard 2006)	GCR (Index 2006)
Vereinigte Staaten (1)	Schweiz (4)
Hongkong, China (2)	Finnland (2)
Singapur (3)	Schweden (7)
Island (4)	Dänemark (3)
Dänemark (7)	Singapur (5)
Australien (9)	Vereinigte Staaten (1)
Kanada (5)	Japan (10)
Schweiz (8)	Deutschland (6)
Luxemburg (10)	Niederlande (11)
Finnland (6)	Vereinigtes Königreich (9)

Quelle: WCY 2006 und GCR 2006-2007; Rangfolge des Vorjahrs in Klammern.

### Kasten 4.3

#### Was macht die Schweiz so wettbewerbsfähig?

Dem Global Competitiveness Report zufolge „spiegelt der Spitzenplatz der Schweiz eine Verbindung von Weltklasse-Innovationsfähigkeit und Vorhandensein einer hoch entwickelten Unternehmenskultur wider. Das Land verfügt über eine gut ausgebaute Infrastruktur für die wissenschaftliche Forschung, wobei die führenden Forschungszentren und die Wirtschaft eng zusammenarbeiten. Die Unternehmen wenden hohe Beträge für Forschung und Entwicklung auf. Geistiges Eigentum wird nachhaltig geschützt, was zu einem hohen Grad technologischer Innovation beigetragen hat, gemessen an den Patentanmeldungen pro Kopf der Bevölkerung ... Der Wirtschaftstätigkeit im Land kommt ein gut entwickelter institutioneller Rahmen zugute, der durch Achtung der Rechtsstaatlichkeit, ein effizient arbeitendes Justizsystem und ein hohes Maß an Transparenz und Rechenschaftspflicht innerhalb der öffentlichen Institutionen gekennzeichnet ist. Flexible Arbeitsmärkte und ausgezeichnete Infrastruktureinrichtungen sind zwei gesunde Merkmale des unternehmerischen Umfelds. Stetige Anstrengungen zur Verbesserung der grundlegenden makroökonomischen Gegebenheiten während der letzten Jahre, insbesondere Abbau des Haushaltsdefizits und Stabilisierung der öffentlichen Verschuldung, beginnen sich auszuzahlen ... Wenn die Schweiz ihren Spitzenplatz behaupten will, wird sie eine Reihe verbleibender Schwächen angehen müssen, von denen einige im Widerspruch zu den Entwicklungen anderenorts in der Industrielwelt stehen. Der Wettbewerb in den Gütermärkten wird durch verschiedene Formen staatlicher Intervention beeinträchtigt; es kommt zu einer Fehlleitung von Ressourcen aufgrund von Subventionen der Landwirtschaft, und zu einer Zeit, da die EU und ein Großteil der übrigen Welt um einen raschen Abbau internationaler Handelsbarrieren bemüht sind, werden die Schweizer Grenzen nach wie vor mit großem Eifer bewacht“<sup>17</sup>

Quelle: A. Lopez-Claros et al.: *Global Competitiveness Report 2006-2007* (Genf, Weltwirtschaftsforum, 2006), S. 24-27.

<sup>17</sup> Natürlich werden nicht alle zustimmen, dass die Arbeitsmärkte in der Schweiz so flexibel sind, wie hier impliziert wird, und viele werden sich fragen, ob die „EU und ein Großteil der übrigen Welt“ sich wirklich rasch genug um den Abbau internationaler Handelsbarrieren bemühen. Arbeitsmarktflexibilität ist natürlich ein relatives Konzept, und innerhalb eines Landes sind verschiedene Teile des Arbeitsmarkts durch einen unterschiedlichen Grad der Flexibilität gekennzeichnet. Innerhalb der Schweiz beispielsweise sind manche Sektoren des Arbeitsmarkts sehr unflexibel und funktionieren praktische wie Monopole, während andere sehr flexibel und offen sind.

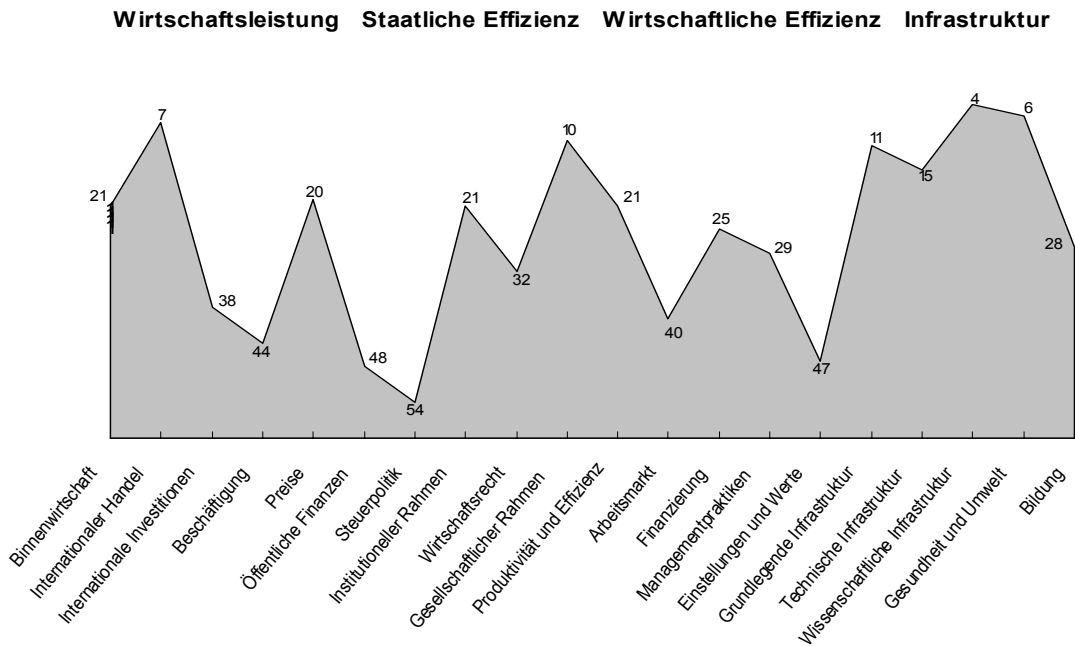
102. Die Erhebungen zur Wettbewerbsfähigkeit liefern nützliche Vergleichsmaßstäbe, anhand deren einzelne Länder ihre relativen Stärken und Schwächen einschätzen können. Diese Erhebungen wollen nicht dafür plädieren, dass ein bestimmtes Kriterium für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wichtiger ist als ein anderes, sondern vielmehr auf die ganzheitliche, systemische Grundlage der Wettbewerbsfähigkeit hinweisen. Sie führen den Regierungen jedoch vor Augen, wo tatsächliche und potenzielle Wettbewerbsvorteile (und -nachteile) liegen, und liefern Anhaltspunkte für entsprechende Abhilfemaßnahmen beispielsweise durch Reformen des regulatorischen Umfelds, Änderungen der Wettbewerbs-, Steuer- oder Investitionspolitik, Fort- und Weiterbildung, verstärkte Förderung von Forschung und Entwicklung usw. Diese Erhebungen liefern den Ländern auch eine Grundlage für die Entwicklung nationaler Politiken und Strategien zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die makroökonomische Politiken, Strategien zur Förderung von Handel und Auslandsinvestitionen, Unterstützung zur Infrastruktur- und Technologieentwicklung, Verbesserung des Humankapitals, Förderung des Unternehmertums, Hilfe bei der Entwicklung von Unternehmens-Clustern usw. umfassen können<sup>18</sup>. Wie die Abbildungen 4.5 und 4.6 zeigen, ist es allerdings oft notwendig, vor allem bei größeren Ländern, die Wettbewerbsfähigkeit auf subnationaler Ebene zu bewerten, da die relative Wettbewerbsfähigkeit von Region zu Region innerhalb von Ländern (und natürlich auch von Sektor zu Sektor) schwanken kann. Im Fall Deutschlands beispielsweise zeigen Daten aus dem WCY, dass „die Managementpraktiken“ in Bayern offenbar erheblich günstiger sind, was die wahrgenommene Wettbewerbsfähigkeit angeht, als in Deutschland insgesamt.

103. Es gibt keine Zauberformel für die Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit, aber es lassen sich Tendenzen ausmachen, die auf die relative Bedeutung verschiedener Faktoren je nach dem Entwicklungsstand hindeuten (Kasten 4.4). Beispielsweise besteht in Ländern mit niedrigem Einkommen die Herausforderung oft darin, nicht nur mit billigen Arbeitskräften oder natürlichen Ressourcen zu konkurrieren, und dies geschieht am besten durch Konzentration auf die „Grundvoraussetzungen“ wie grundlegende Bildung und Gesundheitsversorgung und Beseitigung von Infrastrukturschwächen, statt das Schwergewicht auf die Verbesserung der regulatorischen Normen für Unternehmen zu legen. Für Länder mit mittlerem Einkommen dürften Faktoren wie die Verbesserung der Qualität des Marketings und Managements und der Fach- und Hochschulausbildung, die Erweiterung der Exportbasis, die Verbesserung der Qualität der Telekommunikationsinfrastruktur und die Internetnutzung zu signifikanteren Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit werden. Für Länder mit hohem Einkommen ist die Stärkung der Innovationsfähigkeit von entscheidender Bedeutung, und die nationale Wettbewerbsfähigkeit wird erheblich beeinflusst durch Faktoren wie die Qualität der Unternehmensführung, das Ausmaß der Bürokratie, die Qualität der Arbeits- und Finanzmärkte, Hemmnisse für Auslandsinvestitionen und die Intensität der Cluster-Entwicklung. Dies ist natürlich eine ziemlich stilisierte Darstellung eines komplexen und vielfältigen Prozesses, veranschaulicht jedoch, dass der Entwicklungsstand wohl einen Einfluss darauf hat, welches die bedeutendsten „bindenden Zwänge“ sind, und zeigt die Bedeutung verschiedener Herausforderungen in den Bereichen Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität, vor die Länder gestellt sind, und damit die verschiedenen ihnen offen stehenden Optionen auf. Es legt jedoch keinen automatischen Ansatz nahe; die

---

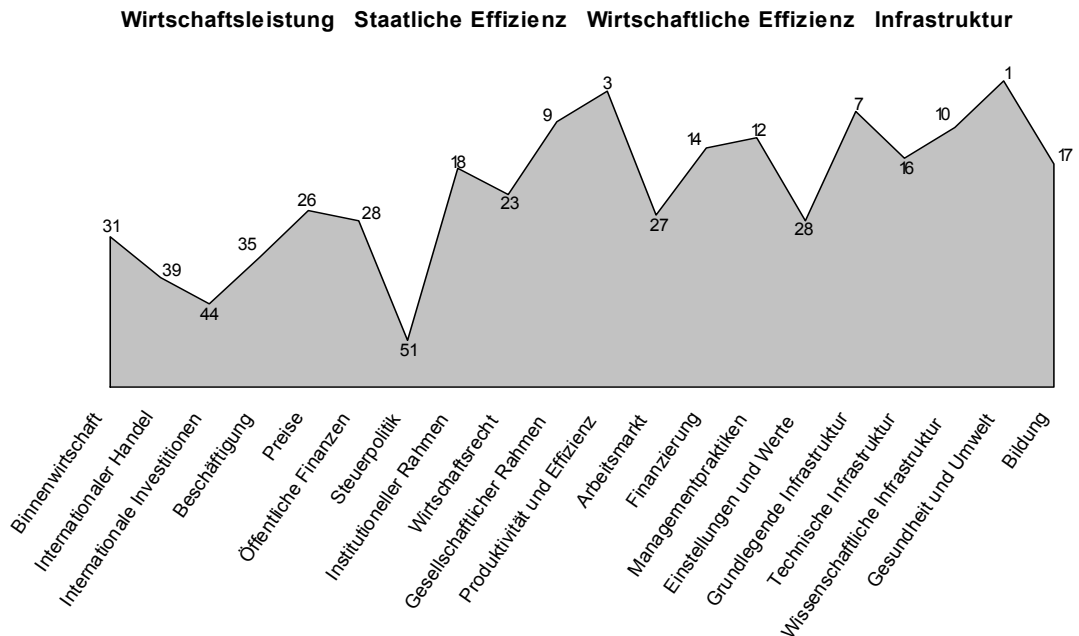
<sup>18</sup> J. Prokopenko: *Competition: An agenda for the 21st century* (Genf, Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber/IAA, 2000).

Abbildung 4.5. Bild der Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands



Anmerkung: Die Zahlen entsprechen einer Rangfolge unter 61 Ländern und Volkswirtschaften; je niedriger die Zahl, desto höher die Platzierung. Quelle: Nach World Competitiveness Yearbook 2006, S. 142.

Abbildung 4.6. Bild der Wettbewerbsfähigkeit Bayerns



Anmerkung: Die Zahlen entsprechen einer Rangfolge unter 61 Ländern und Volkswirtschaften; je niedriger die Zahl, desto höher die Platzierung. Quelle: Nach World Competitiveness Yearbook 2006, S. 78.



landesspezifischen Herausforderungen und Lösungen sind unterschiedlich, und die Länder müssen eigene Strategien zu ihrer Bewältigung entwickeln und können nicht einfach die Politiken anderer Länder kopieren.

## Die Rolle der Regierungen: Politische und institutionelle Fragen

104. Insgesamt ist es jedoch so, dass ungeachtet des Entwicklungsstands Faktoren des Wirtschaftsumfelds als Gruppe für Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit zwischen Ländern entscheidender sind als Faktoren auf der Unternehmensebene. GCR-Zeitreihendaten zeigen, dass die Vorteile eines besseren Wirtschaftsumfelds für die Prosperität mit der Komplexität der Tätigkeiten und Strategien lokaler Unternehmen zunehmen und umgekehrt. Länder, die gleichzeitig Verbesserungen bei den Faktoren des Wirtschaftsumfelds wie auch bei den Faktoren auf Unternehmensebene erfahren, dürften daraus unverhältnismäßig hohen Nutzen ziehen, während Ländern, in denen diesbezüglich ein Ungleichgewicht besteht, unverhältnismäßig hohe Kosten entstehen. Dies ist relativ intuitiv und lässt sich zumindest teilweise durch Nebenwirkungen zwischen unternehmensspezifischen und nationalen Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit erklären, so dass sich eine Verbesserung in einem Teil des Wirtschaftsumfelds mehr auswirkt, wenn andere Teile des Wirtschaftsumfelds stärker sind, und durch die Tatsache, dass Länder aus bestimmten Verbesserungen auf Unternehmensebene aufgrund von Schwächen in den grundlegenden makroökonomischen, politischen, rechtlichen, umweltspezifischen und sozialen Bedingungen möglicherweise weniger Nutzen ziehen<sup>19</sup>.

105. Regierungen fällt bei der Förderung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit eindeutig eine Rolle zu, und ein Instrument, das sich neben den in vorangegangenen Kapiteln diskutierten grundsatzpolitischen Ansätzen hierfür anbietet, ist die Industriepolitik. In

<sup>19</sup> M. Porter: „Building the Microeconomic Foundations of Prosperity“, in *Global Competitiveness Report 2005-06*, a.a.O.

den achtziger und neunziger Jahren kam Industriepolitik (oder Sektorpolitik) eine Zeitlang aus der Mode, als aber Zweifel an den Auswirkungen von Liberalisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen aufkamen im Verein mit den auffälligen industriepolitischen Erfolgsgeschichten wie denjenigen einiger asiatischer Länder, schlugen einige Kommentatoren eine Rückkehr zu einer neuen Art von Industriepolitik vor<sup>20</sup>. Der entscheidende Punkt in dieser Debatte ist die Definition des Begriffs der Industriepolitik, denn wie bei der Wettbewerbsfähigkeit wird der Begriff von verschiedenen Leuten unterschiedlich verstanden. Versteht man unter Industriepolitik „jede Art von gezielter Intervention oder staatlicher Politik, mit der versucht wird, die sektorale Struktur der Produktion zu verändern und hin zu Sektoren zu orientieren, die voraussichtlich bessere Aussichten auf Wirtschaftswachstum bieten, als dies bei Ausbleiben einer solchen Intervention der Fall wäre“<sup>21</sup>, dann ist klar, dass der Industriepolitik eine Menge zugeschrieben werden kann, selbst globale angebotsseitige Maßnahmen wie Unterstützung für Forschung und Entwicklung und der Schutz des geistigen Eigentums. Daher ist es nicht schwer, entweder gute oder schlechte Beispiele von Industriepolitik zu finden, die erfolgreiche oder fehlgeschlagene Versuche von Regierungen einschließen könnten, junge Industriezweige zu schützen, unsachgemäß oder zweckmäßig verwendete Zuschüsse oder sonstige besondere Vergünstigungen oder Subventionen zur Errichtung oder zum Schutz eines bestimmten Betriebs oder Sektors und industrielle „weiße Elefanten“, die schlicht und einfach gescheitert sind, sowie „Vorzeige“-Industrieparks, die neue Produkte oder Industrie-Cluster hervorgebracht haben<sup>22</sup>. Desgleichen lassen sich allgemein positive wie negative Landeserfahrungen mit Ausfuhr-Freizonen ausmachen. Vieles deutet darauf hin, dass die Fähigkeit von Ausfuhr-Freizonen zur Schaffung von Wachstum und Beschäftigung weitgehend von den allgemeineren politischen Rahmenbedingungen abhängt<sup>23</sup>.

106. Es gibt viele Beispiele dafür, dass Regierungen bei der Förderung erfolgreicher Unternehmen oder Industriesektoren eine entscheidende Rolle gespielt haben, es gibt aber auch zahlreiche Beispiele für weniger erfolgreiche Versuche, die sich für die Regierungen als kostspielige Fehler erwiesen haben. Zu den häufigsten Argumenten, die gegen die Industriepolitik ins Feld geführt werden, insbesondere in Entwicklungsländern, gehört die geringe Fähigkeit der Regierungen, Industriepolitik wirksam umzusetzen. Es ist jedoch nicht klar, was die Lösung ist; die meisten Entwicklungsländer haben schwache Regierungen mit beschränkter Kapazität, so dass jegliche öffentliche Politik mit Herausforderungen verbunden ist, doch ist ein Verzicht auf die Formulierung öffentlicher Politik ganz bestimmt keine Alternative für die Regierungen. Außerdem gibt es eine Reihe erfolgreicher Beispiele, wo Regierungen mit begrenzter Kapazität bei der Unterstützung einer Industriepolitik und der Entwicklung von Märkten für bestimmte Sektoren – in Partnerschaft mit dem privaten Sektor – relativ erfolgreich gewesen sind. Es heißt auch, dass Industriepolitik anfällig für politischen Einfluss und Korruption ist,

---

<sup>20</sup> D. Rodrick: *Industrial policy for the twenty first century*, für die UNIDO ausgearbeitetes Papier (Cambridge, Harvard University, 2004).

<sup>21</sup> H. Packa und K. Saggi: *The case for industrial policy: A critical survey*, Policy Research Working Paper Nr. 3839 (Washington, Weltbank, 2006).

<sup>22</sup> Etliche osteuropäische Länder, darunter die Tschechische Republik und Ungarn, waren besonders erfolgreich beim Einsatz von Industrieparks zur Förderung der Gründung und des Wachstums von Unternehmen, siehe OSZE: *Best practice guide for a positive business and investment climate* (Wien, OSZE, 2006), S. 107-109.

<sup>23</sup> IAA: *Employment and social policy in respect of export processing zones (EPZs)*, Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 286. Tagung, Nov. 2003, GB.286/ESP/3.

doch ist auch dies ein Argument, das gegen andere Bereiche der Politikgestaltung vorgebracht wird und auf den ersten Blick nicht eindeutig gegen Industriepolitik spricht.

107. Auf der Grundlage der Erfolgsgeschichten ist eine neue Industriepolitik entstanden, die das Schwergewicht auf die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor legt, wobei letzterer geschäftliche Möglichkeiten und Zwänge ermittelt und ersterer die entsprechenden politischen Initiativen in die Wege leitet. Bei der „neuen“ Sprache der Industriepolitik geht es daher um den Aufbau von Wertschöpfungsketten, die Förderung des Lernens, Investitionen in Menschen und Qualifikationen und die Erzielung von Größen- und Verbundvorteilen auf der Basis von Clustern. Private Unternehmen übernehmen die Verantwortung für die Art von Lernstrategien, die die „alte“ Industriepolitik fest in die Hände der Regierung legte. Außerdem erlegt das derzeitige internationale politische Umfeld der Verwendung von nationalen Politiken Zwänge auf, die es vor 15 oder mehr Jahren nicht gab, und diese Zwänge werden durch starke Streitbeilegungsverfahren bei der WTO gestützt<sup>24</sup>. Unter den heutigen Rahmenbedingungen sieht der „politische Freiraum“ für Industriepolitik daher völlig anders aus als in der Vergangenheit<sup>25</sup>; die „neue Industriepolitik“ betont systemische Wettbewerbsfähigkeit und integriert Reformen im Wirtschaftsumfeld mit Fort- und Weiterbildung, Investitionen in Forschung und Entwicklung und mit Politiken zur Förderung von Handel und Auslandsinvestitionen.

108. Die zunehmende Globalisierung und die Informationsgesellschaft bringen neue Herausforderungen für die Politikgestaltung an der Schnittstelle zwischen technologischer Innovation und Unternehmenswachstum mit sich. Die Regierungen – auch auf der subnationalen Ebene – haben auf diese Herausforderungen unterschiedlich reagiert, wie die Erfahrungen beispielsweise Indiens, Singapurs, des Silicon Valley in den Vereinigten Staaten und Finnlands zeigen. Es gibt kein alleiniges Modell, und jede dieser Erfahrungen verdeutlicht, dass es Spielraum für unterschiedliche Politiken und Werte gibt. Das finnische Modell liefert jedoch einige interessante Einblicke, wie der Staat eine höchst wirksame Rolle bei der Orientierung des Wirtschaftswachstums und dem Aufbau einer gerechten Informationsgesellschaft spielen kann. Er hat zu diesem Zweck u.a. von Anreizen und strategischer Planung Gebrauch gemacht, um die Marktmechanismen zu ergänzen statt sie zu ersetzen, und die räumliche Gruppierung und organisatorische Vernetzung von wissensbasierten Industrien erleichtert, was für die Steigerung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit entscheidend war. Das finnische Modell zeigt ferner, dass ein ausgesprochener Wohlfahrtsstaat mit technologischer Innovation oder mit einer dynamischen und wettbewerbsfähigen Volkswirtschaft nicht unvereinbar ist. Es bietet ein Beispiel dafür, dass „der Wohlfahrtsstaat und die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern unter Vermittlung der Regierung die Entwicklung von Arbeitsflexibilität innerhalb eines stabilen Systems der Arbeitsbeziehungen gestatten“<sup>26</sup>.

109. Viele Länder (und Regionen innerhalb von Ländern) haben eine Investitionspolitik entwickelt, um ausländische Investitionen anzuziehen, und manche waren dabei sehr

---

<sup>24</sup> S. Hayter: „The Rules of the Game for Building Globally Competitive Industries“, in *New Agenda*, Drittes Quartal 2004, S. 84-90.

<sup>25</sup> UNCTAD: *Trade and development report 2006* (New York/Genf, Vereinte Nationen, 2006).

<sup>26</sup> M. Castells und P. Himanen: *The information society and the welfare state* (Oxford, Oxford University Press, 2002), S. 167.

erfolgreich<sup>27</sup>. Die Investitionspolitik schließt normalerweise die Einrichtung von Investitionsförderungsagenturen ein, die in der Regel für politische Förderungsarbeit, Image-Werbung, Investitionsförderung und verschiedene Dienstleistungen für Investoren verantwortlich sind. In vielen Ländern gibt es irgendeine Art von Investitionsförderungsagentur, und einige können auf erhebliche Erfolge verweisen. So wird CzechInvest in der Tschechischen Republik oft für ihren Sachverstand im Bereich der Investitionsförderung lobend erwähnt, und Irland hat mit besonders großem Erfolg Investitionen angezogen und seine Volkswirtschaft durch die Schaffung eines positiven Wirtschaftsumfelds umgestaltet (Kasten 4.5). Vorbildliche Praxis legt nahe, dass Investitionsförderungsagenturen nicht auf Investitionsanreize (einschließlich steuerlicher Anreize) als Ersatz für ein günstiges Wirtschaftsklima zurückgreifen sollten. Diese sollten vielmehr andere Politiken ergänzen, die dazu dienen, das Geschäftsklima sowohl für inländische als auch ausländische Investoren zu verbessern<sup>28</sup>. Die als vorbildlich geltende Praxis legt auch nahe, dass Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas, um ausländische Investitionen anzuziehen, und Maßnahmen zur Verbesserung des Investitionsklimas für Binneninvestitionen Hand in Hand gehen sollten, da zwischen beiden oft keine klare Trennungslinie verläuft<sup>29</sup>. Diese Grundsätze werden im Rahmen des von der OECD unterstützten Investitionspakts für Südosteuropa umgesetzt, der auf regionaler Basis einen Mechanismus und eine Reihe von Anreizen zur Verbindung der Investitionsförderung mit einer Reform des Geschäftsklimas bietet (Kasten 4.6). Beispiele aus der vorbildlichen Praxis im Bereich der Investitionsförderung sprechen auch gegen die Verwendung von bestimmten Arten von Anreizen, insbesondere wenn die Möglichkeit besteht, dass sie Abhängigkeit fördern, die Korruption anheizen, zu Misswirtschaft führen oder übermäßige fiskalische Herausforderungen für die Regierung schaffen können.

110. Investitionsförderungsagenturen bemühen sich um ausländische Investitionen durch Maßnahmen, die nicht nur die Kosten der Geschäftstätigkeit angehen, sondern auch die Qualität des Wirtschaftsumfelds verbessern. Wo das Investitions- oder politische Klima eines Landes besonders riskant ist, könnte es erforderlich sein, Investitionen durch hoheitliche Garantien abzusichern, und wo Investoren nicht bereit sind, solche Garantien zu akzeptieren (was natürlich recht oft in Ländern vorkommt, in denen das Investitions- oder politische Klima besonders riskant ist), dann bieten sich Drittquellen oder eine Versicherung gegen politische Risiken an, beispielsweise über die Multilaterale Investitionsgarantieagentur (MIGA) der Weltbank. Mancherorts sind solche Investitions Garantien möglicherweise die einzige Möglichkeit, Investitionen anzuziehen, doch sind solche Garantien natürlich sowohl für den Investor als auch für das Gastland mit Kosten verbunden. Dadurch erhöhen sich die Gesamtkosten einer Investition, ein weiterer Beweis dafür, wie wertvoll ein gutes förderliches Wirtschaftsumfeld ist.

---

<sup>27</sup> Siehe beispielsweise J.W. Fox: *Successful integration into the global economy – Costa Rica and Mauritius*, Forschungsbericht von Nathan Associates, Arlington, Virginia, für USAIDS, 31. Jan., 2003.

<sup>28</sup> UNCTAD: *Investment and technology, policies for competitiveness – Review of successful country experiences*, in *Technology for Development Series* (New York/Genf, Vereinte Nationen, 2003).

<sup>29</sup> Siehe beispielsweise die Investment Climate Facility for Africa, <http://www.investmentclimatefacility.org> und den Foreign Investment Advisory Service (FIAS) der Weltbank, <http://www.fias.net>.



#### Kasten 4.5

##### Der Keltische Tiger: Die Verwandlung Irlands in einen wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort

In den neunziger Jahren erfuhr Irland eine bemerkenswerte Umwandlung von einem wirtschaftlichen Nachzügler zu einem der wirtschaftlichen Pioniere in Europa. Obgleich viele Faktoren dazu beitrugen, wie seine engen Beziehungen zu den USA, seine englischsprachige Bevölkerung und seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union, ist diese Umwandlung aufgrund der Tatsache, dass Irland über keine etablierte Industriebasis verfügte, nicht reich an Rohstoffen ist und traditionell ein Arbeitskräfte-Auswanderungsland gewesen ist, um so bemerkenswerter. Insbesondere gelang Irland die Schaffung eines außergewöhnlichen Wirtschaftsklimas durch intelligente Politikgestaltung. Die folgenden wichtigen Faktoren können hervorgehoben werden:

1. **Entwicklung des Humankapitals.** Irland legte Gewicht auf die Qualität seiner Arbeitnehmerschaft mit den Bedürfnissen der Investoren entsprechenden Qualifikationen (beispielsweise IKT-Qualifikationen).
2. **Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im Rahmen einer Sozialpartnerschaft.** Die Gewerkschaften akzeptierten angemessene, aber moderate Löhne als Gegenleistung für die Unterstützung des Wohlfahrtsstaats durch die Regierung. Verpflichtungen im Rahmen der Partnerschaft flossen fortlaufend in die wirtschaftliche Entscheidungsfindung ein. Zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor entwickelte sich ein systematischer Dialog.
3. **Nachhaltige Politik innerstaatlicher Investitionen in die Infrastruktur.** Unterstützt durch einen klaren Planungsrahmen und den EU-Strukturfonds.
4. **Vereinfachte und attraktive Vorschriften und Steuern für Unternehmen.** Die Regelungspolitik orientierte sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, mit leicht verständlichen Vorschriften und einem ausgewogenen Verhältnis von Risiken, Kosten und Nutzen. Irland legte niedrige Unternehmenssteuersätze fest.
5. **Gezielte Investitionsförderung.** Die Förderung ausländischer Direktinvestitionen zielte auf vier wachstumsorientierte Sektoren: IT, pharmazeutische Produkte und Gesundheitsfürsorge; internationale Finanzdienstleistungen und internationale Dienste.

Einzelnen hätten diese Maßnahmen es nicht vermocht, das Ausmaß an Auslandsinvestitionen, Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsschaffung zu erreichen, das Irland während der vergangenen 15 Jahre erfahren hat, als ein Paket miteinander verbundener Anreize und Politiken haben diese Maßnahmen Irland jedoch in einen „Keltischen Tiger“ verwandelt.

Quelle: Nach OSZE: *Best practice guide for a positive business and investment climate* (Wien, OSZE, 2006), S. 19.

111. Eine Ergänzung der Investitionspolitik ist eine wirksame Wettbewerbspolitik, die im allgemeinen als ein wichtiges Merkmal wettbewerbsfähiger Volkswirtschaften und damit als Voraussetzung für die Schaffung eines nachhaltigen, Unternehmen förderlichen Umfelds betrachtet wird. Regierungen erkennen mehr und mehr an, dass durch die Förderung von Wettbewerbsmärkten – inklusiven, flexiblen, dynamischen Märkten, die Innovationen förderlich sind – die Produktivität angeregt, die Kosten gesenkt, Preisverzerrungen abgebaut und die Wahlmöglichkeiten der Konsumenten erweitert werden. Man geht davon aus, dass eine wettbewerbsfähige Wirtschaft auch eine größere Rechenschaftspflicht und Transparenz im Geschäftsleben fördert und daher eine bessere Unternehmensführung zur Folge hat<sup>30</sup>. Empirische Daten und Erfahrungen legen den Schluss nahe, dass Volkswirtschaften mit größerem Wettbewerb eher in der Lage sind, wirt-

<sup>30</sup> Siehe Globales Wettbewerbsforum der OECD unter [http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en\\_2649\\_34685\\_2732220\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_2649_34685_2732220_1_1_1_1,00.html)

#### Kasten 4.6 Investitionspakte

Der im Jahr 2000 ins Leben gerufene Investitionspakt der OECD für Südosteuropa hat sich bemüht, die Investitionen zu steigern und das Wirtschaftsumfeld zu verbessern durch:

- **Evaluierung und Überwachung von Fortschritten** bei Investitionsreformen, einschließlich konkreter Fallstudien über Methoden der Verbesserung auf der Grundlage von vorbildlichen Praktiken der OECD;
- **Unterstützung bei der Umsetzung von Investitionsreformen** durch Coaching und Überprüfung durch Fachkollegen;
- **Unterstützung bei der Strukturierung des Dialogs zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor** durch das Regionalnetz der Räte ausländischer Investoren und das „Regionale Weißbuch“ (<http://www.regionalfic.org>); und
- **Politische Unterstützung durch eine jährliche Ministerkonferenz** zu einem spezifischen Thema der Investitionsreform.

Eines der Ergebnisse des Investitionspakts ist der Investitionsreform-Index, ein umfassendes Werkzeug zur Messung der Leistung eines Landes bei der Verbesserung seines Investitionsklimas in zehn Bereichen: Investitionspolitik, Investitionsförderung, Steuerpolitik, Politik zur Bekämpfung der Korruption, Wettbewerbspolitik, Handelspolitik, KMU-Unterstützung, öffentliche Verwaltung, Finanzinstitutionen sowie Infrastruktur und Humankapital. Die Räte ausländischer Investoren werden alle privat finanziert, ihr Erfolg hängt jedoch von einem positiven Dialog mit den Regierungen ab.

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) empfiehlt solche Investitionspakte als Modell für regionale Ansätze zur Verbesserung des Investitionsklimas, nach dem sich andere Länder richten könnten.

Quelle: <http://www.investmentcompact.org>; und OSZE: *Best practice guide for a positive business and investment climate* (Wien, OSZE, 2006).

schaftliche Erschütterungen zu verkraften, und höhere Pro-Kopf-Wachstumsraten des Volkseinkommens zu verzeichnen haben<sup>31</sup>. Im übrigen weist die OECD immer wieder auf die negativen Beschäftigungseffekte von wettbewerbsfeindlichen Produktmarktordnungen hin. Es zeigt sich, dass derartige Praktiken die Gründung von neuen Unternehmen in potenziell wachstumsstarken Sektoren behindern, indem die Preise künstlich hochgehalten und dadurch die durchschnittlichen Reallöhne für die Volkswirtschaft als Ganzes gedrückt werden. Durch die Beschränkung der Produktion führen solche Politiken tendenziell zu einem Beschäftigungsabbau in den betroffenen Sektoren, außer wenn ein geschütztes Umfeld die Aufrechterhaltung eines übermäßig hohen Personalbestands gestattet, und die Nachfrage nach Arbeitskräften wird möglicherweise weiter verringert, wenn die Löhne in diesen Sektoren ein Produktmarktrenten-Element enthalten. Außerdem gibt es möglicherweise „weiteren Spielraum für eine Verbesserung der Arbeitsmarktleistung durch die Absenkung inländischer Markteintrittshürden, insbesondere im Dienstleistungssektor, durch den Abbau von Außenhandels- und Auslandsinvestitionsbeschränkungen und das Angehen von administrativen Hürden und Kosten im Zusammenhang mit Unternehmensgründungen. Dadurch, dass rechtliche Hindernisse und administrative Hürden, die der Gründung neuer Firmen entgegenstehen, angegangen werden und außerdem sichergestellt wird, dass kleine Firmen angemessenen Zugang zu Kredit haben, würde außerdem ein unternehmerfreundliches Klima gefördert“<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> W.W. Lewis: *The power of productivity – Wealth, poverty and the threat to global stability* (Chicago/London, University of Chicago Press, 2004); und <http://rru.worldbank.org/PapersLinks/Developing-Competition-Policy/>.

<sup>32</sup> OECD: *Boosting jobs and incomes – Policy lessons from the reassessment of the OECD jobs strategy*, vom OECD-Sekretariat ausgearbeitetes Hintergrundpapier für das Treffen der G8-Beschäftigungs- und Arbeitsminister anlässlich des St. Petersburg G8-Gipfels, Moskau, 9.-10. Okt. 2006, S. 10.

112. Eine Wettbewerbspolitik gibt es in den meisten Ländern. Sie besteht aus Gesetzen mit dem Ziel, Praktiken zu regulieren, durch die der Wettbewerb in einem Markt beschränkt oder beseitigt wird, wie Verdrängungswettbewerb oder andere Formen der Preisfestsetzung, Preisabsprachen, Arten von Marktsegmentierung oder andere mit Monopolen oder Kartellen in Verbindung gebrachte Praktiken. Typische Bestandteile des Wettbewerbsrechts sind folgende: allgemeine Bestimmungen; Verbote von Absprachen zwischen ehemaligen Wettbewerbern; Verbot des Missbrauchs von Monopolmacht oder einer beherrschenden Stellung in einem gegebenen Markt; Vorschriften über Unternehmen mit besonderen oder ausschließlichen Rechten oder natürlichen Monopolen; staatliche Hilfe; Fusionskontrolle; Regeln für das Verhalten von staatlichen Wettbewerbsbehörden; die Folgen, einschließlich Geldstrafen, Zwangsmaßnahmen, Gefängnis oder zivilrechtlicher Haftung, bei Verstößen gegen das Wettbewerbsrecht; und detailliertere Vorschriften, die Ausnahmen, Verfahren und andere komplizierte Angelegenheiten regeln<sup>33</sup>.

113. In der Praxis ist der Erlass von Wettbewerbsgesetzen und insbesondere ihre Umsetzung ziemlich kompliziert. Beispielsweise ist nicht immer klar ersichtlich, wann Fusionen und Übernahmen zur Steigerung der *pareto*- (oder Gesamt-)Effizienz dienen und wann sie zur Sicherung von Monopolmacht dienen. Ebenso ist es nicht immer leicht, die Auswirkungen von vertikalen Wettbewerbsbeschränkungen – Verträge und geschäftliche Regelungen entlang einer Wertschöpfungskette – hinsichtlich ihrer Folgen für den Wettbewerb als allgemein positiv oder negativ einzustufen. Außerdem hat sich die Komplexität der Wettbewerbspolitik durch die Globalisierung erhöht – der jeweilige Markt für die Beurteilung, ob Marktmacht vorhanden ist oder missbraucht wird, umfasst zunehmend ein sehr viel größeres Gebiet als das einer einzigen Volkswirtschaft –, was die Notwendigkeit nach sich zieht, für Kohärenz zwischen Handels- und Wettbewerbspolitik zu sorgen, und die Bedeutung einer multilateralen Wettbewerbspolitik, wie im Fall der Europäischen Union, erhöht<sup>34</sup>. Der Erlass von wettbewerbsrechtlichen Vorschriften und ihre Durchsetzung durch spezialisierte Stellen, ob durch nationale oder multilaterale Kanäle, wird im allgemeinen jedoch als erforderlich erachtet, um Produzenten zu rechtschaffenem Verhalten anzuspornen, „rent-seeking“-Verhalten abzubauen, die Umsetzung nationaler wirtschaftspolitischer Maßnahmen zu ergänzen, nachhaltige Unternehmen zu fördern und zu breitem Beschäftigungs- und Wirtschaftsnutzen zu führen.

114. Regierungen können die Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltige Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen auch durch lokale und regionale Ansätze fördern, darunter wirtschaftliche Erneuerung oder Unterstützung von bestimmten benachteiligten Gebieten durch Anreize für Investitionen in diesen Gebieten im Rahmen allgemeinerer Entwicklungsprogramme. Diese Programme dürften für die Förderung offener Volkswirtschaften wichtig sein, die, so wird argumentiert, der Gründung und dem Wachstum von nachhaltigen Unternehmen förderlich sind. Ein spezieller Ansatz zur Förderung des Unternehmertums und einer breiteren partizipatorischen Entwicklung in örtlichen Gemeinwesen ist die lokale Wirtschaftsentwicklung. Darunter werden gebietspezifische Entwicklungsstrategien verstanden, bei denen endogene und institutionelle Faktoren innerhalb eines umfassenden Entwicklungsrahmens integriert werden, wobei die Tätigkeiten

---

<sup>33</sup> Zu Richtlinien für vorbildliche Praktiken siehe OECD: *Guiding principles for regulatory quality and performance* (Paris, OECD, 2005); und OECD/Weltbank: *A Framework for the design and implementation of competition law and policy* (Paris/Washington, OECD/Weltbank, 1999).

<sup>34</sup> J. Clarke und S. Evenett: *A multilateral framework for competition policy?* (Bern, Welthandelsinstitut, Universität Bern, 2003).

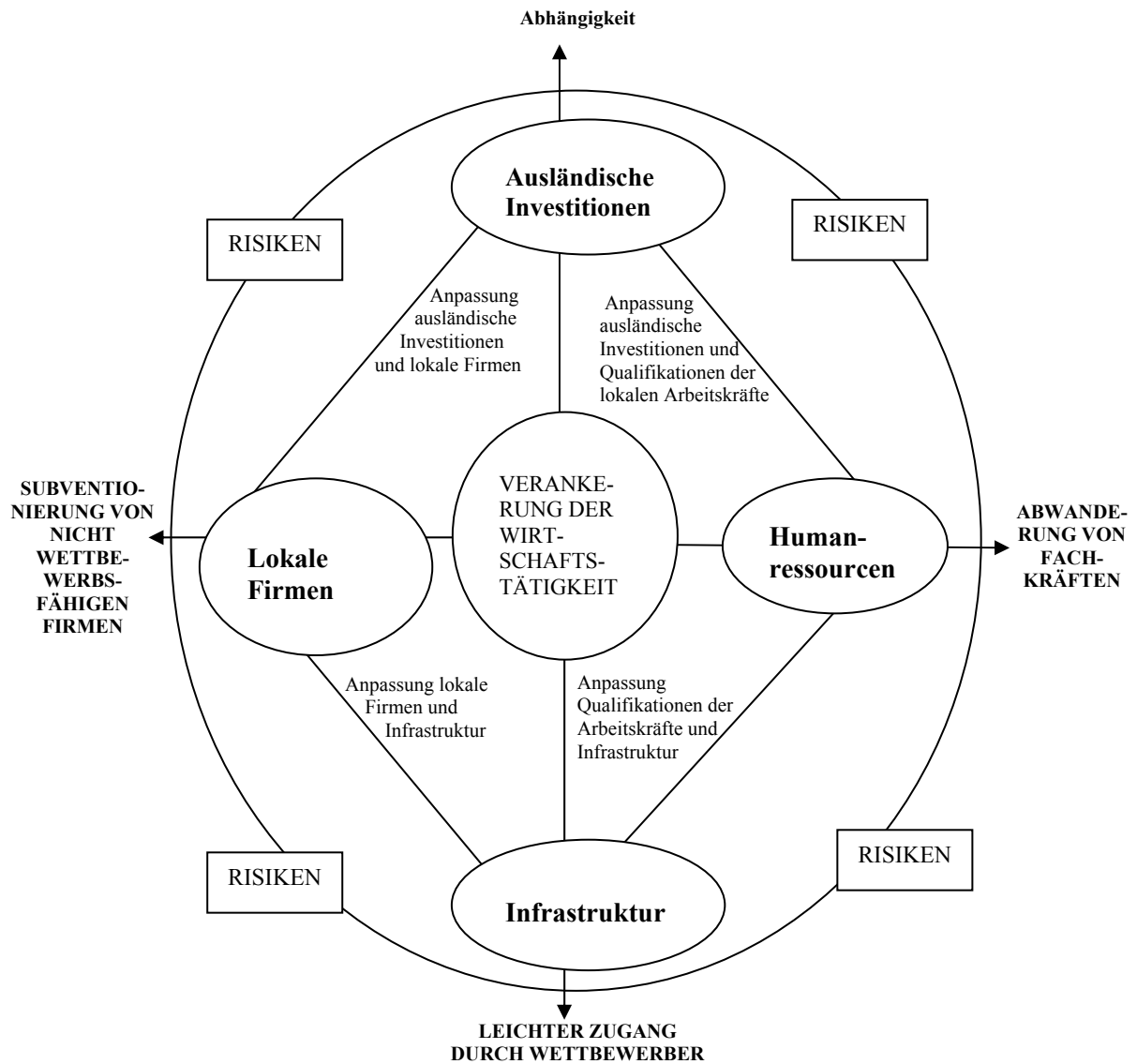
in der Regel um vier Achsen herum strukturiert werden: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von örtlichen Unternehmen; Anziehen von ausländischen Investitionen; die Verbesserung der Humanressourcen; und Aufbau von Infrastruktureinrichtungen (Abbildung 4.7). Die Abbildung veranschaulicht auch die mit solchen Strategien verbundenen Risiken, in deren Mittelpunkt die Fähigkeit örtlicher Gemeinwesen steht, von den beabsichtigten Nutzeffekten von Programmen zur örtlichen Wirtschaftsentwicklung zu profitieren<sup>35</sup>. Derartige Risiken schließen die Möglichkeit ein, Abhängigkeiten zu fördern, Wettbewerbern den Zugang zu erleichtern, die Gefahr der Subventionierung nicht wettbewerbsfähiger Firmen oder der Förderung von Migration/ einer Abwanderung von Fachkräften. Lokale Wirtschaftsentwicklung wird wohl am häufigsten mit Programmen zur ländlichen Entwicklung in Entwicklungsländern in Verbindung gebracht, doch veranschaulicht Kasten 4.7 die Bedeutung von lokalen oder regionalen Ansätzen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit in einem entwickelten Land wie den Vereinigten Staaten.

115. In diesem Kapitel ist dargelegt worden, wie wichtig die Förderung von wettbewerbsfähigen Unternehmen und Nationen ist, um wohlhabende Gesellschaften auf der Grundlage von produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit zu schaffen. Wettbewerbsfähigkeit lässt sich nur schwer definieren und messen, ist aber für das Funktionieren von Märkten, die Erweiterung der Wahlmöglichkeiten, die Förderung von Innovation und die Schaffung von Wohlstand unerlässlich. Es gibt viele Politiken, die entwickelt werden können, um die Wettbewerbsfähigkeit von Nationen und Unternehmen zu steigern, von Wettbewerbs- und Investitionspolitiken bis zu gezielten Industrie- und Sektorpolitiken und gebietspezifischen Initiativen wie lokale Wirtschaftsentwicklung. Gezielte Maßnahmen zur Entwicklung der Humanressourcen, einschließlich Fort- und Weiterbildung, dürften wichtige Merkmale aller dieser Politiken sein. Es gibt jedoch keine Patentrezepte, und die politischen Entscheidungen werden von vielen Faktoren abhängen, nicht zuletzt den zuvor beschriebenen Grundvoraussetzungen.

---

<sup>35</sup> A. Rodrigues-Pose: *The role of the ILO in implementing local economic development strategies in a globalised world* (Genf, IAA, Grundsatzpapier, 2002), S. 9-11.

Abbildung 4.7 Lokale Wirtschaftsentwicklung – Strategien und Risiken



Quelle: A. Rodrigues-Pose: *The role of the ILO in implementing local economic development strategies in a globalised world*, a.a.O., S. 9-11.

#### **Kasten 4.7**

##### **Workforce Innovation in Regional Economic Development (WIRED)**

Der globale Wettbewerb wird gemeinhin als eine nationale Herausforderung angesehen. In Wirklichkeit verlaufen die Fronten des Schlachtfelds nicht zwischen Ländern, sondern zwischen den regionalen Wirtschaften innerhalb eines Landes. Es sind die Regionen, in denen Unternehmen, Arbeitnehmer, Erzieher, Forscher, Unternehmer und Regierungen zusammenkommen, um Wettbewerbsvorteile zu schaffen. Diese Vorteile rühren von der Fähigkeit her, neue Ideen und neue Erkenntnisse in fortschrittliche, erstklassige Erzeugnisse oder Dienstleistungen umzusetzen. Anders ausgedrückt, Innovation findet in den Regionen statt.

Zwar haben viele Regionen in den Vereinigten Staaten sich aufgrund der Globalisierung gedeihlich entwickelt und erhebliche Fortschritte bei der Integration von Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen in ihre allgemeineren Wirtschaftsstrategien erzielt, es gibt aber Regionen, die zurückgeblieben sind. Diese Regionen sind gezwungen, sich neu zu beleben und sich neu zu erfinden. Das Arbeitsministerium der Vereinigten Staaten anerkennt die Bedeutung einer Unterstützung von Regionen, die technische und finanzielle Hilfe benötigen, um diese Ziele zu erreichen.

Im Februar 2006 brachte das Arbeitsministerium das Projekt WIRED auf den Weg, das sich auf die Rolle der Talententwicklung als Schrittmacher für die regionale wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, ein höheres Beschäftigungswachstum und neue Möglichkeiten für Arbeitnehmer konzentriert. Im Rahmen eines Wettbewerbsverfahrens wurden 13 Wirtschaftsregionen in den Vereinigten Staaten als Teilnehmer der WIRED-Initiative ausgewählt. Jede Region wird während eines Zeitraums von drei Jahren rund 15 Millionen Dollar erhalten und wird ferner das Sachwissen mehrerer der führenden Organisationen im Bereich der Innovation in Anspruch nehmen können.

In dem Bewusstsein, dass Wirtschaftsregionen nicht mehr einzelstaatlichen, Bezirks-, lokalen oder kommunalen Grenzen entsprechen, konzentriert sich die WIRED-Initiative auf Arbeitsmarktgebiete, die aus mehreren Bezirken innerhalb eines Staats bestehen oder sich über staatliche Grenzen hinweg erstrecken. Die Regionen repräsentieren die Vielfalt der Vereinigten Staaten und reichen von Ballungsgebieten wie Denver und Kansas City bis zu ländlichen Gebieten wie Eastern Montana und die Mississippi-Alabama-Grenze und von der Umwandlung traditioneller Industriezweige in Michigan und Nordcarolina bis zur Schaffung völlig neuer Industrien in Maine und Kalifornien. Jede Region weist einzigartige Merkmale auf, und jede verheißt einzigartige Lösungen für die durch die globale Wirtschaft gegebenen Herausforderungen.

Während der vergangenen 75 Jahre ist in den Vereinigten Staaten eine Vielfalt von Systemen und Strukturen entstanden, die die Wirtschaft fördern und unterstützen, darunter Systeme für Bildung, wirtschaftliche Entwicklung und die Weiterbildung der Arbeitnehmer. In der Regel haben alle diese Schöpfungen unabhängig voneinander gearbeitet. In der Welt von heute kommt es jedoch darauf an, alle verfügbaren Ressourcen zu integrieren und zu nutzen, um sich der Herausforderung des globalen Wettbewerbs zu stellen, sonst läuft man Gefahr, dass die Systeme selbst irrelevant werden.

Einer der Schlüssel zur Integration dieser disparaten Systeme und Strukturen sind starke Partnerschaften auf regionaler Ebene. Jede der 13 WIRED-Regionen verfügt über eine Partnerschaft, die für die gesamte Wirtschaftsregion repräsentativ ist und der führende Vertreter aus kommunalen, Wirtschafts-, Investoren-, Hochschul- und Unternehmerkreisen sowie führende Philanthropen angehören. Die Qualität und Stärke der regionalen Partnerschaften sind für den Erfolg von WIRED entscheidend.

Die WIRED-Initiative wurde ins Leben gerufen in Anerkennung der Tatsache, dass Fähigkeiten Triebkräfte des Wohlstands sind. Anders ausgedrückt, das Fundament der Wettbewerbsfähigkeit einer Nation ist eine gut ausgebildete und qualifizierte Arbeitnehmerschaft. Die Initiative unterstützt innovative Ansätze in den Bereichen Bildung, Wirtschaftsentwicklung und Weiterbildung, die über traditionelle Strategien hinausgehen und mit denen Arbeitnehmern das Rüstzeug vermittelt werden soll, um innerhalb der Vereinigten Staaten und weltweit konkurrieren zu können und erfolgreich zu sein. Mit WIRED soll der Nachweis erbracht werden, dass die Talententwicklung die wirtschaftliche Transformation vorantreiben und Regionen in die Lage versetzen kann, in der globalen Wirtschaft zu bestehen.

Quelle: <http://www.doleta.gov/>

## Kapitel 5

---

### Das regulatorische und rechtliche Umfeld: Fragen und Politiken

116. Das förderliche Wirtschaftsumfeld<sup>1</sup> ist ein breit gefasster Begriff, der eine Reihe von unternehmensfremden Faktoren umfasst, die sich auf ihre Gründung und ihr Wachstum auswirken<sup>2</sup>. Unter den vielen Faktoren, die das Umfeld für die Ausübung einer Geschäftstätigkeit beeinflussen, stehen Aspekte des rechtlichen und regulatorischen Umfelds auf den meisten Politikagenden unweigerlich ganz oben. Kasten 5.1 enthält eine typische Bewertung der politischen Rezepte im Zusammenhang mit dem förderlichen Wirtschaftsumfeld, in diesem Fall ausgehend von Erhebungen in zehn Ländern Afrikas und Zentraleuropas. Das rechtliche und regulatorische Umfeld weist viele Dimensionen auf, von denen einige sich auf die grundlegenden Aufgaben der Regierung in Marktwirtschaften beziehen, darunter: Schutz und Gewährleistung der Rechte von Investoren, Arbeitnehmern und Konsumenten; Wahrung der Integrität und Unabhängigkeit des Rechtssystems; Sicherstellung freier und unabhängiger Medien; gesetzgeberische Stabilität; Transparenz der öffentlichen Entscheidungsfindung und Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption. Hier liegt das Schwergewicht jedoch auf dem spezifischen regulatorischen Rahmen für unternehmerische Tätigkeit, nämlich Rechtsvorschriften über Fragen wie Anmeldung von Gewerbebetrieben, Zulassungen, Besteuerung, Beschäftigung, Zugang zu Kredit und anderen Finanzierungsarten, Vertragsdurchsetzung, Schutz von Eigentumsrechten und Konkursverfahren. Letztlich wird von Verbesserungen des Wirtschaftsumfelds erwartet, dass sie die Fähigkeit zur Schaffung von Wohlstand, produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit stärken, und in Entwicklungsländern werden sie häufig als ein Hilfsmechanismus zum Abbau von Armut betrachtet<sup>3</sup>.

117. Die Bedeutung verschiedener Aspekte des förderlichen Wirtschaftsumfelds und die Auswirkungen von Umfeldveränderungen berühren verschiedene Stakeholder – kleine/große Unternehmen, informelle/formelle, ländliche/städtische Unternehmen, Arbeitneh-

---

<sup>1</sup> Die Definitionen schwanken, wobei Begriffe wie „Wirtschaftsumfeld“, „Wirtschaftsklima“, „förderliches Umfeld“, „förderliches Wirtschaftsumfeld“, „Umfeld für die Ausübung einer Geschäftstätigkeit“, „grundsatzpolitischer Rahmen für Investitionen“ und „Investitionsklima“ von verschiedenen Regierungen, Gebern, Entwicklungsorganisationen und anderen Stakeholdern verwendet werden, die leicht unterschiedliche, im wesentlichen aber ähnliche Dinge bezeichnen. Zu einer Erörterung von Geberansätzen und Definitionen siehe S. White: *Donor approaches to improving the business environment for small enterprises* (Washington, Committee of Donor Agencies for Small Enterprise Development, Juli, 2004).

<sup>2</sup> Siehe IAA: *Small enterprise development: An introduction to the policy challenge*, SEED/IAA, Genf, 2003; und das von der IAO und dem Internationalen Ausbildungszentrum in Turin angebotene Ausbildungsprogramm *Creating an enabling environment for small enterprise development* (<http://www.itcilo.org>).

<sup>3</sup> G. Reinecke und S. White: *Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs* (Genf, IAA, 2004).

mer/Arbeitgeber, internationale/nationale Unternehmen usw. – auf unterschiedliche Weise. Abbildung 5.1 veranschaulicht die unterschiedlichen Auffassungen zu verschiedenen politischen Zwängen aus der Perspektive formeller und informeller Firmen<sup>4</sup>. Kosten und Zugang zu Finanzierung sind für informelle Firmen doppelt so wichtig wie für formelle Firmen, während für formelle Firmen politische Ungewissheit einen größeren Zwang darstellen dürfte als für informelle Firmen. Es muss auch zwischen politischen Maßnahmen auf verschiedenen Regierungsebenen unterschieden werden, um die Auswirkungen von Vorschriften zu ermitteln, die auf subnationaler Ebene festgelegt werden, von denen manche einen großen Einfluss auf den Stand der lokalen Wirtschaftsentwicklung haben können<sup>5</sup>.

118. Es gibt erhebliche Beweise für die Bedeutung eines günstigen rechtlichen und regulatorischen Umfelds für alle Stakeholder, das in der Regel eine tragende Säule der Strategie eines Landes zur Förderung von Investitionen, zur Stimulierung des Wirtschaftswachstums und zur Schaffung von Möglichkeiten für produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit darstellt. Außerdem gibt es viele Anhaltspunkte dafür, dass eine Möglichkeit zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit darin besteht, die auf das regulatorische Umfeld zurückzuführenden Kosten, Verzögerungen und Risiken zu verringern. Risiken wie politische Umwälzungen, Beschlagnahme von Vermögenswerten, bestimmte Arten von Devisenkontrollen, Beschränkungen der Abführung von Gewinnen und sonstige Praktiken, die mehr Ungewissheit zur Folge haben, halten natürlich von Investitionen ab und können Investoren dazu veranlassen, weniger attraktive Renditen in einem stabileren Umfeld zu akzeptieren, um Risiken zu minimieren. Selbst wenn beispielsweise Arbeit, Transport oder Energie von der Qualität und den Kosten her wettbewerbsfähig sind, können Investoren abgeschreckt werden, wenn andere Kosten wie Steuern, Gebühren, Strafen und Korruption – oder der damit verbundene Zeitaufwand – als besonders belastend oder dominant angesehen werden. Obgleich viele Faktoren bei der Förderung eines attraktiven förderlichen Wirtschaftsumfelds eine Rolle spielen, gibt es mehr und mehr Anzeichen dafür, dass die Qualität der wirtschaftsrechtlichen Vorschriften und die Institutionen, denen ihre Durchsetzung obliegt, wesentlichen Einfluss auf Wachstum und Wohlstand haben, selbst in Bezug auf die optimale Nutzung von so standortspezifischen Faktoren wie Marktgröße und Verfügbarkeit von natürlichen Ressourcen.

119. Vorschriften können als jede staatliche Maßnahme definiert werden, die das Verhalten von Einzelpersonen oder Gruppen verändern soll. In diesem Zusammenhang liegt das Schwergewicht natürlich auf Vorschriften, die sich auf Unternehmen auswirken. Sie können Menschen Rechte verleihen (wie das Recht auf Vereinigungsfreiheit) oder ihr Verhalten einschränken (wie das Verbot des Einsatzes von Kinderarbeit). Ordnungspolitische Maßnahmen stellen jedoch oft ein Rätsel dar. Einerseits werden ständig Forderungen nach mehr Regelungen beispielsweise zum Schutz der Umwelt, der Arbeitnehmer oder der Verbraucher erhoben, wenn Regelungen aber unausgegoren oder übermäßig kompliziert sind, können sie zu übermäßigen Kosten führen und die Produkti-

---

<sup>4</sup> Zu einer einflussreichen und grundlegenden Untersuchung der Auswirkungen von Regelungen auf die informelle Wirtschaft siehe H. de Soto: *The other path – The invisible revolution in the Third World* (New York, Harper und Row, 1989).

<sup>5</sup> IFC: *Simplification of business regulations at the sub-national level – A reform implementation toolkit for project teams* (Washington, Weltbank/IFC, 2005); und S. Pahwa et al.: *Impact of municipal regulations on SMMEs*, Development Policy Research Unit, Arbeitspapier Nr. 06/107, Universität von Kapstadt, Südafrika, Mai 2006.



### **Kasten 5.1**

#### **Einige Rezepte für Regierungen, Geber und andere Stakeholder, denen hinsichtlich des förderlichen Wirtschaftsumfelds eine Rolle zufällt**

##### **Institutioneller Rahmen**

- ❑ Solide und beständige makroökonomische Politiken sind eine unerlässliche Grundlage für die Entwicklung, sie reichen aber nicht aus, um Unternehmenswachstum zu fördern.
- ❑ Ein federführendes Ministerium, das für die Entwicklung des privaten Sektors zuständig ist, muss stark und einflussreich sein, und seine Aufgaben müssen klar festgelegt sein.
- ❑ Ein KMU-Gesetz ist nicht in allen Ländern erforderlich, wo Politik und Engagement schwach sind, kann es jedoch dazu beitragen, eine gesetzliche Grundlage für die Umgestaltung des grundsatzpolitischen Umfelds und die Überwachung der Umsetzung von Reformen zu schaffen.

##### **Politische Einrichtungen und Verfahren**

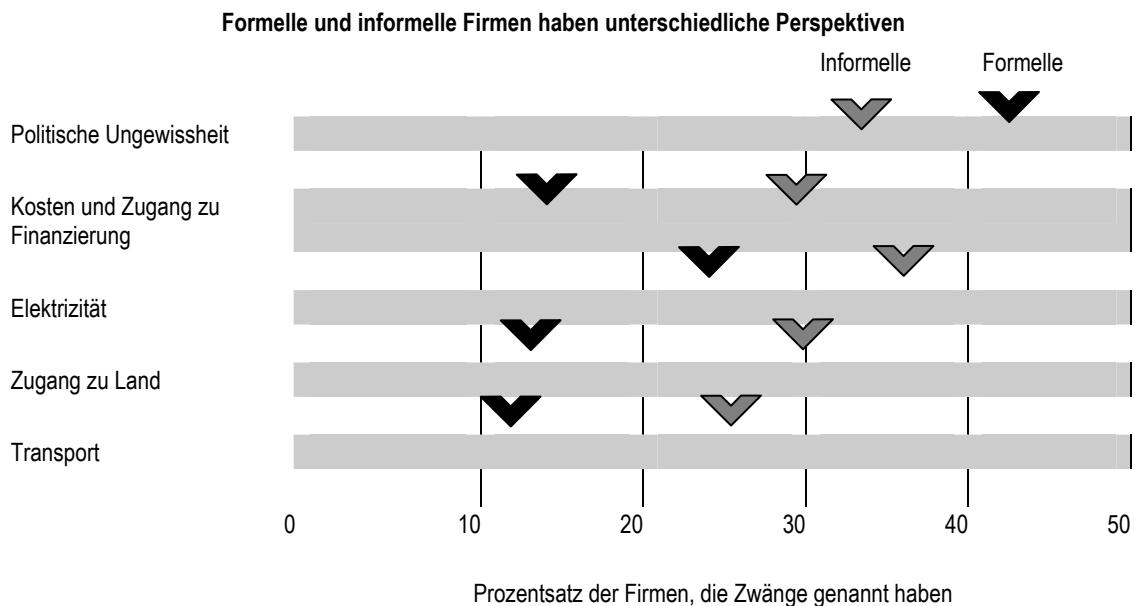
- ❑ Konsultationen mit dem privaten Sektor und mit allen Regierungsebenen sind im Hinblick auf die Gestaltung und Überwachung von effektiven Politiken und Vorschriften unerlässlich.
- ❑ Politiken sollten eher darauf abzielen, den privaten Sektor zur Selbsthilfe zu befähigen, nämlich durch den Abbau von Hindernissen, statt finanzielle oder geschäftliche Unterstützungsmaßnahmen zu bieten.
- ❑ Alle Regierungen benötigen eine zentrale Stelle für regulatorische Reformen, um neue und bestehende Gesetzgebung zu überwachen, Änderungen zu fördern und innerhalb und außerhalb der Regierung als Fürsprecher zu fungieren.
- ❑ Es sind verbindliche Verfahren für die Folgenabschätzung von Politiken/Regelungen erforderlich.

##### **Politikformulierung**

- ❑ Fiskalpolitische Maßnahmen sollten auf den Abbau von Barrieren für Tätigkeiten im formellen Sektor abzielen (und damit auch auf die Verkleinerung des informellen Sektors). Die Erfüllungskosten (compliance costs) des Steuersystems können durch Vereinfachung und die Einrichtung von einheitlichen nutzerfreundlichen Steuerbehörden gesenkt werden.
- ❑ Die (realen und informellen) Kosten der Anmeldung und Zulassung von Unternehmen müssen drastisch gesenkt und vom Steuersystem abgekoppelt werden.
- ❑ Arme Menschen werden nie in der Lage sein, die Möglichkeiten zur Kapitalbeschaffung voll zu nutzen, so lange sie kein eindeutiges gesetzliches Eigentumsrecht haben.
- ❑ Banken und andere Finanzinstitutionen sollten so reguliert werden, dass Kosten auf ein Mindestmaß herabgesetzt werden und der Wettbewerb gefördert wird.
- ❑ Die Systeme für das Ausscheiden aus dem Wirtschaftsleben durch Konkurs oder Liquidation müssen modernisiert werden.
- ❑ Alternative Streitbeilegungsmechanismen sind insbesondere in Afrika vonnöten, wo es keine relativ kostengünstigen Rechtsdienste gibt.
- ❑ Es bedarf einer Rationalisierung der Zollabfertigungsverfahren, um den Handel und damit auch die Entwicklung des privaten Sektors zu erleichtern.
- ❑ Die Politiken im Bereich der Unternehmensunterstützungsdienste müssen auf die Erleichterung privat erbrachter Dienstleistungen sowie auf die Bereitstellung von Informationen und die leichtere Einhaltung von Vorschriften ausgerichtet werden.

Quelle: G. Bannock et al.: *Indigenous private sector development and regulation in Africa and Central Europe – A 10 country case study*, Bannock Consulting, Aug. 2002, S. 6.

Abbildung 5.1. Formalität wirkt sich auf die politischen Prioritäten aus



Quelle: Umfragen der Weltbank zum Investitionsklima, Umfragen unter Klein- und informellen Betrieben des Weltentwicklungsberichts, zitiert in *World Development Report 2005* (Washington, Weltbank, 2005), S. 39.

vität hemmen. Vieles deutet darauf hin, dass übermäßige Bürokratie der Wirtschaft reale Kosten auferlegt – Kosten, die in der Regel eine besonders schädliche Auswirkung auf „die Übertragung, die Nutzung und den Schutz von Eigentumsrechten“ haben<sup>6</sup>. Regierungen stehen daher vor der schwierigen Aufgabe, für ein ausgewogenes Verhältnis zu sorgen, d.h. verschiedenen Gruppen einen angemessenen Schutz zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die Auswirkungen auf die Regulierten nicht unverhältnismäßig sind. Dies ist eine entscheidende Herausforderung, denn „es ist im Interesse der öffentlichen Stellen, der Unternehmen, der Bürger und der Sozialpartner, dass Märkte und Unternehmen effizient funktionieren, [und] ihr Funktionieren hängt mehr und mehr von dem Regelungsumfeld ab, in dem sie tätig sind“<sup>7</sup>. Ordnungspolitik weist natürlich eine politische Dimension auf, es gibt aber auch Grundsätze, an denen sich die Politikgestaltung orientieren kann, um sicherzustellen, dass Vorschriften bezahlbar, notwendig, angemessen und effektiv sind und auf ein breites Maß an öffentlicher Unterstützung und öffentlichem Vertrauen stoßen (Kasten 5.1).

120. In vielen Ländern gibt es aber leider ein „Regelungsdickicht“, gekennzeichnet durch vielfältige oder nicht ausreichende Vorschriften, unklare Vorschriften, doppelte Vorschriften, hohe Erfüllungskosten, häufige Änderungen von Vorschriften, mangelndes Vorschriftenbewusstsein oder regionale Unterschiede oder Widersprüche zwischen Vorschriften und den einzelnen für ihre Umsetzung verantwortlichen Stellen (Kasten 5.2 gibt ein Beispiel hierfür). Solche Regelungsdickichte wirken sich hemmend auf Dynamik und Wachstum aus und haben ihren Ursprung oft in Bemühungen, auf verschiedene Arten von Marktversagen zu reagieren, und in Bemühungen seitens Regierungen mit

<sup>6</sup> Y. Barzel: *Economic analysis of property rights* (Cambridge, Cambridge University Press, 1989), S. 2.

<sup>7</sup> Europäische Kommission: *Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel, 16.3.2005, KOM (2005) 97 endgültig, S. 12.

### **Kasten 5.2** **Regulatorische Brandmauern**

Sowohl Bundes- als auch kommunale Vorschriften regeln die Installation von Feuerlöschern, die in Straßenrestaurants installiert werden müssen. Leider stimmen die beiden Regelungen nicht in Bezug auf die Höhe überein, auf der der Feuerlöscher angebracht werden sollte. Die clevere Eigentümerin eines Restaurants hatte zwei Haken an der Wand anbringen lassen, deren Position jeweils einer der beiden Regelungen entsprach. Wenn ein Inspektor zu Besuch kam, befestigte sie den Feuerlöscher jeweils an dem entsprechenden Haken. Die Inspektoren machten ihr jedoch einen Strich durch die Rechnung, als sie einmal zusammen aufkreuzten, den Verstoß entdeckten und die Zahlung einer Geldstrafe verlangten. Die Eigentümerin des Restaurants gab sich aber nicht geschlagen und bestand darauf, die Geldstrafe in den Büros des lokalen Inspektors zu zahlen. Am nächsten Tag erschien sie außen vor diesen Büros, und da sie wusste, dass der Inspektor, mit dem sie zu tun gehabt hatte, nicht da war, ließ sie sich von einem informellen „Terminjäger“ gegen Bezahlung eine „diskontierte“ Zahlungsquittung von einem anderen Inspektor besorgen, der sich die Geldstrafe mit dem „Terminjäger“ teilte. Danach begab sich die unerschrockene Unternehmerin zur Gewerbeanmeldungsstelle und ließ ihr Unternehmen als „temporäre Garküche“ eintragen, für die kein Feuerlöscher vorgeschrieben ist.

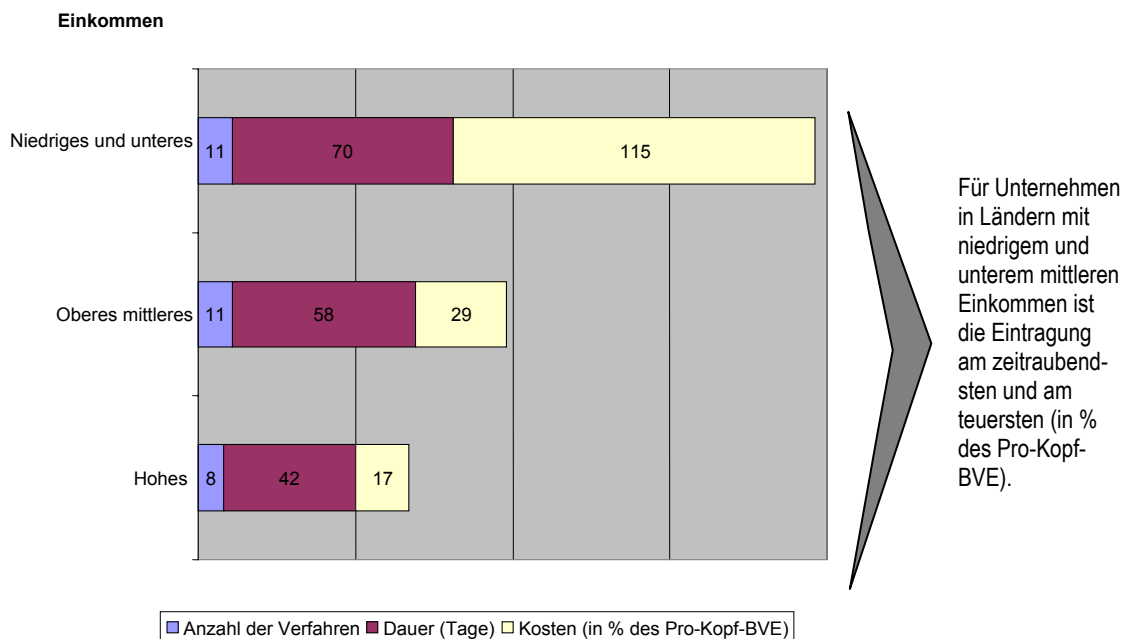
begrenzter Kapazität, mehrere Ziele gleichzeitig zu erreichen. Häufig ist dieses Regelungsdickicht gerade in den Ländern am schlimmsten und lästigsten, die am meisten Unternehmer benötigen, um Arbeitsplätze zu schaffen und das Wachstum zu steigern, nämlich den ärmsten Ländern (wie in Bezug auf die Anmeldung von Gewerbebetrieben in Abbildung 5.2 gezeigt wird), und manche Vorschriften können sich unverhältnismäßig negativ auf kleinere Unternehmen auswirken, was innovative Ansätze erforderlich macht, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Schutz und Garantien sicherzustellen, ohne kleinere Unternehmen übermäßig oder unnötig zu belasten<sup>8</sup>. Es ist auch paradox, dass manche Vorschriften, mit denen man Marktversagen zu Leibe rücken will (beispielsweise manche Arten von Zulassungsregelungen), dieselben oder andere Arten von Marktversagen noch verschlimmern, indem sie Barrieren für den Markteintritt oder -austritt schaffen: Dabei werden schließlich einer Gruppe (in der Regel den Wohlhabenderen, die über bessere Beziehungen verfügen) Vorteile auf Kosten anderer (in den meisten Fällen der Armen) gewährt.

## Gute und schlechte Vorschriften

121. Aus den in Tabelle 5.1 aufgeführten Grundsätzen folgt, dass Regelungsreform nicht einfach Deregulierung bedeutet und dass es auch nicht einfach eine Kostenfrage ist: Es geht vielmehr um angemessene, sinnvolle, effektive und effiziente Vorschriften. Zur Umsetzung öffentlicher Politik bedarf es Vorschriften und Verwaltungsverfahren, und private Unternehmen sind auf einen angemessenen regulatorischen Rahmen angewiesen, damit fairer Wettbewerb gewährleistet ist („gleiche Startbedingungen“), damit die Märkte besser funktionieren (wie Vorschriften über Vertragsdurchsetzung und den Schutz der Rechte an geistigem Eigentum) und damit die Nachhaltigkeit von Märkten sichergestellt wird (wie Vorschriften über Abfallwirtschaft, Brennstoff- und Energie-

<sup>8</sup> C. Fenwick et al.: *Labour and labour related laws in micro and small enterprises – Innovative regulatory approaches*, ein vom Zentrum für das Recht der Arbeit und der Arbeitsbeziehungen, Universität von Melbourne, für das IAA (SEED) ausgearbeiteter Bericht, März 2006.

**Abbildung 5.2. Für Unternehmen in Ländern mit niedrigem Einkommen ist die Anmeldung mit mehr Belastungen verbunden**



Quelle: UNDP: *Unleashing entrepreneurship: Making business work for the poor*, Kommission für den Privatsektor und die Entwicklung, Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen (New York, UNDP, 2004), S. 17.

**Tabelle 5.1. Gestaltung und Aufrechterhaltung einer guten Regelungspolitik**

Grundsatz	Was es bedeutet	Was berücksichtigt werden muss
<b>Verhältnismäßigkeit</b>	Regulierer sollten nur eingreifen, wenn es notwendig ist. Abhilfemaßnahmen sollten dem jeweiligen Risiko angemessen sein, und die Kosten sollten ermittelt und auf ein Mindestmaß herabgesetzt werden.	Politische Lösungen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu dem wahrgenommenen Risiko stehen, damit „Reflex“-Reaktionen vermieden werden und die damit verbundenen Erfüllungskosten gerechtfertigt sind („keinen Vorschlaghammer verwenden, um eine Nuss zu knacken“). Alle Optionen – nicht nur zwingende Vorschriften – zur Erreichung von politischen Zielen sollten in Betracht gezogen werden. Vorschriften können sich unverhältnismäßig stark auf kleine Unternehmen auswirken („erst an die Kleinen denken“). Die Durchsetzungsmaßnahmen sollten dem jeweiligen Risiko entsprechen, und wo möglich sollte ein erzieherischer und nicht ein strafender Ansatz in Erwägung gezogen werden.
<b>Rechenschaftspflicht</b>	Regulierer müssen in der Lage sein, Entscheidungen zu rechtfertigen, und müssen öffentlicher Kontrolle unterliegen.	Vorschläge sollten veröffentlicht und alle Betroffenen angehört werden, bevor Beschlüsse gefasst werden. Regulierer sollten klar erläutern, wie und warum man zu den endgültigen Beschlüssen gelangt ist. Regulierer und Durchsetzungsstellen sollten eindeutige Standards, Verantwortlichkeiten und Kriterien festlegen, anhand deren sie beurteilt werden können. Es sollte öffentlich bekannt gemachte, zugängliche, faire und wirksame Beschwerde- und Einspruchsverfahren geben.

Grundsatz	Was es bedeutet	Was berücksichtigt werden muss
<b>Konsequenz</b>	Staatliche Regeln und Normen müssen miteinander verknüpft und fair und konsequent umgesetzt werden.	Regulierer sollten übereinstimmend handeln und kohärent und konsequent zusammenarbeiten. Unbeabsichtigte Folgen sind zu vermeiden („ein Problem lösen, aber anderswo neue schaffen“). Neue Vorschriften sollten andere bestehende oder vorgeschlagene Vorschriften berücksichtigen. Vorschriften sollten berechenbar sein, um den Regulierten Stabilität und Gewissheit zu verschaffen.
<b>Transparenz</b>	Regulierer sollten offen sein und Vorschriften einfach und nutzerfreundlich halten.	Politische Ziele sollten klar festgelegt und allen beteiligten Parteien effektiv mitgeteilt werden. Vor der Ausarbeitung von Vorschlägen müssen effektive Konsultationen stattfinden, um sicherzustellen, dass die Auffassungen und das Sachwissen der Stakeholder ordnungsgemäß berücksichtigt werden. Dies trägt auch dazu bei, widersprüchliche Ziele miteinander in Einklang zu bringen. Den Regulierten sollten ihre Pflichten bewusst gemacht werden, wobei zwischen Recht und vorbildlichen Praktiken eindeutig unterschieden werden sollte. Die Regulierten sollten die erforderliche Zeit und Unterstützung für die Durchführung erhalten, vielleicht durch Beispiele für Einhaltungsmethoden. Die Folgen einer Nichteinhaltung sollten klar dargelegt werden.
<b>Zielrichtung</b>	Im Mittelpunkt der Regulierung sollte das Problem stehen, und Nebenwirkungen sollten auf ein Mindestmaß herabgesetzt werden.	Die Vorschriften sollten sich auf das Problem konzentrieren und „Streueffekte“ vermeiden. Regulierer sollten nach Möglichkeit Ziele festlegen. Orientierungshilfe und Unterstützung sollten den Bedürfnissen verschiedener Gruppen angepasst sein. Die Durchsetzungsstellen sollten sich in erster Linie auf diejenigen konzentrieren, deren Tätigkeiten mit den größten Risiken verbunden sind. Vorschriften sollten systematisch überprüft werden, um zu ermitteln, ob sie noch notwendig und wirksam sind, insbesondere in rasch sich wandelnden Märkten (eine Begrenzung der Geltungsdauer („sunset clauses“) könnte in manchen Fällen nützlich sein).

Quelle: Nach Regierung des Vereinigten Königreichs: *Regulation – Less is more: Reducing burdens, improving outcomes* (London, UK Government Cabinet Office Better Regulation Task Force, 2005), S. 51.

verwendung). Vorschriften sind für das angemessene und nachhaltige Funktionieren von Marktwirtschaften unerlässlich, alle Vorschriften sind jedoch mit Kosten und mit Nutzen verbunden; wichtig ist, zwischen solchen Kosten und solchem Nutzen zu unterscheiden. Beispielsweise sind sich die meisten Menschen sicher darin einig, dass Arbeitsschutzvorschriften unerlässlich sind, das bedeutet aber nicht, dass alle Arbeitsschutzvorschriften ungeachtet der damit verbundenen regulatorischen Kosten für ihre Umsetzung angemessen sind. So können möglicherweise die Kosten für die Einhaltung von Vorschriften reduziert werden, ohne ihren Nutzen zu verringern.

122. Das Gleiche gilt für Steuer- und Zollvorschriften. Steuern sind als Quelle staatlicher Einnahmen natürlich unverzichtbar, und die Festsetzung von Steuersätzen und die Auferlegung von Steuerlasten sind hochpolitisierte Prozesse. Unternehmen werden jedoch häufig ineffiziente, diskriminierende und übermäßig komplizierte Steuerpolitiken und -praktiken aufgebürdet (die zu Steuerhinterziehung verleiten können), und somit besteht die regulatorische Herausforderung darin, die Steuerregime zu vereinfachen, die mit der Einhaltung von Vorschriften verbundenen Belastungen abzubauen und die Berechenbarkeit und Transparenz der Steuerverwaltung zu erhöhen. Dies erfordert eine Analyse der Kosten und Nutzen der Steuerverwaltung und der steuerpolitischen Vorschriften, die für die Förderung des Wachstums von kleinen Unternehmen und für das Anziehen von ausländischen Investitionen besonders wichtig sein dürften, obgleich Regierungen gewarnt sind, dass „Steueranreize ein untaugliches Instrument zur Kompensation von negativen Faktoren im Investitionsklima eines Landes sind“<sup>9</sup>.

123. Zusätzlich zu den Kosten, die den für die Verwaltung von Vorschriften verantwortlichen öffentlichen Stellen entstehen, wirken sich Regulierungskosten unterschiedlich aus. Für den privaten Sektor können manche Vorschriften: die Transaktionskosten regulärer Tätigkeiten erhöhen; die Festlegung und Durchsetzung ihrer Eigentumsrechte erschweren; die Kapitalkosten aufgrund größerer Ungewissheit, Risiken und Korruption verteuern; und den Wettbewerb schwächen, weil sie vom Markteintritt und -austritt abhalten. Manche Vorschriften können Unternehmen zu informeller Tätigkeit veranlassen, und einiges deutet darauf hin, dass Länder mit einer großen regulatorischen Belastung auch über große informelle Wirtschaften verfügen<sup>10</sup>. Dies bedeutet jedoch nicht, dass ein einfacher Kausalzusammenhang zwischen der Vorschriftenmenge und der Größe der informellen Wirtschaft besteht<sup>11</sup>. In Anbetracht dessen, dass unverhältnismäßig viele Unternehmen, deren Eigentümer Frauen sind, kleine Unternehmen sind, gibt es auch geschlechtsspezifische Faktoren, die bei regulatorischen Reformen angegangen werden müssen. Viele Kosten im Zusammenhang mit Verwaltungsverfahren sind oft verdeckt und werden nie offen gelegt, und oft mangelt es an Koordinierung zwischen mehreren Kompetenzbereichen (beispielsweise zwischen verschiedenen Inspektionsverfahren), die zu übermäßigen und/oder sich überschneidenden Anforderungen an die Unternehmen führen können. Ein OECD-Bericht über Bürokratie in Industrieländern kam zu dem Ergebnis: „Regierungen haben selten eine genaue Vorstellung weder vom Ausmaß der gesamten administrativen Belastung, die Unternehmen, Bürgern und der Regierung selbst auferlegt wird, noch von der Kosteneffizienz vieler der angewendeten Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung“<sup>12</sup>. Solche Schlussfolgerungen dürften auf Entwicklungsländer noch mehr zutreffen. Ein großes Reformhindernis in vielen Ländern stellt politische Einmischung und die Tatsache dar, dass Verwaltungsformalitäten ökonomische Renten abwerfen; jede administrative Hürde oder jedes Regelungshindernis wird hartnäckig von Interessengruppen verteidigt, darunter Rechtsanwälte, die ihre Dienste Unternehmen anbieten, Beamte, die Gefälligkeiten wie eine raschere Bearbei-

---

<sup>9</sup> OSZE: Best practice guide for a positive business and investment climate (Wien, OSZE, 2006), S. 46.

<sup>10</sup> UNDP: *Unleashing entrepreneurship: Making business work for the poor*, a.a.O.; und Weltbank: *Doing business in 2004 – Understanding regulation* (Washington, Weltbank, 2004), S. xii. Siehe auch IAA: *Decent work and the informal economy – Abstracts of working papers*, Arbeitspapier des Sektors Beschäftigung (Genf, IAA, 2002).

<sup>11</sup> Der Kausalzusammenhang hängt auch von der Qualität der Vorschriften und dem Ausmaß ihrer Umsetzung oder Durchsetzung ab.

<sup>12</sup> OECD: *From red tape to smart tape – Administrative simplification in OECD countries* (Paris, OECD, 2003), S. 9.

tung verkaufen, und bestehende Unternehmen, die ihre Stellung durch Markteintritts- und Wettbewerbsbeschränkungen schützen wollen.

124. Es gibt zwei allgemeine Kategorien von Regulierungskosten: Diejenigen, die mit der Erfüllung in Zusammenhang stehen, und diejenigen, die mit der Effizienz in Zusammenhang stehen. Erfüllungskosten sind die elementaren „Bürokratie“-Kosten, die Unternehmen im Zusammenhang mit der Einhaltung von Vorschriften entstehen. Hierzu gehören der Zeitaufwand für das Verständnis der Vorschriften und ihre tatsächliche Anwendung; die zur Klärung von Fragen im Zusammenhang mit den Vorschriften bei Behörden verbrachte Zeit; und die Kosten für die Einholung von Rat zu den Vorschriften. So sind die Kosten für die Erstellung von Steuererklärungen oder die Erledigung sonstiger Formalitäten im Zusammenhang mit der Besteuerung Erfüllungskosten, nicht aber die Steuerzahlungen selbst. Effizienzkosten sind etwas komplizierter, und ihre Berechnung kann schwieriger sein, da sie sich auf die Marktergebniskosten beziehen, die mit Vorschriften verbunden sind. Effizienzkosten entstehen beispielsweise, wenn Diskriminierung im Arbeitsmarkt von der Beschäftigung abhält, wenn Unternehmen die Produktion drosseln, um den Umsatz unterhalb einer Mehrwert- oder Umsatzsteuerschwelle zu halten, oder wenn sich die Kosten von Produkten aufgrund von Vorschriften erhöhen, so dass sie zu teuer werden, um in Exportmärkten konkurrenzfähig zu sein. Die Verringerung der Erfüllungskosten von Vorschriften bringt normalerweise nicht die gleichen politischen Herausforderungen oder sozioökonomischen Kompromisse mit sich wie die Verringerung der Effizienzkosten und lässt sich daher leichter umsetzen. Die Vereinfachung von Verfahren, der Online-Zugang zu Prozessen, die Reduzierung vielfältiger Informationssuchen usw. sind Maßnahmen, die einen erheblichen Einfluss auf die Erfüllungskosten haben können, während gleichzeitig nachteilige Auswirkungen auf bedeutende Interessengruppen vermieden werden können.

## Messung und Evaluierung der Kosten der Geschäftstätigkeit und Auswertung der Ergebnisse.

125. Der rechtliche und regulatorische Rahmen berührt natürlich sämtliche Aspekte der Geschäftstätigkeit, von Lieferantenmärkten bis hin zu Kundenmärkten, was bedeutet, dass die Führung eines Unternehmens Kenntnisse des regulatorischen Umfelds entlang der Lieferkette erfordert, wobei manchmal mehrere nationale Behörden im Spiel sind. Es gibt eine große Vielfalt von Regelungssystemen in verschiedenen Ländern, und diese Tatsache ist durch die einflussreichen *Doing Business*-Erhebungen der Weltbank in den Vordergrund gerückt worden. Diese jährlichen Erhebungen erstrecken sich auf die Kosten des regulatorischen Umfelds und nicht auf das allgemeinere Wettbewerbs- und Wirtschaftsumfeld, das beispielsweise von den für das World Competitiveness Yearbook und den Global Competitiveness Report (siehe Kapitel 3) durchgeführten Erhebungen zur Wettbewerbsfähigkeit erfasst wird.

126. Der *Doing Business*-Bericht, dessen Veröffentlichung sich jetzt zum vierten Mal jährt, behandelt das regulatorische Umfeld, soweit es sich auf die Kosten der Geschäftstätigkeit von Unternehmen mit beschränkter Haftung in 175 Ländern auswirkt. Er verwendet zehn Vorschriftenkategorien entsprechende Indikatoren, um Leistungsvergleiche zu erstellen, wirtschaftliche Ergebnisse zu analysieren und herauszufinden, welche Reformen wo und weshalb erfolgreich gewesen sind. Der *Doing Business*-Bericht wird umfassend zitiert und hat einen bedeutenden Beitrag zu der internationalen Debatte über wichtige Merkmale des Geschäftsumfelds und die Notwendigkeit eines Abbaus

bestimmter Regulierungsbelastungen und -kosten, insbesondere soweit es sich um „Bürokratie“ handelt, geleistet.

127. Allein die Tatsache, dass die Datenreihen relativ einfache Konstrukte sind, die sich von Land zu Land und zeitlich leicht vergleichen lassen, weckt das Interesse von Wirtschaftsführern und Entscheidungsträgern und spornt Regierungen zu Reformen und zu Vergleichen wenn nicht sogar Verbesserungen ihrer Rankings an (Mauritius hat sich das Ziel gesetzt, in Bezug auf das Kriterium Mühelosigkeit der Geschäftstätigkeit beispielsweise bis 2009 unter den besten zehn zu sein). Außerdem haben Geber der Internationalen Entwicklungsorganisation (die Weltbankfiliale, die Kredite zu Vorzugskonditionen vergibt) Ziele zur Reduzierung des Zeit- und Kostenaufwands für die Gründung eines Unternehmens – wie durch die Erhebungen gemessen – als Voraussetzung für die Gewährung von Zuschüssen festgesetzt. Die Erhebungen finden somit starke Beachtung und sind zu dem am meisten genannten globalen Maßstab für die Messung der Mühelosigkeit der Geschäftstätigkeit geworden. Die von der *Doing Business*-Erhebung verwendete Methodologie weist jedoch einige Beschränkungen auf, die besonders schwerwiegend hinsichtlich der Kategorie „Beschäftigung von Arbeitnehmern“ sind (siehe Kasten 5.3).

128. Der Bericht *Doing Business in 2007* ermittelte Singapur als den besten Ort für die Ausübung einer Geschäftstätigkeit, wobei die OECD-Länder sowie Hongkong, China (5. Platz), Thailand, Puerto Rico (Vereinigte Staaten), Malaysia und die Baltischen Staaten unter den besten 25 Ländern rangierten. Der Bericht konzentrierte sich auf „Wege zur Reform“ und stellte die Tatsache heraus, dass afrikanische Länder aktive Reformländer seien und dass zwei Drittel der afrikanischen Länder mindestens eine Reform durchgeführt hatten und dass Ghana und die Vereinigte Republik Tansania unter den besten zehn Reformländern rangierten. Beispielsweise zeigt die Erhebung, dass in Côte d'Ivoire die Eintragung einer Immobilie im Jahr 2005 umgerechnet 397 Tage dauerte, nach den Reformen waren es aber im Durchschnitt nur noch 32 Tage. Natürlich sind manche Reformen leichter zu bewerkstelligen als andere; der Bericht stellt fest, dass es sich bei den beliebtesten Reformen im Zeitraum 2005-06 um Lockerungen der Vorschriften über die Gründung eines Unternehmens handelte und dass „in den reformfreudigsten Volkswirtschaften der letzten drei Jahre nahezu 85 Prozent der Reformen in den ersten 15 Monaten einer neuen Regierung stattfanden“.

129. Die *Doing Business*-Berichte räumen ein, dass es unterschiedliche Ansätze zu erfolgreichen Reformen gibt, schlagen aber die folgenden Schritte vor, bei denen es darum geht, gegen Kosten (Erfüllungs- und Effizienzkosten und die Kosten von Dingen wie Infrastrukturdienste und Finanzierung, Risiken (durch politische Berechenbarkeit, Eigentumsrechte und Vertragsdurchsetzung) und Wettbewerbshürden vorzugehen (Vorschriften über Unternehmensgründungen und Konkurs, Wettbewerbspolitik und Zugang zu Finanzierung und Infrastrukturdiensten):

- Mit einfachen Dingen anfangen und Verwaltungsreformen in Erwägung ziehen, die keine gesetzlichen Änderungen erforderlich machen.
- Eine Stärkung der Eigentumsrechte in den Vordergrund stellen.
- Unnötige Verfahren abbauen und die Zahl der Bürokraten verringern, mit denen Unternehmer zu tun haben.
- Standard-Anmeldeformulare einführen und so viele Informationen über Vorschriften veröffentlichen wie möglich.



### Kasten 5.3

#### ***Doing Business* – Verstehen, was es wirklich bedeutet**

Die häufig genannte *Doing Business*-Initiative der Weltbank hat einen bedeutenden Beitrag zu der internationalen Debatte über Schlüsselkomponenten des förderlichen Wirtschaftsumfelds geleistet. Ihre Bewertung von 175 Ländern und Gebieten umfasst zehn Kategorien: Gründung eines Unternehmens; Beschaffung von Lizenzen; Beschäftigung von Arbeitnehmern; Eintragung von Immobilien; Kreditgewährung; Schutz von Investoren; Steuerzahlungen; grenzüberschreitender Handel; Durchsetzung von Verträgen; und Aufgabe eines Betriebs.

Andere Faktoren des Wirtschaftsumfelds, wie Ausmaß der Korruption, Qualität der physischen Infrastruktur, Marktgröße, Nachfrageniveau und Sicherheitsfaktoren werden nicht erfasst<sup>1</sup>. Bei den Erhebungen handelt es sich um Erhebungen auf nationaler Ebene, so dass die Daten etwaige erhebliche Schwankungen bei der Mühelosigkeit der Geschäftstätigkeit innerhalb von Ländern und innerhalb bestimmter Sektoren oder Geschäftsbereiche nicht erkennen lassen, die vor allem in großen Ländern und/oder in Ländern mit dezentralisierten Gesetzen, Vorschriften und Politiken besonders ins Gewicht fallen können.

Um die Rangfolgen der *Doing Business*-Berichte richtig verstehen zu können, ist es wichtig, sich die Erhebungsmethodologie, ihre Annahmen und Schwächen vor Augen zu halten.

Um Vergleichbarkeit und Übereinstimmung zu gewährleisten, trifft die Erhebungsmethodologie einige sehr einschränkende Annahmen über die Art des jeweiligen Unternehmens. Was beispielsweise die Kategorie „Beschäftigung von Arbeitnehmern“ betrifft, so sollte das Unternehmen (neben anderen Annahmen) 201 Beschäftigte haben und eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung sein, die in der bevölkerungsreichsten Stadt des Landes tätig ist. Außerdem wird davon ausgegangen, dass der Arbeitnehmer ein vollzeittätiger männlicher Beschäftigter ist, der seit 20 Jahren für dasselbe Unternehmen arbeitet, eine Frau und zwei Kinder hat, ein Gehalt plus Nebenleistungen bezieht, die dem durchschnittlichen Entgelt im Land während des gesamten Zeitraums seiner Beschäftigung entsprechen, und keiner Gewerkschaft angehört, es sei denn, dass die Mitgliedschaft obligatorisch ist. Was die erfassten Unternehmen und Arbeitnehmer und die zugrunde gelegten Bewertungskriterien angeht, ist der Umfang der Erhebung daher beschränkt.

Die Kategorie „Beschäftigung von Arbeitnehmern“ verwendet einen Index „Einstellungsschwierigkeit“; einen Index „Starrheit der Arbeitszeiten“; und einen Index „Schwierigkeit der Entlassung“, um einen Gesamtindex „Starrheit der Beschäftigung“ zu erstellen; hinzugefügt werden Lohnnebenkosten (in Prozent des Gehalts) und Entlassungskosten (Anzahl Wochengehälter). Das Bewertungssystem stuft Länder mit einem niedrigeren Regulierungsniveau höher ein, was leicht zu dem Schluss verleiten kann, dass weniger Vorschriften gleich bedeutend mit einem besseren Geschäftsumfeld sind, d.h. dass Länder, in denen keine Lohnnebenkosten und keine Entlassungskosten anfallen und die keinen Mindestlohn kennen oder die Arbeitszeit eines Beschäftigten nicht beschränken, hoch eingestuft werden. Diese lineare und selektive Betrachtung der Kosten von Arbeitsmarktvorschriften gibt Anlass zu irreführenden Schlussfolgerungen und ist die gravierendste Schwäche der *Doing Business*-Methodologie.

Im Gegensatz zu den anderen neun Kategorien bezieht sich die Kategorie „Beschäftigung von Arbeitnehmern“ unmittelbar auf die Lebensgrundlagen und das Wohl von Arbeitnehmern und impliziert – indem der Leichtigkeit der Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern ein höherer Wert beigemessen wird –, dass Arbeitnehmer wie eine Ware behandelt werden können. Dieser Ansatz scheint Länder von einer vollen Achtung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte und der internationalen Arbeitsnormen abzuhalten. Er schwächt tendenziell den Beschäftigungsschutz ohne Gespür für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der erforderlichen Flexibilität und der erforderlichen Sicherheit für Arbeitnehmer und ihre Familien.

Die *Doing Business*-Berichte enthalten zwar keine ausdrücklichen Aussagen dahingehend, was als ein angemessenes Ausmaß an Arbeitsmarktregulierung angesehen wird, dadurch aber, dass sie ein Ranking veröffentlichen, das dies implizit tut und das seinerseits in einen Gesamtindex „Mühelosigkeit der Geschäftstätigkeit“ einfließt, lassen die Berichte darauf schließen, dass sie Maßnahmen zur Deregulierung der Arbeits-

märkte einen besonders hohen Stellenwert beimessen. Die Indizien zu dem Zusammenhang zwischen der Deregulierung der Arbeitsmärkte und deren Auswirkungen auf die Zunahme der Unternehmensinvestitionen, der Wettbewerbsfähigkeit oder der Beschäftigung sind jedoch beschränkt, uneinheitlich und nicht schlüssig, insbesondere soweit sie sich auf Entwicklungsländer beziehen. Eine Rangfolge der Länder, die Benutzer und Entscheidungsträger zu der Annahme verleiten kann, dass die Geschäftstätigkeit erleichtert werden kann, indem die grundlegenden Prinzipien menschenwürdiger Arbeit aufs Spiel gesetzt werden, ist daher irreführend und kann Länder zu falschen Debatten und schweren politischen Fehlern in diesem Bereich verleiten.

Während die Kategorie „Beschäftigung von Arbeitnehmern“ schwerwiegende Beschränkungen aufweist, dürfte der Ansatz anderer Kategorien zur Bewertung der jeweiligen Dimensionen der Kosten der Geschäftstätigkeit angemessener sein.

In Wirklichkeit haben die meisten der hoch eingestuften Länder einen umfassenden Regelungsrahmen für die Beschäftigung, und es ist nicht so, dass sie zu wenig regulieren, sondern sie regulieren vielmehr intelligent, wobei die Vorschriften die notwendigen Garantien und Schutzmaßnahmen bieten, aber so, dass die Belastungen und Kosten auf ein Mindestmaß herabgesetzt werden. Das Ranking für die Kategorie „Beschäftigung von Arbeitnehmern“ hat jedoch einige entstellende Ergebnisse zur Folge.

<sup>1</sup> Der *Doing Business*-Bericht für 2008 „wird den Umfang der Indikatoren erweitern, um die Qualität der geschäftlichen Infrastruktur und mögliche Transparenz im staatlichen Beschaffungswesen zu erfassen“ (*Doing Business in 2007*, S. 7).

- Prüfen, wie Vorschriften verwaltet werden. Verstärkt Technologie einsetzen. Das Internet erleichtert vieles, ohne den Geist einer Vorschrift zu verändern.
- Reformen zu einem kontinuierlichen Prozess machen <sup>13</sup>.

130. Zum Thema Reformen knüpft der Bericht von 2007 an das Thema des Berichts von 2006 („Schaffung von Arbeitsplätzen“) an, indem er betont, wie regulatorische Reformen formellen Unternehmen die Schaffung von mehr Arbeitsplätzen erleichtern können, und indem er darauf hinweist, dass weibliche und junge Arbeitnehmer am meisten von Reformen profitieren können. Ferner wird die These aufgestellt, dass „Reformen die Reichweite der Regulierung erweitern, indem sie Unternehmen und Arbeitnehmer in den formellen Sektor integrieren“, und dass dies mit Vorteilen hinsichtlich der Qualität der Beschäftigung verbunden ist <sup>14</sup>. Es gibt viele Beweise dafür, dass viele – aber gewiss nicht alle – Reformen des Wirtschaftsumfelds sich positiv auf das Wachstum und die Formalisierung von Unternehmen auswirken <sup>15</sup>. In einer Studie wird sogar behauptet, dass Länder, die ihre Regelungen verbessern und an die Standards bewährter Praxis anpassen, das Wachstum um bis zu 2,3 Prozent pro Jahr steigern können <sup>16</sup>. Ein besseres Abschneiden bei der Mühelosigkeit der Geschäftstätigkeit wird normalerweise mit mehr Arbeitsplätzen in Zusammenhang gebracht, sind Vorschriften dagegen kostspielig und beschwerlich, üben Unternehmen ihre Tätigkeit eher in der informellen Wirtschaft aus, sie bleiben sehr klein und schaffen nur wenige menschenwürdige Arbeitsplätze <sup>17</sup>. Reformen, die die Geschäftstätigkeit durch den Abbau der regulatorischen Belastungen erleichtern, ohne die notwendigen Schutzmaßnahmen und Garantien aufs Spiel zu setzen,

<sup>13</sup> Weltbank: *Doing business in 2007* (Washington, Weltbank, 2006), S. 5; und *Doing business in 2004*, a.a.O., S. 92.

<sup>14</sup> Weltbank: *Doing Business in 2007*, a.a.O., S. 1.

<sup>15</sup> OECD: *From red tape to smart tape – Administrative simplification in OECD countries*, a.a.O.

<sup>16</sup> S. Djankov, C. Mcliesh und C. Ramalho: *Regulation and growth* (Washington, Weltbank, 2005).

<sup>17</sup> J. Dyring Christensen und M. Goedhuys: *Impact of national policy and legal environments on employment growth in micro and small enterprises*, SEED-Arbeitspapier Nr. 63 (Genf, IAA, 2004).

wirken sich in der Regel positiv auf die Beschäftigung aus. Wie jedoch in Kasten 5.3 festgestellt wird, sollten Arbeitsmarktreformen die internationalen Arbeitsnormen nicht unterlaufen.

131. Es gibt Beispiele dafür, dass sich erfolgreiche regulatorische Reformen im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen insgesamt stark ausgezahlt haben. Wenn beispielsweise das Investitionsklima für Firmen in Dakar dem von Shanghai entsprechen würde, dann würde Dakar einer Untersuchung zufolge seine Produktivitätslücke theoretisch um 40 Prozent verringern, und die Löhne könnten um 18 Prozent steigen, während für Kalkutta die Auswirkungen doppelt so hoch wären und die Löhne um 38 Prozent steigen würden<sup>18</sup>. Einer Untersuchung in der Slowakei zufolge haben Reformen dazu beigetragen, die Zahl der Arbeitslosen seit 2002 um 43.000 zu verringern<sup>19</sup>. Einer anderen Untersuchung zufolge haben sichere Eigentumsrechte dazu geführt, dass es den städtischen Armen in Peru leichter gefallen ist, Arbeitsplätze zu finden, statt zu Hause zu bleiben, um ihr Eigentum zu schützen. Dies hat es ihnen auch ermöglicht, ihre Kinder in die Schule zu schicken, was wiederum dazu beigetragen hat, Kinderarbeit abzubauen<sup>20</sup>. Eine 2004 veröffentlichte Untersuchung zur Qualität der Arbeitsmarktvorschriften und Arbeitslosigkeit kam zu dem Ergebnis, dass in OECD-Ländern mit „flexiblen Rechtsvorschriften“ die Beschäftigungsrate 2 bis 2,5 Prozentpunkte höher liegt (dieselbe Studie kam auch zu dem Ergebnis, dass Länder mit schlechteren Arbeitsbeziehungen höhere Arbeitslosigkeit zu verzeichnen hatten)<sup>21</sup>. Bahnbrechende Arbeiten der IAO zur Arbeitsmarkt-„Flexicurity“ haben Licht auf die komplexe Beziehung zwischen Beschäftigungsstabilität und Flexibilität geworfen<sup>22</sup>. Im *OECD-Beschäftigungsausblick 2006* wird außerdem festgestellt:

Es ist an der Zeit, das leidige Thema Beschäftigungssicherheit *versus* Flexibilität anzupacken. Zu oft haben sich Länder dafür entschieden, die für befristete Tätigkeiten maßgeblichen Bedingungen zu lockern, während diejenigen, die unbefristete Tätigkeiten regeln, unangetastet blieben. Dies kann zwar kurzfristige Beschäftigungsgewinne bewirken, führt aber zu einer zunehmenden Dualität in den Arbeitsmärkten und hemmt Investitionen in die Ausbildung und damit das Produktivitätswachstum. Zum Glück gibt es bessere Alternativen. Eine ist die so genannte „Flexicurity“, es gibt aber noch andere wie die individuellen Sparkonten in Österreich. Diese haben den Vorteil, dass sie den Arbeitgebern hinsichtlich der Einstellungs- und Entlassungskosten eine sehr viel größere Berechenbarkeit gewährleisten, während sie freigesetzten Arbeitnehmern die erforderliche Einkommenssicherheit bieten<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Weltbank: *World Development Report 2005*, a.a.O., S. 31.

<sup>19</sup> Weltbank: *Doing Business in 2006 – Creating jobs* (Washington, Weltbank, 2006), S. 6 (beruht auf Daten des slowakischen Statistischen Amtes, doch ohne Angabe von Einzelheiten zu der Art von Reformen, denen diese Veränderung zugeschrieben wird).

<sup>20</sup> E. Field: *Entitled to work: Urban property rights and labour supply in Peru*, Princeton Law and Public Affairs Working Paper 02-1, Princeton University, Princeton, Vereinigte Staaten, 2002.

<sup>21</sup> O. Blanchard und T. Philippon: *The quality of labor relations and unemployment*, Working Paper Nr. 04-25, MIT, Department of Economics, Cambridge, M.A., 2004.

<sup>22</sup> P. Auer und S. Cazes: *Employment stability in an age of flexibility – Evidence from industrialised countries* (Genf, IAA, 2003); und A. Nesporova und S. Cazes: *Flexicurity – A relevant approach for Eastern Europe* (Genf, IAA, 2006).

<sup>23</sup> OECD: *Beschäftigungsausblick 2006: Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen* (Paris, OECD, 2006), S. 12. Das Konzept der „Flexicurity“ entwickelt sich weiter, und – wie bei den individuellen Sparkonten in Österreich und ähnlichen Produkten – die Meinungen schwanken hinsichtlich guter Praktiken, Zweckmäßigkeit und Wirksamkeit für bestimmte Volkswirtschaften.

Ungeachtet dieser Indizien muss die Beziehung zwischen Reformen des Wirtschaftsklimas und dem Wachstum und der Art der Beschäftigung weiter erforscht werden<sup>24</sup>.

132. Manches deutet darauf hin, dass übermäßige oder strenge Beschäftigungsschutzvorschriften die Vernichtung von Arbeitsplätzen verhindern können, gleichzeitig aber dürften sie von der Schaffung von Arbeitsplätzen abhalten<sup>25</sup>. Ungeachtet der wichtigen Qualitätsdimension der Arbeitsplatzvernichtung oder -schaffung und der unvermeidlichen Diskussion darüber, was als „übermäßig“ oder „streng“ angesehen wird, werden die Arbeitsmarktvorschriften als solche von Unternehmensleitern möglicherweise nicht als ein wesentliches Hindernis angesehen (wie das Beispiel Osteuropas und der ehemaligen Sowjetunion in Abbildung 5.3 zeigt). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass sie nicht durchgesetzt werden (was wohl kaum eine ideale Situation ist, denn dies könnte zwar Flexibilität bewirken, was aus der Perspektive eines Unternehmenseigentümers als positiv empfunden werden könnte, tatsächlich läuft es aber rechtsstaatlichen Grundsätzen zuwider und trägt infolgedessen zu der Unsicherheit bei, mit denen sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer konfrontiert sind). Es könnte aber auch damit zusammenhängen, dass andere Zwänge eine sehr viel größere Belastung darstellen, wie die makroökonomische Instabilität und Korruption. In einer Untersuchung über Regulierungssysteme in Osteuropa wird sogar folgendes festgestellt: „In Kroatien ist die Beschäftigungsschutzgesetzgebung sehr streng, doch beklagen sich die Arbeitgeber kaum darüber. In Polen ist die Beschäftigungsschutzgesetzgebung dagegen erheblich liberaler; trotzdem gehört sie zu den größten Sorgenkindern der Unternehmen“. Die Untersuchung führt dies auf unterschiedliche Wahrnehmungen aufgrund von betrieblichen Umstrukturierungsmaßnahmen in Polen zurück. Man kann aber wohl ohne weiteres den Schluss ziehen, dass in dieser Region (und vielleicht auch in anderen) „die Haupthindernisse für die Schaffung von Arbeitsplätzen ... derzeit außerhalb des Arbeitsmarkts liegen. Dies könnte auch bedeuten, dass die Arbeitsmarktvorschriften nur Teil eines breiteren institutionellen und politischen Rahmens sind, durch den die Möglichkeiten der Firmen, zu wachsen und neue Arbeitsplätze zu schaffen, eingeschränkt werden“. Dies lässt den Schluss zu, dass Maßnahmen zur Förderung des Beschäftigungswachstums „nicht auf die Verbesserung des Funktionierens des Arbeitsmarkts beschränkt werden können; statt dessen sollten sie auf die Verbesserung des allgemeinen Investitionsklimas abzielen und sich auf die größten Hindernisse für das Wachstum von Unternehmen konzentrieren“<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> J. Berg und D. Kucera (Hrsg.): *Labour institutions in the developing world – Cultivating justice through laws and policies* (London, 2007, IAA und Palgrave Macmillan); und P. Auer und R. Islam: „Economic growth, employment, competitiveness and labour institutions“, in A. Lopez-Claros et al., *The Global Competitiveness Report 2006-2007* (Genf, WEF, 2006), S. 105-115, beide bieten ausgezeichnete Einsichten in diese Problematik.

<sup>25</sup> J. Rutkowski und S. Scarpetta: *Enhancing job opportunities – Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, Weltbank, 2005), Kap. 5; Weltbank: *Doing business reports for the years 2004 – 2007*; und G. Bannock et al.: *Indigenous private sector development and regulation in Africa and Central Europe – a 10 country study*, a.a.O.

<sup>26</sup> J. Rutkowski und S. Scarpetta: *Enhancing job opportunities*, ebd., S. 165-166.

### Abbildung 5.3. Die am häufigsten genannten Haupthindernisse im Wirtschaftsumfeld für Firmen in Osteuropa und der ehemaligen Sowjetunion

Prozentsatz der Firmen in der Region, die die obigen Punkte als Haupthindernisse oder schwere Hindernisse genannt haben



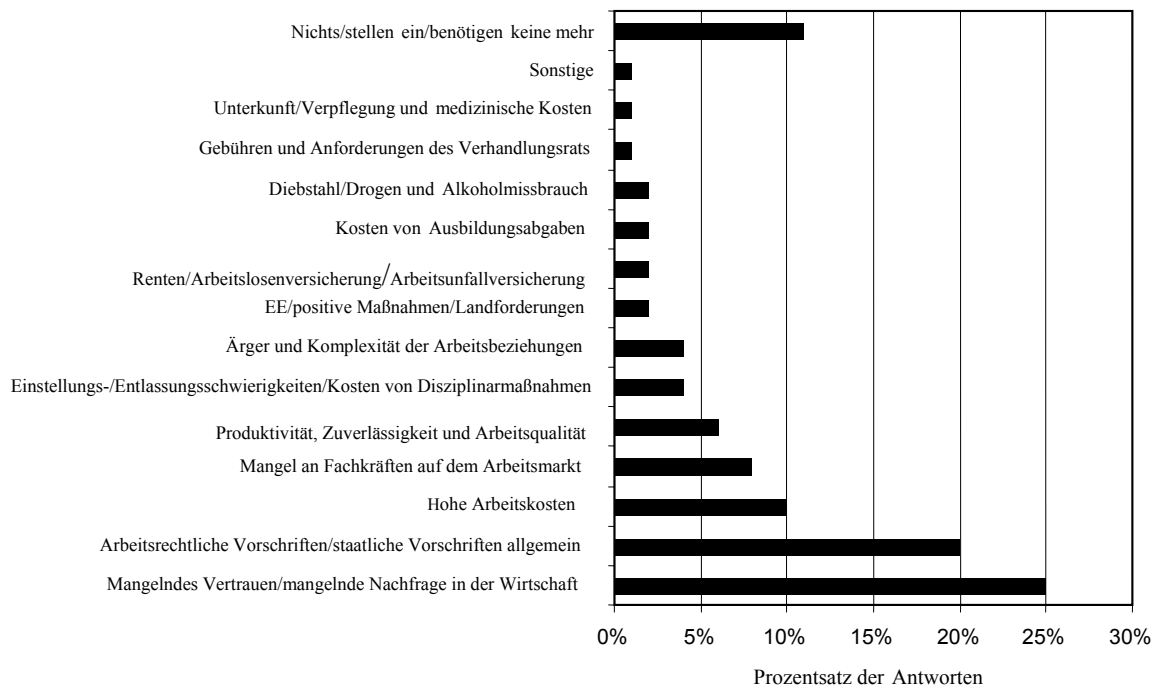
Quelle: EBRD-World Bank Business Environment and Enterprise Performance Surveys, 2002, zitiert in J. Rutkowski und S. Scarpetta: *Enhancing job opportunities – Eastern Europe and the former Soviet Union* (Washington, Weltbank, 2005), S. 159.

133. Es ist zweifellos aufschlussreich zu verstehen, wie sich nach Auffassung der befragten Unternehmen das Wirtschaftsklima auf das Wachstum auswirkt, es ist aber auch nützlich, sich speziell auf die Auswirkungen von Wirtschaftsumfeldfaktoren (und spezifischen Regelungsreformen) auf die Beschäftigung zu konzentrieren. Das Beweismaterial zu den Auswirkungen unterschiedlicher Regelungen auf die Beschäftigung ist immer noch recht spärlich, und die Auswirkungen von gegebenen regulatorischen Reformen auf die Quantität und Qualität der Beschäftigung müssen auf jeden Fall eingehender analysiert werden, eine Frage, die vor kurzem in einem IAA-Bericht zur Sprache gebracht wurde<sup>27</sup>. Zu den relativ wenigen Untersuchungen, die sich mit der Beziehung zwischen Regelungsstrukturen und Beschäftigung näher befasst haben, gehört eine umfassende Regelungskostenerhebung über den südafrikanischen Privatsektor, die sich auf Großunternehmen, KMUs bis hin zur informellen Wirtschaft erstreckt<sup>28</sup>. Die Antworten auf eine spezifische Frage zu den Hindernissen für die Steigerung der Beschäftigung ergaben die in Abbildung 5.4 enthaltenen Befunde. Mangelndes Vertrauen oder mangelnde Nachfrage in der Wirtschaft wurden am häufigsten genannt, gefolgt von „arbeitsrechtlichen Vorschriften und staatlichen Vorschriften allgemein“ (eine zugegebenermaßen nicht sehr hilfreiche, alles umfassende Kategorie, die aufschlussreicher wäre, wenn sie weiter aufgegliedert würde). Obgleich die Antworten speziell Südafrika

<sup>27</sup> IAA: *Business environment, labour law and micro and small enterprise*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Genf, Nov. 2006, GB.297/ESP/1.

<sup>28</sup> C. Darroll: *Counting the cost of red tape for business in South Africa*, Headline Report, SBP, Johannesburg, Südafrika, Nov. 2004, S. 6-7.

**Abbildung 5.4. Wirtschaftsumfeld und Hindernisse für die Steigerung der Beschäftigung in Südafrika**



Quelle: C. Darroll: Counting the cost of red tape for business in South Africa, a.a.O., S. 6.

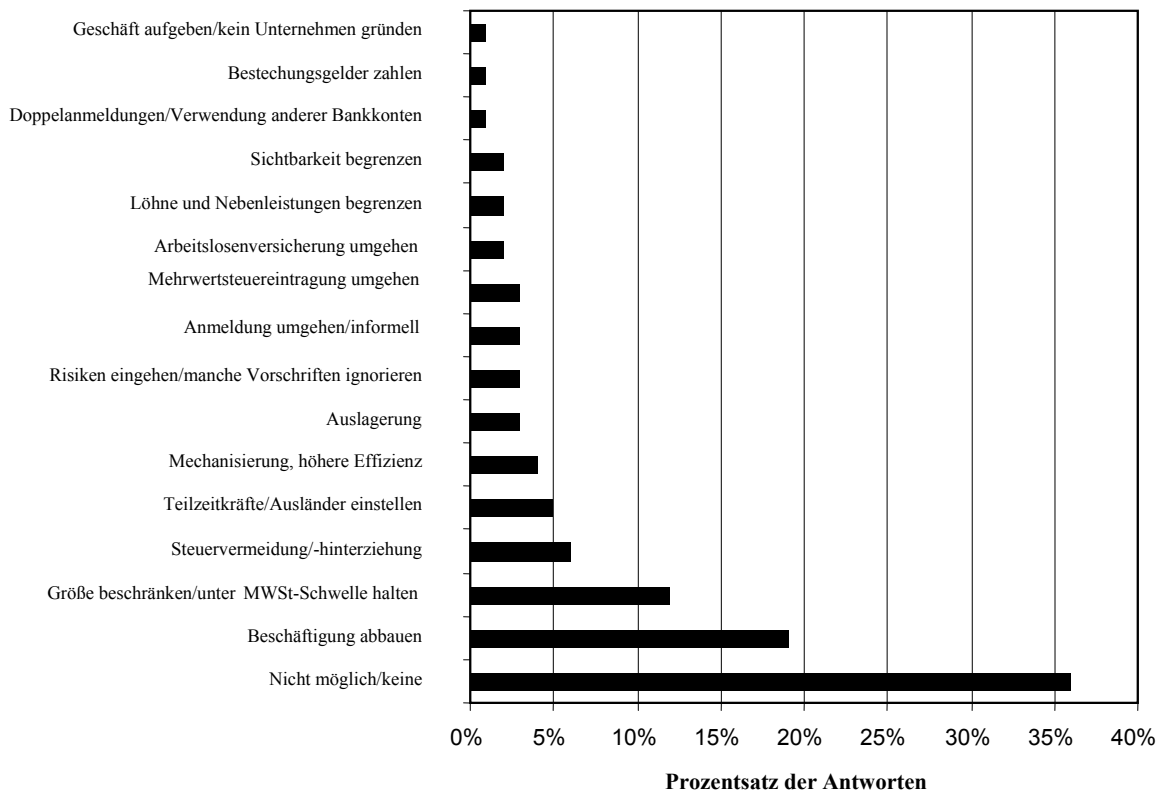
betrafen, vermittelten sie den allgemeinen Eindruck, dass die Regelungskosten ein wichtiger Grund dafür sind, dass südafrikanische Unternehmen nicht mehr Personal einstellen. Dieselbe Untersuchung erbrachte auch Erkenntnisse zu der Art und Weise, wie Unternehmen versuchen, die Einhaltung von Vorschriften zu umgehen (siehe Abbildung 5.5)<sup>29</sup>, und abgesehen von denen, die es nicht für möglich hielten, die Vorschriften zu umgehen, wurden als hauptsächlich in Frage kommende Mittel ein Abbau der Beschäftigung und eine Beschränkung der Unternehmensgröße genannt, die beide mit erheblichen Effizienzkosten verbunden sind. Insgesamt schätzte die Untersuchung, dass die periodischen Gesamterfüllungskosten für den formellen Sektor sich auf das Äquivalent von 6,5 Prozent des BIP beliefen.

## Instrumente zur Regelungs-Folgenabschätzung

134. Es fehlt nicht an diagnostischen Instrumenten, Leitfäden und Bewertungen für Regelungsreformen, und viele Länder – insbesondere OECD-Länder – haben einen ausgeklügelten und systematischen Ansatz zur Verringerung regulatorischer Belastungen

<sup>29</sup> Die Frage wurde taktvoll gestellt, indem die Befragten gebeten wurden, Dinge zu nennen, die andere Unternehmen tun, um die Regelungskosten zu umgehen, um keinen Druck auf die Befragten auszuüben, die Umgehung entsprechender Kosten in ihrem eigenen Unternehmen zuzugeben.

Abbildung 5.5. Mittel und Wege zur Umgehung der Einhaltung von Vorschriften in Südafrika



Quelle: C. Darroll: Counting the cost of red tape for business in South Africa, a.a.O., S. 6.

entwickelt<sup>30</sup>. Ein allgemeiner Ansatz und ein wesentlicher Bestandteil des Instrumentariums der Politikgestaltung sind Regelungs-Folgenabschätzungen, die die Kosten und Nutzeffekte vorgeschlagener sowie bestehender Vorschriften abwägen und manchmal „Lackmustests für Kleinbetriebe“ umfassen, um sicherzustellen, dass kleinere Betriebe nicht unverhältnismäßig stark betroffen sein werden. Je nach Art der betrachteten Vorschriften können die Ansätze folgendes umfassen: Einrichtung von „One-Stop-Shops“ (alles aus einer Hand) zur Erledigung von mehreren Regelungs- und Verwaltungsverfahren an einem Ort; regulatorische „bulldozer“ (die Straßensperren auf dem Weg zu einem guten Geschäftsklima aus dem Weg räumen); „sunset clauses“, wonach ein Gesetz oder eine Vorschrift nur eine befristete Geltungsdauer hat; danach müssen ihre Wiedereinführung entsprechend begründet werden, statt sie einfach weiter gelten zu lassen; und regulatorische „Fallbeile“ (Einrichtung zentralisierter Vorschriftenregister und Festlegung, dass jede Vorschrift, die bis zu einem bestimmten Termin nicht auf der Liste steht, ohne weitere rechtliche Maßnahmen annulliert wird, d.h. das Fallbeil fällt).

135. Auf welche Methodologie man auch immer zurückgreift, die Grundsätze bewährter Praxis legen die Festlegung und Aufrechterhaltung von anspruchsvollen Vorschriften

<sup>30</sup> S. White: *Assessing the influence of the business environment on small enterprise employment – An assessment guide* (Genf, SEED/IAA, 2005); S. Kikeri et al.: *Reforming the investment climate – Lessons for practitioners* (Washington, IFC/Weltbank, 2006); S. Jacobs et al.: *Good practice for regulatory inspections – Guidelines for reformers*, (Jacobs & Associates, 2005) (<http://www.regulatoryreform.com>); Regierung des Vereinigten Königreichs: *The tools to deliver better regulation – Revising the regulatory impact assessment* (Better Regulation Executive, Cabinet Office, Regierung des Vereinigten Königreichs, 2006) (<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria/>); und OECD: *From red rape to smart tape*, a.a.O.

nahe, die Garantien und Schutz bieten, die durch die Festlegung von Normen und die Förderung von gleichen Startbedingungen auch eine Grundlage für das effiziente und wirksame Funktionieren von Märkten schaffen. Die Grundsätze guter Praxis empfehlen auch den sozialen Dialog als Mittel zur Festlegung von Prioritäten und zur Gestaltung und Umsetzung von Regelungsreformen und zur Überwachung ihrer Auswirkungen. Ein unerlässliches Mittel zur Bestimmung der Hindernisse, die der Schaffung von Arbeitsplätzen entgegenstehen, sind laufende Konsultationen und ein kontinuierlicher Dialog der Regierung mit Arbeitnehmervertretungen, Arbeitgeberverbänden und gegebenenfalls anderen Stakeholdern wie kleine Unternehmen, Finanzinstitute oder Konsumentengruppen. Die Intensität und Institutionalisierung des Dialogs zwischen der Regierung und dem privaten Sektor während des gesamten Reformprozesses wirken sich auf die Reformtiefe aus, weil ein solcher Dialog Reformverbündete stärkt und den „Reformfreiraum“ durch die Erweiterung und Vertiefung der Überprüfung des Regelungsregimes vergrößert<sup>31</sup>.

## Die besonderen Herausforderungen, vor die Kleinst- und Kleinunternehmen (KKU) gestellt sind

136. Bisher hat sich die Diskussion nicht speziell mit kleinen Unternehmen befasst, ihre Bedeutung für die Beschäftigung rechtfertigt jedoch eine besondere Behandlung. Die Herausforderungen, vor die Entscheidungsträger gestellt sind, die die regulatorische Belastung dieser Unternehmen abbauen und gleichzeitig die Tatsache angehen wollen, dass viele KKU-Beschäftigte oft nicht ausreichend durch arbeitsrechtliche und verwandte Vorschriften geschützt sind, verdienen besondere Aufmerksamkeit<sup>32</sup>. Abbildung 5.6 veranschaulicht die Kluft zwischen KKUs einerseits und größeren Unternehmen andererseits in Bezug auf die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften im Fall Perus. Während in Großunternehmen mehr als 70 Prozent der Arbeitnehmer durch das Krankenversicherungs- und Rentensystem, auf das sie gesetzlichen Anspruch haben, geschützt sind, fällt dieser Anteil auf weniger als 40 Prozent in kleinen Unternehmen und weniger als 20 Prozent in Kleinstunternehmen. Die Einhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Mindestlohns schwankt ebenfalls je nach Unternehmensgröße. In Kleinstunternehmen erhält mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer weniger als den Mindeststundenlohn. Vieles deutet darauf hin, dass entsprechende Zahlen auch auf viele andere Entwicklungsländer zutreffen. In diesem Abschnitt werden einige Maßnahmen aufgeführt, um den besonderen Bedürfnissen von KKUs besser gerecht zu werden.

137. Allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung des Wirtschaftsumfelds entsprechen den vorstehend erörterten Grundsätzen können sämtlich dazu beitragen, die Prekarität von KKUs zu verringern und damit ihre Fähigkeit zur Einhaltung von Rechtsvorschriften zu verbessern. Die Reduzierung des Zeit- und Kostenaufwands für die Eintragung eines neuen Unternehmens und die Gewährleistung angemessener Eigentumsrechte sind, wie dargelegt worden ist, wichtige Maßnahmen zur Erleichterung der Formalisierung von KKUs<sup>33</sup>, vor allem wenn sie durch positive Anreize wie Zugang zu

---

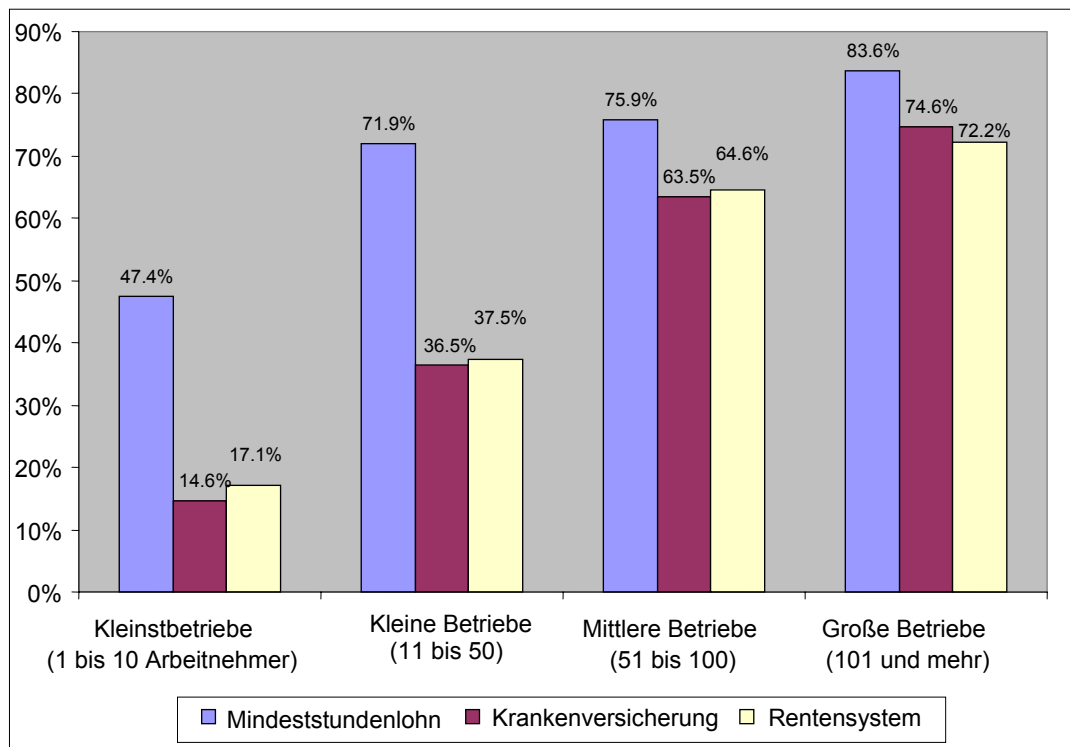
<sup>31</sup> B. Herzberg und A. Wright: *International Workshop on Public-Private Dialogue*, Verhandlungsbericht einer Veranstaltung in Paris, 1.-2. Febr. 2006, einschließlich der „Charter of good practice in using public-private dialogue for private sector development“, die im Mai 2006 veröffentlicht wurde.

<sup>32</sup> W.M. Crain: *The impact of regulatory costs on small firms*, für das Small Business Administration Office of Advocacy der Vereinigten Staaten ausgearbeiteter Bericht, Sept. 2005.

<sup>33</sup> H de Soto: *The other path. The invisible revolution in the Third World* (New York, Harper & Row, 1989).



**Abbildung 5.6. Peru – Einhaltung der arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften nach Unternehmensgröße, Arbeitnehmer des privaten Sektors, städtische Gebiete, 2005**



Quelle: J. Chacaltana (2006): Economic implications of labor and labor-related laws for SMEs: A quick review. Ein für die IAO ausgearbeitetes Papier, Genf.

Kredit, staatliche Aufträge, Ausbildung, kostengünstige Krankenversicherung und andere Dienstleistungen ergänzt werden. Manche Länder haben solche Maßnahmen erfolgreich durch besondere KKV-Abteilungen und One-Stop-Shops für Auskünfte, die Erledigung von Formalitäten usw. unterstützt (z. B. Peru und die Philippinen). Weitere Beispiele für solche Anreize sind die Ausbildungs-, Versicherungs- und Kreditmöglichkeiten, die die Stadtverwaltung von Shanghai den selbständig Erwerbstätigen als Gegenleistung für eine verstärkte Formalisierung bietet, oder die Steuervergünstigungen, die KKV in Ungarn und Vietnam während eines bestimmten Zeitraums nach der Registrierung gewährt werden. In Peru durchgeführte Untersuchungen zeigen ebenfalls, dass Anreize wie Zugang zu Krediten oder zu Märkten unerlässlich sind, um Unternehmen dazu zu bringen, in den formellen Sektor zu wechseln<sup>34</sup>. Spezifische Maßnahmen können erforderlich sein, um weibliche Unternehmer in die Lage zu versetzen, Unternehmen zu gründen, zu vergrößern und zu formalisieren. Fehlende Eigentumsrechte an Land und Diskriminierung beim Zugang zu formellen Kreditmechanismen sind oft speziell für weibliche Unternehmer von Nachteil. Es müssen rechtliche Mechanismen eingeführt und/oder verstärkt werden, um eine solche Diskriminierung zu beseitigen.

138. Arbeitgeberverbände können bei der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit von KKV und der Förderung ihrer Formalisierung eine wesentliche Rolle spielen. Sie

<sup>34</sup> V. Zuin: *Business strategies of informal micro-entrepreneurs in Lima, Peru*, Forschungsprogramm für menschenwürdige Arbeit, Internationales Institut für Arbeitsfragen, Genf, 2004; und J. Chacaltana: *Economic implications of labour and labour related law on MSEs – A quick review of the Latin American experience*, ein für die IAO ausgearbeitetes Papier, Sept. 2006.

verfügen über einzigartige Voraussetzungen für die Unterstützung von kleinen Unternehmen, da sie bevorrechtigten Zugang zu Entscheidungsträgern haben und Zugang zu Dienstleistungen und Märkten verschaffen oder erleichtern können<sup>35</sup>. Zur Erschließung dieses Potenzials hat die IAO in Zusammenarbeit mit der Internationalen Arbeitgeber-Organisation ein Instrument zum Kapazitätsaufbau unter der Bezeichnung „Reaching out to SMEs“ entwickelt, das in Südasien, Osteuropa, Mittelamerika und im südlichen Afrika eingesetzt wird.

139. In vielen Fällen sind Rechtsvorschriften offenbar nicht auf KKUs zugeschnitten, was besonders hohe Erfüllungskosten für diese Gruppe zur Folge hat. Da Transaktionskosten gewöhnlich einen hohen Fixkostenanteil aufweisen, der mit der Größe des Unternehmens kaum schwankt, sind die Erfüllungskosten je Beschäftigten oder als Prozentsatz des Umsatzes für KKUs sehr viel höher als für größere Unternehmen. Die Kosten für OECD-Länder veranschaulichen die unverhältnismäßig hohe Belastung durch solche Kosten für kleinere Unternehmen<sup>36</sup>. Die Reduzierung der Kosten für die Einhaltung von arbeitsrechtlichen Vorschriften ist daher eine wichtige Aufgabe, insbesondere soweit die anfallenden Kosten nicht zum Wohl der Arbeitnehmer beitragen.

140. Das Ausmaß, in dem gesetzliche Anforderungen an die Lage von KKUs angepasst sind, sollte überprüft werden, am besten unter Hinzuziehung der betroffenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, was u.a. zu einer unterschiedlichen Anwendung nach Unternehmensgröße in bestimmten Fällen führen sollte. Eine besondere Herausforderung ist in diesem Zusammenhang die Schließung der „Vertretungslücke“ für KKUs (Kasten 5.4). Ein wichtiges Ziel für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände besteht daher darin, ihre Reichweite unter den kleinsten Unternehmen und in der informellen Wirtschaft auszuweiten. Der Bund der mexikanischen Arbeitnehmer (CTM) in Mexiko beispielsweise umfasst ein breites Spektrum von Organisationen, darunter Agrargemeinschaften und kleine Unternehmen. In El Salvador unterstützte der nationale Arbeitgeberverband Marktverkäuferinnen in Kleinstbetrieben beim Umgang mit den Behörden, und einige dieser Frauen traten aufgrund dessen der Organisation bei<sup>37</sup>.

141. Regierungen sollten ihrerseits Mechanismen zur Beteiligung von Vertretern des KKU-Sektors an der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften einrichten und eine regelmäßige Überprüfung der Wirksamkeit und Folgen von Rechtsvorschriften sowie der damit verbundenen Probleme durchführen. Australien, Irland, Kanada und das Vereinigte Königreich beispielsweise haben verschiedene partizipatorische Mechanismen zur Überprüfung der Auswirkungen von neuen und bestehenden Rechtsvorschriften auf kleine Unternehmen eingerichtet, um sie besser an die Bedingungen dieser Unternehmen anzupassen und eine erfolgreiche Einhaltung zu fördern.

---

<sup>35</sup> IAA: *Employers' organizations and the promotion of small and medium-sized enterprises – Practical experiences from seven countries* (Genf, IAA, 2004).

<sup>36</sup> OECD: *Businesses' views on red tape: Administrative and regulatory burdens on small and medium-sized enterprises* (Paris, OECD).

<sup>37</sup> IAA: Bericht des Generaldirektors: *Sich zusammenschließen für soziale Gerechtigkeit – Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Bericht 1(B), Genf, 2004.

**Kasten 5.4<sup>38</sup>****Unzureichende Vertretung von Kleinst- und Kleinunternehmen (KKU)**

Ein Weg, dafür zu sorgen, dass arbeitsrechtliche und verwandte Vorschriften den Erfordernissen der KKUs angepasst sind, besteht darin, sie am Prozess der Ausarbeitung der Vorschriften zu beteiligen. Die Hauptverantwortung für die Gestaltung der Politik und des Rechtsrahmens fällt zwar der Regierung zu, die Aufgabe der Verbesserung und Umgestaltung dieses Umfelds sollte jedoch nicht allein der Regierung überlassen bleiben. Die IAO-Methodologie der partizipatorischen Arbeitsrechtsreform veranschaulicht diesen auf dem gesunden Menschenverstand beruhenden Ansatz<sup>1</sup>.

Untersuchungen der IAO<sup>2</sup> und anderer<sup>3</sup> haben eindeutig gezeigt, dass der KKU-Sektor in den Prozessen der Politikgestaltung im allgemeinen unzureichend vertreten ist und dass dies einer der Gründe dafür ist, dass das politische Umfeld in vielen Ländern große Unternehmen begünstigt. KKUs sind selten so organisiert, dass sie in der öffentlichen Politikgestaltung ein Wort mitreden oder Einfluss haben. Sowohl KKU-Arbeitgeber als auch -Arbeitnehmer stehen oft vor Vertretungsschwierigkeiten. Im großen und ganzen sind KKU-Arbeitgeber weniger geneigt, Arbeitgeberorganisationen beizutreten. Bei KKU-Arbeitnehmern ist die Wahrscheinlichkeit einer gewerkschaftlichen Organisation geringer als bei ihren Kollegen in größeren Unternehmen, zum Teil aufgrund von rechtlichen Einschränkungen, die für die Gründung einer Gewerkschaft eine Mindestanzahl von Arbeitnehmern vorschreiben, und zum Teil wegen der prekären Lage der Unternehmen.

In praktisch allen Ländern, für die Daten vorliegen, ist der Grad der gewerkschaftlichen Organisation in KKUs sehr viel niedriger als in größeren Unternehmen. In Tansania beispielsweise klettert der Prozentsatz gewerkschaftlich organisierter Unternehmen von 12 Prozent bei Kleinstbetrieben und 33 Prozent bei kleinen Betrieben auf 96 Prozent bei großen Unternehmen. Eine vergleichbare Tendenz kommt in den Daten für Südafrika und mehrere lateinamerikanische Länder zum Ausdruck<sup>4</sup>.

In vielen Ländern werden gewerkschaftliche Organisation und Kollektivverhandlungen gesetzlich von einer bestimmten Mindestunternehmensgröße abhängig gemacht, wie in mehreren lateinamerikanischen Ländern mit auf Betriebsgewerkschaften basierenden Arbeitsbeziehungssystemen, die Arbeitnehmer in den kleinsten Betrieben von der Möglichkeit ausschließen, sich in Gewerkschaften zusammenzuschließen. Uruguay dagegen legt keine Beschränkung oder Mindestgröße für die Bildung einer Gewerkschaft fest<sup>5</sup>. Arbeitnehmer in Betrieben unterhalb dieser Mindestgröße können nur durch sektorale oder nationale Gewerkschaften und Gesamtarbeitsverträge erfasst werden. Diese Beschränkung der gewerkschaftlichen Organisation steht eindeutig im Widerspruch zum IAO-Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948<sup>6</sup>. In Ecuador beispielsweise sind für die Gründung von Arbeitnehmerverbänden mindestens 30 Arbeitnehmer vorgeschrieben<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Siehe die Website von ILO DIALOGUE zum Arbeitsrecht, die die partizipatorische Arbeitsrechtsreform unterstreicht: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/areas/legislation/index.htm>.

<sup>2</sup> G. Reinecke und S. White: Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs (Genf, IAA, 2004).

<sup>3</sup> A. Berry: Creating an enabling policy environment for promotion of small enterprises: Traditional and innovative approaches. Focal/CIS-Diskussionspapier Nr. FC1995-10, Toronto, Center for International Studies, 1995, S. 1.

<sup>4</sup> G. Reinecke und S. White: Policies for small enterprises: Creating the right environment for good jobs (Genf, IAA, 2004).

<sup>5</sup> J. Dieste: La aplicación de la legislación en las micro y pequeñas empresas. El caso de Uruguay (Santiago, IAO, 2005).

<sup>6</sup> C. Schlyter: International labour standards and the informal sector: Developments and dilemmas. Working Paper on the Informal Economy, Nr. 3 (Genf, IAA, 2002).

<sup>7</sup> IAA: Bericht des Generaldirektors: *Sich zusammenschließen für soziale Gerechtigkeit* – Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Bericht 1(B), Genf, 2004.

<sup>38</sup> Beruht auf Informationen in IAA: *Business environment, labour law and micro- and small enterprises*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, GB.297/ESP/1, Abs. 24-27, Nov. 2006.

142. Der Inhalt der Rechtsvorschriften kann zwar in manchen Fällen für Kkus problematisch sein, es kommt aber sehr häufig vor, dass komplizierte Verwaltungsverfahren für die Einhaltung der Vorschriften eine größere Belastung darstellen als die Rechtsvorschriften selbst. Es ist daher wichtig, die Anwendung von arbeitsrechtlichen und verwandten Vorschriften zu vereinfachen, und zwar durch die Abschaffung unnötiger Gebühren, Verringerung der Anzahl und Komplexität der Formulare oder Vereinfachung ihres Inhalts, Verzicht auf rechtliche Überprüfungen und Ratschläge, Überprüfung der Häufigkeit der zyklischen Berichterstattung und Datenerhebung und Stärkung der Kapazitäten und Transparenz der Vollzugsorgane, einschließlich der Beseitigung korrupter Praktiken.

143. Ein hoher Steuerkeil beim Arbeitsentgelt<sup>39</sup> kann sich negativ auf die formelle Beschäftigung auswirken und zu Informalität führen. So ließ ein 10-prozentiger Anstieg der Lohnsteuer in Kolumbien die Löhne im verarbeitenden Gewerbe zwischen 1,4 Prozent und 2,3 Prozent und die formelle Beschäftigung zwischen 4 Prozent und 5 Prozent sinken<sup>40</sup>. Auch in den EU-8 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) wird jede Differenz im Steuerkeil um einen Prozentpunkt mit einer Abnahme des Beschäftigungswachstums um 0,5 bis 0,8 Prozentpunkte in Zusammenhang gebracht<sup>41</sup>. Wo die informelle Wirtschaft groß und die Steuerbasis zu schmal ist, sollten Alternativen zur Lohnsteuer in Betracht gezogen werden, um die doppelte Zielsetzung sozialer Fortschritt und Wirtschaftsentwicklung voranzubringen. Beispielsweise könnten die Aufwendungen für die Soziale Sicherheit zum Teil aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden wie in mehreren Ländern Europas und in anderen Teilen der Welt, was die Belastung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer herabsetzen würde<sup>42</sup>.

144. Ein weiteres Problem, das sich auf die Einhaltung von Vorschriften auswirkt, ist der häufige Mangel an Informationen über Rechtsvorschriften unter Kku-Arbeitgebern und -Arbeitnehmern. Untersuchungen in verschiedenen Ländern zufolge wie in China, Nepal und der Vereinigten Republik Tansania sind sich viele Arbeitgeber ihrer gesetzlichen Verpflichtungen einfach nicht bewusst<sup>43</sup>. Auch sind sich viele Kkus nicht der Vergünstigungen bewusst, auf die sie aufgrund von Maßnahmen zur Förderung von kleinen Unternehmen oder ähnlicher Programme Anspruch haben<sup>44</sup>. In vielen Fällen

---

<sup>39</sup> Der Steuerkeil misst die Differenz zwischen den Gesamtarbeitskosten für einen Arbeitgeber und dem entsprechenden verfügbaren Einkommen eines Beschäftigten. Es ist die Summe aus persönlicher Einkommenssteuer, Sozialabgaben und Lohnsteuern abzüglich etwaiger Geldleistungen.

<sup>40</sup> A. Kugler und M. Kugler: *The labor market effects of payroll taxes in a middle-income country: Evidence from Colombia*. IZA-Diskussionspapier Nr. 852, Institut zur Zukunft der Arbeit, Bonn, 2003.

<sup>41</sup> Weltbank: *Quarterly Economic Report*, Special Topic – „Labor Taxes and Employment in the EU-8“ (Washington, Weltbank, 2005).

<sup>42</sup> Zu einer eingehenden Analyse der Auswirkungen alternativer Methoden zur Finanzierung des Sozialschutzes siehe: M. Cichon, S. Wolfgang et al.: „Financing social protection“, in der *Quantitative Methods in Social Protection Series*, IAA/IVSS, Genf, 2004.

<sup>43</sup> P. Tibandebage et al.: *Creating a conducive policy environment for employment creation in micro- and small enterprises in Tanzania*, SEED-Arbeitspapier Nr. 55 (Genf, IAA, 2003); P.M. Shakya: *Labour law reforms and growth trap among micro- and small enterprises (MSEs) in Nepal*, ein für IAO Kathmandu ausgearbeitetes Papier, 2004; und F. Cooke: „Employment relations in small commercial businesses in China“, in *Industrial Relations Journal*, Bd. 36, Nr. 1, S. 19-37, 2005.

<sup>44</sup> R. Meier und M. Pilgrim: „Policy-induced constraints on small enterprise development in Asian developing countries“, in *Small Enterprise Development* Bd. 5, Nr. 2, Juni 1994, S. 32-38; und A.K. Singh et al.: „Review of

wird dies noch durch häufige Vorschriftenänderungen verschärft, was für Unternehmenseigentümer und -leiter zusätzlichen Stress verursacht<sup>45</sup>. Dies kann über Informationskampagnen durch Regierungen, Mitgliedsgruppen und andere Gruppen angegangen werden (Kasten 5.5). Eine umfassende Verbreitung der geltenden Regeln kann ebenfalls hilfreich sein<sup>46</sup>. Durch Prämienprogramme und andere Initiativen lässt sich das Bewusstsein ebenfalls wirksam steigern. Die in Rechtsdokumenten verwendete Sprache ist für Laien häufig schwer verständlich. Die „Bewegung für einfache Sprache“ in Südafrika beispielsweise versucht sicherzustellen, dass alle Gesetze leicht verständlich sind, indem bei der Abfassung von Rechtstexten Nichtjuristen hinzugezogen werden. Solche Maßnahmen können besonders für KKUs effektiv sein, in denen der Alphabetisierungsgrad häufig sehr niedrig ist.

## Strategien zur Durchsetzung arbeitsrechtlicher Vorschriften in Kleinst- und Kleinunternehmen (KKUs)

145. Viele Arbeitsrechtsregime stützen sich hauptsächlich auf einen traditionellen Durchsetzungsansatz und verlassen sich weitgehend auf Zwangsmaßnahmen. Anders ausgedrückt, sie legen verbindliche Arbeitsrechte und -normen fest, ermächtigen eine oder mehrere Regulierungsstellen auf nationaler und subnationaler Ebene zur Überwachung und Durchsetzung der Normen und sehen Zwangsmaßnahmen im Fall der Nichteinhaltung der Vorschriften vor. Es mehren sich jedoch die Beweise dafür, dass eine ganzheitlichere und innovativere Strategie zu einem höheren Grad der Rechteinhaltung in KKUs führen würde<sup>47</sup>.

146. Abbildung 5.7 stellt einen solchen ganzheitlicheren Ansatz in Form einer „Pyramide von Durchsetzungsstrategien“ dar. Ein wesentlicher Aspekt der Pyramide ist die Annahme, dass eine Regulierung in der Regel effektiver ist, wenn den zuständigen Behörden eine Reihe unterschiedlicher Optionen zur Stärkung der Einhaltung von Arbeitsgesetzen zur Verfügung stehen. Das Vorhandensein von Rechtsvorschriften und Rechtsnormen, in denen Arbeitsrechte und Arbeitsnormen als nicht verhandelbare Verhaltensminima verankert sind, und deren Nichteinhaltung einer genau festgelegten Bestrafung unterliegt, bildet die Spitze der Pyramide. Zwangsmaßnahmen und Geldstrafen sind jedoch nur eines von mehreren Mitteln zur Sicherstellung der Einhaltung von Vorschriften. Es können andere Regelungsstrategien verwendet werden, oft in Zusammenarbeit mit anderen Regelungsakteuren, um die gewünschten Veränderungen in einer Weise zu erreichen, die den Umständen von KKUs gerecht wird.

---

policy and regulatory environment for micro- and small enterprises in Uttar Pradesh“, ein für das SRO der IAO ausgearbeitetes Papier, Neu-Delhi, IAO, 2005.

<sup>45</sup> T. Fashoyin, E. Sims und A. Tolentino: *Labour-management cooperation in SMEs – Forms and factors* (Genf, IAA, 2006).

<sup>46</sup> Zu einigen Beispielen für die Bemühungen der IAO um die Weitergabe einfacher Beschreibungen siehe: „Labour law profiles“ unter: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/national/index.htm>, und „Termination of Employment Digest“ (nur Englisch) unter: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/info/termination/>.

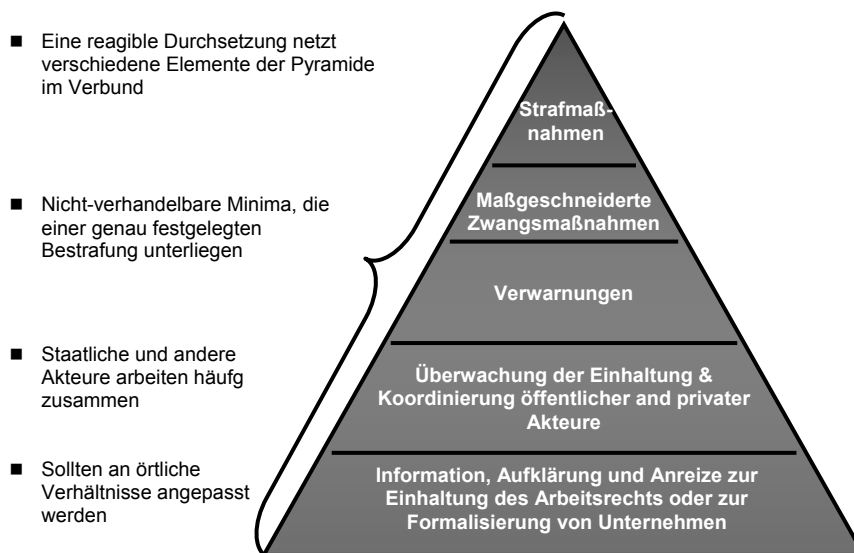
<sup>47</sup> C. Fenwick et al.: *Labour and labour related laws in micro and small enterprises*, a.a.O.

**Kasten 5.5**  
**Sensibilisierungskampagne durch die IAO**

Mehrere IAO-Projekte der technischen Zusammenarbeit haben öffentliche Sensibilisierungsprogramme über Arbeitsgesetze und ihre Anwendung durch ihre Mitgliedsgruppen durchgeführt. Die Hauptmedien, wie Rundfunk, Fernsehen und Zeitungen – sogar Straßenunterhalter – in den Projektländern (Indonesien, Kenia, Vereinigte Republik Tansania, Uganda) wurden im Hinblick auf die Produktion von Programmen, die Beantwortung von Telefonbotschaften und die Abfassung von Artikeln über die Arbeitsgesetze und damit zusammenhängende Dienstleistungen ausgebildet. Die Projekte haben auch eine Reihe von viel beachteten thematischen Veranstaltungen und Begegnungen mit ausgewählten Organisationen als Teil der Medienkampagnen organisiert.

Quelle: IAO-Projektdokumente.

**Abbildung 5.7. Pyramide von Durchsetzungsstrategien**



Quelle: C. Fenwick, J. Howe et al.: „Labour and labour-related laws in micro- and small enterprises: Innovative regulatory approaches“, ein für das IAA ausgearbeitetes Papier, Genf, 2006, auf der Grundlage von I. Ayres und J. Braithwaite: *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate*, New York, Oxford University Press, 1992.

147. Die Beratung oder Aufklärung von KKUs über Arbeitsrechte und Arbeitsnormen zusammen mit Anreizen für KKUs zur Formalisierung und Anerkennung ihrer arbeitsrechtlichen Verpflichtungen kann die erste Stufe einer allgemeinen Durchsetzungsstrategie bzw. die Basis der Pyramide bilden. Weitere Strategien auf dieser Ebene umfassen Informationskampagnen, Ausbildungslehrgänge und Auszeichnungen „Klein-arbeitgeber des Jahres“. Arbeitgeberverbände spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle; viele von Ihnen bieten bereits arbeitsbeziehungsrelevante Dienstleistungen, um Unternehmern bei der Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften und der Verbesserung der Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Praktiken behilflich zu sein.

148. Die Pyramide anerkennt die Notwendigkeit, dass die Regelungsbehörden das Ausmaß der Einhaltung der Arbeitsgesetze durch KKUs überwachen. Diese Ebene der Durchsetzungspyramide kann die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Arbeitsverwaltungen und Vertretungsorganisationen wie Gewerkschaften bei der Überwachung und Kontrolle umfassen. Ein Beispiel für eine solche Zusammenarbeit ist das Programm der

regionalen Sicherheitsbeauftragten in Schweden, in dessen Rahmen die Gewerkschaften eine führende Rolle bei der Überwachung und Förderung der Einhaltung der Arbeitsschutznormen in Kleinbetrieben spielen.

149. Ein weiterer Schritt in Richtung Verhängung von formellen Zwangsmaßnahmen wegen Nichteinhaltung von Vorschriften könnten entsprechende Verwarnungen sein, mit dem Hinweis, dass eine fortgesetzte Nichterfüllung der Vorschriften die Verhängung von maßgeschneiderten Strafmaßnahmen nach sich ziehen würde. Ein solcher Ansatz wird von den Philippinen in Bezug auf Kleinbetriebe angewendet. Diese Strategie würde in Fällen angewendet werden, in denen Aufklärung und Überwachung keine Verhaltensänderung bewirkt haben. Solche Verwarnungen könnten mit der Unterstützung von Arbeitgebern verknüpft werden, um sie zur Einhaltung von Vorschriften zu befähigen.

150. Maßgeschneiderte Zwangsmaßnahmen gestatten es den staatlichen Arbeitsverwaltungen, KKUs Zwangsmaßnahmen wegen Nichteinhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften aufzuerlegen, aber in einer Weise, die den Betrieben einen Anreiz und die Kapazität verschafft, die gesetzlichen Anforderungen einzuhalten. Ein interessanter Ansatz zu Abhilfestrategien zur Durchsetzung der Rechtsvorschriften in Kleinstunternehmen wurde im Jahr 2001 in Chile mit der Reform der Arbeitsgesetzgebung eingeführt. Ein Betrieb mit weniger als zehn Arbeitnehmern, der erstmals in einem Jahr gegen die Arbeitsgesetzgebung verstoßen hat, kann die Geldstrafe gegen die Beteiligung an einem obligatorischen Schulungslehrgang tauschen. Dieser Ansatz geht von der Annahme aus, dass die Nichteinhaltung von Vorschriften in KKUs in vielen Fällen auf mangelnde Kenntnisse und Informationen statt auf bösen Glauben zurückzuführen ist. Eine erste Folgenabschätzungsstudie lässt auf einen etwas höheren Grad der Einhaltung des Arbeitsrechts unter Absolventen des Schulungslehrgangs als unter einer Kontrollgruppe, die ihre Buße zahlte, schließen<sup>48</sup>.

151. Strafmaßnahmen schließlich wären höchstwahrscheinlich mit rechtlichen Schritten einer staatlichen Arbeitsverwaltung verbunden, die zur Verhängung von in der Arbeitsgesetzgebung vorgesehenen Zwangsmaßnahmen gegen ein zuwiderhandelndes KKU führen würden. Wenngleich Strafmaßnahmen die Spitze der Durchsetzungspyramide bilden, trägt die Tatsache, dass sie den zuständigen Stellen zur Verfügung stehen, zur Wirksamkeit anderer Strategien in der Pyramide bei.

---

<sup>48</sup> Dies spiegelt wahrscheinlich die Tatsache wider, dass die Folgenabschätzung viele Stichprobenbetriebe umfasste, die die Schulung während der allerersten Monate der Laufzeit des Programms absolvierten, als die Schulungsinhalte noch weniger gefestigt waren, als dies heute der Fall ist. Siehe L. Montero et al.: *Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de la legislación laboral en micro empresas*, IAO, Santiago, 2006.

## Kapitel 6

---

### Nachhaltige Integration von Märkten durch Handel und Wertschöpfungsketten

152. Eine der ältesten Erkenntnisse der Ökonomie lautet, dass die Marktgröße eine wesentliche Determinante des Potenzials von Unternehmen ist, zu wachsen und Größenvorteile zu nutzen. Die Möglichkeiten von Ländern, eine stärker diversifizierte, wettbewerbsfähigere und produktivere Volkswirtschaft zu schaffen und damit einen höheren Lebensstandard zu erzielen, werden ebenfalls stark beeinflusst von der Größe des Marktes, zu dem sie Zugang haben. Dies ist der hauptsächliche wirtschaftliche Grund, weshalb sich viele Länder seit dem 19. Jahrhundert ausdrücklich um eine Erweiterung ihrer Märkte und eine Steigerung der Nachfrage durch Integration in größere Märkte bemüht haben. In den Anfangsstadien ihrer Entwicklung verfolgten viele Länder eine protektionistische Politik oder suchten Industrialisierung und Diversifizierung durch eine so genannte Industrialisierung durch Importsubstitution zu betreiben, mit unterschiedlichem Erfolg. In den vergangenen Jahrzehnten ist jedoch eine zunehmende Tendenz der Länder zu einer stärkeren Eingliederung ihrer Volkswirtschaften in die Weltwirtschaft als strategisches Schlüsselziel ihrer Wachstums- und Entwicklungspolitik zu verzeichnen gewesen. Die Länder haben vielfältige Wege zur Erweiterung der Märkte beschritten, je nach den anfänglichen Bedingungen und dem Entwicklungsstadium: einseitige Handelsliberalisierung; multilaterales Engagement im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT) oder der Welthandelsorganisation seit deren Gründung im Jahr 1994; regionale Integration; und in letzter Zeit vermehrt durch bilaterale Handelsvereinbarungen<sup>1</sup>. In der Tat sind multilaterale und regionale Handelsverhandlungen eine der Haupttriebkraft der Globalisierung gewesen. Die oben erwähnten Wege sind in unterschiedlichem Ausmaß mit Exportförderung und Bemühungen um die Anziehung von Investitionen sowie mit angebotsseitigen Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit verbunden worden.

153. Zweck dieses Kapitels ist es, Wege aufzuzeigen, wie Handel, Marktintegration und globale Wertschöpfungsketten genutzt werden können, um das Wachstum nachhaltiger Unternehmen und damit produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit zu unterstützen. Das Schwergewicht liegt auf drei Hauptfragen: 1) Handels- und Integrationstendenzen und -politiken und die Chancen und Risiken, die sie für die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze mit sich bringen; 2) die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Integration von Kleinst-, Klein- und mittleren Unternehmen in globale Lieferketten; und 3) Tendenzen in Bezug auf Initiativen und Politiken im Bereich des ethischen und fairen Handels zur Förderung gerechterer Lieferketten.

---

<sup>1</sup> J.M. Salazar-Xirinachs: „Proliferation of subregional trade agreements in the Americas: An assessment of key analytical and policy issues“, in *Journal of Asian Economics*, Bd. 13, Ausgabe 2 (März-April, 2002).



154. Wie wichtig es ist, gute Governance auf die internationale Ebene auszudehnen, wurde in der Ministererklärung des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC) der Vereinten Nationen über die Schaffung voller und produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit für alle zum Ausdruck gebracht:

Wir unterstreichen, dass gute Governance auf der internationalen Ebene eine wesentliche Voraussetzung für die Erzielung nachhaltiger Entwicklung ist. Um ein dynamisches und förderliches internationales Wirtschaftsumfeld sicherzustellen, ist es wichtig, eine globale Wirtschaftsführung zu fördern, indem die internationalen Finanz-, Handels-, Technologie- und Investitionsmuster angegangen werden, die Auswirkungen auf die Entwicklungsaussichten von Entwicklungsländern haben. Zu diesem Zweck sollte die internationale Gemeinschaft alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen ergreifen, darunter Unterstützung für strukturelle und makroökonomische Reformen, eine umfassende Lösung des Problems der Auslandsverschuldung und Verbesserung des Marktzugangs von Entwicklungsländern<sup>2</sup>.

## Handel und nachhaltige Wirtschaftsintegration

155. Infolge einer Verbindung von technologischen Faktoren und größeren Handelsmöglichkeiten hat der Welthandel während der vergangenen zehn Jahre (1995-2005) um nahezu 6 Prozent pro Jahr zugenommen, fast doppelt so stark wie das globale BIP-Wachstum. Längerfristig gesehen stieg das Verhältnis der Weltausfuhren von Waren und Dienstleistungen zum BIP von 13,5 Prozent im Jahr 1970 auf 32 Prozent im Jahr 2005, und in allen größeren Regionen überstieg das Wachstum des Handels das Wachstum der Produktion. Die ADI-Ströme sind seit den achtziger Jahren ebenfalls stark gestiegen: Anfang der achtziger Jahre bewegten sich die globalen jährlichen ADI-Ströme um 55 Milliarden US-Dollar; sie erreichten 200 Milliarden US-Dollar im Zeitraum 1990-94, kletterten auf einen Spitzenwert von 1.300 Milliarden US-Dollar im Jahr 2000 und beliefen sich im Zeitraum 2004-05 auf 900 Milliarden US-Dollar<sup>3</sup>. Eine erhebliche Ausweitung der Exporte und Investitionen folgte auch auf die Umsetzung einer Reihe regionaler und bilateraler Handelsvereinbarungen, doch hängen, wie weiter unten gezeigt wird, positive Handelseffekte und ihre Größenordnung von den landesspezifischen Verhältnissen ab, und es stellen sich stichhaltige Fragen hinsichtlich der Voraussetzungen, die erforderlich sind, damit die Ausweitung der Exporte und Investitionen sich umfassend auf die Entwicklung auswirkt, und hinsichtlich dessen, was Länder tun müssen, um den Nutzen zu maximieren und die Kosten zu minimieren. Ein hervorstechendes Merkmal der neueren globalen Handelsentwicklungen ist natürlich das Auftreten von China und Indien als bedeutende Handelsländer, sowohl als Exporteure von Fertigwaren bzw. Dienstleistungen und zunehmend auch als Importeure von Rohstoffen, Waren und anderen Gütern und Dienstleistungen.

156. Allgemein gesehen weisen Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspraxis auf eine Reihe von Wegen hin, wie Handels- und Wirtschaftsoffenheit das Wachstum der Einkommen, der Beschäftigung und des Lebensstandards fördern kann: verstärkte Spezialisierung je nach dem komparativen Vorteil; größere Nutzung von Größenvorteilen und Steigerung der Erträge; Einfuhr von Ideen, Wissen und technologischen Kapazitäten, einschließlich des Nutzens aus der Beschleunigung des Lernens und einer größeren Vielfalt von

---

<sup>2</sup> Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen (ECOSOC): *Draft ministerial declaration of the High-level Segment on „Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all, and its impact on sustainable development“*, E/2006/L.8, Abs. 15.

<sup>3</sup> UNCTAD: *World investment report 2005* (New York, Vereinte Nationen, 2005).

technologischen Inputs; positive Auswirkungen des verstärkten Wettbewerbs auf die Produktivität; und sogar Verbesserung der Wirtschaftsleistung durch Stärkung der Institutionen und Regelungsrahmen. Der Prozess der wirtschaftlichen Umgestaltung, der durch die wirtschaftliche Integration mit größeren Märkten hervorgerufen worden ist, kann aber auch negative Auswirkungen haben wie beispielsweise: Arbeitsplatzverlagerung und beschleunigte Beschäftigungsumwälzung; schnelleres Sterben nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen; geringere Arbeitsplatzqualität; größere Armut und Informalität; sowie zunehmende Einkommens- und Lohnungleichheit. Da moderne Handelsverhandlungen über Maßnahmen an den Grenzen hinausgehen und eine Reihe von Bereichen berühren, die inländischer Regulierung unterliegen, stellen sich auch Fragen dahingehend, wie diese Regelungen „entwicklungsfreundlich“ gestaltet werden können, wie „intrusiv“ Handelsvereinbarungen in diesen neuen Bereichen sein sollten und welche Auswirkungen sie auf den inländischen Politikspielraum haben.

157. Welche Bilanz positiver und negativer Effekte sich in der Praxis aus einem verstärkten Handel und einer größeren Offenheit ergeben kann, ist daher eine empirische Frage, die von einer Reihe von landesspezifischen (und vereinbarungsspezifischen) Schlüsselfaktoren abhängt: 1) Tempo und Abfolge der Handelsliberalisierung; 2) die grundlegenden angebotsseitigen oder Wettbewerbsbedingungen der Volkswirtschaft, die das Ausmaß beeinflussen, in dem die Unternehmen in der Volkswirtschaft die neuen Marktzugangschancen, die durch den Handel eröffnet werden, nutzen können, und das Ausmaß, in dem Investitionen aufgrund größerer Offenheit des Handels zunehmen können; 3) die Qualität des sozialen Dialogs und der wirtschaftlichen und sozialen Governance, so dass Länder die erforderlichen ergänzenden Maßnahmen treffen können, um von dem freieren Handel zu profitieren und die Anpassungskosten abzuschwächen; 4) insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen die Verfügbarkeit von Hilfe und anderen Mitteltransfers, nicht nur um die Handelsanpassung zu erleichtern, sondern auch um die Kosten für die Entwicklung internationaler Wettbewerbsfähigkeit leichter zu verkraften.

158. In Anbetracht dieser vielfältigen Faktoren, die die tatsächlichen Ergebnisse beeinflussen, sowie der unterschiedlichen Landeserfahrungen und der ungleichen Verteilung der Kosten oder Vorteile des Handels zwischen und innerhalb Ländern gehen die Auffassungen darüber auseinander, wie die mit der Handelsintegration verbundenen potenziellen Vorteile am besten genutzt und die Kosten minimiert werden können<sup>4</sup>. Es ist nicht leicht, das Geflecht der recht komplizierten Beziehungen zwischen Handelspolitik, Wachstum, Beschäftigung, Arbeitsplatzqualität, Löhnen, Armut, Ungleichheit und Anpassungspolitiken zu entwirren. Zu diesen Themen liegt ein umfangreiches Schrifttum vor, das vor kurzem in einem sehr nützlichen gemeinsamen IAO-WTO-Papier überprüft worden ist<sup>5</sup>.

159. Was beispielsweise die Beziehung zwischen Handel und Wachstum angeht, so haben etliche Forscher unter Verwendung unterschiedlicher Ansätze positive Korrelationen zwischen Wachstum und Handel oder Wirtschaftsoffenheit oder Handelslibera-

<sup>4</sup> Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung : *Eine faire Globalisierung – Chancen für alle schaffen* (Genf, IAA, 2004); J. Stiglitz: *Making globalization work* (New York, W.W. Norton, 2006); und M. Wolf: *Why globalisation works* (New Haven, Yale University Press, 2004).

<sup>5</sup> IAO-WTO: *Trade and employment: Challenges for policy research*, eine gemeinsame IAO-WTO-Studie (erscheint demnächst, 2007).

lisierung ermittelt <sup>6</sup>. Die Methodologie und Auslegung dieser länderübergreifenden empirischen Untersuchungen sind jedoch Gegenstand einer andauernden wissenschaftlichen Debatte <sup>7</sup>. Manche Wirtschaftswissenschaftler sind skeptisch sowohl hinsichtlich der Ergebnisse als auch der Fortschritte, die anhand weiterer länderübergreifender empirischer Untersuchungen erzielt werden können, ohne ein besseres theoretisches Verständnis dessen zu haben, wie Handel und Handelspolitik sich auf die Gesamtfaktorproduktivität, das Einkommensniveau und das Wachstum auswirken <sup>8</sup>. Diese Skepsis rührt nicht so sehr von der Missbilligung der grundlegenden These her, dass Wirtschaftsoffenheit das Wachstum fördert, sondern von den Beschränkungen in Methoden länderübergreifender Untersuchungen, denen es an einem besseren Verständnis und einer besseren Bestimmung der Kausalzusammenhänge und Mechanismen fehlt <sup>9</sup>.

160. Was die Frage der nachhaltigen Unternehmen und der damit verbundenen Beschäftigung angeht, so kann Handelsintegration den Prozess der „schöpferischen Zerstörung“ beschleunigen. Genau dieser Prozess ist der Kern der potenziellen Vorteile, aber auch der Kosten des Handels. Hier sollte nicht nur dem einzelnen Unternehmen oder sogar Sektor, sondern den Nettogesamtauswirkungen in der Volkswirtschaft Beachtung geschenkt werden. Was beispielsweise die Wechselbeziehung zwischen Handel und Beschäftigung angeht, so kommt die gemeinsame IAO-WTO-Studie zu dem Ergebnis, dass die große Anzahl von empirischen Untersuchungen, die sich mit dieser Frage beschäftigen, wohl keine klare Aussage zulässt. Die einzige allgemeine Schlussfolgerung, die sich vielleicht rechtfertigen lässt, ist die, dass die Beschäftigungseffekte von einer Vielzahl von landesspezifischen Faktoren abhängig sind. So kommt eine Studie zu dem Ergebnis, dass zeitweilige Erhöhungen der Arbeitslosigkeit nach Handelsreformen

<sup>6</sup> Siehe R. Levine und D. Renault: „A sensitivity analysis of cross-country growth regressions“, in *American Economic Review*, Bd. 82, Ausgabe 4, Sept. 1992, S. 942-963; J. Sachs und A. Warner: „Economic reform and the process of global integration“, in *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1995, S. 1-118; X. Sala-i-Martin: „I just ran two million regressions“, in *American Economic Review*, Bd. 87, Ausgabe 2, Mai 1997, S. 178-183; J. Frankel und D. Romer: „Does trade cause growth“, in *American Economic Review*, Bd. 89, Ausgabe 3, S. 379-400, Juni 1999; und D. Irwin und M. Tervio: *Does trade raise income? Evidence from the twentieth century*, National Bureau of Economic Research Working Paper Series Nr. 7745, Juni 2000 (<http://www.nber.org/papers/w/7745>).

<sup>7</sup> F. Rodrigues und D. Rodrik: *Trade policy and economic growth – A skeptic's guide to the cross-national evidence, 1999* (<http://ksghome.harvard.edu/drodrik.academic.ksg/skeptici299.pdf>); und D. Rodrik: *Development strategies for the next century* (Cambridge, Harvard University Press, 2000) sind skeptisch hinsichtlich der Schlüssigkeit einiger dieser Ergebnisse in Bezug auf die Beziehung zwischen Offenheit des Handels und Wachstum. C. Jones: „Comment on Rodrigues und Rodrik: *Trade policy and economic growth – A skeptic's guide to the cross-national evidence*, in *Macroeconomics Annual*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MIT, 2000, kommt jedoch, ausgehend von handelspolitischen Variablen, zu dem Ergebnis, dass Handelsbeschränkungen dem langfristigen Wachstum praktisch immer schaden, obgleich die Größenordnung der Auswirkungen nicht sicher ist. Wie Rodrik feststellt, „die richtige Schlussfolgerung, die daraus gezogen werden muss ..., lautet nicht, dass Handelsprotektionismus in der Regel Handelsliberalisierung vorgezogen werden sollte. Der springende Punkt ist lediglich, dass die Vorteile der Handelsoffenheit nicht überbewertet werden sollten“. Rodrik, 2001, S. 39.

<sup>8</sup> Siehe R.N. Cooper: „Growth and inequality – The role of foreign trade and investment“, in *Annual World Bank Conference on Development Economics 2001/2002*, herausgegeben von B. Pleskovic und N. Stern (Oxford, Weltbank/Oxford University Press, 2002); P. Klenow und A. Rodriguez-Clare: „Economic growth – A review essay“, in *Journal of Monetary Economics*, Bd. 40, Nr. 3, 1997, S. 597-618; A. Rodriguez-Clare: „Comment“, in *Annual World Bank Conference on Development Economics 2001/2002*, herausgegeben von B. Pleskovic und N. Stern (Oxford, Weltbank/Oxford University Press, 2002).

<sup>9</sup> J.M. Salazar-Xirinachs: „Economic integration and trade negotiations in Latin America and the Caribbean at the turn of the century“, in Ana Margheritis (Hrsg.): *Latin American democracies in the new global economy* (Miami, North-South Center Press, Universität von Miami, 2003).

in vielen Entwicklungsländern beobachtet worden sind, sie stellt aber auch fest, dass die Arbeitslosenraten in offeneren Volkswirtschaften offenbar nicht systematisch höher sind<sup>10</sup>. Untersuchungen der Beschäftigungseffekte im verarbeitenden Gewerbe Kanadas nach Abschluss der Freihandelsvereinbarung zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten sind zu dem Ergebnis gekommen, dass in Kanada in den ersten fünf Jahren 390.600 Arbeitsplätze verloren gingen, eine niederschmetternde Zahl, die Untersuchungen zeigen aber, dass diese Arbeitsplatzverluste hauptsächlich auf die Wirtschaftsrezession in den Vereinigten Staaten und in Kanada zurückzuführen waren<sup>11</sup>. Nach Berücksichtigung der Rezession zeigt sich, dass die durch die Freihandelsvereinbarung vorgeschriebenen Zollsensungen für zwischen 15 und 30 Prozent der während des Zeitraums verloren gegangenen Arbeitsplätze verantwortlich waren. Der Anpassungsprozess dauerte sieben Jahre. Während dieser Zeit wechselten viele Arbeitnehmer auf Arbeitsplätze im Bereich der Fertigung hochwertiger Erzeugnisse, während gleichzeitig dramatische Produktivitätssteigerungen bei der Fertigung preiswerter Erzeugnisse zu verzeichnen waren. Beide Aspekte spiegeln bedeutende langfristige Effizienzgewinne aus dem Handel wider.

161. Trotz der bedeutenden Öffnung des Handels in den vergangenen Jahrzehnten, einschließlich derjenigen, die durch die Uruguay-Runde bewirkt worden ist, gibt es in vielen Ländern nach wie vor ein hohes Schutzniveau. So sind beispielsweise die durchschnittlichen Agrarzölle in Industrieländern zwei- bis viermal höher als die Zölle auf Fertigwaren. Zollkontingente, Zollspitzen und Zölle, die mit dem Grad der Verarbeitung steigen (Zollabstufung), schränken die Möglichkeit einer Ausweitung der Exporte von Schlüsselprodukten, bei denen etliche Länder über einen komparativen Vorteil verfügen, ebenfalls stark ein. Die Auswirkungen von Agrarsubventionen, insbesondere einiger OECD-Länder, sind ebenfalls gut dokumentiert. Auch in vielen Entwicklungsländern ist das Schutzniveau hoch, sowohl im verarbeitenden Gewerbe als auch in der Landwirtschaft, und erhebliche Gewinne für andere Entwicklungsländer gehen Schätzungen zufolge auf das Konto eines niedrigeren Schutzes in Entwicklungsländern. Die Weltbank hat folgendes geschätzt: „Eine ernsthafte Vereinbarung zum Abbau des Einfuhrschutzes würde den Armen der Welt Vorteile verschaffen, die weit über diejenigen hinausgehen, die vom derzeitigen Niveau der Entwicklungshilfe erwartet werden können“<sup>12</sup>. In einem jüngsten Evaluierungsbericht der Weltbank wird vor übertrieben optimistischen Schätzungen der Auswirkungen der Handelsliberalisierung auf die Verringerung von Armut gewarnt<sup>13</sup>.

162. All dies bedeutet, dass die Doha-Runde einen bedeutenden Beitrag zum Wachstum nachhaltiger Unternehmen und zur Verringerung der Armut weltweit leisten kann. Eine Reihe von Institutionen und Forschern haben Schätzungen der Nutzeffekte eines erfolgreichen Abschlusses der Runde in Bezug auf die Expansion des Handels und den Abbau

<sup>10</sup> M. Rama: *Globalization and workers in developing countries*, Policy Research Working Paper Nr. 2958 (Washington, Weltbank, 2003).

<sup>11</sup> N. Gaston und D. Trefler: „The labour market consequences of the Canada-US Free Trade Agreement“, in *Canadian Journal of Economics*, Bd. 30, Ausgabe 1, S. 18-41, Febr. 1997; G. Trefler: *The long and short of the Canada-US Free Trade Agreement*, NBER Working Paper Nr. 8293, 2001.

<sup>12</sup> Weltbank: *Global economic prospects 2004 – Realizing the development promise of the Doha agenda* (Washington, Weltbank, 2004), S. 105.

<sup>13</sup> Independent Evaluation Group: *Assessing World Bank Support for Trade 1987-2004: An IEG evaluation*, Weltbank, 2006.

von Armut erstellt <sup>14</sup>. Es würde über den Rahmen dieses Kapitels hinausgehen, diesbezüglich näher auf Einzelheiten einzugehen; es sei lediglich darauf hingewiesen, dass ein Scheitern der Doha-Runde mit hohen Kosten und Risiken für die Weltwirtschaft verbunden wäre, zum Teil deshalb, weil das Schutz- und Subventionsniveau in bestimmten Sektoren wie der Landwirtschaft ziemlich hoch ist, und ein Scheitern der Doha-Runde würde bedeuten, dass vor allem vielen Entwicklungsländern diesbezüglich Vorteile entgehen würden, und zum Teil wegen der Gefahr eines Rückfalls in höheren Protektionismus.

163. Neben Zöllen sind auch andere Handelshemmnisse gut dokumentiert. Der Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen, die Überprüfung von Verfahren zur Anwendung von Produkt- und Fertigungsstandards und die Durchführung von Handelserleichterungs- und Zollreformprogrammen beispielsweise sind bedeutende Mittel zur Förderung einer stärkeren Handelsintegration und könnten von besonderer Bedeutung sein, um KMUs den Eintritt in den Handel zu ermöglichen. Dies hat besondere Bedeutung in Anbetracht einer Reihe von Tendenzen: Die starke Zunahme von Handelsvereinbarungen, die die Grenzformalitäten infolge der Zunahme unterschiedlicher Verfahrensanforderungen (beispielsweise Ursprungsregeln) zu komplizieren droht; unterschiedliche Produkt- und Fertigungsstandards, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Gesundheit zwar notwendig sind, aber ebenfalls nichttarifäre Handelshemmnisse schaffen können, die für Entwicklungsländer oder KMUs besonders beschwerlich sein können; die zusätzlichen Grenzformalitäten, die aufgrund der gestiegenen Sicherheitsbedrohungen seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 vorgeschrieben worden sind, stellen weitere schwerwiegende Hemmnisse für den ungehinderten Warenstrom über Grenzen hinweg dar <sup>15</sup>. Aufgrund all dieser und ähnlicher Hindernisse wird die Agenda für die Erleichterung des internationalen Handels zu einem bedeutenden Faktor bei der Verbesserung des internationalen Umfelds für die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen. Unternehmen, die sich weniger Hindernissen gegenübersehen, dürfte es leichter fallen, auf überseeischen Märkten Fuß zu fassen.

164. Viele der Hindernisse und Nutzeffekte im Handel über internationale Grenzen hinweg gelten auch für den grenzüberschreitenden Handel innerhalb von Ländern, insbesondere innerhalb großer Länder, in denen durch die Infrastruktur gegebene Hemmnisse und die Hindernisse im Zusammenhang mit den Formalitäten und Vorschriften, die mit dem Waren-, Kapital- und Personenverkehr über regionale Grenzen hinweg verbunden sind, für die Unternehmen und die Beschäftigung manchmal ebenso schwer und einschränkend sein können wie die Handelshemmnisse zwischen Ländern. Wie bei Verbesserungen des inländischen Geschäftsumfelds geht es bei den konkreten Maßnahmen, die Regierungen ergreifen können, um das Umfeld für grenzüberschreitende Geschäftstätigkeit zu verbessern, um den Abbau von Kosten und Risiken, ohne die Sozial- und Umweltschutzmaßnahmen zu unterlaufen, die Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Verbrauchern und Gemeinwesen gewährt werden müssen.

165. Wie oben festgestellt, ist eine neuere Handelstendenz die Zunahme bilateraler und subregionaler Handelsvereinbarungen sowie die Tatsache, dass viele von diesen nicht wie in der Vergangenheit zwischen Ländern mit vergleichbarem Entwicklungsstand,

---

<sup>14</sup> W. Cline: *Trade policy and global poverty* (Washington, Center for Global Development, Institute for International Economics, 2004), a.a.O.

<sup>15</sup> Weltbank: *Global economic prospects 2004*, a.a.O., Kap. 5, „Reducing trading costs in a new era of security“.

sondern zwischen entwickelten und Entwicklungsländern geschlossen werden. So haben die Vereinigten Staaten Vereinbarungen mit zahlreichen Ländern ausgehandelt, und die Europäische Union ist dabei, asiatischen, karibischen und pazifischen (AKP) Ländern gewährte einseitige Handelspräferenzen in wechselseitige Vereinbarungen umzuwandeln. Diese neue Generation von Vereinbarungen schließt in der Regel nicht nur markterweiternde Handelsliberalisierungsmaßnahmen an der Grenze ein, sondern auch Bereiche innerstaatlicher Rechtsetzung, einschließlich arbeits- und umweltrechtlicher Vorschriften. Daher wirken sich diese Vereinbarungen auf vielfältige Weise auf das Investitionsklima und das Umfeld für in Partnerländern tätige Unternehmen aus.

166. Die Einbeziehung arbeitsrechtlicher Vorschriften in viele dieser bilateralen Vereinbarungen der jüngsten Zeit bedeutet, dass sie ein wichtiges Element der sozialen Dimension des Handels umfassen: Achtung grundlegender Arbeitnehmerrechte und der internationalen Arbeitsnormen. Wie in den vorstehenden Absätzen dargelegt wird, umfassen die Herausforderungen für die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen und für die Schaffung von Arbeitsplätzen sowohl diese qualitative Dimension als auch eine sehr wichtige quantitative Dimension: Welches sind die Nettoauswirkungen der durch Handelsvereinbarungen bewirkten „schöpferischen Zerstörung“ in Bezug auf Unternehmen, die den Betrieb aufgeben (Zerstörung) gegenüber Neuinvestitionen und Neugründungen (schöpferisch) und in Bezug auf die damit verbundene Beschäftigungsumwälzung?

167. Nachhaltige Handelsintegration steht somit im Zusammenhang mit der Fähigkeit des Arbeitsmarkts, Unternehmen und der Volkswirtschaft als Ganzes eine flexible Anpassung an die neuen, durch den Handel bewirkten Wettbewerbsbedingungen zu ermöglichen und gleichzeitig den Arbeitnehmern einen angemessenen Schutz zu bieten. Die Auswirkungen und Möglichkeiten weisen in entwickelten und Entwicklungsländern ganz verschiedene Dimensionen auf. Man halte sich die folgende stilisierte Darstellung vor Augen. In entwickelten Ländern sind der soziale Schutz und die Sicherheitsnetze in der Regel besser ausgebaut als in Entwicklungsländern. Man kann daher davon ausgehen, dass ein verstärkter Einfuhrwettbewerb sich ähnlich auswirkt wie das Wachstum der Produktivität: Er bewirkt, dass Arbeitnehmer für Arbeit anderswo in der Volkswirtschaft zur Verfügung stehen. Wenn sozialer Schutz und Sicherheitsnetze vorhanden sind, sind die Arbeitnehmer geschützt und eher bereit, Arbeitsplatzwechsel zu akzeptieren. Wenn ein Investitionen förderliches Umfeld besteht, können Unternehmer freigesetzte Arbeitnehmer mit neuen Geschäftsideen und Investitionskapital zusammenführen und somit das Gesamtgeschäftsvolumen und den Gesamtwohlstand erhöhen. Die Produktion von Gütern und Dienstleistungen kann somit zusammen mit der Produktivität steigen, und der Beschäftigungsstand braucht nicht zu sinken. Dies ist der Tugendkreis, den Handels-, Wachstums- und Beschäftigungsstrategien zu erreichen trachten müssen. In einem „typischen“ Entwicklungsland funktioniert dieser Tugendkreis jedoch nicht so gut, oder er ist unterbrochen. Der soziale Schutz und die Sicherheitsnetze sind weniger gut entwickelt, so dass die Sicherheit der Arbeitnehmer eher an den jeweiligen Arbeitsplatz gebunden ist. Es besteht ein Arbeitskräfteüberschuss im Verhältnis zum vorhandenen Produktivkapital, so dass die Raten der Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und informellen Tätigkeit höher sind. Das unternehmerische Umfeld ist weniger förderlich, so dass es für Unternehmer schwerer ist, durch den Handel freigesetzte Arbeitnehmer mit neuen Investitionen zusammenzuführen. Und alle diese Schwierigkeiten werden durch Qualifikationsdefizite und -fehlanspassungen noch verschlimmert. Den vollen Nutzen aus dem Handel zu ziehen, erfordert daher in vielen Fällen einen „großen Schub“ in Bezug auf Investitionen in Infrastruktur, Bildung und Ausbildung sowie Maßnahmen zur Erleichterung der Anpassung und Minimierung ihrer Kosten, die einerseits Beschäfti-

gungsumwälzung und Deindustrialisierung umfassen können und andererseits Maßnahmen, um sicherzustellen, dass wirtschaftliche Chancen für Unternehmertum geschaffen werden, auch für niedrigere Einkommensgruppen, so dass Wachstum und Handelschancen auf einer ausgewogenen Entwicklung basieren<sup>16</sup>. Der Förderung nachhaltiger Unternehmen kommt unter diesen Umständen sogar noch mehr Bedeutung zu.

168. Wie in anderen Bereichen greifen die Ziele der nachhaltigen Entwicklung und der Förderung nachhaltiger Unternehmen im Kontext der wirtschaftlichen Integration stark ineinander. Es gibt viele konkrete Schritte, die die Regierungen unternehmen können, um nachhaltige Unternehmen im Kontext der Handelsintegration entsprechend dem in Kapitel 3 beschriebenen Paradigma 3 zu fördern: Verbesserung des unternehmerischen Umfelds und des Investitionsklimas; Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit; Unterstützung zur Steigerung der Qualität der Wertschöpfungskette (siehe den nächsten Abschnitt dieses Kapitels); Stärkung der Unternehmensdienstleistungen, insbesondere für KMUs; Verbesserung der Infrastruktur; und Verbesserung der Bildungs- und Ausbildungssysteme. Darüber hinaus vervollständigen eine aktive Arbeitsmarktpolitik und ein verstärkter sozialer Schutz ein Bündel elementarer Maßnahmen, die die Öffnung des Handels ergänzen und die unerlässlich sind, wenn die Handelsintegration sozial und wirtschaftlich nachhaltiger gestaltet werden soll.

169. Nach Auffassung etlicher Wirtschaftswissenschaftler schließlich kann es nur dann zu wirtschaftlicher Konvergenz (beim Einkommensniveau) kommen, wenn die Handelsvereinbarungen selbst oder parallele Anstrengungen substanzielle Mitteltransfers von den reicheren Ländern und Regionen zu den ärmeren umfassen, um die Lücken bei Infrastruktur, Bildung und Ausbildung, Institutionen und in anderen Bereichen zu schließen. Dies ist eine der Lehren der Europäischen Union und auch einer der Gründe, weshalb Diskussionen über den Aufbau von Handelskapazität oder „Hilfe für den Handel“ bei Handelsgesprächen so stark in den Vordergrund gerückt sind<sup>17</sup>. Natürlich werden Hilfe und internationale Ressourcentransfers nicht viel nützen, wenn die internen Verteilungsmechanismen (Steuerpolitik, Sozialpolitik) nicht gut funktionieren und wenn keine sozialen Sicherheitsnetze vorhanden sind.

170. Diese gewaltigen Herausforderungen lassen sich nur bewältigen, wenn dem sozialen Dialog eine Schlüsselrolle eingeräumt wird und wenn Regierungen und Sozialpartner in multilateralen Organisationen, Pakten und Foren mitwirken, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Handels- und Entwicklungsbelangen sicherzustellen.

---

<sup>16</sup> ECOSOC: *Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all and its impact on sustainable development*, Bericht des Generalsekretärs, Fachtagung 2006, Tagungsteil auf hoher Ebene, 24. Apr. 2006, E/2006/55, Abs. 15-24.

<sup>17</sup> L. Lopez Calva und N. Lustig: „Social protection and inclusive trade: Strengthening the sources of convergence in the FTAA“, in A. Estevadeordal, D. Rodrik, A. Taylor und A. Velasco (Hrsg.): *Integrating the Americas – FTAA and beyond* (Boston, David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University Press, 2004); J.M. Salazar-Xirinachs und J. Granados: „The US-Central America free trade agreement: Opportunities and challenges“, in J. Schott (Hrsg.): *Free trade agreements – US strategies and priorities* (Washington, Institute for International Economics, 2004).

## Eröffnung von Chancen für Kleinst-, Klein- und mittlere Unternehmen durch Steigerung der Qualität der Wertschöpfungsketten

171. Die Eingliederung von Kleinst-, Klein- und mittleren Unternehmen in globale Lieferketten wird durch ein offeneres Handelsregime erleichtert, das reicht aber nicht aus. Spezifische Förderungsmaßnahmen sind ebenfalls wichtig. Eine Wertschöpfungskette wird durch eine Reihe von Unternehmen und ihre Interaktionen gebildet, die ein Produkt (oder eine Dienstleistung) vom Rohstoff zum Endverbraucher bringen<sup>18</sup>. Dynamische Wertschöpfungskettensysteme wachsen und beziehen ständig neue Unternehmen ein, so dass immer mehr Arbeitsplätze, Einkommen und Vermögenswerte geschaffen werden. So besitzen Wertschöpfungsketten erhebliches Potenzial zur Integration von Kleinst-, Klein- und mittleren Unternehmen in nationale und globale Produktionssysteme. Die Schaffung von Wertschöpfungsketten bildet einen wesentlichen Bestandteil von Strategien zur Entwicklung des privaten Sektors, von Exportförderungsstrategien bis zu Strategien zur lokalen Wirtschaftsentwicklung und zur Clusterbildung. Im Mittelpunkt der Entwicklung von Wertschöpfungsketten stehen Bemühungen zur Stärkung von wechselseitig nutzbringenden Verflechtungen zwischen Unternehmen, damit sie zusammenarbeiten, um Marktchancen zu nutzen.

172. Die meisten Wertschöpfungsketten-Initiativen arbeiten mit einer Reihe von Unternehmenstypen, um sowohl die vertikalen Verflechtungen – zwischen Unternehmen, die gegenseitig kaufen und verkaufen – als auch die horizontalen Verflechtungen – zwischen Unternehmen, die in der Wertschöpfungskette die gleichen Funktionen haben, zu stärken (siehe beispielsweise Kasten 6.3 und die nachstehenden Absätze über fair gehandelten Kaffee). Positive Ergebnisse stellen sich ein, wenn Verflechtungen stark vom Markt getrieben werden, viele Unternehmen in der Kette nachhaltig investieren und ein Marktsystem vorhanden ist, um verbesserte Modelle und Praktiken nachzuahmen. In eine Kette kann nicht durch Schieben Bewegung gebracht werden, sondern sie muss gezogen werden. In diesem Sinne wird sich ein Wertschöpfungskettensystem nur dann entwickeln, wenn es an eine starke Verbrauchernachfrage gekoppelt ist. Außerdem florieren Wertschöpfungsketten, wenn Unternehmen in der Kette zusammenkommen, um sich unter Anwendung einer gemeinsamen Wettbewerbsfähigkeitsstrategie selbst zu vermarkten.

173. Wertschöpfungsketten können über verschiedene Mechanismen organisiert werden. Es entstehen mehr und mehr Zwischenformen der industriellen Organisation, die Firmen in die Lage versetzen, die Vorteile der Spezialisierung mit einem Minimum an Produktionssteuerung zu verbinden. Der Begriff „Wertschöpfungsketten-Steuerung“ bezeichnet diese Zwischenformen. Dies bedeutet, dass einige Firmen in der Kette die Parameter festlegen und durchsetzen, nach denen sich die anderen in der Kette richten. Die Firmen, die die Parameter festlegen, heißen „Führungsfirmen“.

174. Neue Organisationsstrukturen von Wertschöpfungsketten schaffen große Bedrohungen für Entwicklungsländer, aber auch neue Chancen für einige der anpassungsfähigeren Wirtschaftsakteure. Empirische Beweise legen den Schluss nahe, dass die

<sup>18</sup> Die IAO und UNIDO haben sich bei der Entwicklung von Instrumenten und Leitfäden zur Analyse von Wertschöpfungsketten besonders hervorgetan. Siehe beispielsweise IAA: *A guide for value chain analysis and upgrading* (Genf, IAA, 2006); H. Schmitz: *Value chain analysis for policy-makers and practitioners* (Genf, IAA, 2005); und UNIDO: *Integrating SMEs in global value chains – Towards partnership for development* (Wien, UNIDO, 2001).



Bedrohungen sehr viel größer und die Chancen geringer sind, wenn die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Unternehmenssektoren weit hinter internationalen Standards zurückbleibt.

175. Bedrohungen. Eine erste Bedrohung ergibt sich aus der Tatsache, dass Führungsfirmen fast ausschließlich in OECD-Ländern ihren Sitz haben und verwurzelt sind. Wenn Führungsfirmen als Innovatoren und Steuerer globaler Produktionsnetzwerke an Bedeutung zunehmen und nachrangige Unternehmen zu Vorgaben-Empfängern werden, die von wichtigen Prozessen im Zusammenhang mit der Schaffung immaterieller Werte ausgeschlossen sind, dann kommt es zu einer Verlagerung von Macht und wahrscheinlich von Wertschöpfung weg von Entwicklungsländern. Andererseits kommen Führungsfirmen zunehmend aus einer Reihe von aufstrebenden Volkswirtschaften. Zweitens kann die zunehmende Bedeutung von wissensintensiven Faktoren (z. B. Konzeption und Markenführung) dazu führen, dass die Ungleichgewichte zwischen Entwicklungs- und entwickelten Ländern sowie innerhalb dieser Länder größer werden. Durch erfolgreiche Produktinnovationen und Markenstrategien verlagern sich Erträge und Verhandlungsmacht zum Innovator oder Markeneigentümer. In armen Ländern gibt es nur wenige differenzierte Industrie-Cluster, die wissensintensiven Produktionen strategische Unterstützung leisten können. Drittens führen steigende Größenerfordernisse und zunehmende Marktkonsolidierung dazu, dass die Eintrittsbarrieren für kleinere Firmen höher sind und sich die Zahl der Märkte verringert, in denen sie ihre Erzeugnisse verkaufen können. Kleine, weniger leistungsfähige Firmen werden oft verdrängt. Die lokalen Märkte, in denen die mit der Erfüllung von Vorschriften verbundenen Herausforderungen und Kosten noch niedrig sind, werden wahrscheinlich schrumpfen und durch ein Überangebot und niedrige Margen gekennzeichnet sein. Viertens erhöhen sich in dem Maße, wie Führungsfirmen (aber auch Regierungen und Verbraucherverbände) strengere Anforderungen durchsetzen, die Eintrittsbarrieren. Zulieferfirmen haben die Kosten der Einhaltung von Sozial-, Umwelt-, Hygiene- und sonstigen Vorschriften zuzüglich der erforderlichen Zertifizierungsverfahren und Kundenaudits zu tragen. Dies dürfte zur Verdrängung kleinerer, weniger konkurrenzfähiger Zulieferfirmen und Standorte führen.

176. Chancen. In dem Maß, wie Führungsfirmen systematisch ihre Funktionen unterteilen, ihre internen Unternehmensstrukturen reorganisieren, sich auf Kernkompetenzen konzentrieren und Nebenaufgaben und -funktionen auslagern, eröffnen sich für Entwicklungsländer neue Chancen. Die räumliche Verlagerung von Produktionsprozessen entsprechend den spezifischen Anforderungen jeder Produktionsstufe kommt in erster Linie Entwicklungsländern zugute, wenn sie in der Lage sind, eine Spezialisierung ausfindig zu machen, in der sie konkurrieren können, und die erforderlichen Verbindungen mit der Weltwirtschaft zu schaffen. Beispielsweise ermöglichen es neue Informations- und Kommunikationstechnologien Firmen in Entwicklungsländern, Aufträge in neuen Bereichen wie Backoffice-Dienstleistungen an Land zu ziehen. Da Führungsfirmen außerdem immer mehr daran gelegen ist, eine zuverlässige Versorgung unter Einhaltung aller Arten von Normen sicherzustellen, ist mehr Wissenstransfer vonnöten. Empirische Beweise lassen eine Vielfalt von einschlägigen Lernprozessen unter Lieferanten aus Entwicklungsländern in globalen Produktionsnetzwerken erkennen. Die erfolgreiche Übernahme von Normen ist ein bedeutendes Mittel zur industriellen Modernisierung, ein Mittel, das Firmen zum Teil vor kostengünstigeren Wettbewerbern schützt, die nicht in der Lage sind, die Normen zu erfüllen.

177. Die Wertschöpfungsketten-Entwicklung erkennt laufende strukturelle Veränderungen und passt die Unterstützungspolitik entsprechend an. Das Verhalten von Wirtschaftsakteuren, beispielsweise ihre Entscheidungen über Eigenfertigung oder Fremd-

bezug, ihre Bereitschaft, Waren lokal oder im Ausland zu beschaffen, ihre Entscheidung, über anonyme Märkte oder an Stammkunden zu verkaufen, usw. wird immer von einer Vielzahl allgemeiner Politiken beeinflusst. Daher ist es nützlich, zwischen *allgemeinen Politiken zur Entwicklung des privaten Sektors mit Auswirkungen auf Wertschöpfungsketten* und *spezifischen Tätigkeiten zur Unterstützung von Wertschöpfungsketten* zu unterscheiden. Man muss sich jedoch darüber im klaren sein, dass allgemeine und spezifische Politiken sich auf vielfältige Weise gegenseitig beeinflussen, was einen integrierten Politikansatz erfordert. Die nachstehenden allgemeinen Politiken sind für inländische Verflechtungen zwischen Unternehmen relevant, wenngleich sie die Schaffung von Verflechtungen nicht direkt angehen.

178. Politische Maßnahmen, die darauf abzielen, das unternehmerische Umfeld zuverlässiger, transparenter und weniger bürokratisch zu gestalten, tragen zur Integration von Wertschöpfungsketten bei. Wenn beispielsweise aufgrund von Mängeln des Rechtssystems Eigentumsrechte nicht gewährleistet oder Verträge nicht durchgesetzt werden können, werden Unternehmer zwischenbetriebliche Transaktionen soweit wie möglich reduzieren. Desgleichen können unnötige bürokratische Verfahren und hohe Verwaltungskosten für die Registrierung von kleinen Unternehmen die Armen von einer Geschäftstätigkeit ausschließen oder sie dazu veranlassen, weiterhin informell tätig zu sein, wodurch geschäftliche Verflechtungen mit dem formellen Sektor erschwert werden.

179. Die Handels- und Investitionspolitik ist weitgehend maßgeblich dafür, inwieweit Entwicklungsländer von Auslagerungen profitieren. Standorte, die internationale Offshore-Investitionen anziehen wollen, müssen die Handelskosten niedrig halten. Andererseits haben billige Einfuhren, insbesondere von leicht-industriellen Fertigwaren, lokale Industriezweige in vielen Entwicklungsländern rund um den Globus ruiniert. Die globale Expansion großer Einzelhandelsketten wirkt sich ebenfalls stark auf lokale Ketten aus. Obschon protektionistische Handelspolitiken sich auf Innovationen und das Produktivitätswachstum hemmend auswirken, gibt es starke Argumente für eine sorgfältige Planung des Zeitpunkts und der Abfolge von Liberalisierungsmaßnahmen. Insbesondere in sehr benachteiligten am wenigsten entwickelten Ländern sind möglicherweise Maßnahmen zum Schutz von Wirtschaftstätigkeiten erforderlich, die für den Lebensunterhalt der Armen von großer Bedeutung sind.

180. Die Steuerpolitik spielt ebenfalls eine große Rolle. In den meisten Entwicklungsländern entzieht sich ein sehr großer Teil der KMUs der Besteuerung. Firmen, die bei den Steuerbehörden nicht registriert sind, erfüllen normalerweise nicht die Voraussetzungen für reguläre Lieferkettenbeziehungen. Eine Verbreiterung der Steuerbasis bei gleichzeitiger Beibehaltung einer geringen steuerlichen Belastung von Kleinst- und Kleinbetrieben ist daher ein wichtiger Schritt, um informelle Firmen zu legalisieren und so dafür zu sorgen, dass sie als Lieferkettenpartner in Frage kommen. Auch Umsatzsteuern wirken sich zum Nachteil einer zwischenbetrieblichen Spezialisierung aus, wenn sie nicht den Abzug von Steuern ermöglichen, die bereits auf früheren Stufen der Wertschöpfungskette gezahlt worden sind. Mehrwertsteuern sind daher der zwischenbetrieblichen Spezialisierung zuträglich.

181. Weitere allgemeine Politiken, die sich auf die Neigung zur Schaffung von zwischenbetrieblichen Verflechtungen auswirken, sind Weiterbildungs- und Innovationspolitiken, finanzielle und nicht finanzielle Unternehmensdienstleistungen, Clusterpolitiken usw. Ansätze zu integrierten Wertschöpfungsketten müssen diese Politiken daher berücksichtigen. Spezifische Tätigkeiten zugunsten von KKMU-Wertschöpfungsketten umfassen dagegen all jene Maßnahmen, die unmittelbar auf einer oder mehreren

Stufen der Wertschöpfungskette greifen und die Interaktionsformen innerhalb der jeweiligen Kette beeinflussen. Dazu gehören:

- i) **Sensibilisierung und Zusammenführung.** Die Schaffung von Verflechtungen zwischen Betrieben wird durch mangelnde Markttransparenz behindert. Dies gilt insbesondere für KMUs, die mit den Erfordernissen regulärer Lieferantenbeziehungen oft nicht vertraut sind und möglicherweise keinen guten Überblick über potenzielle Käufer haben. Drei Instrumente können die Zusammenführung von potenziellen Kunden und Lieferanten fördern: Informations- und Motivationsveranstaltungen für Lieferanten; Programme für den Austausch von Zulieferungen; und Messen und Ausstellungen von Lieferanten.
- ii) **Verstärkung der Anstoßeffekte von Führungsfirmen.** Führungsfirmen tragen auf vielerlei Weise zur Entwicklung lokaler Unternehmen bei, bewusst und unbewusst, u.a. durch Erleichterung des Marktzugangs, Coaching und Mentoring, Finanzierung von Lieferantenentwicklungsprogrammen, Einführung von Normen oder Marken, die die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Lieferkette als Ganzes stärken, oder die Gründung neuer Unternehmen durch ehemalige Mitarbeiter.
- iii) **Manche Länder nutzen steuerliche und finanzielle Anreize, um Investoren zur Entwicklung lokaler Verflechtungen oder zur Verstärkung des Technologietransfers zu ermutigen.** In einigen Ländern können Aufwendungen für die Ausbildung von Mitarbeitern, die Entwicklung und Erprobung von Produkten und Fabrikaudits zur Sicherstellung der Qualität von Lieferantenprodukten von der Einkommensteuer abgezogen werden. Geber und internationale Organisationen können dazu beitragen, Bewertungsmaßstäbe für solche Politiken festzulegen, die für die Entwicklung von Wertschöpfungsketten günstigsten steuerlichen und finanziellen Anreizsysteme zu ermitteln und bei ihrer Umsetzung helfen.
- iv) **Wertschöpfungsketten-Finanzierung.** Die Integration in Wertschöpfungsketten erleichtert Lieferanten oft den Zugang zu Kredit. Dies kann unmittelbar geschehen, indem Geschäftspartner in der Wertschöpfungskette, wie Käufer oder Lieferanten von Vorleistungen, Kredit gewähren, oder mittelbar dadurch, dass die Firma für Kreditinstitute kreditwürdig wird, beispielsweise weil sichere Absatzkanäle als Sicherheit akzeptiert werden. Öffentliche Programme können dazu beitragen, sowohl die direkte als auch die indirekte Wertschöpfungsketten-Finanzierung zu verbessern. Unterstützungsagenturen können weiche Kreditlinien und Kreditgarantien für Entwicklungsbanken bereitstellen, um Verflechtungen zu fördern, und sie können zur Entwicklung von Finanzprodukten beitragen, die die Wertschöpfungsketten-Integration unterstützen, wie das Factoring. Geberorganisationen können auch den Vertragsanbau (outgrower schemes) als Form einer verbesserten Wertschöpfungsketten-Koordination fördern und damit eine direkte Kreditversorgung durch Käufer erleichtern.
- v) **Förderung von inklusiven Normen.** In letzter Zeit sind weltweit eine Vielzahl von Normen geschaffen und umgesetzt worden. Normen behandeln eine ganze Palette von Fragen, darunter Qualitätsmanagementverfahren und Produkteigenschaften sowie Sozial-, Umwelt-, Sicherheits- und Gesundheitsanliegen. Immer häufiger werden sie über Beziehungen im Rahmen von Wertschöpfungsketten durchgesetzt in Anbetracht dessen, dass der Endproduzent oder -vertreiber des jeweiligen Produkts für die Einhaltung der Vorschriften rechenschaftspflichtig ist und er daher ein starkes Interesse daran hat sicherzustellen, dass die Vorschriften auf den Vorstufen des Wertschöpfungsprozesses eingehalten werden. Öffentlichen Pro-

grammen fällt eine Rolle bei der Förderung von Normen als Mittel zur Wertsteigerung der Produktion der Armen zu.

## Fairer Handel und gerechtere Wertschöpfungsketten

182. Das globale Interesse für die Bedeutung des Handels als Mittel zur Schaffung von Wachstum und Entwicklung im Verein mit den anhaltenden Ungerechtigkeiten im globalen Handelssystem hat Nischenmärkte für fair gehandelte Güter und im Zusammenhang damit eine Bewegung für fairen Handel entstehen lassen, die ein Eintreten für Gerechtigkeit im Handel mit direkten Maßnahmen zur Entwicklung von Produkten und Märkten für fair gehandelte Güter verbindet<sup>19</sup>. Es gibt eine große Vielfalt von Organisationen für fairen Handel und damit zusammenhängender Zertifizierungsnormen und Kennzeichnungssysteme, die Grundprinzipien des fairen Handels werden jedoch in Kasten 6.1 dargelegt. Die meisten Organisationen für fairen Handel machen sich diese Grundsätze zu eigen und bemühen sich um die Unterstützung kommerziell solider, aber ethisch fundierter Beziehungen mit Kleinproduzenten an der Basis der Wertschöpfungskette. In manchen Fällen handelt es sich dabei weitgehend um eine Marketingbeziehung, in anderen Fällen bauen Organisationen für fairen Handel aber engere Partnerschaften mit Lieferanten auf und bemühen sich um die Stärkung von Produzentenverbänden durch maßgeschneiderte Geschäftsentwicklungsprogramme mit dem Ziel, deren Fähigkeit zur Wahrnehmung von Marktchancen zu verbessern. Solche Programme bieten in der Regel Information, Ausbildung, Rat und Unterstützung in vielen unterschiedlichen Bereichen wie Marktinformation, Finanzsysteme, Genossenschaftsmanagement, Produktentwicklung, Qualitätskontrollsysteme, Marktzugang und Finanzierung. Insbesondere bemühen sich Organisationen für fairen Handel darum, Gruppen von Kleinproduzenten durch die Ermittlung von neuen Marktchancen und die Entwicklung von neuen Marken auf der Grundlage fairen Handels besseren Zugang zu Märkten zu verschaffen, und manchmal stellen sie auch eine Exportfinanzierung für Produzenten bereit. Im wesentlichen vermitteln solche auf fairen Handel zielende Ansätze Erkenntnisse dahingehend, wie der Handel im allgemeinen nachhaltiger gestaltet werden kann, vor allem wenn er durch Kohärenz beispielsweise bei der Wettbewerbs-, Investitions- und Industriepolitik ergänzt wird. Indessen kann fairer Handel einen freieren Handel nur ergänzen, nicht aber ersetzen.

183. Organisationen für fairen Handel haben besonders große Erfolge bei der Vermarktung von Nahrungsmitteln wie Kaffee, Tee, Nüsse und Obst erzielt. Bei Kaffee – einem der weltweit am meisten gehandelten Erzeugnisse mit notorisch schwankenden Weltmarktpreisen – können eine Reihe von Organisationen für fairen Handel auf besonders große Erfolge verweisen, und er ist ein Maßstab dafür geworden, was es heißt, ein ethisch bewusster Konsument zu sein. So ist *Cafédirect* zur viertgrößten Röst- und Pulverkaffeemarke im Vereinigten Königreich aufgestiegen, mit einem rasch expandierenden Einzel- und Großhandelskundenstamm. Wie bei vielen Märkten mit einer globalen Lieferkette erhalten die Produzenten am Anfang der Kette normalerweise nur

<sup>19</sup> Siehe beispielsweise die International Fair Trade Association unter <http://www.ifat.org> und die Europäische Fair Trade Association unter <http://www.eftafairtrade.org>. Es gibt natürlich viele Unternehmen mit sozialen – sowie kommerziellen – Zielsetzungen, die Erzeugnisse international herstellen und/oder vermarkten, um benachteiligten Gruppen in Entwicklungsländern Nutzen zu bringen. Ein Beispiel ist Aarong, der Vermarktungszweig der großen bangladeschischen nichtstaatlichen Organisation BRAC – <http://www.brac-aarong.com>. Diese Unternehmen können unabhängig von der Mitgliedschaft in einer Vereinigung für fairen Handel operieren und bezeichnen sich nicht unbedingt als Organisationen für fairen Handel.

### **Kasten 6.1** **Die Grundsätze des fairen Handels**

Fairer Handel ist eine Handelspartnerschaft auf der Grundlage von Dialog, Transparenz und Achtung, die sich um größere Gerechtigkeit im internationalen Handel bemüht. Er trägt zu nachhaltiger Entwicklung bei, indem er marginalisierten Erzeugern und Arbeitskräften bessere Handelsbedingungen bietet und ihre Rechte gewährleistet – insbesondere im globalen Süden.

❑ **Schaffung von Möglichkeiten für wirtschaftlich benachteiligte Erzeuger**

Fairer Handel ist eine Strategie für Armutslinderung und nachhaltige Entwicklung. Sein Zweck ist es, Möglichkeiten für Erzeuger zu schaffen, die durch das herkömmliche Handelssystem wirtschaftlich benachteiligt oder marginalisiert worden sind.

❑ **Transparenz und Rechenschaftspflicht**

Fairer Handel beinhaltet transparente Management- und Geschäftsbeziehungen für einen fairen und respektvollen Umgang mit Handelspartnern.

❑ **Kapazitätsaufbau**

Fairer Handel ist ein Mittel zur Entwicklung der Unabhängigkeit von Erzeugern. Faire Handelsbeziehungen bieten Kontinuität, in deren Verlauf Erzeuger und ihre Absatzorganisationen ihre Managementfähigkeiten und ihren Zugang zu neuen Märkten verbessern können.

❑ **Förderung von fairem Handel**

Organisationen für fairen Handel stärken das Bewusstsein für fairen Handel und die Möglichkeit einer größeren Gerechtigkeit im Welthandel. Sie versorgen ihre Kunden mit Informationen über die Organisation, die Erzeugnisse und über die Bedingungen, unter denen sie hergestellt werden. Sie verwenden ehrliche Werbe- und Vermarktungsmethoden und streben nach höchsten Qualitätsanforderungen bei Produkten und Verpackungen.

❑ **Zahlung eines fairen Preises**

Ein fairer Preis im regionalen oder lokalen Kontext ist ein Preis, der im Wege des Dialogs und der Beteiligung vereinbart worden ist. Er deckt nicht nur die Produktionskosten, sondern ermöglicht auch eine sozial gerechte und umweltverträgliche Produktion. Er ist fair für die Erzeuger und berücksichtigt den Grundsatz des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit von Frauen und Männern. Faire Händler sorgen für prompte Bezahlung ihrer Partner und helfen, wann immer möglich, Erzeugern beim Zugang zu Finanzierung vor der Ernte oder vor der Produktion.

❑ **Geschlechtergerechtigkeit**

Fairer Handel bedeutet, dass die Arbeit von Frauen ordnungsgemäß bewertet und bezahlt wird. Frauen werden stets für ihren Beitrag zum Produktionsprozess bezahlt und werden in ihren Organisationen zur Selbsthilfe befähigt.

❑ **Arbeitsbedingungen**

Fairer Handel bedeutet eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung für Produzenten. Die etwaige Mitarbeit von Kindern wirkt sich nicht nachteilig auf deren Wohl, Sicherheit, Bildungserfordernisse und Spielbedarf aus und entspricht dem VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes sowie den örtlichen Rechtsvorschriften und Normen.

❑ **Kinderarbeit**

Organisationen für fairen Handel achten das VN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes sowie die lokalen Gesetze und Sozialnormen, um sicherzustellen, dass die etwaige Mitwirkung von Kindern an Produktionsprozessen von fair gehandelten Artikeln sich nicht nachteilig auf ihr Wohl, ihre Sicherheit, ihre Bildungserfordernisse und ihren Spielbedarf auswirken. Organisationen, die unmittelbar mit informell organisierten Produzenten arbeiten, legen die Beteiligung von Kindern an der Produktion offen.

❑ **Die Umwelt**

Fairer Handel fördert aktiv bessere Umweltpraktiken und die Anwendung von verantwortungsbewussten Produktionsmethoden.

Quelle: <http://www.ifat.org>

einen kleinen Teil des Einzelhandelswertes des Endprodukts (weniger als 1 Prozent, gegenüber dem Fünffachen für fair gehandelten Kaffee gemäß *Cafédirect*). Die meisten Organisationen für fairen Handel in Europa, wie *Max Havelaar* in der Schweiz oder *Solidarmonde* in Frankreich, sind Zeugen eines dramatischen Anstiegs des Kaffeeabsatzes gewesen, wobei die entsprechenden Erzeugnisse jetzt im Einzelhandel über führende Supermärkte und in vielen führenden Unternehmen und internationalen Organisationen verfügbar sind, darunter beispielsweise Selbstbedienungsrestaurants beim Europäischen Parlament, bei der Weltbank und der IAO. Manche Organisationen für fairen Handel verfügen über ein weit gespanntes Kundennetz. Beispielsweise bezieht die im Vereinigten Königreich ansässige Twin Trading Company Kaffee von Produzentenverbänden im Auftrag von *Cafédirect* und anderen im Vereinigten Königreich, in Europa und Japan und ist verantwortlich für die Einfuhr, Logistik, Mischung und Qualitätskontrolle von Erzeugnissen von 26 Produzentenverbänden, die über 230.000 Erzeuger in neun Ländern beschäftigen<sup>20</sup>.

184. Obgleich alle Organisationen für fairen Handel sich normalerweise um die Förderung nachhaltiger Unternehmen bemühen und im Rahmen dieser Bemühungen gewöhnlich für gute betriebliche Praktiken eintreten, umfasst die Ethical Trading Initiative (ETI) (Initiative für Ethik im Handel) speziell einen detaillierten freiwilligen Basiscode (Kasten 6.2), der ein breites Spektrum von betrieblichen Praktiken angeht. Die ETI ist keine Organisation für fairen Handel, sondern eine Allianz von globalen Marken und Einzelhändlern, Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen, die 1998 ins Leben gerufen wurde und sich die Verbesserung der Lebensumstände von Arbeitnehmern und ihren Familien in globalen Lieferketten zum Ziel gesetzt hat. Alle Unternehmen, die der ETI beitreten, sind gehalten, den Basiscode anzunehmen und zusammen mit ihren Zulieferern dafür zu sorgen, dass sie verantwortungsbewusste Unternehmenspraktiken fördern und nationale Arbeitsgesetze und internationale Normen einhalten. Ende 2006 gehörten der ETI 29 Mitgliedsunternehmen, mehr als 20.000 Zulieferer und über 3 Millionen Arbeitnehmer an<sup>21</sup>.

185. Eine im Jahr 2003 begonnene und Ende 2006 abgeschlossene groß angelegte Überprüfung des ETI-Basiscodes, die nach Einschätzung der ETI „die bisher umfassendste unabhängige Untersuchung des Einflusses von Richtlinien zur Arbeitspraxis“ darstellte, erbrachte uneinheitliche Erkenntnisse hinsichtlich der bisher erzielten Fortschritte. Ausgehend von einer Mischung von qualitativen und quantitativen Informationen, darunter mehr als 400 Befragungen von Arbeitnehmern von 23 Betrieben, stellte die Untersuchung Verbesserungen fest beim Arbeitsschutz (wie Brandschutz oder sicherere Verwendung von Chemikalien), bei der Arbeitszeit (verkürzte Normalarbeitszeit und weniger Überstunden), bei den Löhnen (rechtzeitige Zahlung, Einhaltung der Mindestlohnvorschriften und Gewährung staatlicher Versicherungsleistungen und Renten) und bei der Kinderarbeit (weniger). Dagegen stellte der Bericht geringere Auswirkungen in Bezug auf Vereinigungsfreiheit, Diskriminierung und „grobe Behandlung“ fest. Im allgemeinen profitierten fest angestellte und regelmäßig beschäftigte Arbeitnehmer am meisten und Wander- und Vertragsarbeiter am wenigsten von Richtlinien zur Arbeits-

<sup>20</sup> <http://www.twin.org.uk> und <http://www.cafedirect.co.uk>

<sup>21</sup> <http://www.ethicaltrade.org/> *ETI Workbook (zweite Auflage) Ethical trade – A comprehensive guide for companies*. Ethischer Handel kann natürlich unterschiedlich interpretiert werden – organischer Anbau, Umweltverträglichkeit, fairer Handel usw. –, im ETI-Kontext wird darunter aber die Übernahme von Verantwortung durch ein Unternehmen für die Arbeits- und Menschenrechtspraktiken innerhalb seiner Lieferkette verstanden.

### **Kasten 6.2**

#### **Die Initiative für Ethik im Handel – Basiscode**

##### **Die Beschäftigung wird frei gewählt**

- 1.1. Es gibt keine Zwangs- oder Schuldarbeit oder unfreiwillige Gefangenearbeit.
- 1.2. Arbeitnehmer sind nicht gezwungen, bei ihrem Arbeitgeber eine „Kautions“ oder ihre Ausweispapiere zu hinterlegen, und es steht ihnen frei, ihren Arbeitgeber unter Einhaltung einer angemessenen Kündigungsfrist zu verlassen.

##### **Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen werden geachtet**

- 2.1. Arbeitnehmer haben ohne Unterschied das Recht, Gewerkschaften ihrer Wahl beizutreten oder solche Gewerkschaften zu bilden und Kollektivverhandlungen zu führen.
- 2.2. Der Arbeitgeber nimmt gegenüber den Tätigkeiten von Gewerkschaften und ihrer organisatorischen Betätigung eine aufgeschlossene Haltung ein.
- 2.3. Arbeitnehmervertreter werden nicht diskriminiert und können ihre Vertretungsaufgaben in der Arbeitsstätte wahrnehmen.
- 2.4. Wo das Recht auf Vereinigungsfreiheit und zu Kollektivverhandlungen gesetzlich eingeschränkt ist, wird die Entwicklung von parallelen Mitteln für unabhängige und freie Zusammenschlüsse und Verhandlungen vom Arbeitgeber erleichtert und nicht behindert.

##### **Die Arbeitsbedingungen sind sicher und gesundheitlich einwandfrei**

- 3.1. Es ist für eine gesunde und gesundheitlich einwandfreie Arbeitsumwelt zu sorgen, wobei die jeweiligen Kenntnisse der Branche oder etwaiger spezifischer Gefahren zu berücksichtigen sind. Es sind ausreichende Maßnahmen zu treffen, um Unfälle und Gesundheitsschäden, die infolge, in Zusammenhang mit oder bei der Arbeit entstehen, zu verhüten, indem die mit der Arbeitsumwelt verbundenen Gefahrenursachen, soweit praktisch durchführbar, auf ein Mindestmaß herabgesetzt werden.
- 3.2. Die Arbeitnehmer haben eine regelmäßige und protokollierte Ausbildung in Arbeitsschutz zu erhalten, und eine solche Ausbildung ist für neu eingestellte oder umgesetzte Arbeitnehmer zu wiederholen.
- 3.3. Es ist Zugang zu sauberen Toiletten und zu Trinkwasser zu gewährleisten, und gegebenenfalls sind hygienische Einrichtungen für das Aufbewahren von Lebensmitteln bereitzustellen.
- 3.4. Soweit Unterkünfte bereitgestellt werden, müssen diese sauber und sicher sein und die Grundbedürfnisse der Arbeitnehmer erfüllen.
- 3.5. Unternehmen, die sich zur Einhaltung des Codes verpflichtet haben, haben einem Vertreter des leitenden Managements die Verantwortung für Fragen der Gesundheit und Sicherheit zu übertragen.

##### **Es darf keine Kinderarbeit eingesetzt werden**

- 4.1. Es dürfen keine Kinderarbeiter neu rekrutiert werden.
- 4.2. Unternehmen haben Politiken und Programme zu entwickeln oder daran mitzuwirken und dazu beizutragen, die eine Übergangsregelung für Kinder vorsehen, die bei der Verrichtung von Kinderarbeit entdeckt werden, um sie in die Lage zu versetzen, so lange eine qualitative gute Schule zu besuchen, bis sie keine Kinder mehr sind; die Begriffe „Kind“ und „Kinderarbeit“ werden in den Anhängen definiert.
- 4.3. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren dürfen nicht nachts oder unter gefährlichen Bedingungen beschäftigt werden.
- 4.4. Diese Politiken und Verfahren haben den Bestimmungen der einschlägigen IAO-Normen zu entsprechen.

##### **Es werden auskömmliche Löhne gezahlt**

- 5.1. Die für eine Normalarbeitswoche gezahlten Löhne und Nebenleistungen entsprechen mindestens den innerstaatlichen Rechtsnormen oder den branchenüblichen Eckwerten, je nachdem, welche höher liegen. In jedem Fall sollten die Löhne stets ausreichen, um die Grundbedürfnisse zu befriedigen und ein frei verfügbares Einkommen zu bieten.

5.2. Alle Arbeitnehmer sind vor Aufnahme der Beschäftigung in schriftlicher und verständlicher Form über ihre Beschäftigungsbedingungen in Bezug auf die Löhne und über die Einzelheiten ihrer Löhne für die jeweilige Lohnperiode zu informieren.

5.3. Lohnabzüge als Disziplinarmaßnahme sind nicht gestattet; ferner dürfen ohne ausdrückliche Zustimmung des betreffenden Arbeitnehmers keine Abzüge von den Löhnen vorgenommen werden, die durch die innerstaatliche Gesetzgebung nicht vorgesehen sind. Über alle Disziplinarmaßnahmen sind Aufzeichnungen zu führen.

**Die Arbeitszeiten sind nicht übermäßig lang**

6.1. Die Arbeitszeiten entsprechen den innerstaatlichen Gesetzen und branchenüblichen Eckwerten, je nachdem, welche einen größeren Schutz bieten.

6.2. Auf keinen Fall darf von den Arbeitnehmern verlangt werden, dass sie regelmäßig mehr als 48 Stunden pro Woche arbeiten, und im Durchschnitt ist ihnen für jeden Zeitraum von sieben Tagen mindestens ein freier Tag zu gewähren. Überstundenarbeit ist freiwillig zu leisten, darf 12 Stunden pro Woche nicht überschreiten, darf nicht regelmäßig verlangt werden und ist stets mit einem Zuschlag zu vergüten.

**Es wird keine Diskriminierung praktiziert**

7.1. Es gibt keine Diskriminierung bei der Einstellung, der Entlohnung, beim Zugang zur Ausbildung, bei der Beförderung, Kündigung oder Pensionierung auf der Grundlage der Rasse, der Kaste, der nationalen Herkunft, der Religion, des Alters, einer Behinderung, des Geschlechts, des Familienstands, der sexuellen Orientierung, der Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft oder einer Partei.

**Es wird eine reguläre Beschäftigung geboten**

8.1. Soweit irgend möglich muss die Arbeit auf der Grundlage eines anerkannten, durch die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis begründeten Arbeitsverhältnisses geleistet werden.

8.2. Die Verpflichtungen gegenüber den Beschäftigten aufgrund von arbeits- oder sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften, die sich aus dem regulären Beschäftigungsverhältnis ergeben, dürfen nicht durch den Einsatz von Werkverträgen, Unteraufträgen oder Heimarbeitsvorkehrungen oder durch Lehrlingsausbildungsprogramme umgangen werden, bei denen keine wirkliche Absicht besteht, Fähigkeiten zu vermitteln oder eine reguläre Beschäftigung zu bieten; solche Verpflichtungen dürfen auch nicht durch den übermäßigen Einsatz von befristeten Arbeitsverträgen umgangen werden.

**Es ist keine grobe oder unmenschliche Behandlung gestattet**

9.1. Körperliche Misshandlung oder Züchtigung, die Androhung körperlicher Misshandlung, sexuelle oder sonstige Belästigung und Beschimpfungen oder sonstige Formen der Einschüchterung sind zu verbieten.

Quelle: <http://www.ethicaltrade.org>

praxis. Es wurde von einigen praktischen Verbesserungen für weibliche Arbeitnehmer Kenntnis genommen, insgesamt hatten die Richtlinien aber nur wenig dazu beigetragen, grundlegende Ungleichheiten wie ungleicher Zugang zur Beschäftigung, Beförderung und Ausbildung anzugehen. Der Bericht stellte jedoch auch die Tatsache heraus, dass in vielen Betrieben die Richtlinien das Bewusstsein und/oder die Einhaltung der nationalen Arbeitsgesetzgebung seitens des Managements verstärkt hatten und dass dies hinsichtlich der Gewährleistung der Nachhaltigkeit von Verbesserungen im Lauf der Zeit von Bedeutung sein könnte<sup>22</sup>.

186. Die ETI- und ähnliche bisweilen sektorspezifische oder thematische Initiativen unterstreichen die Bedeutung von Wertschöpfungsketten sowohl als Herausforderung wie auch als Möglichkeit zur Förderung nachhaltiger Unternehmen. Die zunehmende

<sup>22</sup> S. Barrientos und S. Smith: *The ETI code of labour practice – Do workers really benefit?*, Bericht über die ETI Impact Assessment, Institute of Development Studies, University of Sussex, 19. Okt. 2006, zugänglich unter <http://www.ethicaltrade.org>.



Handelsliberalisierung und rückläufige Transport- und Kommunikationskosten haben es den Unternehmen ermöglicht, Produktionsprozesse in immer komplexere Teile zu zerlegen, die in zunehmendem Maß ins Ausland ausgelagert werden. Dies hat zur Folge, dass jedes Unternehmen sich in der Regel auf einen Kernproduktionsbereich spezialisiert und andere Aktivitäten an Zulieferer auslagert. Dies führt zu einer Zersplitterung des Produktionsprozesses, die durch eine stärkere Integration zwischen dem Unternehmen und seinen Handelspartnern kompensiert wird<sup>23</sup>. Schätzungen zufolge finden zwei Drittel des Welthandels zwischen und innerhalb großer multinationaler Unternehmen statt<sup>24</sup>. Die Lieferketten dieser Unternehmen bieten eindeutig große potenzielle Möglichkeiten für die Durchsetzung besserer Beschäftigungsbedingungen und fairerer Preise für Zulieferer in Entwicklungsländern, und größere Unternehmen können bei der Schaffung langfristiger Möglichkeiten für kleinere Unternehmen als Zulieferer oder Händler eine wichtige Rolle spielen. In diesem Sinne ist zu hoffen, dass Wertschöpfungsketten nicht nur dazu dienen können, die inländische Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum der inländischen Unternehmen und der inländischen Beschäftigung zu fördern, sondern auch als globale „Transmissionsriemen“ für vorbildliche Praktiken im Bereich der sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit.

187. Globale Wertschöpfungsketten haben zwar das Potenzial zur Schaffung von qualitativ guten Arbeitsplätzen, sie können aber auch Mittel zur Überwälzung der Kosten und Risiken auf die schwächsten Glieder der Kette sein. Manchmal haben Regierungen in ärmeren Ländern u.a. auf Drängen von Investoren eine Definition der Arbeitsnormen entsprechend den Flexibilitätserfordernissen von Lieferketten zugelassen, darunter leichtere Einstellungen und Entlassungen, mehr kurzfristige Verträge, weniger Nebenleistungen und längere Überstundenzeiträume, was kurzfristige Handelsvorteile mit sich bringen kann, aber möglicherweise um den Preis langfristiger Kosten für die Gesellschaft<sup>25</sup>. Die Unterscheidung zwischen den Kosten und dem Nutzen von Wertschöpfungsketten und die Ermittlung der besten Methode zur Entwicklung von Wertschöpfungsketten mit dem Potenzial zur Förderung von nachhaltigen Unternehmen erfordert daher eine sorgfältige Analyse und einen förderlichen politischen Rahmen. Wie bereits dargelegt, kann die Analyse von Wertschöpfungsketten in unterschiedlicher Form erfolgen. Einerseits geht es Unternehmen um die Ermittlung der besten Methoden zur Integration und Anpassung von Lieferketten, um komplexe Beziehungen und Veränderungsprozesse optimal zu bewältigen und letztlich ihre Wettbewerbsvorteile zu gestalten<sup>26</sup>. Andererseits kann die Analyse von Wertschöpfungsketten von einer breiteren Perspektive ausgehen, um zu ermitteln, wie die Nachhaltigkeit von Unternehmen aus der Sicht aller Stakeholder entlang der Wertschöpfungskette gesteigert werden kann<sup>27</sup>. Ein

---

<sup>23</sup> Copenhagen Centre for Corporate Responsibility: *Managing social and environmental requirements in global value chains – Perspectives for Danish small and medium-sized enterprises*, 2006, <http://www.copenhagencentre.org>.

<sup>24</sup> Regierung des Vereinigten Königreichs: *Private sector development*, Vierter Bericht der Sitzungsperiode 2005-06, Internationaler Entwicklungsausschuss des Unterhauses, Bd. 1 (London, Regierung des Vereinigten Königreichs, 2006), S. 59; und DIFD: *Trade matters in the fight against world poverty* (London, Regierung des Vereinigten Königreichs, 2005).

<sup>25</sup> K. Raworth: *Trading away our rights – Women working in global supply chains* (Oxford, Oxfam, 2004).

<sup>26</sup> AT Kearney (Unternehmensberater): „Managing supply chains in the twenty-first century“ und andere Kapitel in *Executive Agenda – Ideas and Insights for Business Leaders*, Bd. 6, Nr. 3, Drittes Quartal, 2003.

<sup>27</sup> Interessante Beispiele für diesen Ansatz sind u.a. Consumers International: *From bean to cup – How consumer choice impacts upon coffee producers and the environment* (London, Consumers International und IIED, 2005);

spezieller Ansatz, der die Zusammenhänge zwischen unternehmerischer Tätigkeit und Armutsverringerung entlang Wertschöpfungsketten in Indonesien erkundet, wurde von Oxfam, einer nichtstaatlichen Entwicklungsorganisation, und Unilever, einem multinationalen Unternehmen, durchgeführt. Im Rahmen dieser gemeinsamen Aktion (Kasten 6.3) wurde das Verhalten von Unternehmen unter dem Blickpunkt der Ermittlung der Auswirkungen des „Fußes der Pyramide“ auf Wachstum und Armutsverringerung bewertet.

188. Es mehren sich die Beweise dafür, dass ausgewogene Beziehungen entlang der Wertschöpfungskette für alle Unternehmen sehr wichtig sind, und dass diejenigen an der Spitze der Wertschöpfungskette ein ureigenes Interesse daran haben, nachhaltige, langfristige Beziehungen mit Zulieferern zu pflegen<sup>28</sup>. Die Fähigkeiten von Einkäufern, den Anforderungen ihres Unternehmens gerecht zu werden, hängt von der fortgesetzten Rentabilität und Effizienz ihrer Zulieferer ab. Manche Einkaufspraktiken können jedoch diese Grundlagen gefährden, indem sie die Fähigkeit von Zulieferern untergraben, für das Wohl der Arbeitnehmer zu sorgen. Das kann eine hohe Fluktuation und eine geringere Produktivität zur Folge haben, was wiederum zu minderwertigen Produkten, Lieferverzögerungen und Mehrkosten für die Käufer selbst führen kann. Dadurch wird auch die langfristige Versorgung mit Qualitätsprodukten aus der gleichen Quelle gefährdet. Es gibt viele praktische Maßnahmen, die stärkere Käufer umsetzen können, um die Nachhaltigkeit ihrer Tätigkeiten zu verbessern und gleichzeitig die Interessen schwächerer Zulieferer weiter unten in der Wertschöpfungskette zu schützen, wie der Abschluss längerfristiger Verträge, Anzahlungen zum Zeitpunkt der Bestellung, Verzicht auf räuberische Preisfestsetzungspraktiken und andere restriktive Handelspraktiken sowie Unterstützung von Einkäufer-Codes<sup>29</sup> und Förderung und Verwendung von internationalen Arbeitsnormen.

189. Neben der Rolle des Handels und der ausländischen Direktinvestitionen sowohl bei der Schaffung wie auch möglicherweise bei der Verdrängung von Arbeitsplätzen (beispielsweise durch die Auslagerung von Produktionsprozessen)<sup>30</sup> fällt bei der nachhaltigen Integration von Märkten auch die Arbeitsmigration ins Gewicht<sup>31</sup>. Die Globalisierung ist durch eine zunehmende Arbeitsmigration über Grenzen hinweg gekennzeichnet. Diese Arbeitskräftebewegungen und die entsprechenden Überweisungen sind Faktoren des Wirtschaftswachstums. Sie tragen zur Aufrechterhaltung der Wirtschaftstätigkeit und des Wachstums in Ländern mit höherem Einkommen bei, in denen die Erwerbsbevölkerung aufgrund des Alterns möglicherweise schrumpft, in denen es unter Umständen an qualifizierten Fachkräften im Bereich der Hochtechnologie fehlt und in denen die

---

K.N. Harilal et al.: *Power in global value chains – Implications for employment and livelihoods in the cashew nut industry in India* (London, IIED, 2006); und T. Reardon: *Retail companies as integrators of value chains in developing countries – Diffusion, procurement system change and trade and developmental effects* (Eschborn, GTZ, 2005).

<sup>28</sup> Siehe WBC SD (<http://www.wbcd.org>).

<sup>29</sup> *Buying matters – Consultation on sourcing fairly from developing countries*, Febr. 2006 <http://www.responsible-purchasing.org>.

<sup>30</sup> P. Auer et al.: *Offshoring and the internationalization of employment – A challenge for fair globalization?*, Verhandlungsbericht des Symposiums Frankreich/IAO, Annecy, 2005 (Genf, IAA/IILS, 2006).

<sup>31</sup> IAA: *ILO multilateral framework on labour migration – Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration* (Genf, IAA, 2006).

### Kasten 6.3

#### Wertschöpfungsketten – Zusammenhang zwischen internationaler Wirtschaftstätigkeit und Armutsverringerung

Oxfam GB, Novib (Oxfam Niederlande), Unilever und Unilever Indonesien (UI) arbeiteten bei einem Forschungsprojekt zur Vertiefung ihres Verständnisses der Auswirkungen der Wirtschaftstätigkeit auf das Leben armer Menschen zusammen.

Im Vordergrund des Berichts stehen auch die potenziellen Zusammenhänge zwischen internationaler Wirtschaftstätigkeit und Armutsverringerung. Er untersucht, wie und inwieweit die Tätigkeiten von UI Auswirkungen – sowohl positive wie negative - auf die Armut in Indonesien haben. Er beschäftigt sich mit den Auswirkungen der gesamten Wertschöpfungskette von UI, von ihren Wechselbeziehungen mit Kleinproduzenten in der Lieferkette bis zu denjenigen mit einkommensschwachen Verbrauchern.

#### Wesentliche Erkenntnisse

Die an Daten reiche Untersuchung ergab u.a. die folgenden wesentlichen Erkenntnisse:

Die Stammbesellschaft von UI umfasst rund 5.000 Personen, von denen 60 Prozent direkt angestellte Beschäftigte und 40 Prozent Vertragsarbeiter sind. Indirekt verdienen umgerechnet (Vollzeitäquivalent) rund 300.000 Menschen ihren Lebensunterhalt in der Wertschöpfungskette von UI.

Mehr als die Hälfte dieser Beschäftigung entfällt auf die Vertriebs- und Einzelhandelskette. Diese umfasst geschätzte 1,8 Millionen Kleinläden und Straßenverkäufer.

Je enger und formeller die Arbeitnehmer in der Wertschöpfungskette in die Tätigkeiten von UIs eingebunden sind, desto mehr profitieren sie von dem Unternehmen. Die Auslagerung von Beschäftigung kann die Fähigkeit eines Unternehmens reduzieren, die Lage der Vertragsarbeiter oder Beschäftigten von Zulieferern zu überwachen, und führt daher zu einer Kluft zwischen Unternehmenspolitik und Unternehmenspraxis.

Zwei Drittel der Wertschöpfung entlang der Kette werden an andere Beteiligte als UI verteilt (Produzenten, Zulieferer, Großhändler und Einzelhändler). Die von UI an die indonesische Regierung abgeführten Steuern machen 26 Prozent der Wertschöpfung in der Kette aus.

Der Wert, der von ärmeren Menschen geschaffen wird, die an einem der beiden Enden der Wertschöpfungskette tätig sind, ist sehr viel geringer als die Wertschöpfung derjenigen, die in einer direkten Wechselbeziehung mit UI stehen.

Die Mitwirkung in Wertschöpfungsketten wie derjenigen von UI garantiert nicht automatisch Verbesserungen im Leben von Menschen, die in Armut leben.

Das Gemeinschaftsprojekt ging auf Aufrufe seitens der VN an Wirtschaft, Regierungen und nichtstaatliche Organisationen zurück, zusammenzuarbeiten, um Lösungen für die globale Armut zu entwickeln – das erste der Millenniumsentwicklungsziele. Dieser Bericht beantwortet nicht alle Fragen, er bietet jedoch einen Beitrag zu der Debatte und vermittelt Einsichten in die Zusammenhänge entlang globaler Wertschöpfungsketten zwischen Wirtschaftstätigkeit und Armutsverringerung.

Quelle: [http://www.oxfam.org.uk/what\\_we\\_do/issues/livelihoods/downloads/unilever.pdf](http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/livelihoods/downloads/unilever.pdf)

einheimischen Arbeitnehmer manche Sektoren und Berufe möglicherweise meiden. Daher könnte die internationale Migration „eine wesentliche Rolle bei der Stabilisierung der Arbeitsmärkte von sowohl Arbeitskräfte einführenden als auch ausführenden Ländern spielen, wenn dadurch beispielsweise die nachteiligen Auswirkungen der Abwanderung von Fachkräften aus Entwicklungsländern in entwickelte Länder kompensiert werden. Das Schwergewicht sollte auf Politiken gelegt werden, die die Nutzeffekte der Migration für die Entwicklung maximieren“<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> ECOSOC: *Creating an environment at the national and international levels conducive to generating full and productive employment and decent work for all and its impact on sustainable development*, E/2006/55, a.a.O., Abs. 24.

190. Insgesamt weist die nachhaltige Integration von Märkten durch Handel und Wertschöpfungsketten viele Dimensionen auf. Die Globalisierung verstärkt die Bedeutung von Handel und Politiken, die offene Volkswirtschaften fördern. Obwohl dies beträchtliche langfristige Wohlfahrtsgewinne erbringen kann, sind auf kurze Sicht Schutzmaßnahmen erforderlich, um die Anpassungskosten auf ein Mindestmaß herabzusetzen, und es bedarf geeigneter Politiken, um Entwicklungsländern bei der Überwindung von angebotsseitigen Produktionshemmnissen behilflich zu sein und um Exporteure in die Lage zu versetzen, den Anforderungen internationaler Märkte gerecht zu werden, die Exporte zu diversifizieren und ihren Mehrwert vor der Ausfuhr zu steigern. Eine Erleichterung des Handels durch verbesserten Marktzugang, Verbesserung der Handelsregeln, Förderung des Wachstums von nachhaltigen Wertschöpfungsketten und eine Stärkung der Grundsätze und Praktiken für ethischen und fairen Handel in den Handelsbeziehungen sind sämtlich handelsbezogene Dimensionen der Förderung nachhaltiger Unternehmen.

## Kapitel 7

---

### Die Rolle des Unternehmertums in der Gesellschaft

191. Um ihren Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung und deren drei (Wirtschafts-, Sozial- und Umwelt-) Säulen sowie zu produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit zu maximieren, benötigen Unternehmen seitens des Staates und der Gesellschaft förderliche Bedingungen für Investitionen, die Geschäftstätigkeit und die Schaffung von Wohlstand. Sie werden die Folgen ihrer Tätigkeiten für die Gesellschaft und die Umwelt in Betracht ziehen und sozial verantwortlich handeln. Dies bietet viele Möglichkeiten, aber auch Herausforderungen, weil Unternehmen in immer komplexeren Sozial- und Wirtschaftssystemen tätig sind, wo sie nicht nur kommerziellem und wirtschaftlichem Druck ausgesetzt sind, sondern auch sozialem und ökologischem Druck seitens Regierungen, zivilgesellschaftlichen Gruppen, Verbrauchern und Zulieferern und seitens ihrer Eigentümer, Führungskräfte und Arbeitnehmer.

### Die wirtschaftliche und soziale Bedeutung von Unternehmen

192. Die Bedeutung von Unternehmen als Hauptwachstums- und Beschäftigungsquelle kann nicht genug betont werden. In nahezu allen Ländern stehen sie im Mittelpunkt der Wirtschaftstätigkeit und des Entwicklungsprozesses. Wachstum wird zu allererst durch die Kreativität und harte Arbeit von Unternehmern und Arbeitskräften angefacht. Getrieben vom Streben nach Gewinn schaffen Unternehmen Innovationen, Investitionen sowie Beschäftigung und Lohneinkommen. Ihr Beitrag zur Schaffung von Beschäftigung schwankt von Land zu Land, insgesamt gesehen schaffen privatwirtschaftliche Unternehmen jedoch die Mehrheit der Arbeitsplätze, sie bieten Menschen Möglichkeiten, ihre Fähigkeiten und Begabungen anzuwenden und ihr Wohl zu verbessern. Unternehmen stellen die Waren und Dienstleistungen bereit, die jeder benötigt, von Verbrauchsgütern über die Gesundheitsversorgung bis zu Nahrungsmitteln und Unterkünften. Unternehmen sind eine bedeutende – und oft die hauptsächliche – Quelle des Steueraufkommens und bilden daher in der Regel das Fundament, auf dem die öffentliche Bereitstellung von Gesundheits-, Bildungs- und anderen Diensten ruht. Unternehmen sind für alle Gesellschaften von Bedeutung, gleich ob sie nach einem höheren Einkommensstatus streben, ob sie sich im Übergang befinden oder ob sie als diversifizierte moderne Volkswirtschaften in hochinnovativen globalisierten Märkten konkurrieren wollen. Überall gehen von Unternehmertum und Unternehmungsgeist entscheidende Impulse aus, die Veränderungen und Fortschritte bewirken, indem sie dafür sorgen, dass Volkswirtschaften dynamisch und wettbewerbsfähig bleiben. Der Beitrag von Unternehmen zur Gesellschaft und zur Volkswirtschaft erfolgt daher in erster Linie über ihre Kernfunktionen.

193. Über diese Kernfunktionen hinaus übernehmen Unternehmen häufig eine allgemeinere Rolle in der Gesellschaft. Die Frage der sozialen Verantwortung von Unternehmen ist nicht neu – philanthropisches Verhalten von Unternehmen hat eine lange Tradition, und die Vorgeschichte der sozialen Unternehmensverantwortung reicht zurück bis zu den europäischen Sozialreformern des 18. und 19. Jahrhunderts, wie Robert Owen und seine „Modellfabrik“ in New Lanark –, und manche Unternehmen unterstützen seit langem soziale oder kommunale Tätigkeiten, ohne sie mit dem modernen Begriff der sozialen Unternehmensverantwortung (CSR) zu belegen oder unbedingt darüber Bericht zu erstatten. Die Dreigliedrige Grundsatzklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik aus dem Jahr 1977, die mehrmals aktualisiert worden ist, zuletzt im Jahr 2006, ist jedoch eines der frühesten internationalen Instrumente, die sich mit der sozialen Dimension unternehmerischen Handelns befassen. In der letzten Zeit hat die Rolle der Unternehmen in der Gesellschaft verstärkt Aufmerksamkeit gefunden, und dies hat eine ganze CSR-Industrie entstehen lassen und zu einer Fülle von unterschiedlichen Analysen und Kommentaren zu diesem Thema geführt<sup>1</sup>.

194. Konzeptionell gesehen wurzelt die verstärkte Beachtung der Rolle der Unternehmen in der Gesellschaft in der Kernbotschaft nachhaltiger Entwicklung, nämlich dass auf lange Sicht Wirtschaftswachstum, sozialer Zusammenhalt und Umweltschutz Hand in Hand gehen. Durch die Globalisierung rückt dies in den Vordergrund. Insbesondere die Medien und die modernen Informations- und Kommunikationstechnologien haben bewirkt, dass die Tätigkeiten der Unternehmen transparenter geworden sind, dass die Sorge über die durch die Wirtschaftstätigkeit verursachten Umweltschäden gestiegen ist, und dass die Besorgnisse und Erwartungen unter Bürgern, Konsumenten, Behörden und Investoren größer geworden sind. Multinationale Unternehmen sind nunmehr gezwungen, ihre Tätigkeiten unter den kritischen Augen der Öffentlichkeit durchzuführen und sich mit Gefährdungsgraden und Forderungen nach einem Ausmaß von Transparenz auseinandersetzen, die es vor einer Generation einfach nicht gab. Fortschrittliche Unternehmen sind sich jetzt des Wertes einer Vorreiterrolle bei der Unternehmensverantwortung bewusst, nicht zuletzt deshalb, weil Sozial- und Umweltkriterien zunehmend die Entscheidungen von Verbrauchern und die Investitionsentscheidungen von Einzelpersonen und Institutionen beeinflussen.

195. Damit Unternehmen solche sozialen, ethischen und umweltspezifischen Dimensionen wirksam in ihre Tätigkeiten integrieren können, benötigen sie eine Reihe von „Grundvoraussetzungen“ (Kapitel 3). Rechtsnormen – darunter u.a. Vertrags- und Handelsrecht –, einschließlich der Achtung von Eigentumsrechten und internationalen Arbeitsnormen, sowie effektive staatliche Institutionen und Politiken zu ihrer Umsetzung sind für Unternehmen unerlässlich, damit sie ethische Werte und Sozial- und Umweltauflagen, wie sie in internationalen Normen und der nationalen Gesetzgebung und Praxis zum Ausdruck kommen, besser in ihre Tätigkeiten integrieren können.

---

<sup>1</sup> Siehe beispielsweise IOE (<http://www.ioe-emp.org/>); Globale Gewerkschaftsbünde (<http://www.global-unions.org/>); Globaler Pakt der Vereinten Nationen (<http://www.unglobalcompact.org/>); das International Business Leaders Forum (<http://www.iblf.org/>); Business for Social Responsibility (<http://www.bsr.org/>); Business in the Community (<http://www.bitc.org.uk/>); die Globale Berichterstattungsinitiative (<http://www.globalreporting.org/>); und CSR Europe (<http://www.csreurope.org/>). Ein Überblick über die verschiedenen CSR-Instrumente findet sich in R. Goel und W. Cragg: *Guide to instruments of corporate responsibility – An overview of 16 key tools for labour fund trustees* (Toronto, Schulich/York University, 2005); oder in D. Abrahams: *Regulating corporations – A resource guide* (Genf, UNRISD, 2004).

## Soziale Unternehmensverantwortung (CSR)

196. CSR ist zwar mittlerweile ein geläufiger Begriff, es ist aber ein Begriff, der sich im Lauf der Zeit und von Ort zu Ort weiter entwickelt und von verschiedenen Stakeholdern unterschiedlich interpretiert wird (einige Definitionen finden sich in Kasten 7.1). Beispielsweise dürften die empfundenen oder vorrangigen sozialen und umweltbezogenen Verantwortlichkeiten eines kleinen Möbelherstellers in Mittelamerika sich von denen eines großen Transportunternehmens in Europa ein wenig unterscheiden. Im allgemeinen stehen in arbeitsintensiven Industrien eher Arbeits- oder Sozialfragen im Mittelpunkt des Interesses, während in den Grundstoffindustrien und in der Fortwirtschaft der Schwerpunkt auf Umweltfragen und den Auswirkungen der Unternehmenstätigkeiten auf die örtlichen Gemeinwesen liegt. Außerdem spiegeln die sozialen und umweltbezogenen Verantwortlichkeiten von Unternehmen die Erwartungen der Gesellschaft wider, die alles andere als statisch sind; was Unternehmen beispielsweise heute als wünschenswerte Praxis ansehen, könnte irgendwann in der Zukunft unerlässlich sein. Und es liegt natürlich auf der Hand, dass die verschiedenen Stakeholder eines bestimmten Unternehmens unterschiedliche und manchmal miteinander konkurrierende oder widersprüchliche Anforderungen in Bezug auf die Sozial- und Umweltdimensionen betrieblichen Verhaltens priorisieren. Somit bringt CSR viele Herausforderungen für Unternehmen mit sich, wie die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten gegenüber dem öffentlichen Sektor, die Bestimmung, wie weit die Verantwortung eines Unternehmens in der Lieferkette reicht, und die Festlegung, wie weit in die Zukunft hinein ein Unternehmen die Auswirkungen seiner Tätigkeit bei seinen Planungen berücksichtigen sollte, ein Faktor, der hinsichtlich des Einsatzes von natürlichen Ressourcen in den Unternehmenstätigkeiten besonders wichtig ist. Daher ist wichtig, eine realistische Vorstellung davon zu haben, was mit CSR erreicht werden kann, und anzuerkennen, dass das Spektrum der Fragen, die durch CSR angegangen werden können, trotz ihrer Bedeutung begrenzt ist und kein Ersatz für die primäre Verantwortung von Regierungen für die Durchsetzung von Rechtsvorschriften und Normen sein kann.

197. Die meisten Codes und Instrumente erkennen CSR zwar als „freiwillig und ihrer Natur nach unterschiedlich“ an, es ist aber für Unternehmen, und insbesondere große multinationale Unternehmen, immer wichtiger geworden, um die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auf die Gesellschaft anzugehen, während es gleichzeitig solche Unternehmen von ihrer „entscheidenden Rolle bei der Bereitstellung der primären Mittel für die Schaffung von Wohlstand in der Gesellschaft durch eine gewinnbringende Tätigkeit“ nicht ablenken darf<sup>2</sup>. Diesbezüglich führt Tabelle 7.1 die „geschäftlichen“ Argumente dafür auf, dass Unternehmen Maßnahmen in Bezug auf die Umwelt- und Sozialauswirkungen ihrer Tätigkeiten ergreifen. Das Unterlassen solcher Maßnahmen kann ihrem Ruf und ihrem Erscheinungsbild schaden, ihnen Mehrkosten für die Geschäftstätigkeit auferlegen und ihre Wettbewerbsfähigkeit verringern. Tatsächlich gibt es mittlerweile erhebliche Beweise dafür, dass Unternehmen, die CSR integrieren, die Akzeptanz ihres Handelns sichern und ihre internationale Reputation erhöhen. Damit können sie sich auch neue Marktchancen erschließen, ihre Innovationskraft und

<sup>2</sup> IOE: *The role of business within society* – Positionspapier (Genf, IOE, 2005), S. 1.

### Kasten 7.1

#### Unternehmensführung, Corporate Citizenship (bürgerliches Engagement von Unternehmen) und soziale Unternehmensverantwortung

##### Soziale Unternehmensverantwortung (CSR)

CSR ist ein Mittel, mit dessen Hilfe Unternehmen die Auswirkungen ihrer Tätigkeiten auf die Gesellschaft in Erwägung ziehen und ihre Grundsätze und Werte sowohl in ihren internen Arbeitsmethoden und -verfahren als auch in ihren Wechselbeziehungen mit anderen Akteuren bekräftigen. CSR ist eine freiwillige betriebliche Initiative und bezieht sich auf Tätigkeiten, die über die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen hinausgehen“.

Quelle: IAA: *InFocus initiative on Corporate Social Responsibility (CSR)*, Unterausschuss für multinationale Unternehmen, Verwaltungsrat, 295. Tagung, März 2006, GB.295/MNE/2/1.

##### Corporate Citizenship

„Gutes bürgerliches Engagement von Unternehmen bedeutet mehr als das Eingehen auf die finanziellen Anliegen der Aktionäre und die Sorgen aller Stakeholder ... es muss in der Kultur eines Unternehmens verankert sein ... da es letztlich für kommerzielle Erfolge oder Misserfolge entscheidend sein kann ... Was bedeutet „corporate citizenship“ für Unternehmen?

- Die Geschäftstätigkeit nach ethischen Grundsätzen ausüben.
- Die Beschäftigten gut behandeln.
- Gewinn erzielen, Steuern zahlen, Arbeitsplätze bereitstellen.
- Sichere und zuverlässige Produkte/Dienstleistungen bereitstellen.
- Eine gute Umweltbilanz aufweisen.
- Sich um die Verbesserung der Verhältnisse in der Gemeinschaft bemühen“.

Quelle: The Center for Corporate Citizenship, Boston College, Vereinigte Staaten, und CIPE: *The business case for corporate citizenship*, Economic Reform Issue Paper Nr. 0410, 27. Dez. 2004 (Washington, Center for International Private Enterprise, 2004), S. 3.

##### Unternehmensführung

„Mit Unternehmensführung werden die Strukturen und Verfahren für die Leitung und Steuerung von Unternehmen bezeichnet. Unternehmensführung betrifft die Beziehungen zwischen dem Management, dem Vorstand, den Mehrheitsaktionären, den Minderheitsaktionären und anderen Stakeholdern. Gute Unternehmensführung trägt zu nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung bei, indem die Leistungsfähigkeit von Unternehmen verbessert und ihr Zugang zu Fremdkapital verstärkt wird“.

„Unternehmensführung ist ein zentrales Mittel für die Schaffung von Garantien gegen Korruption und Misswirtschaft, indem Insidergeschäfte und Kumpanei begrenzt werden und die Werte einer Marktwirtschaft in einer demokratischen Gesellschaft gefördert werden. Die Werte umfassen Rechenschaftspflicht, Transparenz und Einhaltung der Rechtsvorschriften – sowie Fairness, Verantwortungsbewusstsein und Eigenverantwortung sowie Schutz von Minderheitsaktionären“.

Quelle: (erstes Zitat) Weltbankberichte über die Einhaltung von Normen und Codes, beispielsweise: *Corporate governance country assessment – Ghana* (Washington, Weltbank, 2005); (zweites Zitat) UNDP: *Unleashing entrepreneurship – Making business work for the poor*, Kommission für den Privatsektor und die Entwicklung, Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen (New York, UNDP, 2004), S. 34.

Wettbewerbsfähigkeit steigern sowie Arbeitsplätze schaffen<sup>3</sup>. „Zahlreiche Untersuchungen zeigen, dass verantwortungsbewusste Geschäftspraktiken – die Berücksichtigung anderer Faktoren als nur die Maximierung des kurzfristigen Gewinns – dem Kerngeschäft von Unternehmen nützen und dass verantwortungsbewusste Firmen besser

<sup>3</sup> S. Gabriel: Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, zitiert in *Corporate social responsibility – Eine Orientierung aus Umweltsicht* (Berlin, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 2006), S. 3.



**Tabelle 7.1. Die geschäftlichen Argumente für die Berücksichtigung von Umwelt- und Sozialfaktoren bei den Tätigkeiten von Unternehmen**

	<b>Umwelt</b>	<b>Arbeitnehmer</b>	<b>Gemeinwesen</b>
Einsparungen	Weniger Energiekosten, geringere Entsorgungskosten, kein Recycling	Die Beschäftigten bleiben länger, was Einstellungs- und Ausbildungskosten und sonstige mit der Personalfuktuation verbundene Kosten verringert	Konstruktives Engagement kann positive Externalitäten aufgrund guter kommunaler Beziehungen wie niedrigere Versicherungs- und Sicherheitskosten erbringen
Verbesserung der Produktivität und/oder des Umsatzes	Geringere Faktoreinsatzmengen und Kosten steigern die Produktivität. Möglichkeit, umweltbewusste Verbraucher anzusprechen und von Beschaffungspolitiken zu profitieren, die Umweltgrundsätze beinhalten	Stärker motivierte Arbeitnehmer und geringere Fehlzeiten. Größere personelle Kontinuität führt zu besserem Kundendienst und besserer Kundenzufriedenheit	Möglichkeit der Nutzung lokaler Kenntnisse. Engagement im Gemeinwesen führt zu besserer Moral und Motivierung der Mitarbeiter und kann zu größerer Vielfalt am Arbeitsplatz beitragen. Potenzial zur Schärfung des Unternehmensprofils, Verbesserung des Markenbilds und des Unternehmensrufs und letztlich Erweiterung des Spielraums für neue geschäftliche Möglichkeiten

abschneiden als ihre Wettbewerber“<sup>4</sup>. Freilich kann argumentiert werden, dass diese Unterschiede bei den Ergebnissen nicht unbedingt den Nutzen sozial verantwortlichen Handelns widerspiegeln, sondern vielmehr die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen, die sozial verantwortlich handeln, auch gut geführt werden: „Gemeinnütziges Verhalten und gutes Abschneiden“ sind Faktoren, die sich gegenseitig verstärken.

198. Wenngleich stichhaltige ethische oder normative und häufig auch geschäftliche Argumente dafür sprechen, dass Unternehmen ethische Werte und Sozial- und Umweltanforderungen, wie sie in internationalen Normen und der nationalen Gesetzgebung und Praxis zum Ausdruck kommen, in ihre Tätigkeiten integrieren, so bedeutet das jedoch nicht, dass alle Unternehmen dies auch tatsächlich tun, und dadurch wird auch nicht die wichtige Rolle in Abrede gestellt, die dem Staat bei der Unterstützung von Gesetzen und Normen zufällt, einschließlich in Bezug auf die internationalen Arbeitsnormen<sup>5</sup>. Die Förderung von CSR ist natürlich nicht der Hauptzweck von Unternehmen, und da sie ihrer Art nach freiwillig und unterschiedlich ist, bedeutet dies, dass den Regierungen bei ihrer Förderung eine entscheidende Rolle zufällt<sup>6</sup>. Eines der wirksamsten und einfachsten Mittel hierzu besteht für Regierungen in der Förderung eines günstigen Geschäftsklimas (wie Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und Durchsetzung von Eigentumsrechten) und in der Festlegung von Normen für gute Governance (beispielsweise durch Verstärkung der Transparenz und Beseitigung von Korruption). Stärkung und Unterstützung des Geschäftsklimas bedeutet nicht, dass CSR-Initiativen vorgeschrieben

<sup>4</sup> CIPE: *The business case for corporate citizenship*, a.a.O., S. 2.

<sup>5</sup> D.W. Justice: „Corporate social responsibility – Challenges and opportunities for trade unionists“, in *Labour Education* (Genf, IAA, 2003), 2003/1, Nr. 130, S. 1-13 (und andere Artikel im gleichen Band).

<sup>6</sup> Viele Regierungen, insbesondere in Europa, haben Leitlinien zu CSR ausgearbeitet. Die Europäische Kommission erstellte im Jahr 2001 ein Grünbuch zu CSR, das (neben vielen anderen Initiativen) zu einer Mitteilung der Kommission geführt hat, in der sie dafür eintritt, dass Europa auf dem Gebiet der sozialen Verantwortung der Unternehmen „führend“ werden soll ([http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0136en01.pdf](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0136en01.pdf)). Die Kommission hat auch ein Kompendium nationaler öffentlicher Politiken zu CSR in der EU ([http://ec.europa.eu/employment\\_social/socdial/csr/national\\_csr\\_policies\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/socdial/csr/national_csr_policies_en.pdf)) ausgearbeitet und eine neue Initiative zur Förderung von CSR in KMUs auf den Weg gebracht.

oder umgesetzt werden sollen, sondern dass eine Atmosphäre geschaffen werden soll, in der Unternehmen Anreize geboten werden, sich nachhaltig zu entwickeln und verantwortungsbewusst zu handeln<sup>7</sup>. Regierungen können zur Förderung von Aspekten der CSR auch unmittelbare Anreize bieten, beispielsweise durch „grüne“ fiskalische Instrumente und dadurch, dass sie sicherstellen, dass ihre Beschaffungspolitik Garantien zur Einhaltung von Verhaltenskodizes umfasst. Zahlreiche europäische Regierung sind als sehr aktive Befürworter von CSR in Erscheinung getreten. So ernannte die Regierung des Vereinigten Königreichs im Jahr 2000 einen Minister für soziale Unternehmensverantwortung; mit der Annahme des Gesetzes zu den neuen Wirtschaftsvorschriften schrieb Frankreich im Jahr 2001 als erstes Land eine dreifache Berichterstattung für börsennotierte Unternehmen vor; und im Jahr 2002 verabschiedete das belgische Parlament ein Gesetz zur Förderung sozial verantwortlicher Produktion durch Einführung eines freiwilligen Sozialsiegels. Solche Initiativen und die Grundvoraussetzungen für eine effektive CSR, wie Unternehmen, die sich für die Sozial- und Umweltauswirkungen ihrer Tätigkeiten wirklich interessieren, eine aktive Zivilgesellschaft mit der Fähigkeit zu partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und der Regierung, und ein starker Staat, der ein geeignetes förderliches Unternehmensumfeld schaffen kann, sind in der Mehrheit der Länder der Welt jedoch nicht immer vorhanden.

199. Das Wohlwollen der Öffentlichkeit zu erlangen und zu wahren, vor allem in OECD-Ländern, ist für viele Unternehmen zu einer großen Herausforderung geworden. Ohne dieses Wohlwollen können Unternehmen in der globalisierten Welt von heute zunehmend verwundbar werden, da Verbraucher sich nicht scheuen, Unternehmen über Marktmechanismen für Praktiken abzustrafen, die sie für unfair halten. Inzwischen gibt es viele nationale Verbrauchergruppen, die sich intensiv für Aspekte von CRS interessieren, und im Zeitalter der Globalisierung spielen internationale Gremien wie Consumers' International<sup>8</sup> bei der Wahrung der Verbraucherinteressen eine wesentliche Rolle, insbesondere bei Fragen, die die nationalen Grenzen überschreiten. Die Verbraucher haben somit großen Einfluss bei der Förderung der Nachfragebedingungen für nachhaltige Unternehmen. Dies wird von den Vereinten Nationen anerkannt, und im Jahr 1985 wurden die Leitlinien der Vereinten Nationen zum Verbraucherschutz angenommen (und 1999 erweitert). Sie umfassen spezifische „wesentliche Rechte“ für Verbraucher und bieten Leitlinien zum nachhaltigen Verbrauch. Die Verbraucher wollen natürlich Qualitätsprodukte zu einem erschwinglichen Preis. Infolge der Globalisierung ist eine Differenzierung von Produkten auf der Grundlage von anderen Faktoren als dem Preis leichter geworden, so dass Verbraucher ihre Konsumententscheidungen mehr und mehr, zumindest teilweise, von nicht preislichen Aspekten abhängig machen – wie Produktsicherheit und -qualität, die Umweltauswirkungen eines Produktes oder seiner Herstellung und die Menschenrechtsbilanz des die Waren herstellenden Unternehmens.

200. Dies hat einen ethischen Konsumerismus entstehen lassen, der sich in vielerlei Form äußert, vom Eintreten für fairen Handel oder organische Produkte bis zu einer verstärkten Sensibilisierung der Verbraucher für das Verhalten von Unternehmen in Bezug auf Arbeitnehmerrechte oder verantwortliche Vermarktungspraktiken. Untersuchungen zeigen, dass die Verbraucher sich der ethischen Merkmale der von ihnen gekauften Produkte zwar oft nicht bewusst sind, dass sie aber, wenn sie entsprechende Informationen erhalten, zu verantwortungsbewussteren Unternehmen neigen, die Pro-

---

<sup>7</sup> H. Ward: *Public sector roles in strengthening corporate social responsibility – Taking stock* (Washington, Weltbank, 2004).

<sup>8</sup> <http://www.consumersinternational.org>

dukte und Dienstleistungen anbieten, die die ethischen Werte der Verbraucher ansprechen. Außerdem zwingt die negative Publizität, die zivilgesellschaftliche Gruppen hervorrufen können, Unternehmen dazu, Maßnahmen zu ergreifen, um ihren Ruf zu verbessern und ihr Markenprofil zu schärfen. Nachhaltige Unternehmen erkennen an, dass der Ruf ein Wertschöpfungsinstrument ist und dass die Stakeholder ihm starke Beachtung schenken. Eine vom Weltwirtschaftsforum Ende des Jahres 2003 durchgeführte Umfrage „Voice of the Leaders Survey“ zeigte, dass nahezu 60 Prozent der Befragten schätzten, dass ein guter Ruf bis zu 40 Prozent zur Marktkapitalisierung von Unternehmen beitragen kann<sup>9</sup>. Die Wirtschaftstheorie liefert außerdem gute Argumente dafür, dass in Märkten mit asymmetrischer Information ein guter Unternehmensruf es Firmen gestattet, sowohl neue Kunden zu gewinnen als auch alte zu behalten, da in Märkten, in denen sich die Verbraucher nur teilweise der Qualität oder anderer Merkmale eines Produktes bewusst sind, sie sich auf den Ruf und die Markenqualität eines Unternehmens verlassen können.

201. Die Bedeutung eines guten Rufes für eine nachhaltige Unternehmensleistung führt zu einem weiteren Nutzen verantwortlicher Geschäftspraktiken, nämlich die Möglichkeit, mehr Kapital anzuziehen und Fremdkapital zu geringeren Kosten aufzunehmen. Vieles deutet darauf hin, dass eine „Verpflichtung zu guter Unternehmensführung – klar definierte Aktionärsrechte, ein solides Management, ein hoher Grad an Transparenz und Offenlegung und ein mit entsprechenden Befugnissen ausgestatteter Vorstand – ein Unternehmen sowohl attraktiver für Investoren und Kreditgeber als auch profitabler macht“<sup>10</sup>. Über gute Unternehmensführung hinaus gibt es auch umfangreiche Beweise für einen starken Zusammenhang zwischen Umwelt- und Sozialfragen und dem Unternehmenswert<sup>11</sup>. Dies hat zu einem raschen Anstieg der sozial verantwortlichen Investitionen (SRI)<sup>12</sup> geführt, was ursprünglich auf das Negativ-Screening von Investmentfonds beschränkt war, die im Auftrag bestimmter Gruppen verwaltet wurden, oder auf ein enges Spektrum spezifischer Fragen zielte (wie Waffen oder Südafrika zur Zeit der Apartheid), sich inzwischen aber zu einer großen Industrie entwickelt hat, „in einer Weise investieren, die die Auswirkungen der Investitionen auf die Gesellschaft allgemein und die natürliche Umwelt sowohl heute als auch in der Zukunft berücksichtigt“<sup>13</sup>. Allgemein gesehen hängt in den meisten Ländern der größte Teil der investierten Mittel mit Pensionsverpflichtungen zusammen, und diese Quelle hat in etlichen OECD-Ländern maßgeblich zum Wachstum von SRI beigetragen. Im Vereinigten Königreich beispielsweise haben sich die SRI-Vermögenswerte im Lauf von vier Jahren verzehnfacht, nämlich von 22,7 Milliarden Pfund im Jahr 1997 auf 224,5 Milliarden Pfund im Jahr 2001<sup>14</sup>. Gesetze, die Investmentfonds zur Offenlegung ihrer SRI-Politik verpflichten, können verantwortungsbewussten Investoren – darunter auch die Nutznießer von Pensionsfonds – bei der Auswahl ihres Wertpapierportefeuilles helfen oder es ihnen

<sup>9</sup> <http://www.weforum.org/en/medi/Lates%20Press%20Releases/PRESSRELEASESESES233>

<sup>10</sup> IFC/Weltbank: *The irresistible case for corporate governance* (Washington, Weltbank/IFC, 2006), S. 1.

<sup>11</sup> UNEP: *Show me the money: Linking environmental, social and governance issues to company value* (Genf, UNEP-Finanzinitiative, 2006). Empirische Beweise hierfür finden sich im Dow Jones-Nachhaltigkeitsindex (<http://www.sustainability-index.com/>), einem globalen Index, welcher das finanzielle Abschneiden „der führenden nachhaltigkeitsgetriebenen Unternehmen weltweit“ verfolgt, der in den vergangenen zehn Jahren stets besser abgeschnitten hat als der MSCI-Weltindex (ein Maßstab für globale Aktienfonds).

<sup>12</sup> Siehe die im Jahr 2006 vorgestellten Grundsätze der Vereinten Nationen für verantwortungsvolle Investitionen, <http://www.unpri.org/>.

<sup>13</sup> WEF/AccountAbility: *Mainstreaming responsible investment* (Genf, WEF, 2005), S. 17.

<sup>14</sup> UK Social Investment Forum, <http://www.uksif.org/Z/Z/Z/sri/data/index.shtml>.

ermöglichen, Druck auf Treuhänder auszuüben, Sozial-, Umwelt- und Leitungsfragen in die Anlagepolitik einzubeziehen. So verpflichtet das im Jahr 2003 in Belgien eingeführte Betriebsrentengesetz die Pensionsfondsverwalter dazu, in ihren Jahresberichten offen zu legen, inwieweit sie bei ihrer Investmentpolitik ethische, soziale und/oder umweltbezogene Kriterien berücksichtigen. Ähnliche Gesetze gibt es in anderen OECD-Ländern <sup>15</sup>.

202. Somit liegt es in der Verantwortung der Unternehmen, in ihre Wettbewerbsstrategien ethische Werte und soziale und umweltbezogene Erfordernisse einzubeziehen, wie sie in internationalen Normen und der nationalen Gesetzgebung und Praxis zum Ausdruck kommen, sowie CSR als ein wirksames Mittel einzusetzen, um die kommunalen Beziehungen zu verbessern, Risiken abzuschwächen, ihren Ruf zu verbessern und ihre Marke bei den Verbrauchern wirksamer zu vermarkten, zu verkaufen und zu definieren <sup>16</sup>. Bedeutende Triebkräfte hierfür sind die Leiter von Unternehmen (Spitzenmanager und/oder Vorstandsmitglieder), die für die Gestaltung, Förderung und Überwachung solcher Politiken, einschließlich Verhaltenskodizes, verantwortlich sind. Leiter von nachhaltigen Unternehmen bewerten die Umweltbilanz ihrer geschäftlichen Tätigkeiten auf fortlaufender Grundlage, ehe es zu Krisen kommt, führen Verhaltenskodizes als reaktive und präventive Maßnahme ein und setzen höhere als die Mindestarbeitschutznormen und fördern sonstige gute betriebliche Praktiken. Sie sorgen dafür, dass Mechanismen und Verfahren für Beratungen mit den Stakeholdern, sowohl den betriebsinternen als auch den betriebsfremden, vorhanden sind und fördern den sozialen Dialog als Mittel für einen konstruktiven Dialog zwischen der Regierung und den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden <sup>17</sup>. Darüber hinaus sind solche Politiken in der Regel dann am wirksamsten, wenn sie an nationale und internationale Politiken und Zielvorgaben im Bereich der nachhaltigen Entwicklung gekoppelt sind.

## Systeme für Sozialauditierung, Überwachung und Zertifizierung

203. Neben der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998), in der die universell anwendbaren Kernarbeitsnormen dargelegt werden, gibt es eine Reihe zwischenstaatlicher Instrumente, die mit multilateralen Organisationen ausgehandelt worden sind, wie die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen <sup>18</sup>, denen sich die Regierungen der OECD-Länder verschrieben haben und die Wettbewerb, Finanzierung, Besteuerung, Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen, Umwelt, Wissenschaft und Technologie behandeln. Mit der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (aus dem Jahr 1977) wurde Neuland betreten. In den sechziger und siebziger Jahren gaben die Tätigkeiten multinationaler Unternehmen Anlass zu heftigen Diskussionen, die zu Bemühungen um die Ausarbeitung internationaler Instrumente zur Regelung ihres Verhaltens und zur Festlegung ihrer Beziehungen zu den Gastländern führten, überwiegend in der Entwicklungswelt. Arbeitsbezogene und sozialpolitische Fragen gehörten zu den Besorgnissen, zu denen

---

<sup>15</sup> Siehe auch <http://workerscapital.org>.

<sup>16</sup> Siehe „Beyond the Green Corporation“, in *Business Week online*, 29. Jan. 2007, zugänglich unter <http://www.businessweek.com>.

<sup>17</sup> Siehe beispielsweise R. Jones und P. Hubbard: *Workers' voice in corporate governance – A trade union perspective*, Global Unions Discussion Paper, veröffentlicht unter der Schirmherrschaft des Beratenden Gewerkschaftsausschusses bei der OECD und des Ausschusses für Arbeitnehmerkapital, Sept. 2005.

<sup>18</sup> [http://www.oecd.org/document/28/0,2340,en\\_2649\\_34884\\_2397532\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/28/0,2340,en_2649_34884_2397532_1_1_1_1,00.html)

die Tätigkeiten von multinationalen Unternehmen Anlass gaben. Die Bemühungen der IAO um internationale Leitlinien in ihrem Zuständigkeitsbereich führten im Jahr 1977 zur Annahme der Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung) durch den Verwaltungsrat des IAA. Die in diesem universellen Instrument niedergelegten Grundsätze bieten Leitlinien für MNU, Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in Bereichen wie Beschäftigung, Ausbildung, Arbeits- und Lebensbedingungen und Arbeitsbeziehungen<sup>19</sup>.

204. Die MNU-Erklärung hat sich als ein wertvolles Instrument erwiesen. Im März 2000 wurde der Wortlaut der MNU-Erklärung überarbeitet, um die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit einzubeziehen. Alle Parteien, denen die Erklärung nahe gelegt wird, wurden somit dazu ermutigt, zur Umsetzung der IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit beizutragen. Im Zuge der letzten Aktualisierung der MNU-Erklärung, die im März 2006 gebilligt wurde, wurde die Liste der IAO-Übereinkommen, zu deren Ratifizierung die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, auf alle grundlegenden Übereinkommen ausgeweitet. Ferner wurde eine spezifische Empfehlung an multinationale wie nationale Unternehmen aufgenommen, unverzügliche und wirksame Maßnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu treffen, um sicherzustellen, dass die schlimmsten Formen der Kinderarbeit vordringlich verboten und beseitigt werden. Außerdem wurden Verweise auf weitere IAO-Instrumente hinzugefügt, darunter: die Globale Beschäftigungsagenda; die Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984, und die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998; sowie die praxisorientierten Leitfäden der IAO zu HIV/Aids in der Welt der Arbeit (2001) und zum Umgang mit Behinderungen am Arbeitsplatz (2002).

205. Neben den zwischenstaatlichen Instrumenten gibt es eine Fülle von Verhaltenskodizes (oder Ethik-Kodizes) als Richtschnur für sozial verantwortliche Unternehmen, von relativ allgemeinen Anspruchsprinzipien<sup>20</sup> bis zu spezifischeren betrieblichen Verhaltensregeln<sup>21</sup> und Verhaltensregeln von Wirtschaftsverbänden, die von Fachverbänden innerhalb eines Sektors oder eines geographischen Gebiets angenommen werden, wie der Code des kenianischen Blumenrats<sup>22</sup>, der Gemeinsame Code für die Kaffeegemeinschaft (4C)<sup>23</sup> oder der Verhaltenskodex für die Elektronikindustrie<sup>24</sup>, und von Dritten angenommene, sektorspezifische Codes wie die Ethischen Kriterien der WHO für die Förderung von Arzneimitteln. Diese beiden Arten von Codes werden durch Lieferketten-Codes überbrückt, die besonders häufig in Lieferketten für Konsumgüter anzutreffen sind, die in Entwicklungsländern oder Schwellenländern mit einem relativ schwachen Regelungsumfeld hergestellt werden und für Verbraucher in entwickelten Ländern bestimmt sind. Lieferketten-Codes umfassen Verhaltensregeln für Einkäufer, die bisweilen noch durch Fabrikzertifizierungssysteme ergänzt werden. Im Rahmen von

<sup>19</sup> <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/download/english.pdf> und <http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.INDEXPAGE>. Auch IAA: *Proposals for reporting on the effect given to the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, Unterausschuss für multinationale Unternehmen, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Genf, Nov. 2006, GB.297/MNE/3.

<sup>20</sup> Siehe die Caux Roundtable Principles for Business, <http://www.cauxroundtable.org/principles.html>.

<sup>21</sup> Beispielsweise [http://www.statoil.com/we\\_in\\_statoil](http://www.statoil.com/we_in_statoil) und [http://www.angloamerican.co.uk/static/uploads/Bus\\_Principles.pdf](http://www.angloamerican.co.uk/static/uploads/Bus_Principles.pdf).

<sup>22</sup> <http://www.kenyaflowers.co.ke>

<sup>23</sup> [http://www.sustainable\\_coffee.net](http://www.sustainable_coffee.net)

<sup>24</sup> <http://www.eicc.info/index.html>

Verhaltensregeln für Einkäufer bezahlen die Einkäufer in der Regel interne Kontrolleure und unabhängige Prüfer für die Überprüfung der Fabriken von Zulieferern. Die Zulieferer übernehmen dann die Kosten für etwaige Infrastrukturverbesserungen oder sonstige Verbesserungen, die vorgenommen werden müssen, um die Standards der Codes zu erfüllen. Zulieferer, die ausgewählt worden sind, werden überwacht, um sicherzustellen, dass sie die Anforderungen weiterhin erfüllen. Für Einkäufer besteht der Nutzen dieser Verhaltensregeln darin, dass sie ihre Marke vor negativer Publizität und sonstigen zivilen Attacken schützen, während die Verbraucher dank der Verbesserungen der Qualität der Infrastruktur und der Arbeitskräfte höherwertige Güter erwarten können. In Ländern, in denen die Arbeitsgesetze weniger streng sind oder unzulänglich durchgesetzt werden, gemessen an internationalen Standards, können die Verhaltensregeln die Schaffung höherer Arbeitsnormen bewirken und als Selbstregulierungsmechanismus für die Durchsetzung von Gesetzen über Arbeitsbedingungen und Produktionsnormen dienen<sup>25</sup>.

206. Angesichts dieser Breite und Vielfalt von Verhaltenskodizes kann es nicht überraschen, dass sich eine Reihe von Initiativen darum bemüht haben, die Kodizes zu straffen und zu einheitlichen und kohärenten Leitlinien zu gestalten. Die Internationale Organisation für Normung (ISO) plant die Veröffentlichung einer internationalen Norm (ISO 26000) mit Leitlinien (die wegen ihres freiwilligen Charakters aber keine Zertifizierungsnorm ist) für soziale Verantwortung<sup>26</sup>. Zu den zur Zeit geltenden Multi-Stakeholder-Codes gehören die ETI<sup>27</sup>, eine im VK ansässige Allianz von Unternehmen, nichtstaatlichen Organisationen und Gewerkschaften, die sich die Förderung und bessere Umsetzung von Unternehmens-Verhaltenskodizes zum Ziel gesetzt haben, welche die Arbeitsbedingungen im Rahmen von Lieferketten behandeln; AccountAbility 1000 (AA1000)<sup>28</sup>, ein Basis- und Verfahrensstandard mit dem Ziel, vorbildliche Praktiken im Bereich der Sozialbilanzierung, -rechnung und -berichterstattung zu definieren; und Social Accountability 8000 (SA 8000)<sup>29</sup>, ein globaler, überprüfbarer Standard für Arbeitsbedingungen auf der Grundlage der IAO-Übereinkommen.

207. Solche Kodizes bieten Leitlinien, in manchen Fällen auch Vergleichsmaßstäbe, für die Bewertung des Verhaltens von Unternehmen anhand von gesellschafts- und/oder umweltbezogenen Kriterien. Manche Unternehmen haben Anforderungen aus Verhaltenskodizes in ihre Standard-Qualitätsaudits für Zulieferer integriert; andere haben für diesen Zweck eigene Auditteams eingerichtet oder sie beschäftigen externe Auditors. Manche Initiativen haben strengere Förderungs- oder Überwachungsfunktionen als andere, manchen Fragen wird wenig Aufmerksamkeit geschenkt (beispielsweise den Rechten von indigenen Völkern oder von Heimarbeitern und in manchen Fällen Geschlechterfragen), und das Ausmaß des Engagements von Unternehmen für die Umsetzung der von ihnen angestrebten Verhaltenskodizes schwankt natürlich sehr stark<sup>30</sup>. Solche Kodizes haben jedoch die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, dass es für Unternehmen zweckmäßig ist, ethische Werte und gesellschafts- und umweltbezogene Anforderungen, wie sie in internationalen Normen und nationalen Gesetzen zum Aus-

---

<sup>25</sup> Sie auch das IAO-Programm Bessere Fabriken in Kambodscha, <http://www.betterfactories.org>.

<sup>26</sup> <http://www.iso.org/sr>

<sup>27</sup> <http://www.ethicaltrade.org/>

<sup>28</sup> <http://www.accountability.org.uk/>

<sup>29</sup> <http://www.cepaa.org/>

<sup>30</sup> B. Lang: *Experiences with voluntary standards initiatives and related multi-stakeholder dialogues*, ein vom deutschen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Auftrag gegebener Bericht der GTZ, März 2006.

druck kommen, in ihre Tätigkeiten zu integrieren. Außerdem liefern sie Grundsätze und Standards, anhand deren Unternehmen und die Öffentlichkeit die Leistungen beurteilen können<sup>31</sup>.

208. Ein besonders herausragender Berichterstattungsmechanismus ist die Global Reporting Initiative (Globale Berichterstattungsinitiative (GRI)) – ein Kooperationszentrum des Umweltprogramms der Vereinten Nationen – die bestrebt ist, die Berichterstattung über die wirtschaftliche, umweltbezogene und soziale Leistung von Organisationen (nicht nur Unternehmen) zu fördern mit dem Ziel, dies zu einer Routineangelegenheit vergleichbar der Rechnungslegung zu machen<sup>32</sup>. Die GRI hat einen Rahmen für die Nachhaltigkeits-Berichterstattung entwickelt und dessen Verwendung gefördert, dessen Kern die Leitlinien für die Nachhaltigkeits-Berichterstattung bilden<sup>33</sup>. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von sektorspezifischen Codes oder Standards, wie die auf IFC-Leistungsstandards beruhenden Equator Principles, die der Finanzindustrie Benchmarks für die Behandlung von Sozial- und Umweltfragen bei der Projektfinanzierung an die Hand geben. Die Grundsätze, die im Jahr 2006 überarbeitet worden sind und mehr als 40 Finanzinstitutionen erfassen, die zusammen mehr als 80 Prozent der globalen Projektfinanzierung ausmachen, gelten für alle Projektfinanzierungen über 10 Millionen Dollar<sup>34</sup>. Die Weltbankgruppe ist ein besonders starker Befürworter der Equator Principles und hat eine Reihe weiterer Umwelt- und Sozialgarantien als Richtschnur für ihre Tätigkeiten im Privatsektor ausgearbeitet<sup>35</sup>.

209. Heutzutage gibt es eine Fülle von CSR-Erfahrungen mit Unternehmen jeder Größe<sup>36</sup> überall in der Welt und in zahlreichen Sektoren, die zeigen, wie Unternehmen auf diese Verhaltenskodizes und die vielen Programme und Instrumente zur Förderung der sozialen Unternehmensverantwortung, wie der von den VN unterstützte Globale Pakt (siehe Kasten 7.2), reagiert haben. Viele dieser Initiativen finden sich in der IAA-Datenbank für Unternehmens- und Sozialinitiativen (BASI)<sup>37</sup>. Neben verschiedenen

<sup>31</sup> KPMG/UNEP: *Carrots and sticks for starters*, eine gemeinsame Veröffentlichung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen und von KPMG Südafrika, 2006 (zugänglich unter <http://www.kpmg.co.za>), bietet einen guten Überblick über derzeitige Tendenzen und Ansätze bei freiwilligen und verbindlichen Standards für die Nachhaltigkeits-Berichterstattung.

<sup>32</sup> The GRI geht auf die Ceres/Valdez-Grundsätze zurück, die von der in den USA ansässigen Coalition for Environmentally Responsible Economies (CERES) als Reaktion auf die Exxon Valdez-Katastrophe von 1989 zusammengestellt wurden.

<sup>33</sup> Siehe <http://www.globalreporting.org/> zur Erfassung von Arbeitspraktiken und Indikatoren für menschenwürdige Arbeit.

<sup>34</sup> <http://www.equator-principles.com>

<sup>35</sup> Wie die IFC: *Addressing the social dimensions of private sector projects – Good practice note No. 3* (Washington, IFC, 2003); und IFC: *Policy on social and environmental sustainability* (Washington, IFC, 30. Apr. 2006).

<sup>36</sup> Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit stehen normalerweise multinationale Unternehmen oder zumindest große Unternehmen, CSR und Corporate Citizenship können aber ebenso auf kleine und mittlere Unternehmen angewendet werden. Siehe beispielsweise P. Raynard und M. Forstater: *Corporate social responsibility – Implications for small and medium enterprises in developing countries* (Wien, Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO), 2002); UNIDO: *Survey of small and medium enterprises in the Global Compact* (Wien, UNIDO, 2004); D. Grayson: *Inspiration – Successfully engaging Europe's smaller businesses in environmental and social issues*, (Kopenhagen, Copenhagen Centre, 2003); und L. Princic: *Engaging small business in corporate social responsibility*, Canadian Business for Social Responsibility, Okt. 2003.

<sup>37</sup> Zugänglich unter <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/>.

### **Kasten 7.2 Der Globale Pakt**

Die zehn Grundsätze des Globalen Pakts rühren her von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte; der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit; der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung; und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.

Der Globale Pakt fordert Unternehmen jeder Größe – die Mehrheit der Unterzeichner sind KMUs – auf, innerhalb ihres Einflussbereichs eine Reihe von Kernprinzipien in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umwelt und Korruptionsbekämpfung sich zu eigen zu machen, zu unterstützen und umzusetzen. Heute haben sich mehr als 2.500 Unternehmen aus über 70 Ländern im Globalen Pakt engagiert.

#### **Menschenrechte**

1. Unternehmen sollten den Schutz der international verkündeten Menschenrechte unterstützen und achten; und
2. sicherstellen, dass sie nicht an Menschenrechtsmissbräuchen mitwirken.

#### **Arbeitsnormen**

3. Unternehmen sollten sich einsetzen für die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;
4. die Beseitigung aller Formen von Zwangs- und Pflichtarbeit;
5. die effektive Abschaffung der Kinderarbeit; und
6. die Beseitigung der Diskriminierung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf.

#### **Umwelt**

7. Unternehmen sollten einen vorsorgenden Ansatz bei Umwelt Herausforderungen unterstützen;
8. Initiativen zur Förderung der Umweltverantwortung ergreifen; und
9. die Entwicklung und Verbreitung von umweltfreundlichen Technologien fördern.

#### **Bekämpfung der Korruption**

10. Unternehmen sollten gegen Korruption in allen ihren Formen vorgehen, einschließlich Erpressung und Bestechung.

Quelle: Der Globale Pakt (<http://www.unglobalcompact.org>).

herausragenden internationalen Initiativen sind auch nationale Arbeitgeberverbände, Handelskammern, Gewerkschaften und Verbrauchergruppen sowie nichtstaatliche Organisationen sehr aktiv in der Förderung von Aspekten der gesellschafts- und umweltbezogenen Verantwortung in ihren jeweiligen Ländern engagiert<sup>38</sup>.

210. In Anbetracht der zahllosen Initiativen und Verhaltenskodizes zu Corporate Citizenship ist es für Unternehmen manchmal schwierig, ihren Ansatz zu CSR zu priorisieren, und sie wählen zwangsläufig oft einen selektiven Ansatz, bei dem das Schwergewicht beispielsweise auf karitative Tätigkeiten oder die Arbeitsbedingungen in der Lieferkette gelegt wird. Jedoch geht es bei einer CSR-Politik schließlich darum, „in den Kerngeschäftsprozessen innovative, wirtschaftlich tragfähige und vorsorgende Lösungen zur Verbesserung des Umweltschutzes und der Arbeitsbedingungen zu entwickeln“<sup>39</sup>, was die Vorteile eines ganzheitlichen, integrierten Ansatzes impliziert. Tabelle 7.2 veranschaulicht, wie Unternehmen eine umfassende CSR-Strategie in ihre geschäftlichen Tätigkeiten integrieren können, die auf CSR-Kernfunktionen fokussiert

<sup>38</sup> Siehe beispielsweise die CSR-bezogenen Tätigkeiten des Österreichischen Vereins für Konsumenteninformation (<http://www.konsument.at/konsument/default.asp>); der Vereinigung der schwedischen Unternehmen (<http://www.svensktnaringsliv.se/english>); und der Gewerkschaft CFDT in Frankreich ([http://www.cfdt.fr/actualite/economie/developpement\\_durable/developpement\\_durable\\_0005.htm](http://www.cfdt.fr/actualite/economie/developpement_durable/developpement_durable_0005.htm)).

<sup>39</sup> Bundesministerium: *Corporate social responsibility – Eine Orientierung aus Umweltsicht*, a.a.O., S. 8.



ist wie betrieblicher Umweltschutz; Berücksichtigung von Arbeitnehmerinteressen; Beachtung des Umweltschutzes und der Arbeitsbedingungen in der Zulieferkette; eine integrierte Produkt- oder Dienstleistungspolitik; und Verbraucherschutz. Unternehmen können eine Einschätzung dessen vornehmen, was wesentlich ist, erwartet wird und wünschenswert ist, und dann eine Strategie zur Einbeziehung von Maßnahmen in ihre gesamten Tätigkeiten ausarbeiten. Damit verbessern sich dann die Aussichten für die Festlegung eines strategischen CSR-Ansatzes: eines Ansatzes, der den freiwilligen Charakter von CSR wahrt, der aber ein willkürliches und zielloses Vorgehen vermeidet, indem Sozial- und Umweltmaßnahmen in ein systematisches Managementregime integriert werden – auch über den sozialen Dialog<sup>40</sup> –, so dass Möglichkeiten am besten ausgeschöpft und Risiken vermieden werden können.

**Tabelle 7.2. Maßnahmen und Priorisierung im Rahmen von CSR**

<b>Vision und Strategie</b>		
<b>Leitfragen</b>		
Was WESENTLICH ist – Maßnahmen, die vom Unternehmen getroffen werden müssen, um die einschlägigen Rechtsnormen einzuhalten, wie internationale Menschenrechtsnormen, internationale Arbeitsnormen, nationale Rechtsvorschriften, einschließlich in Fällen, in denen eine Regierung nicht bereit oder nicht imstande ist, ihre Verpflichtungen zu erfüllen.		
Was ERWARTET wird – Maßnahmen, die vom Unternehmen getroffen werden sollten, um den Erwartungen der jeweiligen Stakeholder, die je nach dem Unternehmenssektor unterschiedlich sein können, zu entsprechen und seine gemeinsamen Verantwortlichkeiten gegenüber ihnen zu akzeptieren.		
Was WÜNSCHENSWERT ist – Maßnahmen, mit denen das Unternehmen echte Führerschaft demonstrieren könnte, die Partnerschaften mit anderen Stakeholdern, karitative Schenkungen, die Überlassung von Sachwissen usw. umfassen könnten.		
↓		
<b>Führungs- und Managementsysteme</b>	Kommunikation mit internen und externen Stakeholdern	
↓	Umweltmanagement	Management sozialer Bereiche von CSR-Maßnahmen
<b>CSR-Tätigkeitsbereiche in zentralen Geschäftsprozessen</b>	Betrieblicher Umweltschutz	Arbeitnehmerinteressen
↓	Umweltschutz in der Lieferkette	Arbeitsbedingungen und Menschenrechte in der Lieferkette
	Umweltbezogene Produktverantwortung	Verbraucherschutz und Verbraucherinteressen
<b>CSR-Tätigkeitsbereiche außerhalb zentraler Geschäftsprozesse</b>	Mitwirkung an der Gestaltung des Regelungsrahmens (einschließlich Lobbying) und der Bekämpfung von Bestechung und Korruption	Engagement für die Gemeinschaft, Spenden für gemeinnützige Zwecke, Sponsoring, Freistellung von Beschäftigten für freiwillige Tätigkeiten usw.
Quelle: Nach Globaler Pakt der Vereinten Nationen/UNHCR/Business Leaders Initiative on Human Rights: <i>A guide for integrating human rights into business management</i> ; und Deutsche Bundesregierung: <i>Corporate social responsibility – Eine Orientierung aus Umweltsicht</i> , a.a.O.		

<sup>40</sup> Siehe J. Baker: *Freedom of association and CSR*, Ausführungen von Jim Baker, IBFG, vor der OECD-Konferenz über soziale Unternehmensverantwortung, 19. Juni 2001.

## Die Rolle, die Unternehmen bei der Verbesserung der Regierungsführung, der Förderung der Menschenrechte und der Verringerung der Armut spielen können

211. Ein besonders schwieriger Aspekt von CSR, mit dem viele Unternehmen, sowohl große als auch kleine, konfrontiert sind, ist die Frage der schlechten Regierungsführung, die zu Korruption führt. Von diesem Phänomen sind in der einen oder anderen Form die meisten Länder betroffen, im Hinblick auf das Anziehen von Investitionen und die Förderung des Unternehmenswachstums wird es aber in Ländern mit niedrigerem Einkommen als besonders problematisch empfunden<sup>41</sup>. Korruption ist im öffentlichen wie im privaten Sektor ein Problem, da sie sowohl nachfrageseitige Elemente (beispielsweise öffentliche Bedienstete, die bereitwillig Bestechungsgelder annehmen) als auch angebotsseitige Elemente (beispielsweise Geschäftsleute im privaten Sektor, die bereitwillig Bestechungsgelder zahlen) aufweist. Und aus nahe liegenden Gründen ist es ein politisch heikles und komplexes Thema. Die Definitionen von Korruption schwanken, und was in manchen Gesellschaften als Korruption wahrgenommen wird, könnte in anderen als sozial annehmbares Verhalten angesehen werden, wie Einstellungen zu Zuwendungen, die Nutzung von vertraulichen Informationen für Zwecke der persönlichen Bereicherung, bestimmte Arten von Nepotismus und die Auffassungen von Interessenkonflikten. Korruption wird auch bisweilen als ein Mittel zur Vermeidung ineffizienter oder hinderlicher Vorschriften legitimiert oder einfach deshalb, weil sie als allgegenwärtig, in der Gesellschaft verankert und daher als unumgänglich wahrgenommen wird. Manche Arten von Korruption wie beispielsweise Bestechung sind einfach deshalb recht häufig, weil sie die vorteilhafte Lösung von Schwierigkeiten beschleunigen und bei der Erlangung von Aufträgen und beim Abschluss von Geschäften wirksam sein können.

212. Korruption nährt jedoch ineffiziente und nicht wettbewerbsfähige Wirtschaftssysteme. Meinungsumfragen unter Unternehmen weisen immer wieder auf Korruption als ein Haupthindernis für geschäftliche Betätigung hin, weil sie von Investitionen abhält und mehr Kosten, Barrieren und unlauteren Wettbewerb schafft. Die Ausmerzung von Korruption in der Wirtschaft würde zu einem besseren geschäftlichen Umfeld führen und letztlich Märkte öffnen, wodurch mehr Wohlstand und geschäftliche Möglichkeiten geschaffen würden. Viele Maßnahmen können ergriffen werden, um Korruption auf ein Mindestmaß zu reduzieren, beispielsweise eine solide Unternehmensführung, verbesserte Buchführungsgrundsätze, Verhaltenskodexe und Gesetze gegen Bestechung, Straffung der Rechts- und Regelungsrahmen, Abbau der Hindernisse für die Gründung und den Betrieb eines formellen Unternehmens usw.<sup>42</sup>. Reformen sind jedoch oft schwer umzusetzen, insbesondere in denjenigen Gesellschaften, in denen Korruption offenbar tief verwurzelt ist, in denen Personen mit Einfluss und ureigenen Interessen sich bedroht fühlen und in denen es schwierig ist, ein ernsthaftes politisches Bekenntnis zur Herbeiführung von Veränderungen zu erlangen. Die Bekämpfung von Korruption erfordert

---

<sup>41</sup> Der Corruptions Perceptions Index von Transparency International (2005) zeigt eine starke Korrelation zwischen Einkommenshöhe und dem wahrgenommenen Korruptionsgrad – [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi).

<sup>42</sup> CIPE: *Combating corruption – Private sector perspectives and solutions*, Economic Reform Issues Paper Nr. 0409 (Washington, Center for International Private Enterprise, 2004); und siehe <http://www.cipe.org> hinsichtlich eines Maßnahmenbündels zur Bekämpfung der Korruption.

### **Kasten 7.3 Das Paradox des Überflusses**

Rohstoffeinnahmen können dazu verwendet werden, eine friedliche und nachhaltige Entwicklung zu fördern, statt, wie dies nur allzu oft der Fall ist, eine treibende Kraft für Konflikte und staatliche Plünderung zu sein. Der weit verbreitete Missbrauch von Menschenrechten, Umweltzerstörung, Armut und wirtschaftliche Unsicherheit, die ein Bestandteil der heutigen Konflikte sind, hängen in vielen Fällen eng mit der Gewinnung von Rohstoffen zusammen. Industrien, die auf natürlichen Ressourcen beruhen – wie Öl, Diamanten und Holz –, haben ein sehr viel allgemeineres Problem in den Vordergrund treten lassen, bei dem durch Konflikte bewirkte politische und wirtschaftliche Störungen als Deckmantel für die massive Plünderung staatlicher Vermögenswerte durch Kombattanten und ihre politischen und wirtschaftlichen Bundesgenossen dienen. Natürliche Ressourcen, die eine gerechte Entwicklung und das Wachstum nachhaltiger Unternehmen fördern sollten, die ihrerseits zur Ausmerzung von Armut beitragen, werden missbraucht und missbewirtschaftet.

Steigende Einnahmen aus der Rohstoffgewinnung sind im allgemeinen Hand in Hand gegangen mit abnehmenden Indikatoren der menschlichen Entwicklung. Neuere Analysen haben einen eindeutigen statistischen Zusammenhang zwischen Staaten, die von Rohstoffindustrien abhängig sind, und nicht rechenschaftspflichtigen staatlichen Institutionen nachgewiesen, die für Armut und zivile Konflikte verantwortlich gemacht werden. Dieses „Paradox des Überflusses“ zeigt beispielsweise, dass bei Staaten, die von Rohstoffexporten abhängig sind, die Wahrscheinlichkeit, dass es in ihnen zu einem Bürgerkrieg kommt, 20mal höher ist als bei Ländern, die nicht von Rohstoffexporten abhängig sind.

Zur Zeit sind natürliche Ressourcen zugänglich und handelbar nahezu ohne Rücksichtnahme auf ihren Zusammenhang mit Instabilität und Konflikten. Internationale Unternehmen sind oft nicht in der Lage und nicht bereit, Stellung zu beziehen. Es hat auch an politischer Führerschaft gefehlt, da Regierungen des Nordens bestrebt gewesen sind, die herrschende Elite zu beschwichtigen, um eine Beschädigung nationaler geschäftlicher Interessen zu vermeiden. Obgleich es keine Einzellösung für diese Probleme gibt, ist klar, dass es eines geschlosseneren internationalen Ansatzes zu der Art und Weise bedarf, wie Unternehmen weltweit Zugang zu Rohstoffen haben und wie sie sie ausbeuten. Dies erfordert einen globalen Dialog und globale Fürsprache, um Fragen wie den Zusammenhang zwischen der Ausbeutung von natürlichen Ressourcen und der Ausbeutung von Menschenrechten anzugehen. Repräsentativen Verbänden von Arbeitnehmern und Arbeitgebern fällt zusammen mit internationalen Organisationen wie der IAO eine entscheidende Rolle in diesem Dialog zu. Sie können zur Entwicklung und Verwendung von Instrumentarien beitragen, darunter u.a. sinnvolle Sanktionen, Chain-of-Custody-Überwachung, angemessene Offenlegungsvorschriften und Beteiligungsregister sowie eine Reihe von strategischen rechtlichen Maßnahmen zur Ermittlung und Bestrafung von Tätern und zur Verankerung von Rechtsstaatlichkeit und guter Governance im Rohstoffsektor.

Zu einer Zeit, da sich immer mehr zeigt, dass schlecht funktionierende Staaten zu Oasen für Terroristen und Geldwäscher werden können, ist dieser Ansatz ein wichtiger und lange überfälliger erster Schritt zur Behandlung dieser globalen Probleme sowie zur Stärkung der Regierungsführung und zur Bekämpfung der Armut in vielen der ärmsten und am wenigsten entwickelten Länder der Welt.

Quelle: <http://www.globalwitness.org>; und <http://www.business-humanrights.org>

auch die Schaffung und Durchsetzung von geeigneten Anreizen, um gute Praktiken und Transparenz zu belohnen, sowie geeignete Zwangsmaßnahmen, um von Verhaltensweisen und Praktiken abzuhalten, die eine Bedrohung für ethisches Verhalten in der Wirtschaft darstellen<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption können oft dem klassischen Gefangenendilemma ähneln, ein in der Spieltheorie häufig verwendetes Beispiel, um die Wahrscheinlichkeit suboptimaler Ergebnisse aufgrund widersprüchlicher Anreize im Fall asymmetrischer Information aufzuzeigen.

213. Es gibt zahlreiche Initiativen zur Bekämpfung von Korruption und insbesondere der Auswirkungen von Korruption auf die Geschäftstätigkeit, darunter das von der Generalversammlung im Jahr 2003 angenommene Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption<sup>44</sup> und der Globale Pakt der Vereinten Nationen, in dem im Jahr 2004 der zehnte Grundsatz zur Bekämpfung der Korruption hinzugefügt wurde. Im Verlauf der letzten zehn Jahre hat die Weltbank eine proaktivere Haltung zur Korruption eingenommen, indem sie ihr Engagement für Governance und Korruptionsbekämpfung verstärkt hat<sup>45</sup>. Es gibt auch eine Reihe von Unternehmensgrundsätzen für die Bekämpfung von Bestechung, die von Transparency International und Social Accountability International in Zusammenarbeit mit bedeutenden Stakeholdern veröffentlicht worden sind, darunter Wirtschaftsverbände, zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften, die ein praktisches Werkzeug für Unternehmen im Hinblick auf die Entwicklung guter interner Kontrollverfahren darstellen<sup>46</sup>. Neben diesen breit angelegten Instrumenten gibt es ein breites Spektrum von nationalen Korruptionsbekämpfungsverfahren und branchen- oder sektorspezifischen Initiativen mit dem Ziel, eine geschäftliche Betätigung unter gleichen Startbedingungen zu erleichtern. Ein Beispiel ist der Kimberley Process<sup>47</sup>, eine gemeinsame Initiative von Regierungen, der internationalen Diamantenindustrie und der Zivilgesellschaft zur Eindämmung des Stroms von Konfliktdiamanten – Diamanten, die von Rebellenbewegungen zur Finanzierung von Kriegen gegen legitime Regierungen verwendet werden –, die mehr als 99 Prozent der Weltproduktion von Rohdiamanten ausmachen<sup>48</sup>. Auch die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) (Kasten 7.4) führt Öl-, Gas- und Bergbauländer und -unternehmen mit der Zivilgesellschaft zusammen, um für größere Transparenz in den Geldströmen von Unternehmen zu Regierungen zu sorgen – „Publish what you pay“-Grundsätze<sup>49</sup> – die seit ihrer Einführung im Jahr 2002 von mehr als 20 Ländern unterzeichnet worden ist, von denen einige, darunter Aserbaidschan und Nigeria, nunmehr regelmäßig gemäß den Kriterien und Grundsätzen der EITI Bericht erstatten.

214. Bei nachhaltiger Entwicklung geht es um die Erfüllung der Bedürfnisse heutiger und künftiger Generationen. Eine stabile und nachhaltige Gesellschaft lässt sich nicht verwirklichen, wenn es ein hohes Ausmaß an extremer Armut gibt. Nachhaltige Unternehmen profitieren, wenn sie ihre Tätigkeit in stabilen und sicheren Gesellschaften ausüben, somit besteht eine symbiotische Beziehung zwischen internationaler Entwicklung und Unternehmertum. Die sich gegenseitig verstärkenden Synergien liegen auf der Hand: Die Wirtschaft ist gut für die Entwicklung, und die Entwicklung ist gut für die Wirtschaft. Diese Beziehung ist mittlerweile gut dokumentiert, u.a. in dem Bericht

---

<sup>44</sup> [http://www.unodc.org/unodc/crime\\_convention\\_corruption.html](http://www.unodc.org/unodc/crime_convention_corruption.html)

<sup>45</sup> Dies war nicht immer der Fall, aber in den letzten zehn Jahren hat die Weltbankgruppe Fragen der Governance und der Korruption sowohl in ihren Darlehensgeschäften als auch in ihrer Beratungstätigkeit sehr viel größere Aufmerksamkeit geschenkt. Siehe beispielsweise Weltbank/IWF: *Strengthening Bank Group engagement on governance and anti-corruption* – Weltbank/IWF-Entwicklungsausschuss, 8. Sept. 2006, DC2006-0017, Diskussionspapier für die Jahrestagung der Weltbank und des IWF in Singapur, 17.-18. Sept. 2006.

<sup>46</sup> [http://www.transparency.org/global\\_priorities/private\\_sector/business\\_principles](http://www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles)

<sup>47</sup> <http://www.kimberleyprocess.co:8080/site/>

<sup>48</sup> Zu einer kritischen Beurteilung der Wirksamkeit des Kimberley Process siehe: *Killing Kimberley? Conflict diamonds and paper tigers*, Occasional Paper Nr. 15 von Partnership Africa Canada, Ontario, Nov. 2006 (<http://www.pacweb.org>).

<sup>49</sup> <http://www.publishwhatyoupay.org>

**Kasten 7.4****Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)**

Ziel der EITI ist es sicherzustellen, dass die Einnahmen aus den Rohstoffindustrien zu nachhaltiger Entwicklung und zur Verringerung von Armut beitragen. Den Kern der Initiative bilden eine Reihe von Grundsätzen und Kriterien, die festlegen, wie die EITI umgesetzt werden sollte.

**Kriterien**

- ❑ Regelmäßige Veröffentlichung aller materiellen Öl-, Gas- und Bergbauzahlungen von Unternehmen an Regierungen („Zahlungen“) und aller materiellen Einnahmen, die Regierungen von Öl-, Gas- und Bergbauunternehmen erhalten („Einnahmen“), für breite Kreise in einer öffentlich zugänglichen, umfassenden und verständlichen Weise.
- ❑ Wo solche Prüfungen nicht bereits bestehen, unterliegen Zahlungen und Einnahmen einer glaubwürdigen, unabhängigen Prüfung unter Anwendung internationaler Prüfungsgrundsätze.
- ❑ Zahlungen und Einnahmen werden durch einen glaubwürdigen, unabhängigen Verwalter unter Anwendung internationaler Prüfungsgrundsätze abgestimmt, mit Veröffentlichung der Auffassung des Verwalters zu der Abstimmung, einschließlich Abweichungen, falls welche festgestellt werden.
- ❑ Dieser Ansatz wird auf alle Unternehmen, einschließlich staatlicher Unternehmen, ausgeweitet.
- ❑ Die Zivilgesellschaft wird in die Gestaltung, Überwachung und Evaluierung dieses Prozesses aktiv eingebunden und trägt zur öffentlichen Debatte bei.
- ❑ Ein öffentlicher, finanzierbarer Arbeitsplan für die obigen Vorgänge wird von der Gastregierung ausgearbeitet, mit Unterstützung der internationalen Finanzinstitutionen, falls erforderlich, einschließlich messbarer Zielvorgaben, eines Zeitplans für die Umsetzung und einer Bewertung möglicher Kapazitätszwänge.

Quelle: <http://www.eitransparency.org>

der Kommission der Vereinten Nationen für den Privatsektor und die Entwicklung<sup>50</sup>, in dem eine Reihe von Maßnahmen dargelegt werden, im öffentlichen Bereich, um ein förderliches Umfeld für geschäftliche Betätigung zu schaffen, im privaten Bereich, um Fähigkeiten und Ressourcen zu mobilisieren, und im öffentlich-privaten Bereich, in deren Mittelpunkt Partnerschaft und Innovation stehen. Es besteht heute breites Einverständnis darüber, dass dem privaten Sektor eine wesentliche, ja entscheidende Rolle beim Erreichen der Millenniumsentwicklungsziele zufällt<sup>51</sup>, von Kleinstunternehmen, die die Hauptbeschäftigungsquelle für die Mehrheit der armen Menschen in der Welt bilden, bis zu großen Unternehmen, die nicht nur durch CRS einen Beitrag leisten, über die Einhaltung von Vorschriften, Risikomanagement und Philanthropie, sondern auch als Wachstumstreiber, über Innovation, Wertschöpfung und Wettbewerbsfähigkeit. Die meisten bilateralen und multilateralen Entwicklungsorganisationen sind heute starke Befürworter von Partnerschaften mit der Wirtschaft, nicht nur als Ergänzung zu herkömmlichen Entwicklungsansätzen, sondern auch, weil es notwendig ist, um die vielen ineinander greifenden Herausforderungen zu bewältigen, die mit der globalen Verpflich-

<sup>50</sup> UNDP: *Unleashing entrepreneurship – Making business work for the poor*, a.a.O. Die Kommission wurde vom Generalsekretär, Kofi Annan, ins Leben gerufen, und zu ihren Mitgliedern zählte auch der Generaldirektor des IAA, Juan Somavia. Die Kommission beschäftigte sich mit zwei grundlegenden Fragen: Wie kann das Potenzial des privaten Sektors und des Unternehmertums in Entwicklungsländern genutzt werden und wie kann der bestehende private Sektor in die Bewältigung dieser Herausforderung eingebunden werden.

<sup>51</sup> J. Nelson und D. Prescott: *Business and the Millennium Development Goals – A framework for action* (New York, UNDP/IBLF, 2003).

tung zur Verringerung der Armut verbunden sind<sup>52</sup>. Die Vereinten Nationen haben sich bei der Ermittlung von Chancen für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor, u.a. auch als Mittel zur Erleichterung der Umgestaltung der Vereinten Nationen, besonders hervorgerufen und haben auf vier Arten oder Funktionen von Partnerschaften hingewiesen: Fürsprache; Entwicklung von Normen und Standards; gemeinsame Nutzung und Koordinierung von Ressourcen und Sachwissen; und die Nutzbarmachung von Märkten für die Entwicklung<sup>53</sup>.

215. Wenngleich es eindeutige geschäftliche Argumente dafür gibt, sich für einen Abbau von Armut einzusetzen, so bedeutet das natürlich nicht, dass alle Unternehmen dies anerkennen und entsprechend handeln werden. Ein Haupthindernis für eine stärkere Beteiligung des formellen privaten Sektors an der Beseitigung von Armut, sowohl unmittelbar durch die Schaffung von Beschäftigung und Einkommen als auch mittelbar durch ihren Beitrag zum gesellschafts- und umweltbezogenen Fortschritt, ist das Wirtschaftsumfeld, das in manchen Entwicklungsländern gerechten und nachhaltigen Investitionen im Privatsektor und einem entsprechenden Wachstum eindeutig nicht so förderlich ist, wie es sein könnte. Es kommt auch vor, dass manche Unternehmen, vor allem solche, die erhebliche Wirtschaftsmacht ausüben und diese als erhebliches politisches Druckmittel einsetzen können, ein skrupelloses Verhalten an den Tag legen, beispielsweise indem sie sich sehr günstige steuerliche Anreize verschaffen, die wettbewerbswidrige Vorteile bieten können, oder indem sie Tätigkeiten in einer Weise durchführen, die die Arbeitnehmerrechte gefährdet oder sich nachteilig auf die natürliche Umwelt auswirkt<sup>54</sup>. Im allgemeinen gehen Unternehmen – in diesem Sinne hauptsächlich größere, formelle Unternehmen – unterschiedlich an die Herausforderung der Armutsverringering heran. Diese Vorgehensweisen reichen von „Nichtstun“ abgesehen vom Gewinnstreben am einen Ende des Spektrums, „Leugnung und Verteidigung“, indem negative Auswirkungen bestritten und nur engstirnige kommerzielle Argumente vorgebracht werden, „Bußzahlungen“ durch Zuwendungen und Philanthropie, „Risikoabschwächung“ durch Konzentration auf die Bewältigung der negativen Auswirkungen ihrer Tätigkeiten, bis zum „kreativen Geschäftsmodell“ am anderen Ende des Spektrums, bei dem die Armutsverringering in das Kerngeschäft integriert wird.

216. Wie bereits erwähnt, dürften sich aus einem integrierten Ansatz, bei dem Unternehmen eine Strategie für Maßnahmen in jedem der in Abbildung 7.1 dargestellten Bereiche entwickeln, erhebliche Nutzeffekte sowohl für die Unternehmen selbst als auch für die Armutsverringering ergeben. Ein gutes Beispiel hierfür ist die globale Partnerschaft für das Händewaschen mit Seife<sup>55</sup>. Trotz der Tatsache, dass Seife fast überall vorhanden ist, ist regelmäßiges Händewaschen nicht immer gang und gäbe, was zu Krankheiten wie Durchfallerkrankungen und Infektionen der Atemwege beiträgt, die die Haupttodesursachen unter Kindern in Entwicklungsländern sind. Die globale Partnerschaft, zu der sich die Weltbank, UNICEF und die Seifenhersteller zusammengeschlossen haben, ist eine Antwort auf diese Herausforderung. Seit ihrer Einführung im Jahr 2001 hat sich die Initiative „Gesundheit in deinen Händen“ zu einem globalen

---

<sup>52</sup> T. Fox und D. Prescott: *Exploring the role of development cooperation agencies in corporate responsibility*, ein Papier, das auf Erörterungen auf einer internationalen Geberkonferenz zum selben Thema beruht, die vom 22.-23. März 2004 in Stockholm stattfand.

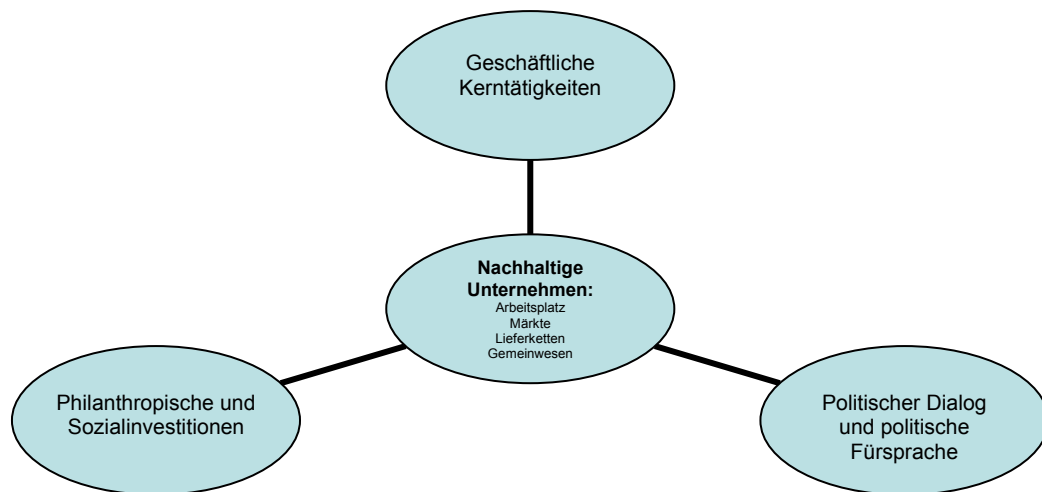
<sup>53</sup> J.M. Witte und W. Reinicke: *Business unusual – Facilitating United Nations reform through partnerships* (New York, Globaler Pakt der Vereinten Nationen/Global Public Policy Institute, 2005).

<sup>54</sup> S. Dhanarajan: „Managing ethical standards – when rhetoric meets reality“, in *Development in Practice*, Bd. 15, Nr. 3 und 4, Juni 2005, S. 529-538.

<sup>55</sup> <http://www.globalhandwashing.org>

Programm entwickelt, das das Sachwissen der Seifenindustrie mit den Ressourcen der Weltbank und des UNICEF verbindet, was alle Partner in die Lage versetzt, ihre jeweiligen Interessen zu fördern. Regierungen und ihre Entwicklungspartner können Krankheiten und Armut besser bekämpfen, während sich dem privaten Sektor Möglichkeiten zur Absatzsteigerung bieten. Es gibt viele weitere Beispiele für die Nutzbarmachung der Fähigkeiten des privaten Sektors zur Erfüllung öffentlicher Bedürfnisse. Kasten 7.5 veranschaulicht dies im Zusammenhang mit der Nutzung von geschäftlichen Kernkompetenzen zum Erreichen des Millenniumsentwicklungsziels, die Zahl der von Hunger betroffenen Menschen zu halbieren <sup>56</sup>.

**Abbildung 7.1. Wirkungs- und Einflussbereiche für nachhaltige Unternehmen in der internationalen Entwicklung**



217. Der Hauptbeitrag, den Unternehmen zur Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen im Zusammenhang mit nachhaltiger Entwicklung, produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit leisten können, beruht auf der Gründung und dem Wachstum von existenzfähigen Unternehmen. Dies umfasst geschäftliche Kerntätigkeiten, wie die Erzeugung von sicheren und erschwinglichen Produkten und Dienstleistungen, die Schaffung von Einkommen und Investitionen und die Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen. Es erfordert ein geeignetes förderliches Umfeld für die geschäftliche Betätigung, und einzelnen Unternehmen und der organisierten Wirtschaftslobby fällt in dieser Hinsicht eine entscheidende Förderungsrolle zu. Eine solche Fürsprache geht jedoch über das förderliche Umfeld für die Ausübung einer geschäftlichen Tätigkeit hinaus. Unternehmen können entweder einzeln oder über ihre repräsentativen Verbände einen wertvollen Beitrag zu dem einschlägigen Dialog über öffentliche Politik leisten, darunter die Planung nationaler Strategien zur Verringerung von Armut und geberbasierte Foren, Handels- und Umweltpolitik und globale Dialoge über Fragen wie Klimawandel, Artenvielfalt, Geldwäsche, nationale Sicherheit usw. Solche Dialoge dienen natürlich dazu, die Bedeutung von produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit als globales Ziel zu unterstreichen. Gleichzeitig werden voraus-

<sup>56</sup> WEF: *Harnessing private sector capabilities to meet public needs – The potential of partnerships to advance progress on hunger, malaria and basic education* (Genf, WEF, 2006).

### Kasten 7.5

#### **Nachhaltige Unternehmen schaffen nachhaltige Gesellschaften, indem sie geschäftliche Kernkompetenzen einsetzen, um die Zahl der Menschen, die von Hunger betroffen sind, zu halbieren**

Mehr als 850 Millionen Menschen sind von Hunger betroffen. Chronische Unterernährung hat jedes Jahr den Tod von 6,5 Millionen Kindern zur Folge, bremst die lebenslangen gesundheitlichen und kognitiven Fähigkeiten von Zigmillionen von Menschen und hat erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die volkswirtschaftliche Produktivität in vielen armen Ländern.

Die Beseitigung von Hunger erfordert einen integrierten Ansatz, der die Armut angeht, Märkte und Infrastruktur aufbaut, die landwirtschaftliche Produktion steigert und die Ernährung verbessert, sich auf die Gesundheit konzentriert und Frauen zur Selbsthilfe befähigt. Gemeinschaftliche Anstrengungen des privaten Sektors zur Verminderung von Hunger bergen ein riesiges Potenzial, um diese Herausforderung anzugehen. Unter anderem gibt es folgende Hauptmöglichkeiten für den Einsatz von geschäftlichen Kernkompetenzen im Kampf gegen den Hunger:

#### **1. Steigerung der Nahrungsmittelproduktion und Stärkung der Marktsysteme in Hunger leidenden Regionen**

- ❑ Einkauf bei Kleinproduzenten, z. B. Lebensmittel- und Getränkehersteller und -einzelhändler.
- ❑ Entwicklung von KMUs für die Herstellung, Verarbeitung und Verteilung von Nahrungsmitteln und Agrarprodukten.
- ❑ Erweiterung des Zugangs von Farmern zu neuen und vorhandenen Produkten und Technologien, beispielsweise Agrar-, Lebensmittel- und Getränke-, Maschinenbau- und Energieunternehmen.
- ❑ Ausweitung von wesentlichen Dienstleistungen und Infrastruktureinrichtungen auf Hunger leidende Gebiete, z.B. Telekommunikations-, Wasser-, Energie-, Transport- und Finanzdienstleistungsunternehmen.
- ❑ Maßnahmen zur Eindämmung der Verbreitung von HIV/AIDS, beispielsweise Transport-, Bergbau-, Landwirtschafts-, Medien- und Arzneimittelunternehmen.

#### **2. Verbesserung der Ernährung durch angereicherte Erzeugnisse und Verbrauchererziehung, insbesondere für Mütter und Kleinkinder**

- ❑ Anreicherung von Lebensmitteln und Getränken für den unteren Teil der Pyramide, beispielsweise Nahrungsmittel-, Getränke-, Einzelhandels-, Konsumgüter-, Biotechnologie- und Saatunternehmen.
- ❑ Befähigung und Erziehung von Frauen und Mädchen, beispielsweise Einzelhandels-, Nahrungsmittel-, Getränke-, Agrar-, IT-, Finanzdienstleistungs- und Medienunternehmen.

#### **3. Stärkung des Engagements und der Fähigkeit von Regierungen, gegen Hunger vorzugehen**

- ❑ Aufbau von öffentlicher und politischer Unterstützung für verstärkte Investitionen in die Hungererziehung, beispielsweise Medien-, Public Relations-, Einzelhandels- und Verbraucherunternehmen.
- ❑ Partnerschaften mit öffentlichen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen zur Stärkung ihrer Fähigkeiten, beispielsweise Unternehmen für Fach- und Finanzdienstleistungen, Anwaltskanzleien und andere, die über fachliche Kompetenzen verfügen.

Quelle: WEF: Harnessing private sector capabilities to meet public needs – The potential of partnerships to advance progress on hunger, malaria and basic education, a.a.O.

schauende, fortschrittliche Unternehmen verantwortungsbewusste geschäftliche Praktiken und Standards annehmen und umsetzen, um ein positives Zeichen für die nachhaltige Entwicklung des privaten Sektors zu setzen. All dies wird in den sozialen, ethischen und umweltbezogenen Instrumenten und Verhaltenskodizes wurzeln, wie sie weiter oben erörtert worden sind.



## Kapitel 8

---

### Finanzielle und physische Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen

218. Nachhaltige Unternehmen jeder Größe und Art benötigen Zugang zu finanziellen und physischen Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen. Der Begriff finanzielle Infrastruktureinrichtungen bezieht sich auf den Rechts- und Regelungsrahmen für den Finanzsektor und die Institutionen und Systeme, die den Mittlern im Finanzsektor einen effektiven Betrieb ermöglichen. Der Begriff Finanzdienstleistungen bezieht sich auf eine Reihe von Finanzprodukten oder -instrumenten, darunter Kredit, Sparkapital, Versicherung, Pacht, Kapitalbeteiligungen, Zahlungsdienste und Überweisungen<sup>1</sup>. Der Zustand der physischen Infrastruktureinrichtungen, wie Straßen, Energieversorgung, Wasserversorgung, Häfen und Telekommunikationseinrichtungen, ist sowohl für das Wohl der Menschen im allgemeinen als auch für das Wachstum von Unternehmen von großer Bedeutung. Unternehmen benötigen Zugang zu zuverlässigen Quellen von beispielsweise Wasser- und Stromversorgungsdiensten und Telefon- und Verteilungsdiensten, und sie benötigen geeignete Betriebsräume und Stätten für die Geschäftstätigkeit.

#### Dafür sorgen, dass Finanzmärkte besser funktionieren

219. Nachhaltige Unternehmen benötigen Zugang zu Finanzdienstleistungen, und Finanzinstrumente können zur Förderung nachhaltiger Unternehmen eingesetzt werden. Im Mittelpunkt dieses Abschnitts stehen daher zwei Themen. Zunächst wird erörtert, wie für ein besseres Funktionieren von Finanzmärkten gesorgt werden kann, indem sie inklusiver gestaltet werden, wobei das Schwergewicht auf einer Verbesserung des Zugangs zu Kredit für KMUs gelegt wird. Zweitens werden Aspekte ethischer oder sozial verantwortlicher Investitionen und die Möglichkeiten erörtert, wie Finanzdienstleistungen zur Unterstützung nachhaltiger Unternehmen genutzt werden können<sup>2</sup>. Gut funktionierende Finanzmärkte versetzen Unternehmen jeder Art und Größe in die Lage, Investitionsmöglichkeiten zu nutzen, Risiken zu bewältigen und Produktivität und

---

<sup>1</sup> Die verstärkte Migration hat zu stärkeren Überweisungsströmen geführt, und finanzielle Transaktionen im Zusammenhang mit Überweisungen dürften immer wichtiger werden. So haben sich die offiziell erfassten Überweisungsströme in Entwicklungsländer während der vergangenen fünf Jahre verdoppelt, wobei Schätzungen zufolge von den insgesamt 233 Milliarden US-Dollar weltweit 167 Milliarden US-Dollar in diese Länder geflossen sind (berücksichtigt man die nicht offiziellen Ströme, dann erhöhen sich diese Zahlen beträchtlich, möglicherweise um 100 Prozent). Siehe Weltbank: *Global development finance 2006* (Washington, Weltbank, 2006).

<sup>2</sup> Der Finanzsektor – der Infrastruktureinrichtungen und Dienstleistungen umfasst – deckt ein sehr breites Feld ab, und im Kontext dieses Berichts muss die Diskussion abgegrenzt werden, damit sie überschaubar und sinnvoll ist. Obschon sie für eine Erörterung nachhaltiger Unternehmen sehr relevant sind, werden die Mikrofinanzierung am einen Ende des Spektrums und die Kapitalmärkte für den Handel mit Wertpapieren und Aktien, Obligationen, Waren usw. am anderen Ende des Spektrums nicht sehr ausführlich behandelt.

Ausstoß zu steigern. Was Kredit angeht, so deutet Vieles darauf hin, dass besser funktionierende Kreditmärkte zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen führen<sup>3</sup>. Es gibt auch erhebliche Beweise für die Bedeutung von inklusiven Finanzmärkten für die Armutsverringerung<sup>4</sup> und für die Bedeutung und Relevanz der Mikrofinanzierung und anderer Arten von Finanzdienstleistungen für menschenwürdige Arbeit<sup>5</sup>. Die Fähigkeit armer Menschen, ihre Verletzlichkeit zu verringern, ihr Einkommen zu verbessern, für Maßnahmen der Gesundheitsfürsorge aufzukommen usw., wird unmittelbar durch ihren fehlenden Zugang zu Finanzdienstleistungen beeinträchtigt.

220. Ein gut funktionierendes Finanzsystem ist das Schmiermittel für einen wachsenden und dynamischen Privatsektor. Viele Länder, insbesondere in der Entwicklungswelt, haben unterentwickelte oder schlecht funktionierende inländische Finanzsektoren, die nicht besonders effizient, gerecht oder inklusiv sind. In der Regel werden Reformen benötigt aufgrund von Marktversagen, das in erster Linie auf Informationsasymmetrien (Kapitel 2) und auf Probleme im Zusammenhang mit der Volkswirtschaft zurückzuführen ist, die eine Herausforderung darstellen. Wie wichtig solche Reformen sind, wird durch eine Reihe von Untersuchungen belegt, in denen die relative Bedeutung von Finanzierungszwängen unter den von Firmen genannten Hindernissen im Bereich des Geschäftsumfelds herausgestellt wird. So kam eine Untersuchung auf der Grundlage von Umfragen unter KMUs und großen Unternehmen zu dem Ergebnis, dass Hindernisse im Zusammenhang mit Finanzierung, Verbrechen und politischer Stabilität die unmittelbarsten Auswirkungen auf die Wachstumsrate von Firmen hatten, wobei die Finanzierung die „robusteste“ Variable war, was den Schluss nahe legt, dass der Abfolge politischer Reformen des Unternehmensumfelds Vorrang eingeräumt werden muss und dass die Wahrung der politischen Stabilität, die Eindämmung des Verbrechens und die Inangriffnahme von Finanzsektorreformen zur Lockerung von Finanzierungszwängen die wirksamsten Wege zu einem starken Wachstum sein dürften<sup>6</sup>.

221. Kreditgeber verfügen über unvollkommene Informationen darüber, was die Kreditnehmer mit der von ihnen bereitgestellten Finanzierung anfangen werden. Das bedeutet, dass Kreditgeber Finanzmittel unter Berücksichtigung von Faktoren bereitstellen, durch die sie ihre Risiken auf ein Mindestmaß herabsetzen (beispielsweise indem sie Sicherheiten fordern oder hohe Zinsen verlangen). In der Praxis bedeutet dies, dass Kredit rationiert wird und dass manche Gruppen (wie die Armen oder Kleinbetriebe)

---

<sup>3</sup> D. Acemoglu: „Credit market imperfections and persistent unemployment“, in *European Economic Review*, Bd. 45, Ausg. 4.-6., Mai 2001, S. 665-79.

<sup>4</sup> E. Kempson: *Policy level response to financial exclusion in developed economies – Lessons for developing countries*, Bericht des Personal Finance Research Centre, Universität von Bristol, Vereinigtes Königreich, März 2004. Siehe auch <http://www.firstinitiative.org/> und <http://www.cgap.org>.

<sup>5</sup> Eine ausgiebige Erörterung der Bedeutung und Relevanz der Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit findet sich in IAA: *Microfinance for employment creation and enterprise development*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 285. Tagung, Nov. 2002, GB.285/ESP/3; und IAA: *ILO policy statement – Microfinance for decent work*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Nov. 2005, GB.294/ESP/3. Siehe auch die IAA-Website zur Sozialfinanzierung unter <http://www.ilo.org/public/english/employment/finance/index.htm> zu mehr Einzelheiten über etliche der in diesem Kapitel angesprochenen Fragen, darunter Mikrofinanzierung, Versicherung, Leasing, Überweisungen, Garantiefonds, Sicherheit und Eigentumsrechte und andere Aspekte des Wissensmanagements, mit denen sich das Programm für Sozialfinanzierung beschäftigt hat, wie die Wirksamkeit und Verteilungskonsequenzen der Reform des Finanzsektors in Afrika.

<sup>6</sup> M. Ayyagari et al.: *How important are financing constraints? – The role of finance in the business environment*, World Bank Policy Research Working Paper 3820, Jan. 2006.

### Kasten 8.1

#### Der Nobelpreis – Mikrofinanzierung in Dienst des Friedens

Genf (ILO News) – Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes (IAA), Juan Somavia, veröffentlichte anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises für 2006 an Muhammad Yunus und die Grameen Bank folgende Erklärung:

„Professor Muhammad Yunus hat sein ganzes Leben damit verbracht, Menschen Darlehen zu gewähren, die sie am meisten brauchen – den Millionen von Frauen und Männern, die nach Chancen und menschenwürdiger Arbeit streben.

Er und die Grameen Bank haben seit langem das Unternehmertum der arbeitenden Armen anerkannt und die Tatsache, dass der Zugang zu Kredit ein Grundrecht ist. Sie haben gezeigt, dass die Armen mit einem kleinen Kapitalbetrag sich durch Arbeit aus der Armut befreien können.

Die Millionen von Menschen, die als Anteilseigner der Grameen Bank zu Wirtschaftsbürgern geworden sind, zeigen, über welche Macht Menschen verfügen, um ihr Leben durch Organisation zu verbessern.

Die Anerkennung der bahnbrechenden Arbeit von Professor Yunus stellt auch einen Aufruf zur Verstärkung der Mikrofinanzierungsbewegung weltweit dar, damit Frauen und Männer überall Gelegenheit haben, ihre Fähigkeiten zu nutzen und die Armut durch Arbeit, Würde, Organisation und Mitsprache zu überwinden“.

Quelle: <http://www.ilo.org>, 13. Okt. 2006 (ILO/06/45).

möglicherweise keinen Zugang zu Darlehen haben. Zum Teil infolge solchen Marktversagens sind Finanzmärkte auch von Problemen im Zusammenhang mit der Volkswirtschaft betroffen, wobei die Kreditvergabepolitik übermäßig durch die Eigeninteressen von mächtigen Gruppen, einschließlich Politikern, beeinflusst wird. Die Bilanz staatlich beherrschter oder gelenkter Finanzsektoren, in denen Regierungen bevorzugten Gruppen Kredit verschafften und Darlehensgarantien und sonstige Maßnahmen zur Beschränkung des Wettbewerbs im Finanzsektor einsetzten (wie unrealistische Zinsobergrenzen oder strenge Zugangsbeschränkungen für ausländische Banken), ist recht gemischt<sup>7</sup>. Dies führte zu Reformen, wie die Festsetzung der Zinssätze durch den Markt, die Öffnung der Kapitalmärkte und die Entwicklung von inklusiveren und innovativeren Finanzinstitutionen und Finanzdienstleistungen für benachteiligte Gruppen. Zu den erfolgreichsten und auffälligsten Initiativen in vielen Ländern gehörte das enorme Wachstum der Mikrofinanzierung (siehe Kasten 8.1 und Kapitel 2). Im allgemeinen waren bei der Öffnung der Finanzmärkte zur Erfüllung der Bedürfnisse von KMUs weniger Fortschritte zu verzeichnen<sup>8</sup>: In manchen Ländern wird dies als die „fehlende Mitte“ bezeichnet<sup>9</sup>.

222. Es gibt eine Reihe bedeutender Dimensionen, die für das Funktionieren von Finanzmärkten im Hinblick auf die Gründung und das Wachstum von nachhaltigen Unternehmen wichtig sind. Hierzu gehören: eine solide und stabile makroökonomische Politik; wettbewerbsfähige Finanzmärkte; die Erweiterung und Vertiefung von Finanz-

<sup>7</sup> F. Mishkin: *Prudential regulation and supervision – What works and what doesn't* (Chicago, University of Chicago Press, 2001); C. Gonzales-Vega und D.H. Graham: *State-owned agricultural development banks – Lessons and opportunities for microfinance*, Occasional Paper 2245, Ohio State University, Department of Agricultural Economics, Columbus, Ohio, Juni 1995; und J. Ledgerwood: *Microfinance handbook* (Washington, Weltbank, 1999).

<sup>8</sup> T. Beck und A. Demirguc-Kunt: „Small and medium-sized enterprises: Access to finance as a growth constraint“, in *Journal of Banking and Finance*, Bd. 3, Ausg. 11, Nov. 2006, und andere Artikel in diesem Band.

<sup>9</sup> Die „fehlende Mitte“ bezieht sich sowohl auf diejenigen Unternehmen, die aufgrund ihrer Größe keinen Zugang zu Kredit haben, als auch allgemeiner gesehen auf die Tatsache, dass manche Volkswirtschaften durch eine große Gruppe oft informeller Kleinunternehmen und eine kleine Gruppe von Großunternehmen gekennzeichnet sind. Die relativ kleine Zahl von Unternehmen in der Mitte (KMUs) wird daher als die „fehlende Mitte“ bezeichnet.

märkten, auch durch die Bereitstellung von maßgeschneiderten Produkten für KMUs; die Verbesserung der Informationsströme und -transparenz; und die Verbesserung und Sicherung der Rechte von Kreditnehmern, Kreditgebern und Investoren. Die nachstehenden Absätze gehen näher auf diese Dimensionen ein.

223. Eine Grundvoraussetzung für das effiziente Funktionieren von Finanzmärkten (und für wirksame Reformen des Finanzsektors) sind makroökonomische Stabilität, insbesondere niedrige Inflationsraten, ein tragbarer Verschuldungsgrad und realistische Wechselkurse. Eine hohe Inflation zehrt die Ersparnisse auf und hält vom Sparen ab, hohe Haushaltsdefizite führen zu höheren Zinssätzen, und eine hohe staatliche Verschuldung kann Kredite an den Privatsektor verdrängen. Geldpolitische Maßnahmen, insbesondere Zinsregime, können viel zur Stärkung des Finanzsektors beitragen, indem sie Einlagenzinsen stützen, die selbst für kleine Einlagen real positiv sind, und Kreditzinssätze, die die tatsächlichen Kosten der Kapitalvermittlung widerspiegeln.

224. Ein weiteres starkes politisches Instrument, das eine Verbesserung bewirkt, ist die Öffnung des Finanzmarkts für mehr Wettbewerb, was die Kreditkosten nach unten treibt und Haushalte und Firmen zum Sparen und zur Aufnahme von Krediten veranlasst. Ein stärkerer Wettbewerb im Bankensektor, auch seitens Nichtbank-Finanzmittlern wie Leasing-Gesellschaften, dürfte ebenfalls entscheidend dazu beitragen, Reformen des Finanzsektors anzustoßen und den Zugang zu Finanzierung zu verbessern. Letztlich dürfte ein verstärkter Wettbewerb sowohl die Erweiterung als auch die Vertiefung des Finanzsektors fördern, insgesamt muss dies jedoch mit soliden Regelungs- und Überwachungseinrichtungen und -verfahren ausgeglichen werden.

225. Erweiterung bezieht sich auf eine Verbesserung des Zugangs einer größeren Gruppe von potenziellen Kunden zu den Anbietern von Finanzdienstleistungen. Eine Erweiterung des Finanzsektors wird oft durch relativ hohe Mindestkapitalerfordernisse für den Erhalt einer Banklizenz erschwert. Eine Senkung der Norm erleichtert die Einrichtung kleinerer Finanzdienstleister mit bescheideneren Vermögenswerten, was im Prinzip eine stärker differenzierte Palette von Finanzdienstleistern und eine größere Reichweite fördern sollte. Ein Beispiel hierfür ist der Versuch, die Haftpflichtmindestgrenze für Überweisungseinrichtungen in Frankreich zu senken, im Verein mit einer strengeren Überwachung durch die Finanzbehörden. Im Bereich der Mikrofinanzierung ist Regulierung nur für Finanzmakler ein Thema, die Einlagen akzeptieren, und hier geht es darum, inwieweit solche Regelungen von Bankaufsichtsvorschriften abweichen sollten. Unterstützung für die Spar- und Kreditgenossenschaftsbewegung trägt ebenfalls zur Erweiterung des Finanzsektors bei, ohne spezifische Regelungen vorzuschreiben, da dieser Untersektor gewöhnlich über einen eigenen, erprobten und bewährten Rechtsrahmen verfügt, der auf Selbstregulierung beruht. Regierungen können direkter intervenieren, um eine größere Reichweite von Finanzdienstleistungen zu fördern, es muss jedoch darauf geachtet werden sicherzustellen, dass solche Maßnahmen den Markt stützen und nicht verdrängen. Ein gutes Beispiel dürfte die Haftung der Gewährsträger (Gemeinden und Gemeindeverbände) für die Verbindlichkeiten der Sparkassen in Deutschland sein, was zum Teil eine bewusste Maßnahme ist, um ihre Präsenz in entlegenen und anderenfalls unterversorgten Regionen sicherzustellen.

226. Die Tiefe eines Finanzsektors wird in der Regel durch das Verhältnis von Volkseinkommen zu irgendeinem Geldmengenmaß gemessen (wie M2, d.h. Bargeldumlauf, Sichteinlagen, Spareinlagen und Termineinlagen), und dies gibt an, inwieweit Haushalte und Unternehmen den Finanzsektor für ihre Spar- und Investitionstätigkeit und die Kreditaufnahme nutzen. Wettbewerb fördert normalerweise die Vertiefung des Finanzsektors (somit besteht eine eindeutige Wechselwirkung mit der Erweiterung des Finanz-

sektors). Informelle Geschäfte können durch Regulierung zwar sanktioniert werden und das informelle Finanzwesen damit aus ihrem Schattendasein befreien, das wirksamste Mittel zur Vertiefung des Finanzsektors ist jedoch eine reagible und diversifizierte Palette von Finanzprodukten oder -instrumenten, die die Informationsasymmetrien im Markt verringern, Transaktionen beschleunigen und somit die Transaktionskosten senken und Ungewissheit und Risiken verringern, insbesondere für zuvor benachteiligte oder vernachlässigte Gruppen. In Bezug auf das Kreditwesen kämen beispielsweise folgende Maßnahmen in Frage: einfachere Kreditantragsverfahren für Standardprodukte, automatische Anhebung von Kreditplafonds, vorbehaltlich einer fristgerechten Kreditrückzahlung durch den Kreditnehmer, Einführung längerer Laufzeiten für bestimmte Kreditarten, Abstellen von Kreditvergabeentscheidungen auf Cashflow-Prognosen statt auf Sicherheit, Einrichtung von Garantiefonds<sup>10</sup> usw.

227. Da Informationsasymmetrien ein Haupthindernis für inklusivere Finanzsysteme sind, ist eine bessere Erhebung und Verbreitung von Informationen ein Weg zu einem besseren Zugang zu Kredit. Unternehmen haben leichteren Zugang zu Kredit in Ländern, in denen Kreditregister oder Kreditauskunfteien sowohl positive als auch negative Informationen über Kreditrückzahlungen sammeln und verfügbar machen. Dies ermöglicht Kreditgebern eine bessere Beurteilung von Risikoprofilen und verstärkt die Anreize von Kreditnehmern zur pünktlichen Rückzahlung von Darlehen, da verspätete Rückzahlungen bei einem einzigen Kreditgeber zu Sanktionen seitens vieler Institutionen führen können. Regierungen können Kreditregister/-auskunfteien unterstützen, indem sie Datenschutz- und Kreditauskunftsgesetze erlassen und durchsetzen (natürlich gibt es ein subjektives Risiko, wenn nicht alle Kreditgeber informiert werden) und indem sie Garantien und geeignete Normen hinsichtlich der Art und Qualität der beschafften Informationen und Regeln hinsichtlich ihrer Verwendung und Verbreitung festlegen. In manchen Fällen – beispielsweise wenn die Kreditmärkte stark konzentriert sind oder wenn die Finanzmärkte stark unterentwickelt sind – können öffentliche Register, die der Regulierung durch die Zentralbank unterliegen, zu einer verstärkten Kreditvergabe an KMUs beitragen<sup>11</sup>.

228. Es gibt viele spezifische Maßnahmen, die ergriffen werden können, um KMUs leichteren Zugang zu Finanzierung zu verschaffen, darunter die Entwicklung von spezialisierten Finanzierungsinstrumenten oder -produkten, in der Regel durch die Einrichtung von KMU-Kreditschaltern bei bestehenden Finanzinstitutionen oder über Vermittler, die auf die Bedürfnisse von KMUs spezialisiert sind. Ein Beispiel sind Wagniskapitalfonds für KMUs, die in dynamischeren innovationsgetriebenen Produkt- und Dienstleistungsmärkten besonders nützlich sein könnten, wo Zugang zu Finanzierung den Unterschied zwischen einer Idee, die voll umgesetzt und kommerziell verwertet wird, und einer Idee, die nur eine Idee bleibt, ausmachen kann. Ein weiteres relativ unterentwickeltes Instrument zur Finanzierung des Wachstums von KMUs ist die Verwendung von Überweisungseinnahmen. In Anbetracht der zunehmenden internationalen Arbeitsmobilität und der zunehmenden Arbeitnehmerüberweisungen besteht ein großes Potential zur Nutzung solcher Ströme, indem Geldüberweisungen von Arbeitnehmern auf offiziellem Weg erleichtert und verbilligt werden, beispielsweise dadurch, dass die Eröffnung von Devisenkonten erleichtert oder bestimmte Devisenverkehrs-

<sup>10</sup> L. Deelen und K. Molenaar: *Guarantee funds for small enterprises – A manual for guarantee fund managers* (Genf, IAA, 2004).

<sup>11</sup> S. Djankov et al.: *Private credit in 129 countries*, NBER Working Paper 11078, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2005.

beschränkungen gelockert werden<sup>12</sup>. Schließlich können auch Leasing-Instrumente KMUs leichteren Zugang zu Finanzierung verschaffen, hauptsächlich durch Umgehung der Notwendigkeit von Sicherheit (der Leasinggeber bleibt Eigentümer einer geleasteten Sache) und Ermittlung der Zahlungsfähigkeit des Leasingnehmers durch Cashflow-Prognosen<sup>13</sup>. Wie bei allen Finanzierungsinstrumenten hängt jedoch die Wirksamkeit des Leasings im wesentlichen davon ab, dass ein geeigneter Rechts- und Regelungsrahmen beispielsweise für die Verwendung von Versicherungs- und sonstigen Garantien in Leasingverträgen vorhanden ist.

229. Die Verbesserung und Sicherung der Rechte von Kreditnehmern, Kreditgebern und Aktionären ist wichtig. Die allerwichtigste Grundvoraussetzung für den Schutz dieser Rechte besteht jedoch wohl darin, dass Regierungen ein wirksames und effizientes rechtliches Umfeld schaffen und aufrechterhalten, einschließlich des Schutzes von Eigentumsrechten (zur Verwendung von Vermögenswerten als Sicherheit) und von Gläubigerrechten (indem beispielsweise bevorrechtigten Gläubigern eindeutige Rechtsansprüche in Konkursverfahren gewährleistet werden). In Ländern mit schwachen Eigentumsrechten ist die Verwendung von Vermögenswerten als Sicherheit ziemlich problematisch (selbst wenn tatsächlich Vermögenswerte zur Besicherung von Darlehen bereitgestellt werden können; wenn die Betroffenen das Eigentumsrecht nicht nachweisen können, dann sind die Vermögenswerte als Sicherheit wertlos)<sup>14</sup>. Aber selbst in Fällen, in denen Eigentumsrechte klar definiert sind, könnte die Durchsetzung von Verträgen aus rechtlichen und politischen Gründen äußerst schwierig sein (die Durchsetzung wird in vielen Ländern durch schwerfällige und ineffiziente Rechtssystem behindert, und es besteht immer die Gefahr einer politischen Einmischung, wenn Kreditgeber in Vermögenswerte zwangsvollstrecken wollen). Außerdem erhöhen schwache Konkursgesetze das Risiko für die Gläubiger und halten sie von Investitionen in KMUs ab.

230. Wenn man dafür sorgen will, dass Finanzmärkte besser funktionieren (für Kapitalinvestitionen wie für Darlehen), muss man auch für Verbesserungen in der Unternehmensführung sorgen durch größere Transparenz, die Erstellung von Abschlüssen gemäß internationalen Buchführungsstandards und Transparenz in der gesellschafts- und umweltbezogenen Berichterstattung. „Strengere Regulierung (in Form von strengen Offenlegungsvorschriften der Börse oder der Regierung) und starke Durchsetzung werden mit größerer Marktliquidität, niedrigeren Kapitalkosten und höheren Firmenbewertungen in Zusammenhang gebracht“<sup>15</sup>. Es ist zwar wichtig, Finanzinstituten die Erbringung von Finanzdienstleistungen für Unternehmen zu erleichtern, es ist aber auch wichtig dafür zu sorgen, dass Vorschriften zur Beherrschung von Risiken vorhanden

---

<sup>12</sup> C. Sander: *Migrant remittances and the investment climate – Exploring the nexus*, Bannock Consulting Ltd, eine vom Ministerium für internationale Entwicklung in Auftrag gegebene Fallstudie, Vereinigtes Königreich, Jan. 2004; und <http://www.sendmonexhome.org>.

<sup>13</sup> L. Deelen et al.: *Leasing for small and microenterprises – A guide for designing and managing leasing schemes in developing countries* (Genf, IAA, 2003).

<sup>14</sup> Bei der Kreditvergabe im Rahmen der Mikrofinanzierung wird dieses Sicherheitsproblem häufig dadurch gelöst, dass die Solidarität der Angehörigen ein und derselben Gruppe in Anspruch genommen wird, dies ist aber für die meisten Arten von KMU-Krediten nicht praktikabel. KMUs könnten jedoch von Sicherheitsvorschriften profitieren, die ihnen die Verpfändung eines wechselnden Bestands von Vermögenswerten ermöglichen, wie Inventar oder Forderungen oder sogar künftige Vermögenswerte (wie Ernten), immaterielle Aktiva (wie Patentrechte) oder Auskünfte über frühere Kredite.

<sup>15</sup> Weltbank: *World Development Report 2005 – A better investment climate for everyone* (Washington, Weltbank, 2004), Kap. 6, S. 122.

### **Kasten 8.2** **Was ist Sozialfinanzierung?**

„Menschenwürdige Beschäftigung und Einkommen hängen entscheidend vom Finanzmarkt ab, seiner Wettbewerbsfähigkeit, Zugänglichkeit, Gerechtigkeit, Fairness und Effizienz. Strategien, die den Zugang zu Finanzierung unter fairen Bedingungen eröffnen, haben eine offensichtliche soziale Bedeutung. Mikrofinanzierung bedeutet die Erbringung von Finanzdienstleistungen für die Armen auf nachhaltiger Grundlage. Finanzdienstleistungen, die die arbeitenden Armen benötigen und nachfragen, umfassen verschiedene Arten von Krediten, Ersparnisse, Garantien, Versicherung, Transferzahlungen, Überweisungen und sonstige Transaktionen. Mikrofinanzierung wendet sich an die Armen und an diejenigen, die von Markttransaktionen ausgeschlossen sind. Sie strebt eine Erweiterung und Vertiefung des Markts an, indem sie das Schwergewicht darauf legt, dass Mikrofinanzinstitutionen letztlich nachhaltig sein müssen, d.h. sich selbst tragen müssen ...

Der Grund für das Interesse und das Engagement der IAO für die Mikrofinanzierung ist menschenwürdige Arbeit, d.h. das soziale Nettoergebnis in Bezug auf Beschäftigung, Einkommen und sozialen Dialog. Mikrofinanzierung, die auf menschenwürdige Arbeit ausgerichtet ist, ist „Sozialfinanzierung. Dadurch werden der Zweck und der einzigartige Blickwinkel des Interesses und des Engagements der IAO betont. Sozialfinanzierung ist das akzeptierte und anerkannte Markenzeichen der IAO in diesem Bereich, das ihre besondere Stellung und Identität signalisiert und Gebern und der Außenwelt im allgemeinen den Endzweck der konzeptuellen und politischen Arbeit der IAO im Bereich der Mikrofinanzierung vor Augen führt“.

Quelle: IAA: *ILO policy statement – Microfinance for decent work*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Nov. 2005, GB.294/ESP/3.

sind. Individuelle Kreditgeber mit Darlehensbeständen in Gebieten, die anfällig gegenüber Naturkatastrophen oder sonstigen Erschütterungen sind, oder mit relativ homogenen Kundenmärkten sind anfällig für Kovarianzrisiken. Finanzsysteme können gegenüber dem Eingehen übermäßiger Risiken sehr anfällig sein. Wenn eine einzelne Bank aufgrund eines Großkreditausfalls oder eines Ansturms auf ihre Vermögenswerte Konkurs anmeldet, kann dies aufgrund des davon ausgehenden Drucks auf das Zahlungs- und Kreditsystem allgemein eine systemische Krise hervorrufen. Zur Abschwächung dieser Risiken können eine Reihe von Maßnahmen getroffen werden, darunter Einlagenversicherung, Durchsetzung der Vorschriften über die Begrenzung der finanziellen Risiken, die Banken eingehen können, und die Einrichtung von Aufsichtsorganen oder Rating-Agenturen.

## **Sozial verantwortliches Investieren (SRI)**

231. Neben der Schaffung inklusiverer Finanzmärkte als Grundlage für ein dem Wachstum von Unternehmen, und vor allem von KMUs, förderlichen Umfelds kommt es darauf an, die Finanzinfrastruktur und -dienstleistungen in den Dienst des sozial verantwortlichen Investierens (SRI) zu stellen. Dies ist ein vielschichtiges Thema, worunter neben dem eigentlichen SRI auch allgemeinere Fragen der nachhaltigen Finanzierung verstanden werden können, wie die Verwendung von Krediten zur Förderung der „Öko-Effizienz oder „grüner“ Investitionen oder die Verwendung von Konsumentenkreditkarten) parallel zur Finanzierung von Anschaffungen. Es kann auch ethische oder sozial verantwortliche Verhaltensregeln in anderen Arten von Finanztransaktionen umfassen, wie Verhaltensregeln in der Versicherungswirtschaft und bei der Erbringung von Geldüberweisungsdiensten. Nachhaltige Finanzierung kann sogar die Steuerverwaltung und die Steuerpolitik und makroökonomische Politiken umfassen, wie das faire Management der Schulden von Entwicklungsländern. Hier liegt der Schwerpunkt jedoch auf

sozial verantwortlichem Investieren als Instrument zur Förderung von nachhaltigen Unternehmen.

232. Die Definitionen des sozial verantwortlichen Investierens schwanken, nach den meisten Maßstäben ist es jedoch ein rasch wachsender Sektor in den Märkten vieler entwickelter Länder<sup>16</sup>. Gemäß dem Europäischen Forum für soziale Geldanlagen (Eurosif) bedeutet sozial verantwortliches Investieren „Investieren, das auf die Auswirkungen dieser Investitionen auf die Gesellschaft Rücksicht nimmt. SRI verbindet traditionell die Anlageziele von Investoren mit ihren Sorgen über soziale, umweltbezogenen, ethische und Governance-Fragen. SRI ist eine neue Bewegung, deren jüngste Entwicklungen auf dem zunehmenden Bewusstsein der Bevölkerung und von Investoren, Unternehmen und Regierungen für die Auswirkungen von sozialen, umweltbezogenen und ethischen Risiken auf langfristige Fragen beruhen, die von nachhaltiger Entwicklung bis zu langfristiger Unternehmensleistung reichen“<sup>17</sup>. Bis vor relativ kurzer Zeit zählten die großen Banken und Kreditinstitute umwelt- und gesellschaftsbezogene Anliegen nicht zu den für ihre Tätigkeit besonders relevanten Anliegen<sup>18</sup>. Einstellungen und Ansätze beginnen jedoch sich zu wandeln, und zumindest unter einigen führenden Finanzinstituten ist das Bewusstsein dafür gestiegen, dass sie Verantwortung für die gesellschafts- und umweltbezogenen Auswirkungen der von ihnen finanzierten Tätigkeiten tragen. Eine Reihe führender Banken sind jetzt der Auffassung, dass das Angehen von Sozial- und Umweltfragen für die richtige Bewältigung von Transaktions-, Portfeuille- und Ruftrisiken entscheidend ist. Die Frage lautet nicht mehr, ob Geschäftsbanken die Aspekte nachhaltiger Entwicklung der von ihnen unterstützten Tätigkeiten angehen sollten, sondern wie sie es tun sollten, welche Standards sie anwenden sollten, wie sie sie umsetzen sollten und wie sie die Erfüllung sicherstellen sollten. Angesichts so hoher Ideale, kommerziellen Drucks und des Umfangs und der Komplexität nichtfinanzieller Sorgfaltspflicht kann allerdings kaum überraschen, dass zwischen den Versprechungen und den Erfolgen im Bereich des sozial verantwortlichen Investierens im allgemeinen eine Lücke klafft<sup>19</sup>.

233. In Anbetracht der Komplexität der Begriffsbestimmung werden verschiedene Leute unter SRI in der Praxis verschiedene Dinge verstehen. Im allgemeinen kann SRI dazu dienen, die Tätigkeiten eines Unternehmens zu bestätigen oder auch nicht, oder sie kann dazu dienen, Unternehmen zur Änderung ihrer Verhaltensweisen anzuhalten. In beiden Fällen stellt SRI natürlich eine Untergruppe von allgemeineren Sozial- und Umwelt-

---

<sup>16</sup> Beispielsweise hatten die Grundsätze der Vereinten Nationen für verantwortungsvolle Investitionen bis Nov. 2006, also gerade sechs Monate nach ihrer Einführung, Unterzeichner angezogen, die ein verwaltetes Vermögen in Höhe von 5 Milliarden US-Dollar repräsentierten.

<sup>17</sup> <http://www.eurosif.org>, FAQ. Das Europäische Forum für soziale Geldanlagen (Eurosif) ist eine gesamt-europäische Gruppe, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, Nachhaltigkeit durch die Finanzmärkte anzugehen. Zu den derzeitigen Mitgliedern des Eurosif gehören Rentenfonds, Finanzdienstleister, Hochschulinstitute, Forschungsverbände und nichtstaatliche Organisationen. Es handelt sich um eine gemeinnützige Vereinigung, die über die ihr angeschlossenen Mitglieder ein Gesamtanlagevermögen von mehr als 600 Milliarden Euro repräsentiert.

<sup>18</sup> Seit kurzem interessieren sich Investoren besonders für „saubere Technologie“, vor allem „saubere Energie“, und Beteiligungsfirmer und Risikokapitalgeber neben anderen haben aufgrund der hohen Ölpreise, der Befürchtungen um die Sicherheit der Energieversorgung und zunehmender Besorgnis über die globale Erwärmung massiv investiert.

<sup>19</sup> Bank Track/WWF: *Shaping the future of sustainable finance – Moving from paper promises to performance* (Surrey, WWF-UK, 2006); und Bank Track: *Equator principles II – NGO comments on the proposed revision of the equator principles* (Utrecht, Bank Track, April 2006). Siehe <http://www.banktrack.org>.



fragen und -verantwortlichkeiten dar, vor die Unternehmen in der Regel gestellt sind<sup>20</sup>. Für die Zwecke der Feststellung, wie SRI zur Unterstützung nachhaltiger Unternehmen genutzt werden kann, wird das Schwergewicht auf SRI als ein Instrument gelegt, mit dessen Hilfe Investoren eine gesellschafts- und umweltbezogene Rechenschaftspflicht in die Praxis umsetzen können. In diesem Sinne verfolgen Investoren drei Hauptansätze, die aber miteinander verbunden sind. Erstens gibt es gemeinnützige Investitionen, wie Investitionen, die die Entwicklung in benachteiligten Gemeinwesen fördern oder die betriebsfremde Tätigkeiten wie örtliche Sportmannschaften oder Gemeindegruppen finanziell unterstützen. Zweitens gibt es Investitionen mit Positiv- oder Negativscreening, wie Investitionen in Unternehmen, die gute betriebliche Praktiken nachweisen oder die die Umwelt schützen (positiv), und Investitionen in Rüstungs- oder Tabakunternehmen oder Unternehmen, die die Menschenrechte verletzen (so genannte „sin stocks“) (negativ). Drittens gibt es ein aktives Engagement. Dies ist der am stärksten integrierte oder ganzheitlichste Ansatz, der verschiedene Formen annehmen kann, der aber in der Regel damit beginnt, dass Investoren in einen Dialog mit Unternehmen eintreten, um ihr Verhalten zu verstehen und zu verändern und ihre gesellschafts- oder umweltbezogene Leistung zu verbessern. Bei dieser Art von aktivem Engagement nutzen Investoren Beschlüsse der Aktionäre zur Kontaktaufnahme mit dem Vorstand des Unternehmens<sup>21</sup>, es kann aber auch bei anderen Akteuren entlang der Entscheidungskette von Investmentfonds ansetzen, wie bei den Analysten, die Fondsmanager und andere mit Informationen über den Wert und die Strategien einzelner Unternehmen versorgen, oder bei den Fondsmanagern selbst oder bei den Treuhändern oder Fachleuten, die sie beraten.

234. Unter die Rubrik des direkten Engagements bei der Verwaltung von Investmentfonds fällt auch das Arbeitnehmerkapital, wobei es sich um die Vermögenswerte handelt, die in gemeinschaftlich finanzierten Systemen angehäuft werden, um Arbeitnehmern finanzielle Sicherheit im Ruhestand zu bieten<sup>22</sup>. In vielen Ländern, wie Dänemark, Niederlande, Vereinigte Staaten und Vereinigtes Königreich, sind die Angestelltenpensionskassen die größten Aktionärsgruppen, und dies stellt im Prinzip eine Möglichkeit und Herausforderung für Arbeitnehmer dar, ihre Macht als indirekte Anteilseigner zu nutzen, um Einfluss in Kapitalmärkten auszuüben und beispielsweise nachhaltige Unternehmen zu fördern (z. B. durch das Eintreten für die Aufnahme von guten Beschäftigungspraktiken in Investmentanalysen)<sup>23</sup>. Ein solches direktes Engagement kann die grundlegende Verantwortung von Regierungen für den Schutz von Rechten und die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit sowie die Förderung international anerkannter Normen, wie die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und die Dreigliedrige Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik, ergänzen, aber nicht ersetzen<sup>24</sup>.

235. Eine Paradeinitiative im Bereich des sozial verantwortlichen Investierens sind die Equator Principles<sup>25</sup>. Die ursprünglichen Equator Principles wurden im Jahr 2003 festgelegt, mit zehn Unterzeichnern, und im Juli 2006 überarbeitet und neu lanciert. Die

<sup>20</sup> IAA: *Information note on corporate social responsibility and international labour standards*, Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung, Verwaltungsrat, 288. Tagung, Nov. 2003, GB.288/WP/SDG/3.

<sup>21</sup> *Accountability primer – Socially responsible investment*, unter <http://www.accountability.org.uk>.

<sup>22</sup> <http://www.workerscapital.org>; <http://www.justpensions.org.uk>; und <http://www.share.ca>

<sup>23</sup> Gewerkschaftskongress: *Working capital – Institutional investment strategy* (London, TUC, 2003).

<sup>24</sup> A. Sturm und M. Badde: *Socially responsible investment by pension funds – A state of the knowledge report*, ausgearbeitet für das IAA-Programm für Sozialfinanzierung von Ellipson Ltd., Basel, Schweiz, 2000.

<sup>25</sup> <http://www.equator-principles.com>

Equator Principles, die von mehr als 40 Banken und sonstigen Finanzinstituten unterzeichnet worden sind, erfassen mittlerweile rund 85 Prozent der grenzüberschreitenden Projektfinanzierungen in der Welt. Die Equator Principles sind freiwillige Leitlinien für den Umgang mit Sozial- und Umweltrisiken im Zusammenhang mit allen Projektfinanzierungen mit Kapitalkosten von mehr als 10 Millionen US-Dollar (in den meisten Fällen bedeutet dies die Finanzierung von Infrastrukturprojekten). Die Unterzeichnerinstitutionen verpflichten sich zur Einhaltung der Standards der IFC, die im April 2006 aktualisiert worden sind und Kreditgeber dazu verpflichten, verschiedene sozial- und umweltpolitische Grundsätze und Praktiken einzuhalten<sup>26</sup>. Diese Standards sind eher verfahrensorientiert als erfüllungsorientiert, was bedeutet, dass ihre Bestimmungen sich auf die Maßnahmen beziehen, die die Kunden ergreifen müssen, um den Anforderungen guter Praxis zu entsprechen. Sie erstrecken sich auf acht allgemeine Bereiche: Sozial- und Umweltverträglichkeitsprüfungs- und Managementsysteme; Vermeidung und Verringerung von Umweltverschmutzung; öffentliche Sicherheit und Gesundheit; Landerwerb und unfreiwillige Ansiedlung; Erhalt der Artenvielfalt und nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen; indigene Völker; Kulturerbe; und Arbeitsbedingungen.

236. Was die Arbeitsbedingungen angeht, so wird von Kreditnehmern nach den aktualisierten Equator Principles erwartet, dass sie Standards zu Fragen erfüllen wie Anwendung von Bedingungen, Festsetzung von Löhnen, Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit, Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Personalabbau, Beschwerdemechanismen, Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Sicherheit und Gesundheit sowie die neuen Anforderungen in Bezug auf den Schutz von Vertragsarbeitern und von Arbeitnehmern in Lieferketten. In der Praxis müssen Kreditgeber und Kreditnehmer für die Zwecke der Einhaltung der Equator Principles über Politiken und Verfahren verfügen, die: potenzielle Arbeitsrisiken ermitteln; bestimmen, wie ernst diese sein können; geeignete Maßnahmen zur Abschwächung der Risiken darlegen; die Festlegung und Bewertung von Schlüssel-Leistungsindikatoren ermöglichen; und eine periodische öffentliche Berichterstattung über Arbeitsfragen ermöglichen<sup>27</sup>. Fragen bleiben bestehen hinsichtlich des Ausmaßes, in dem die Unterzeichnerbanken die Equator Principles umsetzen, der Transparenz, mit der die Unterzeichner Beschlüsse fassen und darüber berichten, und des Ausmaßes, in dem dieser Mechanismus bei jeder einzelnen Investition tatsächlich eine Entscheidungshilfe dahingehend ist, wo die Grenze beim Sozial- und Umweltverhalten gezogen werden sollte<sup>28</sup>. Die größten Beschränkungen oder Herausforderungen liegen jedoch in der Tatsache, dass die meisten Unterzeichnerbanken ihren Sitz in OECD-Ländern haben, was bedeutet, dass große Finanzinstitute in anderen Teilen der Welt – wie die Banken in China oder im Mittleren Osten – von den Equator Principles nicht erfasst werden; selbst bei den Unterzeichnerbanken machen Projektfinanzierungen in der Regel weniger als 10 Prozent des Kreditgeschäfts der meisten Banken aus. Es kann aber durchaus sein, dass die Equator Principles direkt oder indirekt auf andere Aspekte des Bankgeschäfts abfärben, so dass sich aus den Erfahrungen mit der Anwendung der Equator Principles nützliche Lehren und Hinweise für andere Aspekte des Portefeuilles einer Bank ergeben können.

---

<sup>26</sup> <http://www.ifc.org>

<sup>27</sup> Ergon: *Labour issues and the Equator principles*, Ergon Special Briefing, Ergon Associates Ltd, London, Juli 2006.

<sup>28</sup> M. Warner: „The new international benchmark standard for environmental and social performance of the private sector in developing countries – Will it raise or lower the bar?“ in ODI *Opinions*, London, Febr. 2006, <http://www.odi.org.uk/publications/opinions>.

237. Fassen wir zusammen: Es ist dargelegt worden, dass inklusive Finanzmärkte für die Förderung nachhaltiger Unternehmen unerlässlich sind, da alle Unternehmen Finanzdienstleistungen benötigen. Es wurde darauf hingewiesen, dass KMUs durch Finanzintermediäre häufig unterversorgt werden – insbesondere in Entwicklungsländern – und dass diese „fehlende Mitte“ ein Hauptziel von Maßnahmen zur Verbesserung der Inklusivität von Finanzinfrastruktureinrichtungen und -dienstleistungen für nachhaltige Unternehmen sein sollte. Wie das Beispiel der Sozialfinanzierung zeigt, können Finanzdienstleistungen zur Förderung produktiver und menschenwürdiger Arbeit dienen, und ein sehr wirksames Mittel hierfür ist der Einsatz von Investment-Instrumenten, die speziell sozial- und umweltverträgliche Ergebnisse ermitteln. Die Herausforderungen sind aus vielen Gründen groß, und der Weg ist voller Fallstricke, aber es ist ein Weg, den zu gehen sich lohnt, wenn die Ideale der nachhaltigen Entwicklung verwirklicht werden sollen<sup>29</sup>.

## Physische Infrastruktureinrichtungen im Dienst nachhaltiger Unternehmen

238. Infrastruktur-Investitionspolitik unterstützt Unternehmen in ihren Bemühungen um die Schaffung von Arbeitsplätzen, indem sie ihre Existenzfähigkeit, ihre Rentabilität und ihre Nachhaltigkeit sicherstellt. Aufgrund der starken Rolle, die Unternehmen bei der Schaffung von Arbeitsplätzen spielen, hat Infrastruktur auch erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen. Die Globale Beschäftigungsagenda (GEA), einschließlich ihrer Kernbestandteile betreffend Handel und Investitionen, technologischen Wandel, aktive Arbeitsmarktpolitiken und produktive Beschäftigung zur Armutsverringerung und zur Entwicklung, legt die Bedeutung von Infrastruktureinrichtungen für die IAO dar. Die GEA stellt fest, dass Wirtschaftswachstum und Beschäftigungsschaffung moderne, funktionierende physische und soziale Infrastruktureinrichtungen erfordern. Die Investitionen für die Schaffung solcher Infrastruktureinrichtungen haben direkte und unmittelbare Auswirkungen auf die Beschäftigung. Eine Politik arbeitsorientierter Produktions- und Beschäftigungskriterien in öffentlichen Beschaffungssystemen kann den Beschäftigungsnutzen solcher Tätigkeiten verbessern<sup>30</sup>. In seiner Erörterung der „Beschäftigungsstrategien für Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit: Konzepte, Ansätze und Instrumente zur Durchführung der Globalen Beschäftigungsagenda“<sup>31</sup> billigte der Verwaltungsrat des IAA die Arbeiten des Amtes zu Investitionspolitik und einem gesunden Investitionsklima, einschließlich Infrastruktur, unter dem Hauptpolitikbereich der wirtschaftspolitischen Maßnahmen zur Beschäftigungsausweitung.

239. Infrastrukturentwicklung wird auf der internationalen Agenda wieder ganz groß geschrieben, und daher kommt eine Diskussion darüber, wie Infrastruktur-Investitionspläne gestaltet werden können, um die Gründung nachhaltiger Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erleichtern, gerade zur rechten Zeit. Die Weltbank, die

<sup>29</sup> Siehe *Principles for responsible investment* der Vereinten Nationen, <http://www.unpri.org/>.

<sup>30</sup> IAA: *Review of the core elements of the Global Employment Agenda*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 286. Tagung, März 2003, GB.286/ESP/1(Rev.). Siehe auch das Übereinkommen Nr. 94 der IAO über Arbeitsklauseln (öffentliche Verträge).

<sup>31</sup> IAA: *Beschäftigungsstrategien für Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit: Konzepte, Ansätze und Instrumente zur Durchführung der Globalen Beschäftigungsagenda*, ein Visionsdokument zur praktischen Umsetzung der Beschäftigungskomponente der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 295. Tagung, März 2006, GB.295/ESP/1/1.

OECD, das UNDP und die Asiatische Entwicklungsbank haben alle in letzter Zeit Berichte veröffentlicht, in denen die Bedeutung von Infrastruktur herausgestellt wird<sup>32</sup>, nicht nur in Anbetracht der Neufokussierung auf das Wirtschaftswachstum, sondern auch wegen ihrer sozialen Auswirkungen, insbesondere auf die Armutsverringerung. In diesen Berichten wird die These vertreten, dass die Vernachlässigung der Infrastruktur im Rahmen der internationalen Entwicklungsagenda während des vergangenen Jahrzehnts fehl am Platz war.

240. Im Bericht der Kommission für Afrika, *Our common interest*, wird festgestellt, dass Infrastruktureinrichtungen eine Schlüsselkomponente des Investitionsklimas sind, da sie die Kosten der Geschäftstätigkeit verringern und Menschen Zugang zu Märkten verschaffen, und dass sie eine wesentliche Voraussetzung sind für Fortschritte in der Landwirtschaft, die Förderung von Handel und Integration, die Bewältigung der Auswirkungen geographischer Verlagerungen und hoheitlicher Zersplitterung und dafür, Afrika das Eindringen in die Weltmärkte zu ermöglichen, sowie für die menschliche Entwicklung, einschließlich der Erbringung von Gesundheits- und Bildungsdiensten für arme Menschen. Er argumentiert, dass Infrastrukturinvestitionen ein enormes brach liegendes Potenzial für die Schaffung von produktiver Beschäftigung darstellen. Er behauptet, dass afrikanische Regierungen und Entwicklungspartner im Verlauf der neunziger Jahre den Anteil der für die Infrastrukturentwicklung bereitgestellten Mittel ungeachtet ihres eindeutigen Nutzens stark reduzierten, eine Maßnahme, die ihre geringere Priorität in den politischen Diskussionen widerspiegelte. Rückblickend muss man sagen, dass dies ein großer politischer Fehler war, der auf das Konto der internationalen Gemeinschaft ging und der die Wachstumsaussichten untergrub und einen erheblichen Investitionsstau zur Folge hatte, der energische Maßnahmen während eines längeren Zeitraums erforderlich machen wird, um einen Fehler zu überwinden, der auf dem Dogma der achtziger und neunziger Jahre beruhte, dem die These zugrunde lag, dass Infrastruktureinrichtungen vom privaten Sektor finanziert werden würden, und dass die entscheidende Rolle staatlicher Politik in diesem Bereich unterschätzte. Im Bericht der Kommission für Afrika wird jedoch festgestellt, dass in der gesamten Entwicklungswelt, und insbesondere in Afrika, der private Sektor kaum mehr als ein Viertel des Hauptbedarfs an Infrastrukturinvestitionen finanzieren dürfte<sup>33</sup>.

241. Die Weltbank erkennt in einer vor kurzem durchgeführten Überprüfung ihrer Infrastrukturkredite während der vergangenen 20 Jahre ebenfalls an, dass die Rolle des öffentlichen Sektors in letzter Zeit unterschätzt worden ist:

Die Ereignisse der letzten zehn Jahre haben gezeigt, dass die Einbeziehung des privaten Sektors in die Schaffung von Infrastruktureinrichtungen kein Allheilmittel ist. Die Bank hat die Erfahrung gemacht, dass staatliche Institutionen nach wie vor eine zentrale Rolle spielen, da keine anderen Akteure staatliche Schwächen in den Bereichen Branchenstrategie, Priorisierung von Investitionen und Ausgaben, Regulierung und Risikomanagement kompensieren können. Die Bank hat auch die Erfahrung gemacht, wie wichtig es ist, die politische Ökonomie der privaten Beteiligung zu verstehen, Regelungsansätze an landesspezifische Verhältnisse anzupassen und Risiken angemessen zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zu verteilen. Der öffentliche Sektor wird eine Hauptquelle von Infrastrukturinvestitionen in

---

<sup>32</sup> Siehe beispielsweise *Infrastructure at the crossroads: Lessons from 20 years of World Bank experience*, Weltbank, 2006; *Making infrastructure work for the poor*, UNDP, 2005; *Promoting pro-poor growth: Infrastructure*, OECD, 2006, *Connecting East Asia: A new framework for infrastructure*, Asiatische Entwicklungsbank, Japanische Bank für internationale Zusammenarbeit und die Weltbank, 2005.

<sup>33</sup> Kommission für Afrika: *Our common interest*, Bericht der Kommission für Afrika, März 2005.

Entwicklungsländern bleiben, und die Bank sollte entlang dem gesamten Spektrum öffentlich-privater Lösungen tätig werden <sup>34</sup>.

242. Regierungen fällt somit die Verantwortung dafür zu, ein gesundes Investitionsklima sowohl für inländische als auch ausländische Unternehmen zu schaffen. Kommunikations-Infrastruktureinrichtungen liefern bessere Informationen über örtliche Geschäftsbedingungen und -kosten und tragen daher zu fundierten Investitionsentscheidungen bei. Verkehrs-Infrastruktureinrichtungen gewährleisten einen besseren Zugang zu Märkten und zu Investitionschancen. Infrastruktureinrichtungen ermöglichen Unternehmen nicht nur eine Senkung der Kosten der Geschäftstätigkeit, sie bieten auch neue Möglichkeiten für die Gründung und Expansion von Unternehmen in neuen und wachsenden Sektoren, wie Umweltschutz und -sanierung, grüne Technologien, Modernisierung und Steigerung der Produktivität der Landwirtschaft und Schaffung von Möglichkeiten für ländliche nichtlandwirtschaftliche Beschäftigung.

243. Zu den Hauptfragen im Zusammenhang mit Infrastruktureinrichtungen und der Verbesserung ihrer Auswirkungen auf nachhaltige Unternehmen und Beschäftigungsschaffung gehören folgende:

- Durch welche Art und Größenordnung von Investitionen zur Infrastrukturentwicklung werden nachhaltige Unternehmen und die Beschäftigungsschaffung am besten unterstützt?
- Wie können Unternehmen unterschiedlicher Größe am besten zusammenarbeiten und sich verflechten, um insgesamt Nachhaltigkeit sicherzustellen, und welche Rolle können Infrastruktureinrichtungen hierbei spielen?
- Welche neuen und aufstrebenden Sektoren sind für die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen am vorteilhaftesten?
- Welche Arten von Finanzierungsmechanismen können nachhaltige Unternehmen bei der Schaffung von erstklassigen Beschäftigungsmöglichkeiten unterstützen?
- Welche komparativen Vorteile können die IAO und ihre Mitgliedsgruppen einbringen, um die Auswirkungen von Infrastrukturinvestitionen auf die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen zu verstärken?

## Arten und Größenordnung von Infrastruktureinrichtungen

244. Eine Reihe bedeutender Initiativen, beispielsweise die Infrastructure Project Preparation Facility (Fonds für die Vorbereitung von Infrastrukturprojekten) der Neuen Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas (NEPAD), die bei der Afrikanischen Entwicklungsbank angesiedelt ist und von ihr mit Unterstützung von NEPAD geleitet wird, setzen sich für eine stärkere regionale und grenzüberschreitende Integration als Strategie zur Förderung der autonomen Entwicklung und Expansion von Regionalmärkten ein. Solche infrastrukturbasierte Initiativen werden zur Entwicklung von Binnenmärkten beitragen und neue Möglichkeiten für Unternehmen schaffen. Eine große Herausforderung besteht jedoch darin, große Infrastrukturprojekte mit der lokalen Wirtschaftsentwicklung zu verbinden.

245. Große Möglichkeiten können vertan werden – beispielsweise Starkstromleitungen, Pipelines oder Autobahnen, die sich über Tausende von Kilometern quer durch Länder

<sup>34</sup> Weltbank: *Infrastructure at the crossroads: Lessons from 20 years of World Bank experience* (Washington, Weltbank, 2006), S. xv-xvi.

erstrecken und nur große Industrien oder Städte verbinden und deren technische Auslegung nur in geringem Umfang Nebeninvestitionen ermöglicht hat. Wenn solche Projekte anders ausgelegt worden wären, hätten sie nicht nur zur Schwerindustrie, sondern auch zur ländlichen Elektrifizierung und zur lokalen Wirtschaftsentwicklung in riesigen Gebieten beitragen können. Es gibt viele Beispiele für solche Infrastruktur-Großprojekte, sowohl positive als auch negative, die zeigen, dass das Potenzial zur Nutzung großer Infrastrukturprojekte als Grundlage für eine diversifizierte und nachhaltige Unternehmensentwicklung entweder ausgeschöpft oder vertan worden ist.

246. Auch bei der Planung großer Fernstraßen und grenzüberschreitender Verkehrsvorhaben ist es wichtig, das wirtschaftliche Potenzial dieser Investitionen voll auszuschöpfen, indem sie auf die Entwicklung von landwirtschaftlichen Zubringerstraßen abgestimmt werden, die den lokalen landwirtschaftlichen Produktions- und Verarbeitungsbetrieben und damit der ländlichen Beschäftigung helfen können. Außerdem kann eine systematische Koppelung von Großinvestitionen an die lokale Wirtschaftsentwicklung dazu beitragen, die lokalen Märkte zu schaffen, die erforderlich sind, wenn die Investitionen profitabel sein sollen. Es können öffentliche Beschaffungsverfahren eingerichtet werden, durch die die Gründung von kleinen, arbeitsintensiven Bauunternehmen unterstützt wird, die sich um öffentlich ausgeschriebene Aufträge für sekundäre Infrastrukturentwicklungsprojekte bewerben können, die an Großprojekte gekoppelt sind. Diese Unternehmen, die Unterstützung sowohl im finanziellen als auch im technischen Management benötigen, können auch mit laufenden Instandhaltungsarbeiten beauftragt werden, was ihre Nachhaltigkeit verbessert.

247. Die Mitgliedsgruppen der IAO können für einen besonderen Mehrwert sorgen, indem sie sicherstellen, dass große Infrastrukturentwicklungsprojekte die lokale Wirtschaftsentwicklung und lokale Beschäftigungsmöglichkeiten erleichtern und nicht verdrängen. Ein Bereich, in dem die dreigliedrigen Partner der IAO bereits eine Zusammenarbeit vereinbart haben, betrifft die systematische Bewertung der Beschäftigungsauswirkungen von öffentlichen und privaten Investitionsprogrammen<sup>35</sup>. Durch die Zusammenarbeit mit Investoren des privaten Sektors, Regierungsbeamten und Entwicklungsfinanzierungsinstituten, die für Infrastruktur-Investitionsprogramme verantwortlich sind, bemüht sich die IAO um die Optimierung ihrer Beschäftigungsauswirkungen und um die Unterstützung der Nachhaltigkeit von Unternehmen – sowohl derjenigen, die im Hoch- und Tiefbau tätig sind, als auch derjenigen, deren Produktivität und Rentabilität durch die Infrastruktureinrichtungen gesteigert wird.

## Größe, Ausmaß und wechselseitige Verknüpfung von Unternehmen

248. Infrastruktureinrichtungen können zu positiven Externalitäten für die Entwicklung und die Nachhaltigkeit von Unternehmen beitragen. So wie große und kleine Infrastrukturprojekte miteinander verknüpft sein und sich gegenseitig verstärken sollten, so müssen auch verschiedene Modelle, die sowohl auf Wettbewerbsfähigkeit als auch auf wechselseitiger Verknüpfung beruhen, geprüft werden, mit deren Hilfe Unternehmen unterschiedlicher Größe ihre eigenen Nachhaltigkeitsfragen angehen können. „Fordistische Modelle“ der Massenproduktion und des Massenkonsums können Modellen

---

<sup>35</sup> IAA: *Evaluierungen – Unabhängige Evaluierung der Strategie der IAO für beschäftigungsintensive Investitionen*, Programm-, Finanz- und Verwaltungsausschuss, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Nov. 2006, GB.297/PFA/2/2.

gegenübergestellt werden, bei denen große und kleine Unternehmen unterschiedliche Marktnischen besetzen und in Symbiose handeln, wobei eine Gruppe die Nachhaltigkeit der anderen sicherstellt, statt dass eine sich bemüht, die Marktnische der anderen zu besetzen.

249. Die Erfahrung der IAO mit arbeitsintensiven Bauunternehmen hat gezeigt, dass kleine Unternehmen, die auf bestimmte Kategorien von Infrastruktureinrichtungen spezialisiert sind und die in der Regel auch einen hohen Arbeitskräftebedarf haben, das bevorzugte Ausführungsorgan sein können, nicht nur vom Standpunkt der Kosten, sondern auch von dem der technischen Standards und der wirtschaftlichen Auswirkungen aus gesehen. Die Kenntnis der lokalen Märkte, Mobilisierungskosten und -zeit und die Fähigkeit zur Führung der lokalen Arbeitnehmerschaft sind Bereiche komparativer Vorteile für arbeitsintensive Kleinunternehmer im Vergleich zu größeren Unternehmen. Im Fall der Hügelbewässerungssysteme in Nepal beispielsweise kann der Einsatz von schwerem Gerät das empfindliche Ökosystem zerstören und Erdbeben hervorrufen. Bei vielen Slumsanierungsprojekten kommt der Einsatz von Großgerät nicht in Frage, da das enge Straßengewirr die Zufahrt nicht gestattet. In beiden Fällen wäre der Einsatz von arbeitsintensiven Unternehmen die beste Lösung.

250. Da solche Unternehmen manchmal von größeren Unternehmen in diesem Sektor eingesetzt worden sind, um die Arbeitsnormen zu umgehen und die Arbeitskosten zu senken, wäre es vorteilhaft, die Entwicklung einer einheimischen, unabhängigen und gut organisierten kleinen Bauindustrie zu fördern. Die öffentliche Beschaffungspolitik und -praxis muss umgestaltet werden, um solchen Unternehmen die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen zu erleichtern, die sich in der Regel nicht für öffentliche Aufträge vorqualifizieren können, weil sie nicht den erforderlichen Maschinenpark besitzen oder weil sie nur einen kleinen Teil des Gesamtarbeitsvolumens, das normalerweise in öffentlichen Ausschreibungen vorgesehen ist, bewältigen könnten.

251. In Madagaskar bieten die von der IAO unterstützten Programme für arbeitsintensive Investitionen in elementare Infrastruktureinrichtungen für Kommunalverwaltungen, darunter Wasserversorgung und Landentwicklung, Sanierung von Straßen und Bau von Schulen, die Ressourcen und die personellen Kapazitäten, die zur Unterstützung der neuen Dezentralisierungspolitik der Regierung erforderlich sind. Bei der Gestaltung der Projekte standen drei Ziele im Vordergrund: Verbesserung der Transportbedingungen für nachhaltige landwirtschaftliche Betriebe in der Region Vakinankaratra, Erhöhung der Schülerzahl und Verbesserung der Bildungsqualität und schließlich Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Förderung von KMUs. Der Ansatz beinhaltet die Ausbildung von arbeitsintensiven Kleinunternehmen und technischen Beratungsfirmen in Betriebsführung und Technologie, Führungs- und Managementausbildung für Unternehmen, Kommunalverwaltungen und Kommunen und schließlich die Einführung von guter Governance, Transparenz und verbesserten Arbeitsbedingungen und -normen in das öffentliche Beschaffungswesen auf der lokalen Ebene. Ein von der IAO unterstütztes arbeitsintensives Ausbildungs- und Ressourcenzentrum, das im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft aufgebaut wurde und mit einer Kerngruppe von professionellen Trainern besetzt ist, hat bei der landesweiten Verbreitung und Umsetzung eines beschäftigungsintensiven Ansatzes zu Infrastrukturinvestitionen eine zentrale Rolle gespielt. Dieses Zentrum bildet nationale und kommunale technische Ressorts, neue Unternehmen, beratende Ingenieure und technisches Personal sowie Gemeinwesengruppen aus, was eine verbesserte Leistungsfähigkeit vieler nationaler Investitionsprogramme und geberfinanzierter Projekte zur Folge hat. Auf diese Weise hat das Zentrum gute Governance durch verbesserte Beschaffungssysteme

und -verfahren und Managementkapazitäten verstärkt und hat die Nachhaltigkeit der gegründeten Unternehmen unterstützt.

## Neue und aufstrebende Sektoren, die der Unternehmensentwicklung förderlich sind

252. Strategien zur Stärkung der Nachhaltigkeit von Unternehmen haben größere Erfolgchancen, wenn sie auf einer sorgfältigen Analyse der Tendenzen in wachsenden und aufstrebenden Wirtschaftssektoren beruhen. Einige Sektoren können hier erwähnt werden, insbesondere in Bezug auf ihr Potenzial zur Schaffung von Beschäftigung und in Bezug auf ihre Verbindungen zur Schaffung und Verwaltung von Infrastruktureinrichtungen. Dazu gehören der Hoch- und Tiefbau, ländliche Industrien und die so genannten „grünen“ Industrien im Bereich des Umweltschutzes und der Umweltsanierung.

253. Die Bauwirtschaft ist eine relativ arbeitsintensive Industrie. In vielen Entwicklungsländern wird es immer dringender, die Lücke zwischen großen und häufig ausländischen und multinationalen Bauunternehmen und kleinen Handwerksbetrieben zu schließen, die bestenfalls in der Lage wären, den Bau einzelner Häuser oder kleiner Infrastruktureinrichtungen zu übernehmen. Das Fehlen einer kleinen und mittleren einheimischen Bauindustrie ist für einen der Hauptengpässe bei der Ausweitung der Nutzung von arbeitsintensiven Technologien im Baugewerbe verantwortlich. Die IAO hat, häufig in Verbindung mit Infrastrukturdarlehen der Weltbank, Ausbildungsprogramme für Kleinunternehmer durchgeführt, die kleinen Unternehmen Lern-Baustellen zur Verfügung stellen, damit sie arbeitsintensive Technologien beherrschen und gute Management-, technische und geschäftliche Verfahren lernen und sich besser organisieren, um sich mit Erfolg um öffentliche Bauaufträge bewerben zu können. Gleichzeitig bemühen sich staatliche Fachressorts und Kommunalbehörden um eine Änderung der Ausschreibungsverfahren, um solchen Kleinunternehmen die Beteiligung an Bauprojekten zu ermöglichen.

254. Die Tatsache, dass innerhalb der IAO wieder größeres Gewicht auf Fragen der ländlichen Entwicklung gelegt wird<sup>36</sup>, veranschaulicht die Überzeugung, dass künftige Entwicklungsstrategien nicht nur der Landwirtschaft, sondern auch ländlichen nichtlandwirtschaftlichen Industrien größere Beachtung schenken sollten. Neue Fortschritte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien können ländlichen landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Betrieben dabei helfen, rascher auf sich wandelnde Marktchancen und Marktnischen zu reagieren, die sich aus ihrer Isolierung ergeben, und damit einen Nachteil in einen Vorteil zu verwandeln. Die wachsende Anerkennung der Notwendigkeit, die Artenvielfalt zu schützen, weist ebenfalls auf neue Marktchancen für die Unternehmensentwicklung bei der Art von Infrastruktureinrichtungen hin, die die Artenvielfalt schützen können.

255. Von großer Bedeutung sind Möglichkeiten für die Entwicklung von „grünen“ Unternehmen, die auch starke und positive Verbindungen zu Infrastruktureinrichtungen haben. Diese Art von arbeitsintensiven Infrastruktureinrichtungen geht oft Hand in Hand mit Infrastrukturprojekten zur Sanierung oder zum Schutz der Umwelt (darunter Boden- und Wasserschutz und Landsanierung, Wiederaufforstung und Ero-

---

<sup>36</sup> Die Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes) steht auf der Tagesordnung der Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2008.



sionsbekämpfung). Wie im traditionellen Baugewerbe müssen auch hier Unternehmen die Lücke zwischen kleinen Gemeinwesengruppen, die mit der Umweltsanierung in ihren eigenen Gemeinden und auf ihrem landwirtschaftlichen Grund und Boden befasst sind, und den größeren Unternehmen geschlossen werden, die in Bezug auf lokales Wissen und arbeitsintensive und managementorientierte Technologien möglicherweise nicht über einen komparativen Vorteil verfügen.

## Mechanismen zur Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen, die nachhaltige Unternehmen unterstützen

256. Mechanismen zur Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen können einen großen Einfluss auf die Fähigkeit von Unternehmen zur Schaffung nachhaltiger Beschäftigungsmöglichkeiten haben. Wie die Erfahrungen der vergangenen zehn Jahre gezeigt haben, kann vom Privatsektor nicht erwartet werden, dass er die Hauptlast der Finanzierung von Infrastruktureinrichtungen trägt. Daher werden die Zuteilung und Planung der öffentlichen Investitionsbudgets bei der Bereitstellung der Art von Infrastruktureinrichtungen, die zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit, Rentabilität und Produktivität von Unternehmen erforderlich sind, eine große und immer wichtigere Rolle spielen. Die Mitgliedsgruppen der IAO haben das Amt zur Entwicklung von „Methodologien und Ansätzen, wie Folgenabschätzungen in Bezug auf integrierte Umwelt- und Beschäftigungsergebnisse von Investitionsplänen und -programmen“ aufgefordert<sup>37</sup>. Daher sollten Strategien im Bereich der Infrastruktur- und Unternehmensentwicklung zunächst die Planung und Zuweisung öffentlicher Investitionsmittel angehen. Von diesem Ansatzpunkt ausgehend kann der öffentliche Sektor dem privaten Sektor, auch im Bereich der ausländischen Direktinvestitionen, dabei helfen, die Auswirkungen von Investitionsplänen auf die Nachhaltigkeit von Unternehmen abzuschätzen. Beschäftigungsfolgenabschätzungen können ein Bereich sein, in dem öffentlich-private Partnerschaften verankert und bewertet werden können.

257. Eine Reihe von Modalitäten zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben können über ihre Auswirkungen auf die Schaffung von menschenwürdiger Arbeit und die starke Rolle analysiert werden, die Unternehmen bei der Schaffung von erstklassigen Arbeitsplätzen spielen. Diese umfassen verschiedene Arten von öffentlich-privaten Partnerschaften, Konzessionen, gebietsspezifische Entwicklungsfonds und kommunale Schuldverschreibungen sowie die Realität von Auslandshilfe- und Schuldenerleichterungsmechanismen in vielen Ländern. Alle diese Mechanismen können einer dreigliedrigen Beteiligung offen stehen, um sicherzustellen, dass die Finanzierungsmechanismen zu nachhaltigen Unternehmen und nachhaltigen qualitativ guten Arbeitsplätzen führen.

## Nutzung von Infrastrukturinvestitionen zur Förderung nachhaltiger Unternehmen und nachhaltiger Entwicklung: Der komparative Vorteil der IAO

258. Auf der Basis einer Evaluierung der Arbeiten der IAO im Bereich beschäftigungsintensiver Investitionen billigten die Mitgliedsgruppen der IAO drei fachliche

<sup>37</sup> IAA: *Promoting sustainable development for sustainable livelihoods*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Genf, Nov. 2005, GB.294/ESP/2, Abs. 34 a) (eine Darstellung, wie die IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit die Förderung nachhaltiger Entwicklung unterstützt).

Hauptschwerpunktbereiche, die für die Koppelung von Infrastrukturdiensten an nachhaltige Unternehmen und die Schaffung von qualitativ guten Arbeitsplätzen relevant sind<sup>38</sup>. Dieses Mandat weist auf mögliche Wege hin, wie die Mitgliedsgruppen der IAO zu einer größeren Wirkung von Infrastrukturinvestitionen und -diensten zur Unterstützung von nachhaltigen Unternehmen, Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeit beitragen könnten. Die drei fachlichen Schwerpunktbereiche sind folgende:

- Förderung der systematischen Beschäftigungsfolgenabschätzung von öffentlichen und privaten Beschäftigungsprogrammen und -politiken;
- Stärkung der integrierten Politik-Beratung und -Instrumente des Amtes in den Bereichen Beschäftigungsschaffung und Sozialschutz durch die Unterstützung von erstklassigen und kostenwirksamen öffentlichen und kommunalen Investitionsprogrammen als Sozialtransfer-Mechanismus;
- Stärkung der Rolle des Privatsektors bei der Beschäftigungsschaffung sowohl durch die Entwicklung von einheimischen Kleinbetrieben als auch durch eine verbesserte Auftragsvergabe- und Beschaffungspolitik und -praxis und durch die Einbeziehung der Beschäftigungsschaffung in die Wirtschafts- und Finanzstrategien von Unternehmen, die ausländische Direktinvestitionen anbieten und erhalten.

---

<sup>38</sup> IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategy for employment creation through employment-intensive investment*, IAA-Evaluierungsbericht, Sept. 2006; und IAA: *Evaluierungen – Unabhängige Evaluierung der Strategie der IAO für beschäftigungsintensive Investitionen*, Programm-, Finanz- und Verwaltungsausschuss, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Nov. 2006, GB.297/PFA/2/2.

## Kapitel 9

---

### Humanressourcen: In Menschen investieren

259. Nachhaltige Unternehmen erkennen Menschen als Quelle von Wettbewerbsvorteilen an und behandeln ihre Beschäftigten sowohl als Vermögenswerte wie auch als Kräfte des Wandels<sup>1</sup>. Daher müssen nachhaltige Unternehmen die Unterstützung ihrer Beschäftigten erlangen nicht nur im Hinblick auf den Erfolg ihrer Tätigkeiten im kommerziellen Sinne, sondern auch unter dem Gesichtspunkt des Engagements des Unternehmens für Sozial- und Umweltfragen beim Streben nach den drei Säulen der Nachhaltigkeit. Dies ergibt sich aus der Förderung von Unternehmenswerten im Einklang mit den Wirtschafts-, Sozial- und Umweltdimensionen der Nachhaltigkeit und aus Investitionen in die Qualität des Arbeitslebens durch angemessene betriebliche Organisation, betriebliche Praktiken, Beschäftigungsbedingungen und Entwicklung und Management der Humanressourcen.

260. Um wirtschaftliche, soziale und umweltbezogene Herausforderungen in Chancen zu verwandeln, müssen Unternehmen sich die Kreativität und Innovationsfähigkeit der Beschäftigten auf allen Ebenen, vom Arbeiter oder Angestellten bis zum Vorstand, zu Nutze machen, indem sie in die Qualität des Arbeitslebens investieren. Dieses Kapitel stützt sich auf einige der in früheren Abschnitten des Berichts, insbesondere in Kapitel 4 über die Wettbewerbsfähigkeit, erwähnten Elemente und überschneidet sich bis zu einem gewissen Grad mit Fragen, die im nächsten Kapitel weiter ausgeführt werden, nämlich die Rolle der Sozialpartner, des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit. Es geht auch von den in Kapitel 3 beschriebenen Grundvoraussetzungen aus, insbesondere soweit sie sich auf die Notwendigkeit von Gesellschaften beziehen, die durch eine breit angelegte gesundheitliche Grundversorgung und Grundbildung und den entsprechenden Zugang zu ihnen gekennzeichnet sind, wie sie beispielsweise in den Millenniumsentwicklungszielen und der Bewegung Bildung für Alle zum Ausdruck kommen<sup>2</sup>.

261. In diesem Kapitel werden eine Reihe von Schlüsselfragen im Bereich der Humanressourcen – in Menschen investieren – zusammengeführt, um darzulegen, was dies in Bezug auf die Förderung nachhaltiger Unternehmen bedeutet. Obgleich verschiedene Ansätze zu guter betrieblicher Praxis, Fragen im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen und Aspekte von Qualifikationen und Beschäftigungsfähigkeit behandelt werden, wird kein Versuch unternommen, die Vor- und Nachteile der vielen Methoden und Arten von Programmen und Tätigkeiten auszubreiten oder zu analysieren, die unter die Rubrik

---

<sup>1</sup> T.A. Kochan und P. Osterman: *The mutual gains enterprise – Forging a winning partnership among labour, management and government* (Boston, Harvard Business School Press, 1994); und J. Pfeffer: *The human equation – Building profits by putting people first* (Boston, Harvard Business School Press, 1998).

<sup>2</sup> UNDP: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2003* (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V. (Hrsg.), Berlin, 2003); und Weltbank: *Development Report 2006* (Washington, Weltbank/Oxford University Press, 2005); und UNESCO unter [http://www.portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL\\_ID=50558&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://www.portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=50558&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

Investitionen in Menschen fallen <sup>3</sup>. Im Zusammenhang mit der Förderung nachhaltiger Unternehmen wird vielmehr das Ziel verfolgt, die Wechselbeziehung zwischen betrieblichen Investitionen in die Qualität des Arbeitslebens und den Ergebnissen sowohl in Bezug auf die betriebliche Leistungsfähigkeit als auch in Bezug auf menschenwürdige Arbeit zu veranschaulichen.

## Die wachsende Bedeutung des Investierens in Menschen

262. In einer sich rasch globalisierenden Welt sehen sich Unternehmen einem dynamischen Geschäftsumfeld gegenüber, das sie dazu zwingt, anpassungs- und wettbewerbsfähig zu sein, um in der „24-Stunden Wirtschaft“ zu überleben und zu wachsen. Angesichts neuer und neu entstehender Produktions- und Arbeitsstrukturen dürfte der Unternehmenserfolg mehr und mehr auf den personellen und sozialen Ressourcen beruhen. Die Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität – ja sogar das Überleben – von Unternehmen hängen mehr und mehr von der Fähigkeit ab sicherzustellen, dass die Beschäftigten motiviert, qualifiziert und engagiert sind. Dies lässt sich am besten in einem fortschrittlichen betrieblichen Umfeld erreichen, das durch gegenseitiges Vertrauen und gegenseitige Achtung, Nichtdiskriminierung und gute Arbeitsbeziehungen gekennzeichnet ist <sup>4</sup>.

263. Tatsächlich ist die Qualität der Erwerbstätigen zu keinem Zeitpunkt in der Vergangenheit so wichtig gewesen wie heute. Die Globalisierung hat eine Verstärkung des internationalen Wettbewerbs auf der Grundlage des Einsatzes moderner Technologieformen bewirkt, die in erster Linie wissensbasiert sind, d.h. die intensive Nutzung konzeptueller Fähigkeiten erfordern. Aufgrund der Kräfte der globalen Integration und des technischen Wandels haben Bildung und Ausbildung mit Blick auf die betriebliche (und nationale) Wettbewerbsfähigkeit höchste Bedeutung erlangt <sup>5</sup>. Regierungen haben eine entscheidende Verantwortung dafür sicherzustellen, dass die Bildungssysteme jungen Menschen die Grundfähigkeiten vermitteln, die erforderlich sind, um dafür zu sorgen, dass Ausbildung die Beschäftigungsfähigkeit der Menschen tatsächlich verbessern kann. Die Bedeutung dieser Tatsache wird in zahlreichen Grundsatzdokumenten anerkannt, darunter die Globale Beschäftigungsagenda der IAO (Kasten 9.1), die Lissabon-Strategie der Europäischen Union <sup>6</sup>, die die Wettbewerbsfähigkeit Europas mit Hilfe ausgewogener, auf technologische Innovation und verbesserte Arbeitsproduktivität

---

<sup>3</sup> Zu Einzelheiten in Bezug auf spezifische Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsprogramme siehe IAO: Empfehlung (Nr. 195) betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, 2004; Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen, die Datenbank-Website <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/hrdr/index.htm>; und das IAA-Programm SKILLS unter <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/index.htm>. Zu weiteren Informationen über Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen siehe das IAA-Programm TRAVAIL unter <http://www.ilo.org/travail>.

<sup>4</sup> T. Fashoyin, E. Sims und A. Tolentino: *Labour-management cooperation in SMEs – Forms and factors* (Genf, IAA, 2006).

<sup>5</sup> IAA: *Lernen und Ausbildung für die Arbeit in der Wissensgesellschaft*, Bericht IV(1), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

<sup>6</sup> Siehe beispielsweise: *Jobs, jobs, jobs – Mehr Beschäftigung in Europa schaffen*, Bericht der Taskforce Beschäftigung unter Vorsitz von Wim Kok, Nov. 2003, S. 49; [http://ec.europa.eu/employment\\_social/employment\\_strategy/task\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/task_en.htm); und *Die Herausforderung annehmen – Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung*, Bericht der Hocharrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Nov. 2004 (Kok-Bericht) S. 19, [http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf).

**Kasten 9.1****Die Globale Beschäftigungsagenda der IAO: Politische Herausforderungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung**

**Investitionen in Bildung und Ausbildung.** Es bedarf unbedingt höherer Gesamtinvestitionen in Bildung und Ausbildung, insbesondere in Entwicklungsländern, für alle Menschen (darunter Frauen und Gruppen mit besonderen Bedürfnissen wie Menschen mit Behinderungen). Bildungs- und Ausbildungsinvestitionen sollten eng an Strategien und Programme für Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum gekoppelt werden. Die Regierung (Hauptverantwortung), Unternehmen, die Sozialpartner und die einzelnen Menschen sollten sich die Verantwortung teilen.

**Grundbildung, Lese- und Schreibfähigkeit und Schlüsselfertigkeiten.** Lese- und Schreibfähigkeit und Grundbildung können nicht übersprungen werden. Es bedarf dringender Reformen, um die Grundbildung und die Lese- und Schreibfähigkeit der Menschen in den ärmsten Ländern zu verbessern. Die Entwicklung von „beruflichen Schlüsselfertigkeiten“ (wie Kommunikationsfähigkeit, Problemlösung usw.) ist ein wichtiger Bestandteil der Reformen zur Vorbereitung der einzelnen Menschen auf die wissens- und qualifikationsbasierte Gesellschaft.

**Reform der Berufsbildungssysteme.** Um lebenslanges Lernen für alle Wirklichkeit werden zu lassen, müssen die Länder ihre Berufsbildungssysteme gründlich reformieren. Programme für junge Menschen für den Übergang von der Schule ins Erwerbsleben sollten Bildung mit Lernen am Arbeitsplatz verknüpfen. Die Ausbildungssysteme müssen flexibler werden und schneller auf die rasch sich wandelnden Qualifikationsanforderungen reagieren. Die Reformen sollten sich auch darauf konzentrieren, wie das Lernen erleichtert werden kann, nicht nur auf die Ausbildung für bestimmte Berufsgruppen.

**Anerkennung der Fertigkeiten des Einzelnen.** Viele Menschen haben sich Fertigkeiten aus einer großen Vielfalt nicht traditioneller Quellen angeeignet, diese werden aber weitgehend nicht anerkannt. Es muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass die Menschen ihre Fertigkeiten als Teil eines nationalen Qualifikationsrahmens anerkennen lassen können, ungeachtet dessen, wo die Fertigkeiten erworben wurden.

**Förderung des sozialen Dialogs über Ausbildung.** Es ist unbedingt erforderlich, die Sozialpartner stärker in Diskussionen über Ausbildungspolitik und Aus- und Weiterbildung einzubinden, wenn die gewünschten Reformen und höheren Investitionen Wirklichkeit werden sollen. Fest steht, dass Regierungen im Bereich der Bildung und Ausbildung nicht mehr allein das Sagen haben können. Die erfolgreicherer Ausbildungssysteme werden durch einen starken Prozess des sozialen Dialogs unterfüttert.

**Eintreten für Arbeitsmarktprogramme für benachteiligte Menschen.** Förderung aktiver Arbeitsmarktprogramme, einschließlich wirksamer Ansätze zur Aus- und Weiterbildung auf formellem und informellem Weg, für Menschen, die im Arbeitsmarkt benachteiligt sind – einschließlich Menschen mit Behinderungen.

**Reform der Arbeitsvermittlungsdienste und Förderung der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Arbeitsvermittlern.** Die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste sind normalerweise die dominierende staatliche Institution, die für die Bereitstellung verschiedener aktiver Arbeitsmarktprogramme verantwortlich ist, ihre Kapazität muss aber oft gestärkt werden. Außerdem bieten neuere internationale Tendenzen im Wachstum privater Arbeitsvermittler und die Auslagerung von öffentlichen Diensten neue Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Vermittlern.

Quelle: Globale Beschäftigungsagenda der IAO, <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/policy.htm>.

zielender Maßnahmen vorantreiben will, und die neu formulierte OECD-Arbeitsplatzstrategie.

264. Die politischen Lehren aus der Neubewertung der OECD-Arbeitsplatzstrategie betonen den Beitrag, den das lebenslange Lernen zur Unterstützung eines hohen Wirtschaftswachstums bei gleichzeitigem Abbau von Armut und Ungleichheit leisten kann. Die neu formulierte Arbeitsplatzstrategie bekräftigt den Beschäftigungsnutzen einer

Ausbildung am Arbeitsplatz, nicht nur weil ausgebildete Arbeitnehmer bessere Beschäftigungsaussichten haben als jene, die keine Ausbildung erhalten haben, sondern auch weil Ausbildung den Wechsel von Zeitarbeit zu einer dauerhafteren Beschäftigung erleichtert. Unter Säule 4 wird folgendes festgestellt:

... die OECD hat festgestellt, dass gut gestaltete Systeme für die Anerkennung von Qualifikationen, Berufsberatung, Informationen über den Inhalt und die Ergebnisse der angebotenen Kurse und eine Überwachung der Leistung von Ausbildungsanbietern dazu beitragen können sicherzustellen, dass der Ausbildungsmarkt gut funktioniert. Ferner hat sich gezeigt, dass öffentliche Unterstützung effizienter ist, wenn sie mit einem Beitrag der jeweiligen Firma oder Einzelperson gepaart ist ... Wo dies mit der innerstaatlichen Praxis vereinbar ist, kann die aktive Einbindung der Sozialpartner in die Gestaltung und Umsetzung von Maßnahmen für lebenslanges Lernen zum Erfolg der Programme beitragen <sup>7</sup>.

265. Die in diesen drei übergreifenden Rahmen – der IAO, der EU und der OECD – umrissenen Politiken gehen über die einfache Logik hinaus, dass mehr und besseren Qualifikationen Unternehmen und Staaten wettbewerbsfähiger, produktiver und wohlhabender machen. Sie gehen nicht von einem einfachen linearen und automatischen Zusammenhang zwischen Ausbildung und Wirtschaftsleistung aus. Ausbildung und Humanressourcenentwicklung – Investitionen in Menschen – werden in den breiteren sozioökonomischen und politischen Kontext gestellt. Durch diesen Kontext werden sowohl die Stärke des Zusammenhangs beeinflusst als auch dessen wichtigste Variablen bestimmt. Dieser Behandlung liegt somit der Gedanke zugrunde, dass Says Gesetz <sup>8</sup> nicht auf Bildung und Ausbildung anwendbar ist, d.h. das Angebot an ausgebildeten und qualifizierten Menschen schafft nicht automatisch die zu ihrer Beschäftigung erforderliche Nachfrage <sup>9</sup>. Der Kontext – Entwicklungsstand, Formen der betrieblichen Organisation usw. – ist von entscheidender Bedeutung.

266. Bei Investitionen in Menschen geht es daher um die Verbesserung der Bildung, aber auch um die Förderung von menschenwürdigen und produktiven Arbeitsplätzen, indem die menschliche Dimension von Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit angegangen wird. Außerdem konzentrieren sie sich auf die Unternehmensebene und auf Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Humanressourcen und der Entwicklung von Fähigkeiten und der integrierten Beteiligung der Arbeitnehmer in den Unternehmen. Innerstaatliche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten, die sich gegebenenfalls an internationalen Arbeitsnormen orientieren, sind daher die Instrumente für die Gestaltung von Politik und Praxis. Sie behandeln normalerweise beispielsweise das Entgelt (einschließlich der regelmäßigen Zahlung von Löhnen, der Festsetzung von Mindestlöhnen, Lohnforderungen im Fall eines Unternehmensbankrotts, Überstunden und Urlaub) und Arbeitszeitregelungen, auch in Bezug auf flexible Arbeitszeitmodelle und die Vereinbarung von Beruf und Privatleben/Familienleben (Elternurlaub, Arbeitszeitteilung, Arbeitsplatzteilung, komprimierte Arbeitswochen, gleitende Arbeitszeit, Schichtarbeit, Urlaubszeiten usw.). Flexible Arbeitszeitregelungen können sowohl für die Beschäftigten als auch für die Arbeitgeber vorteilhaft sein, beispielsweise größere

---

<sup>7</sup> OECD: *Boosting jobs and incomes – Policy lessons from the reassessment of the OECD jobs strategy*, vom OECD-Sekretariat ausgearbeitetes Hintergrundpapier für die Tagung der G8-Beschäftigungs- und Arbeitsminister im Rahmen des Sankt Petersburger G8-Gipfels, Moskau, 9.-10. Okt. 2006, S. 10-11.

<sup>8</sup> Jean-Baptiste Say (1767-1832), ein klassischer französischer Wirtschaftswissenschaftler, stellte die These auf, dass das Angebot seine eigene Nachfrage schafft.

<sup>9</sup> D. Ashton und F. Green: *Education, training and the global economy* (Cheltenham, Edward Elgar, 1996).

Einsatzbereitschaft der Arbeitnehmer, verringerte Fehlzeiten und letztlich höhere Produktivität und Unternehmensleistung<sup>10</sup>.

267. Nachhaltige Unternehmen versetzen Frauen in die Lage, ihre reproduktive und ihre produktive Rolle erfolgreich miteinander zu verbinden, und verhindern eine Ungleichbehandlung in der Beschäftigung aufgrund ihrer reproduktiven Rolle aktiv, u.a. indem sie einen angemessenen Mutterschutz für weibliche Arbeitnehmer und Regelungen für Väter vorsehen. Die Familienstrukturen und -muster ändern sich überall in der Welt. Da immer mehr Frauen am Erwerbsleben teilnehmen, sind Familien, wirtschaftlich gesehen, zunehmend von mehr als einem Erwerbstätigen abhängig, und die traditionellen Regelungen für die Verbindung von Beruf und Familienleben sind großen Belastungen ausgesetzt. Gleichzeitig sind Unternehmen in vielen Gesellschaften auf das größere Angebot an weiblichen Arbeitskräften angewiesen. Eine Folge davon ist, dass der stärkere lokale und globale Wettbewerb zwischen Unternehmen zu höheren Anforderungen an die Beschäftigten geführt hat, insbesondere in Form von flexibleren Arbeitsmustern.

268. Nachhaltige Unternehmen fördern Gerechtigkeit und Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz. Der Umgang mit personeller Vielfalt wird beispielsweise zunehmend als ein Schlüsselfaktor bei der Verbesserung der Effizienz, der Produktivität und des unternehmerischen Erfolgs anerkannt. Die Globalisierung hat die Notwendigkeit, mit Vielfalt umzugehen, beschleunigt und verstärkt. Es gibt auch mehr und mehr Beweise nicht nur für die Vorteile einer vielfältigen Arbeitnehmerschaft, sondern auch für die großen wirtschaftlichen Nachteile einer Diskriminierung am Arbeitsplatz, sowohl für die Unternehmen selbst als auch für die Volkswirtschaften und Gesellschaften allgemein<sup>11</sup>.

## Die Bedeutung guter betrieblicher Praktiken

269. Es besteht ein wesentlicher Zusammenhang zwischen Arbeitsbedingungen und Produktivität. In Untersuchungen wird immer wieder die Tatsache in den Vordergrund gerückt, dass der Unternehmenserfolg in einem zunehmend wettbewerbsgeprägten Umfeld nicht mehr allein an Zahlen gemessen werden kann. Nachhaltige Unternehmen sind daher solche, die sich auch um Faktoren wie Kundenzufriedenheit, optimale Arbeitsbeziehungen innerhalb des Unternehmens, Innovation und flexible Organisationsstrukturen kümmern. Die Arbeitsqualität hat erhebliche Auswirkungen auf die Produktivität und die Rentabilität. Das Konzept der guten betrieblichen Praktiken ist breit angelegt und umfasst mehrere Merkmale. Zu den wesentlichen Arbeitsumwelt- und Organisationsfaktoren, die zur Schaffung eines leistungsfähigen und produktiven Betriebs beitragen können, gehören jedoch folgende:

- ein angemessener Lebensstandard und wirtschaftliche Sicherheit;
- eine Führung, die den Beschäftigten Wertschätzung entgegenbringt;
- eine sichere und gesunde Arbeitsumwelt;
- gegenseitiges Vertrauen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern;
- Beteiligung an Entscheidungen;

<sup>10</sup> S. Dex und C. Smith: *The nature and pattern of family friendly employment policies in Britain* (Bristol, Polity Press/Joseph Rowntree Foundation, 2002); P. Yasbeck: *The business case for firm-level work-life balance policies – A review of literature*, Labour Market Policy Group, Arbeitsministerium, Neuseeland, Jan. 2004.

<sup>11</sup> *Success at work – Protecting vulnerable workers, supporting good employers*, Ministerium für Handel und Industrie des Vereinigten Königreichs, London, März 2006.

- eine Kultur der Offenheit in Bezug auf die Entscheidungsfindung;
- Förderung von Initiative und Kreativität;
- eine unterstützende Aufsicht auf allen Ebenen;
- Möglichkeiten zur Nutzung und Entwicklung von Fertigkeiten;
- ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Arbeit und Privatleben.

Die tatsächliche Verwirklichung dieser Merkmale wird oft von den jeweiligen Gegebenheiten abhängen, je nachdem, wie bestimmte Gesellschaften Konzepte wie eine Kultur der Offenheit, Vertrauen, Initiative und Kreativität allgemein gesehen definieren oder in die Praxis umsetzen (ein Beispiel aus dem Vereinigten Königreich wird in Kasten 9.2 angeführt).

270. In einer Untersuchung über die Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurden die folgenden betrieblichen Faktoren als Voraussetzungen für den Unternehmenserfolg ermittelt:

- Verbindung von geschäftlichen Zielen mit Tätigkeiten im Bereich der Humanressourcen, um bessere Ergebnisse zu erzielen;
- ein ganzheitlicher Ansatz zur Gesundheitsförderung, der nicht nur die unmittelbaren Arbeitsbeziehungen einer Prüfung unterzieht, sondern auch die berufliche Motivation und die Unternehmenskultur einschließt;
- Gesundheitsförderungsprogramme, die auf die Vermeidung von Gesundheitsrisiken abzielen;
- Verbesserung der Arbeitspraktiken und der Arbeitsorganisation im Zusammenhang mit technischen Neuerungen<sup>12</sup>.

Auf der Grundlage von Fallstudien in verschiedenen Mitgliedstaaten und unterschiedlichen Sektoren wurden in der derselben Untersuchung die folgenden Faktoren zur Verbesserung der Produktivität ermittelt:

- Hohe Arbeitsqualität, einschließlich guter Bedingungen für die Vereinbarung von Beruf und Familienleben, ist sehr wichtig.
- Ein kooperatives Verhalten der Unternehmensleitung trägt zu höherer Produktivität bei.
- Formen der Arbeitsorganisation, die den Beschäftigten mehr Selbständigkeit und Verantwortung in ihrer Arbeit geben, wirken sich positiv aus.
- Eine Verbesserung der Arbeitsmethoden und der Betriebsausstattung tragen zur Verringerung der Belastung durch körperlich anspruchsvolle Arbeit bei und fördern eine höhere Produktivität, so dass sich solche Investitionen lohnen.
- Bestimmte Arten von strapaziösen Arbeiten erfordern kreative Lösungen zur Vermeidung von Arbeitsunfällen.
- Die Verringerung der krankheitsbedingten Fehlzeiten wirkt sich positiv auf die Produktivität aus.

---

<sup>12</sup> Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz: *Quality of the working environment and productivity*, Arbeitspapier (2004), [http://www.osha.eu/publications/reports/211/quality\\_productivity\\_en.pdf](http://www.osha.eu/publications/reports/211/quality_productivity_en.pdf).



**Kasten 9.2****Wandel durch Vertrauen und Kooperation im Vereinigten Königreich**

Thorn Lighting, ein im Vereinigten Königreich ansässiges Unternehmen, gehört zu den weltweit führenden Lieferanten und Herstellern von Beleuchtungsanlagen und -produkten mit Betrieben in rund 30 Ländern und mehr als 4.000 Beschäftigten. Seit 1989 hat Thorn Lighting bedeutende organisatorische und kulturelle Veränderungen erfahren, die es dem Unternehmen ermöglicht haben, seinen Marktanteil nahezu zu verdoppeln. Ein Großteil dieses Erfolgs ist auf ein effektiveres Leistungsmanagement und bessere Teamarbeit zurückgeführt worden, ausgehend von der Notwendigkeit, neue Technologien und Arbeitspraktiken einzuführen, um die Produktivität und die Marktstellung des Unternehmens zu verbessern.

Alle Beschäftigten im Vereinigten Königreich mussten neue Fertigkeiten erwerben und sich im Zuge des Übergangs zu flexibleren Arbeitspraktiken und autonomen Gruppen an neue Beziehungen anpassen. Der Aufbau von Vertrauen wurde von Anfang an als eine entscheidende Voraussetzung für den freien Informationsfluss innerhalb der Organisation angesehen. Zu diesem Zweck machte sich das Unternehmen daran, seine Beziehung zu den Gewerkschaften umzugestalten. Dazu gewährte die Unternehmensleitung den Gewerkschaften Einblick in die Bücher und führte ein Programm „Partner im Wandel“ ein. Im Rahmen dieses Programms wurden regelmäßige Tagungen und Gewerkschaftsseminare veranstaltet. Außerdem trafen sich die Gewerkschaft und die Unternehmensleitung jedes Jahr zu einem geschäftlichen Überprüfungs- und Planungs-Workshop. Das Unternehmen legte den Gewerkschaften Einzelheiten des Ergebnisses, der Marktbedingungen und der Strategie für das kommende Jahr vor, was die Grundlage für die Entwicklung eines gemeinsamen Aktionsplans bildete, um die Gewerkschaften in die Lage zu versetzen, eine positive Rolle im Geschäftsbetrieb zu spielen.

Quelle: D. Ashton und J. Sung: Supporting workplace learning for high performance working (Genf, IAA, 2002).

271. Die Bedeutung einer Unterstützung der Beschäftigten, damit sie in ihrer Tätigkeit und in ihrer Arbeitsumgebung effektiv sind, in einer Art und Weise, die ihre Gesundheit und ihr Wohl fördert, statt sie zu gefährden, wird weithin anerkannt, nicht nur in Industrieländern. Beispielsweise haben in Fertigungsbetrieben in Sri Lanka durchgeführte Untersuchungen gezeigt, dass die Entwicklung der Humanressourcen und engagierte Mitarbeiter größeren Nutzen für Produktivitätssteigerungen bringen können als die Entwicklung des „technischen Systems“<sup>13</sup>. Die Schaffung eines solchen Engagements kann durch verschiedene Strategien zur Beteiligung der Arbeitnehmer erreicht werden, wie Gruppenbesprechungen, Programme zur Bereicherung der Tätigkeiten, autonome Arbeitsgruppen und gemeinsame Beratungsausschüsse. Viele Unternehmen können auf die Vorteile von Programmen zur Beteiligung der Arbeitnehmer verweisen – oft in Verbindung mit anderen Aspekten einer positiven Arbeitsumwelt –, die nicht nur zu einer besseren Qualität des Arbeitslebens geführt, sondern auch zu höherer Effizienz und Produktivität innerhalb der Organisation beigetragen haben (siehe das Beispiel aus Mosambik in Kasten 9.3).

## Arbeitsschutz

272. Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer sind für das Konzept der nachhaltigen Unternehmen von grundlegender Bedeutung und werden durch Faktoren auf nationaler

<sup>13</sup> K.L. Chandratilleke: „Social dialogue as a means of enhancing productivity and quality of work life“, in A. Sivananthiran und C.S. Venkata Ratnam: *Social dialogue at enterprise level, successful experiences* (Neu-Delhi, IAO, 2004), S. 79-100.

### **Kasten 9.3** **Erfolgreiche industrielle Entwicklung und eine positive Arbeitsumgebung in Mosambik**

1998 gestartet, war Mozal, eine Aluminiumhütte, das größte jemals in Mosambik in Angriff genommene Industrieprojekt. Im Jahr 2003 trug Mozal 5 Prozent zum Wirtschaftswachstum des Landes und 3,2 Prozent zum BIP bei. Das Unternehmen beschäftigte auch 2.750 Personen direkt und schuf geschätzte 10.000 indirekte Arbeitsplätze.

Mozals kommerzieller Erfolg spiegelt sich in einem Bekenntnis zu einer positiven Arbeitsumwelt und in einem Engagement für das örtliche Gemeinwesen, das in der Aufgabenbeschreibung des Unternehmens zum Ausdruck kommt. Mozal bekennt sich zu den BHP Billiton-Leitlinien für unternehmerisches Verhalten, die Integrität, Achtung, Vertrauen und Offenheit in der Arbeitsstätte fördern (<http://www.bhpbilliton.com/bb/peopleEmployment/globalBusinessConductGuide.jsp>). Im Einklang mit diesen Werten richtete Mozal mitarbeiterbezogene Programme und Politiken ein, einschließlich eines Programms zur medizinischen Versorgung der Mitarbeiter, das erste seiner Art in Mosambik. Aufbauend auf einem soliden Rahmen für die Weiterbildung der Mitarbeiter gewährte Mozal rund 150 Beschäftigten finanzielle Unterstützung für den Erwerb von beruflichen Qualifikationen. Die Mitarbeiterausbildungs- und Weiterbildungsprogramme umfassen das Programm zum Aufbau von Kapazität, das Weiterbildungsprogramm für Graduierte und das Laufbahnprogramm für Bedienungs- und Wartungspersonal. Mozal erkennt auch die Treue seiner Beschäftigten an, indem es Mitarbeitern, die fünf Jahr oder länger beim Unternehmen beschäftigt sind, Dienstalterszulagen gewährt.

Über seine Lieferkettenprogramme und den Community Development Trust weitet Mozal eine Kultur des Lernens auf örtliche KMUs und Gemeinwesen aus. Das Unternehmen erkennt die Macht der Bildung als Stütze für die Gemeinschaft und umgekehrt als ein Mittel zur Stärkung seines eigenen Erfolgs an. Mozal verkörpert die Philosophie, dass die Anhäufung und Anwendung von Sachwissen nicht nur die Entwicklung der Beschäftigten und des Gemeinwesens fördert, sondern auch die Leistungsfähigkeit der Hütte in einem zunehmend wettbewerbsgeprägten globalen Markt verbessert.

Quelle: IFC: *Making a difference* (Washington, IFC, 2006), S. 10-11.

und internationaler Ebene wie auch auf Unternehmensebene bestimmt<sup>14</sup>. Neueren Schätzungen der IAO zufolge kommen jedes Jahr rund 2,2 Millionen Menschen durch Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten ums Leben, während 270 Millionen schwere, nicht tödliche Verletzungen erleiden und weitere 160 Millionen während kürzerer oder längerer Zeiträume arbeitsbedingt erkranken<sup>15</sup>. Dies bringt ungeheures Leid für die Arbeitnehmer und ihre Familien mit sich. Weiteren Schätzungen der IAO zufolge belaufen sich die Gesamtkosten solcher Unfälle und Erkrankungen auf rund 4 Prozent des Welt-BIP – ein kolossaler Betrag, der mehr als das 20fache der öffentlichen Entwicklungshilfe ausmacht.

273. Es ist notwendig, den Beitrag zu untersuchen, den gute Arbeitsbedingungen und ein angemessener Arbeitsschutz zur Steigerung der Produktivität leisten können, sowie die Argumente für die Wahrung von Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und die Auswirkungen, die gute Sicherheits- und Gesundheitsstandards auf die Wahrnehmung von Betrieben haben. Nachhaltige Unternehmen können sich Unfälle und Krankheiten bei der Arbeit nicht leisten, die nicht nur zu Betriebsunterbrechungen führen würden, sondern auch erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen haben und rufschädigend wirken können. Durch die Globalisierung hat der Druck auf die Arbeitgeber zugenommen, die betriebliche Leistungsfähigkeit und Produktivität zu verbessern, es hat sich aber ein-

<sup>14</sup> IAA: *Occupational safety and health – Synergies between security and productivity*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 295. Tagung, März 2006, GB.295/ESP/3.

<sup>15</sup> IAA: *Decent work – Safe work*, Einführungsbericht an den XVII. Weltkongress für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, 2005, <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/-wdcongrs17/intrep.pdf>.

deutig als abwegig herausgestellt, Kosten durch Kompromisse beim Arbeitsschutz sparen zu wollen. Es gibt erhebliche Beweise dafür, dass die Förderung der Gesundheit und des Wohls der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz zu nachhaltiger Unternehmensentwicklung führen kann<sup>16</sup>. Beispielsweise haben Unternehmen, die freiwillige Maßnahmen zur Verbesserung der Gesundheit und zur Verringerung von Unfällen ergriffen haben, gleichzeitig die Motivation, Moral und Produktivität der Arbeitnehmer verbessert und Fehlzeiten und Gesundheitskosten reduziert. Bei der Förderung einer sicheren und relativ stressfreien Arbeitsumwelt, die die Arbeitnehmer motiviert und zu nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung und erhöhter Produktivität beiträgt, spielt der soziale Dialog eine wichtige Rolle, da er entscheidend dazu beiträgt, gute betriebliche Praktiken zu ermitteln und umzusetzen, durch die Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz gewährleistet werden können.

274. Die in Kapitel 4 erwähnten Berichte zur Wettbewerbsfähigkeit – der Global Competitiveness Report und das World Competitiveness Yearbook – zeigen, dass die wettbewerbsfähigsten Länder im allgemeinen auch die Länder mit den höchsten Sicherheitsstandards sind und dass nichts darauf hindeutet, dass ein Land oder Unternehmen langfristig von einem niedrigen Sicherheits- und Gesundheitsstand profitiert haben würde<sup>17</sup>. Selbst einfachste Maßnahmen, die zur Herabsetzung von Risiken in der Arbeitsstätte getroffen werden, wie gute Beleuchtung oder sichere elektrische Anlagen, reduzieren Unfälle und Gesundheitsprobleme auf ein Mindestmaß und erlauben es den Arbeitnehmern, sich voll auf ihre Arbeit zu konzentrieren, so dass sie effektiver und produktiver werden<sup>18</sup>. Eine Überlebensstrategie, die Abstriche bei der Sicherheit, der Gesundheit und den Einkommen macht, führt nicht zu höherer Wettbewerbsfähigkeit oder Nachhaltigkeit.

275. Darüber hinaus sind die Auswirkungen von arbeitsbezogenen Unfällen und Erkrankungen auf die Volkswirtschaften in Ländern mit weniger entwickelten Sozialschutz- und Gesundheitsfürsorgesystemen sehr viel größer, und die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung dürften erheblich sein<sup>19</sup>. Daher ist das oft gehörte Argument, dass Länder mit niedrigem Einkommen sich Arbeitsschutzmaßnahmen nicht leisten können, nicht haltbar (Kasten 9.4 führt ein praktisches Beispiel aus Indien an). Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit wirken sich auch auf die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer aus, da die Arbeitsfähigkeit vieler arbeitsloser Arbeitnehmer durch Unfälle oder Krankheiten beeinträchtigt worden ist. Diese Beeinträchtigung ist aber vielleicht nicht so schwer, dass die Arbeitnehmer einen Anspruch auf Entschädigung oder eine Invalidenrente geltend machen können, obgleich ihre Chancen auf Wiederbeschäftigung aufgrund des Verlusts der Arbeitsfähigkeit erheblich vermindert sein könnten. So können Bauarbeiter mit Rückenbeschwerden oder Maler mit einer Allergie gegenüber Lacken auf der Basis von Lösungsmitteln nur schwer eine Beschäftigung in dem Beruf finden, für den sie ausgebildet worden sind. Die Erwerbstätigen sind im allgemeinen gesünder als die Arbeitslosen, von denen schätzungsweise ein Drittel

<sup>16</sup> G.S. Lowe: *Healthy workplaces and productivity: A discussion paper*, Minister of Public Works and Government Services Canada, 2003, <http://www.grahamlowe.ca>.

<sup>17</sup> IAA: *Decent work – Safe work*, Einführungsbericht an den XVII. Weltkongress für Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, Orlando, Sep. 2005, S. 14.

<sup>18</sup> IAA: *Occupational safety and health – Synergies between security and productivity*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 295. Tagung, März 2006, GB.295/ESP/3.

<sup>19</sup> *Decent work – Safe work*, a.a.O., S. 11.

#### Kasten 9.4

##### **Bessere Unternehmensleistung und besserer Arbeitsschutz – die Messingwarenindustrie-Cluster in Moradabad, Indien**

Shafique betreibt mit seinen Söhnen in Moradabad eine kleine Messinggießerei. Die Stadt ist für ihre Messingwaren berühmt; auf sie entfallen 80 Prozent der Messingproduktion Indiens und 33 Prozent aller von Indien ausgeführten Handwerksartikel. Die Gießerei ist eines von 25.000 kleinen und 20 mittleren Unternehmen, die im Messingwarenssektor der Stadt tätig sind, der gut 200.000 Menschen beschäftigt. Shafique nahm an einem Ausbildungslehrgang teil, der zum Messingwaren-Programm der IAO für Unternehmensentwicklung und Produktivitätsverbesserung in Moradabad gehört. Er lernte, dass er, wenn er einfache Kamine installierte, Rauch und Wärme, die beim Gießen entstehen, leicht aus seiner Arbeitsstätte ableiten könnte. Dies würde die Produktivität verbessern und die mit dieser Art von Arbeit verbundenen Gesundheitsgefahren vermindern. Außerdem lernte er, seinen Arbeitsbereich besser zu organisieren, und er strich seine Kühlpfannen verschiedenfarbig an, um heiße von abgekühlten Gußteilen zu trennen. Damit sollte die Häufigkeit von Verbrennungen reduziert werden. Nachdem sie die Änderungen vorgenommen hatten, stellten Shafique und seine Söhne eine eindeutige Verbesserung der Luftqualität und -temperatur fest, was zu höherer Produktivität beitrug. Sein Sohn Mohammed Yamin hatte vorher rund 40 Gußteile pro Stunde produziert, konnte aber wegen des Rauchs und der Hitze nicht mehr erzeugen. Mit den neuen Kaminen konnte er nun 60 Gußteile pro Stunde herstellen.

Das Programm für die Steigerung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinbetrieben (SEED) verfügt in Moradabad über ein vielseitiges und integriertes Programm, das nicht nur Ausbildung in den Grundprinzipien der Verbesserung der Arbeitsbedingungen umfasst, sondern auch Beziehungen zu staatlichen Ausbildungsinstituten, zum Entrepreneurship Development Institute of India und zu Exporteuren pflegt. SEED ist bestrebt, die Produktivität durch bessere Arbeitsbedingungen zu verbessern und die Branche dazu zu bringen, für einheimische Nischenmärkte zu produzieren, um einen direkten Wettbewerb mit billigeren Produktionsstätten zu vermeiden. Der Fall der Messingwarenindustrie in Moradabad zeigt, dass die Einführung von Arbeitsschutzmaßnahmen erhebliche Verbesserungen in der Produktivität von Kleinstunternehmen in einem Land mit niedrigem Einkommen bewirken kann. In diesem Fall korreliert eine sicherere und bessere Arbeitsumgebung unmittelbar und positiv mit der Wirtschaftsleistung des Unternehmens.

Quelle: IAO-Projektdokumente.

mit solchen Komplikationen zu kämpfen hat. Der Schutz der Arbeitnehmer in ihrer Arbeitsumwelt verbessert daher nicht nur die allgemeine Gesundheit und das allgemeine Wohlbefinden, sondern trägt auch unmittelbar zur Realisierung menschenwürdiger Arbeit und sowohl zur sozialen Entwicklung als auch zur Armutsbeseitigung bei.

## Ein qualifikations- und wissensbasierter Ansatz zur Beschäftigungsfähigkeit<sup>20</sup>

276. Aufgrund des technologischen Wandels und der Globalisierung steigt die Nachfrage nach besser ausgebildeten und qualifizierten Arbeitskräften, was in manchen Ländern zu einer verstärkten Nachfrage nach qualifizierten Tätigkeiten im Vergleich zu unqualifizierten Tätigkeiten und auch zu einem größeren Lohngefälle zwischen diesen Kategorien führt. Sowohl der Staat als auch der private Sektor werden darauf reagieren und Bildung und Ausbildung der Arbeitskräfte durch ausbildungspolitische Maßnahmen, die den Gegebenheiten der jeweiligen Länder angepasst sind, verbessern müssen. In

<sup>20</sup> IAA: *Employability by improving knowledge and skills*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 295. Tagung, Genf, März 2006, GB.295/ESP/2(Rev.).

einer wissensbasierten globalen Wirtschaft und Gesellschaft werden die Produktions- und Dienstleistungssysteme durch den Einsatz von IKT-Technologien und innovativen Produkten und Produktionsprozessen ständig verbessert. Dies geht Hand in Hand mit Veränderungen in der Arbeitsorganisation, einschließlich technischer und organisatorischer struktureller Veränderungen in den Produktions- und Managementsystemen. Solche Veränderungen erfordern geeignete Antworten in Bezug auf die Weiterbildungs- und Lernangebote, die innerhalb und außerhalb des Betriebs verfügbar und zugänglich sind. Aber natürlich stellt der Wechsel von der Schule ins Erwerbsleben einen Meilenstein auf dem Weg zu erhöhter Beschäftigungsfähigkeit dar, so dass der Entwicklung von Schlüsselqualifikationen wie IKT-Kenntnissen, Kommunikations- und Teamfähigkeiten zwangsläufig in allen Zweigen des Bildungssystems, einschließlich der schulischen Bildung, Aufmerksamkeit geschenkt werden muss.

277. Der Begriff der Beschäftigungsfähigkeit hat in der grundsatzpolitischen Debatte der letzten Zeit große Beachtung gefunden. Die Globale Beschäftigungsagenda (GEA) der IAO bietet einen Rahmen für die Entwicklung eines qualifikations- und wissensbasierten Konzepts der Beschäftigungsfähigkeit. Dieser Rahmen wurde in der IAO-Empfehlung Nr. 195 betreffend die Entwicklung der Humanressourcen, die später angenommen wurde, weiter entwickelt und verfeinert. Das wissensbasierte Konzept der Beschäftigungsfähigkeit verknüpft die Kernbestandteile der GEA mit der Empfehlung, indem zwischen den Fähigkeiten von Arbeitnehmern, Unternehmern, Führungskräften und politischen Entscheidungsträgern als Determinanten der Beschäftigungsfähigkeit unterschieden wird. Dies ist der Hauptmehrwert des wissensbasierten Ansatzes zur Beschäftigungsfähigkeit.

278. Auf der individuellen Ebene definieren Qualifikationen und Kompetenzen die Fähigkeit, Berufs- und Verdienstmöglichkeiten zu nutzen und sich an die Veränderungen im Arbeitsmarkt anzupassen, die durch den technologischen Fortschritt und die Globalisierung hervorgerufen werden. Qualifikationen und Wissen im Hinblick auf eine größere Leistungsfähigkeit in internen und externen Arbeitsmärkten und Anpassungsfähigkeit sind wesentliche Voraussetzungen für die Beschäftigungsfähigkeit. Durch Ausbildung in Arbeitnehmerrechten und sonstigen staatsbürgerlichen Kompetenzen werden Frauen und Männer, die sonst in den Arbeitsmärkten diskriminiert werden könnten, dazu befähigt, sich Zugang zu Bildung, Ausbildung, menschenwürdigen Arbeitsplätzen, Möglichkeiten zur Gründung eines Unternehmens und erforderlichenfalls zum Justizsystem zu verschaffen.

279. Auf betrieblicher und organisatorischer Ebene beeinflussen die geschäftlichen und Führungsfähigkeiten von Unternehmern und Führungskräften maßgeblich die Fähigkeit eines Unternehmens, Chancen zu schaffen und zu nutzen und in die Qualifikationen der Beschäftigten zu investieren. Diese geschäftlichen Fähigkeiten und die Fähigkeit, eine Lernkultur zu fördern, zum Lernen am Arbeitsplatz anzuregen und die Wissensteilhabe der Arbeitnehmer untereinander zu erleichtern, sind entscheidend für die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitnehmern innerhalb des Unternehmens. Unternehmensspezifische Qualifikationen und Organisationskenntnisse sind wesentlich für die Fähigkeit des Unternehmens, Technologie aufzunehmen, Neues zu schaffen und zu wachsen.

280. Die Fähigkeit, effektive Politikentscheidungen in Ausbildungs- und Arbeitsmärkten zu treffen, ist für die Beschäftigungsfähigkeit von entscheidender Bedeutung. Wichtig ist auch, dass die Politik kohärent und alle Ebenen übergreifend integriert ist, von der individuellen und betrieblichen bis zur nationalen Ebene (ein Beispiel hierfür aus Singapur findet sich in Kasten 9.5). Diskriminierende Einstellungspraktiken

### Kasten 9.5

#### Die Einbeziehung des Lernens am Arbeitsplatz in die nationalen Qualifikationssysteme in Singapur

Beim Berufsqualifikationssystem in Singapur handelt es sich um eine Erwachsenen-ausbildungsinitiative für bereits Berufstätige, die schon eine Ausbildung vor Aufnahme der Beschäftigung absolviert haben können oder auch nicht. Ziel war die Entwicklung einer geeigneten Ausbildung, die auf die spezifischen Bedürfnisse einzelner Wirtschaftszweige zugeschnitten ist (wie Einzelhandel, Fremdenverkehr und Maschinenbau), und die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer durch die Festlegung sektorspezifischer Qualifikationen auf der Grundlage der Fähigkeit zu fördern, im voraus festgelegte Tätigkeiten auszuführen. Den Arbeitnehmern werden auch bestimmte grundlegende Schlüsselfertigkeiten (soft skills) vermittelt, die nicht auf spezifische Sektoren beschränkt sind und allgemein verwertet werden können.

Maßgebende Wirtschaftsakteure, einschließlich der Sozialpartner, arbeiten über Qualifikations- und Ausbildungsräte aktiv an der Ermittlung und Entwicklung der jeweiligen Qualifikationsanforderungen, Kompetenz-Standards, Lehrpläne und Qualifikationen mit.

Arbeitnehmer, die spezifische Ausbildungsmodule abgeschlossen haben, erhalten entsprechende Zeugnisse und national anerkannte Qualifikationen. Bezeichnend ist, dass das neue Qualifikationssystem sowohl die durch formelle Ausbildungsmaßnahmen erworbenen Kenntnisse als auch die in anderer Form erworbenen Kenntnisse berücksichtigt, darunter Tätigkeiten des informellen Lernens am Arbeitsplatz. Arbeitnehmer ohne akademische oder fachliche Qualifikationen können die Kenntnisse und Fertigkeiten, die sie durch Arbeitserfahrung erworben haben, bewerten lassen, und, wenn die Bewertung positiv ausfällt, erhalten sie entsprechende Zeugnisse und anerkannte Qualifikationen, ohne sich einer Ausbildung unterziehen zu müssen. Auf diese Weise werden die „inoffizielle“ Ausbildung und das Lernen am Arbeitsplatz in ein System übertragbarer Qualifikationen integriert, zum Nutzen aller Unternehmen und Arbeitnehmer in einem gegebenen Sektor und darüber hinaus.

Quelle: Singapore Workforce Development Agency (<http://www.app.wda.gov.sg/index.asp>); F. Pyke: *A guide to improving workplace learning in the Asia and Pacific region*, Entwurf eines für das Regionale Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeits-Programm ausgearbeiteten Papiers, IAO-Regionalbüro, Bangkok, Okt. 2006.

beschränken die Beschäftigungsfähigkeit von Männern und Frauen, ungeachtet ihrer beruflichen Qualifikationen. Die Fähigkeit von Entscheidungsträgern zur Gestaltung und Anwendung von Rechtsinstrumenten und Verwaltungsinstrumenten, durch die Chancengleichheit und Arbeitnehmerrechte unterstützt werden, zusammen mit der Fähigkeit der Sozialpartner zur Führung eines sinnvollen Sozialdialogs, verbessert die Beschäftigungsfähigkeit und die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Der soziale Dialog kann als Mittel zur Entwicklung einer neuen Organisationskultur genutzt werden, die Kooperation statt Konfrontation zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern fördert. Man kann behaupten, dass die Umsetzung von Produktivitätsprogrammen in einer sicheren und gesunden Arbeitsumwelt mit guten Arbeitsbeziehungen auf der Grundlage des sozialen Dialogs zwischen Führungskräften und Arbeitnehmern am wirksamsten und nachhaltigsten ist <sup>21</sup>.

281. Beschäftigungsfähigkeit kann beispielsweise ein wichtiger Aspekt in Kollektivverhandlungsstrategien sein. So ist in einigen OECD-Ländern eine zunehmende Tendenz zum sozialen Dialog und zu Kollektivverhandlungen über ständige Fort- und Weiterbildung zu verzeichnen <sup>22</sup>. Die Vereinbarungen beschäftigen sich mit der gemeinsamen

<sup>21</sup> K.L. Chandratilleke: „Social dialogue as a means of enhancing productivity and quality of work life“, in A. Sivananthiran und C.S. Venkata Ratnam: *Social dialogue at enterprise level, successful experiences* (Indien, IAO-Veröffentlichungen), S. 79-100.

<sup>22</sup> W. Ok und P. Tergeist, 2003: *Improving workers' skills: Analytical evidence and the role of the social partners*, OECD, Social Employment and Migration Working Papers Nr. 10.

Ermittlung von Ausbildungsbedürfnissen in einem Unternehmen oder Sektor, der Aufstellung von Ausbildungsplänen usw. In Frankreich beispielsweise war die Berufsbildung im Jahr 2001 die zweitwichtigste Verhandlungsfrage. In Ländern mit Ausbildungsabgaben und Ausbildungsfonds ist diesen gewöhnlich durch zwei- oder dreiseitige Vereinbarungen auf sektoraler oder sogar nationaler Ebene ein Rahmen gegeben worden. Auf diese Weise können Kollektivverhandlungen zu Investitionen in Ausbildung sogar in Ländern beitragen, in denen die Gewerkschaftsdichte oder kollektive Erfassung (im traditionellen Sinn) nicht hoch ist.

282. Die Fähigkeit von Regierungen zur Gestaltung und Durchführung von kohärenten wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die die Nachfrageseite der Wirtschaft angehen, ist von entscheidender Bedeutung, wenn sichergestellt werden soll, dass das Potenzial einer beschäftigungsfähigen Arbeitnehmerschaft maximiert wird. Kompetente politische Entscheidungen in den Bereichen Handel, Investitionen, Finanzwesen, Technologie und Migration sind maßgeblich für das Wirtschaftswachstum, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Nachfrage nach Arbeitskräften. Kohärente makroökonomische Politiken vermindern den Grad der Ungewissheit in der Wirtschaft und schaffen in Verbindung mit Wirtschaftswachstum und den Umverteilungseffekten eines Wachstums „zugunsten der Armen“ mehr Anreize für Arbeitnehmer und Unternehmen, in Ausbildung und Qualifizierung zu investieren.

283. Obgleich die Vorteile einer betrieblichen Ausbildung erheblich sein können, investieren die Unternehmen in der Regel wohl zu wenig in die Ausbildung ihrer Arbeitnehmer. Dies kann oft auf ein schlechtes Investitionsklima oder unternehmerisches Umfeld zurückzuführen sein, durch das Anreize zu Investitionen nicht nur in Anlagen und Ausrüstung, sondern auch in die Mitarbeiter vermindert werden. Dafür können aber auch unternehmensspezifische Gründe verantwortlich sein, wie ein wahrgenommenes niedriges Bildungsniveau der Arbeitnehmer, das nahelegt, dass sie nur begrenzt von einer Ausbildung profitieren würden, begrenzte finanzielle Mittel für die Finanzierung von Ausbildungsmaßnahmen, unzulängliche Kenntnisse über Ausbildungsbedürfnisse und Ausbildungsmethoden, eine hohe Arbeitskräftefluktuation, die zur Abwerbung von ausgebildeten Arbeitnehmern führt (und damit zum Verlust von Ausbildungsinvestitionen) und manchmal der Einsatz von Technologien, bei denen der Ausbildungsbedarf unter Umständen als gering empfunden wird.

284. In Anbetracht der großen Produktivitätsgewinne, die sich aus Ausbildungsinvestitionen ergeben können – und der damit verbundenen positiven Externalitäten –, geht die staatliche Politik in den meisten Ländern diese Informationsdefizite, Ausbildungsexternalitäten und unterentwickelten Märkte für die Finanzierung von Ausbildungsmaßnahmen an. Die entsprechenden Maßnahmen könnten eine Verminderung der Schulabbrecherrate, eine Anhebung der Bildungsanforderungen im formellen Schulwesen, die Vermehrung der Anreize für eine betriebliche Ausbildung (ein Beispiel aus Australien findet sich in Kasten 9.6), eine Reform der nationalen Ausbildungsprogramme und -systeme, um ihre Qualität und Relevanz zu verbessern, die Förderung privater Ausbildungsanbieter und proaktive Maßnahmen zugunsten von Kleinunternehmen umfassen, deren Fähigkeit zur Vermittlung und Nutzung von Ausbildung oft sehr gering ist.

285. Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit werden durch eine Vielzahl unternehmensinterner und unternehmensexterner Faktoren beeinflusst. Dieses Kapitel hat die Aufmerksamkeit auf unternehmensinterne Faktoren und die Bedeutung von Investitionen in Menschen gelenkt – die wichtigste Ressource eines Unternehmens und eine entschei-

### **Kasten 9.6**

#### **Das australische Programm für strukturiertes Lernen am Arbeitsplatz**

Das Programm der australischen Regierung für strukturiertes Lernen am Arbeitsplatz bietet Schülern strukturierte Lernmöglichkeiten am Arbeitsplatz. Dieses strukturierte Lernpraktikum ist normalerweise Bestandteil der beruflichen Bildung und Ausbildung in Lehrgängen, die von Sekundarschülern absolviert werden. Das Praktikum bietet eine betriebliche Ausbildung und Betreuung, durch die die fachlichen und allgemeinen Fertigkeiten der Schüler entwickelt werden. Die Fertigkeiten werden normalerweise nach dem Praktikum durch eine eingetragene Ausbildungsorganisation bewertet, und die beruflichen Qualifikationen werden von der Wirtschaft und den Bildungssystemen landesweit anerkannt. Das Programm für strukturiertes Lernen am Arbeitsplatz wird durch ein nationales Netz von kommunalen Partnerschaften durchgeführt.

Quelle: Regierung Australiens, Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Ausbildung, 2005; F. Pyke: *A guide to improving workplace learning in the Asia and Pacific region*, Entwurf eines für das Regionale Ausbildungs- und Beschäftigungsfähigkeits-Programm ausgearbeiteten Papiers, IAO-Regionalbüro, Bangkok, Okt. 2006.

dende Determinante der Nachhaltigkeit. Der Behandlung dieser internen Bedingungen oder Faktoren liegt die Einsicht zugrunde, dass die Art und Weise, wie Menschen behandelt, ausgebildet und geführt werden, von zentraler Bedeutung für die Produktivität ist. Aufgrund der Globalisierung sind Investitionen in Menschen wichtiger als je zuvor. Arbeitnehmer werden durch viele verschiedene Dinge motiviert. Die meisten dürften sich jedoch darin einig sein, dass Menschen am Arbeitsplatz in der Regel stärker motiviert sind, wenn sie das Gefühl haben, dass sie geschätzt und geachtet werden. Eine positive Arbeitsumgebung hebt nicht nur die Arbeitsmoral, sondern steigert auch die Produktivität und die Wettbewerbsfähigkeit. Die Vorteile von Investitionen in Menschen dürften größer sein, wenn sie parallel zu allgemeineren Verbesserungen der Grundvoraussetzungen (die in Kapitel 3 dargelegt werden) und des Investitionsklimas (u.a. in Kapitel 2) und in einem geeigneten Rahmen für einen effektiven sozialen Dialog erfolgen. Geeignete betriebliche Praktiken, einschließlich Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen sowie Humanressourcenentwicklung im weitesten Sinne, sind jedoch für die Förderung nachhaltiger Unternehmen von entscheidender Bedeutung.



## Kapitel 10

---

### Sozialpartner, sozialer Dialog und Dreigliedrigkeit

286. Institutionen und Organisationen sind für die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen von Bedeutung. Schwache Institutionen und schlecht funktionierende Organisationen können zu unüberwindlichen Hindernissen für die Gründung und das Wachstum nachhaltiger Unternehmen werden. Infolgedessen sollte ein förderliches institutionelles und organisatorisches Umfeld als Grundbestandteil jeder Strategie zur Förderung des Unternehmertums und der privatwirtschaftlichen Entwicklung angesehen werden. Gestützt auf die Literatur der „neuen institutionellen Ökonomie“<sup>1</sup> werden Institutionen hier definiert als „die formellen Regeln (kodifiziertes Recht, Gewohnheitsrecht, Vorschriften), informellen Zwänge (Übereinkünfte, Verhaltensnormen und selbstaufgelegte Verhaltenskodizes) und die Durchsetzungsmerkmale von beiden“. Organisationen sind dagegen die „Gruppen von Einzelpersonen, die der Erreichung gemeinsamer Ziele verpflichtet sind“. Sie umfassen verschiedene Arten von Gremien: politische (z. B. politische Parteien); wirtschaftliche (z. B. Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften); soziale (z. B. konfessionelle Gruppierungen); und schulische (z. B. Berufsbildungszentren).

287. Die Rolle der Institutionen bei der Förderung nachhaltiger Unternehmen ist in früheren Abschnitten des Berichts ausgiebig diskutiert worden. Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Rolle der Organisationen, wobei das Schwergewicht auf zwei Arten liegt: Wirtschaftsverbände (einschließlich Arbeitgeberverbänden) und Gewerkschaften. Diese beiden sind neben dem Staat die wichtigsten Akteure, die für Arbeitsergebnisse bestimmend sind, und ihre Aktionen jenseits des Arbeitsbereichs tragen maßgeblich zur Schaffung der Bedingungen für nachhaltige Entwicklung bei.

288. Das Entwicklungspotenzial von Organisationen wie Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften ist oft Gegenstand heftiger Kontroversen gewesen. In den siebziger und achtziger Jahren herrschte in manchen Kreisen eine relativ pessimistische Auffassung vor, denn sowohl Wirtschaftsverbände als auch Gewerkschaften wurden von manchen (aber nicht von allen) als „Sonderinteressengruppen“ wahrgenommen, die das politische System und die Wirtschaft negativ beeinflussten. Diese Auffassung, die in der akademischen Welt immer noch verbreitet ist, begann sich in den neunziger Jahren langsam zu wandeln. Es gibt starke empirische Beweise dafür, dass Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften unter bestimmten Umständen wesentliche Beiträge zur Entwicklung leisten können<sup>2</sup>. In der internationalen Entwicklungsgemeinschaft gewinnen positive

---

<sup>1</sup> D. North: „Institutions and economic theory“, in *American Economist* (Los Angeles, Kalifornien), Frühjahr 1992, Bd. 36, Nr. 1, S. 3.

<sup>2</sup> Siehe beispielsweise R. Doner und B. Schneider: „Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others“, in *Business and Politics* (The Berkeley Electronic Press), Dez. 2000, Bd. 2, Nr. 3; R. Doner und B. Schneider: *The new institutional economics, business associations and*

Einstellungen an Schwung. Die meisten Geber und internationalen Organisationen bemühen sich jetzt mit neuem Interesse darum, das Entwicklungspotenzial von zivilgesellschaftlichen Organisationen, einschließlich der repräsentativen Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, zu nutzen. Partizipatorische Politikgestaltung (z. B. Strategiepapiere zur Armutsverringerung), öffentlich-privater Dialog (z. B. Räte für Wettbewerbsfähigkeit) und andere Formen der Interaktion zwischen dem Staat und den Hauptsozialakteuren sind nun gemeinsame Ziele in den meisten Organisationen für Entwicklungszusammenarbeit.

## Der potenzielle Beitrag von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden

289. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände können zur Schaffung von drei Grundvoraussetzungen beitragen, die für das Entstehen und das Wachstum von nachhaltigen Unternehmen unerlässlich sind. Diese Voraussetzungen sind: demokratische Regierungsführung, wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit (Abbildung 10.1). Die Wege und Bedingungen, die die Realisierung dieser potenziellen Vorteile ermöglichen, werden in den nachstehenden Abschnitten analysiert.

## Demokratische Regierungsführung

290. In der von der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2002 angenommenen Entschließung über Dreigliedrigkeit und sozialen Dialog heißt es, dass „legitime, unabhängige und demokratische Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, die in einen Dialog und Kollektivverhandlungen eintreten, eine Tradition des sozialen Friedens auf der Grundlage freier Verhandlungen und des Ausgleichs gegensätzlicher Interessen begründen und daher den sozialen Dialog zu einem zentralen Element demokratischer Gesellschaften machen“<sup>3</sup>. Demokratie und gute Regierungsführung sind wesentliche Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum und nachhaltige Entwicklung. Länderübergreifende empirische Beweise legen den Schluss nahe, dass Demokratien in etlichen Punkten besser abschneiden, insbesondere wenn die institutionelle Qualität sich verbessert: „sie bewirken weniger Willkür und Unbeständigkeit, sie kommen besser mit Erschütterungen zurecht, und sie erbringen Verteilungsergebnisse, die wünschenswerter sind“<sup>4</sup>. Diese positive Korrelation zwischen politischer Freiheit und Wirtschaftsleistung ist das Ergebnis einer Reihe von Faktoren, darunter größere Transparenz und Rechenschaftspflicht (geringeres Risiko, falsche politische Entscheidungen zu treffen) und bessere Systeme der Konfliktbewältigung und der Interessenvertretung (geringeres Risiko sozialer Störungen und innerer Unruhen).

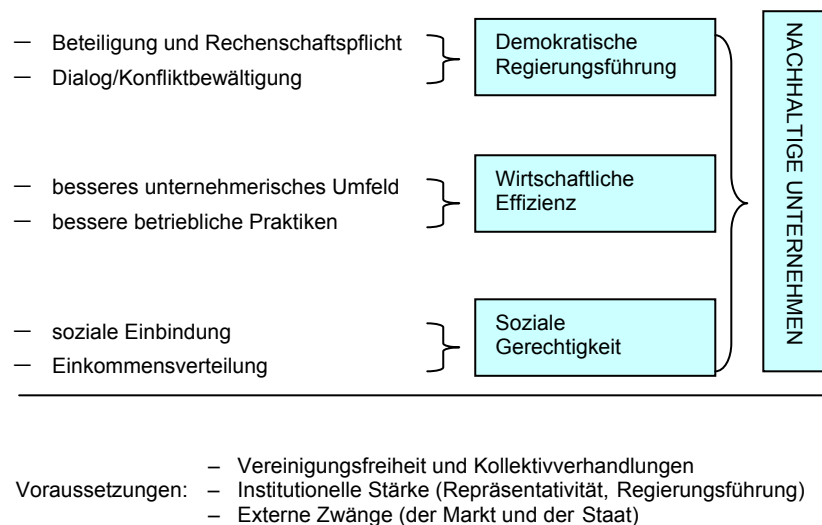
---

*development* (Genf, ILS/IAA, 2000); A.V. Jose (Hrsg.): *Organized labour in the twenty-first century* (Genf, ILS/IAA, 2002); D. Kucera und R. Sarna: „Trade union rights, democracy and exports, a gravity model approach“, in *Review of International Economics* (Oxford, Blackwell Publishing Ltd.), Nov. 2006, Bd. 14, Nr. 5, S. 859-882.

<sup>3</sup> IAA: *Umsetzung der von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 90. Tagung (2002) angenommenen Entschließungen: a) Entschließung über Dreigliedrigkeit und sozialen Dialog*, Verwaltungsrat, 285. Tagung, Nov. 2002, GB/285/7/1, S. 13.

<sup>4</sup> D. Rodrik: *Democracy and economic performance*, vervielfältigt, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, Massachusetts, Dez. 1997).

**Abbildung 10.1. Potenzielle Beiträge von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden zur Entwicklung nachhaltiger Unternehmen**



291. Politische Freiheit und Beteiligung sind nicht nur Mittel zum wirtschaftlichen Fortschritt, sondern eigenständige Entwicklungsziele. Im UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung 2002 wurde folgendes festgestellt:

Politische Freiheit und die Fähigkeit zur Teilnahme am Leben seines Gemeinwesens sind Fähigkeiten, die für die menschliche Entwicklung ebenso wichtig sind wie Lese- und Schreibfähigkeit und gute Gesundheit. Menschen ohne politische Freiheit – beispielsweise die Möglichkeit, sich Vereinigungen anzuschließen und Meinungen zu bilden und zum Ausdruck zu bringen – haben sehr viel weniger Wahlmöglichkeiten im Leben. Und die Fähigkeit zur Teilnahme am Leben seines Gemeinwesens – von anderen geachtet zu werden und ein Mitspracherecht bei kommunalen Entscheidungen zu haben – ist für die menschliche Existenz von elementarer Bedeutung<sup>5</sup>.

292. Es gibt mindestens zwei Hauptwege, über die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände zur Entwicklung und Festigung demokratischer Regierungsführung beitragen: a) Förderung der Beteiligung, Vertretung und Befähigung ihrer Mitglieder durch legitime und effektive Verbände, die sie in die Lage versetzen, politische Entscheidungen zu beeinflussen und von Entscheidungsorganen und politischen Führern größere Rechenschaftspflicht und Transparenz zu fordern; und b) harmonischere Gestaltung der Politik durch einen Prozess der Interessenbündelung, des sozialen Dialogs und der Konfliktbewältigung, der die Schaffung eines breiten sozialen Konsenses über Entwicklungsfragen und politische Richtungen erleichtert und damit die Ursachen von Spannungen im politischen System verringert.

293. Die politische Beteiligung hat entscheidend zur Wiederherstellung der Demokratie und zum Aufbau von demokratischen Institutionen überall in der Welt beigetragen. Gewerkschaften beispielsweise haben beim Übergang zur Demokratie in etlichen Ländern eine wichtige Rolle gespielt (darunter Chile, Polen, Südafrika und Republik Korea); sie verwandelten die wirtschaftliche Kraft der Industriearbeiterschaft in eine politische Kraft, machten Front gegen autoritäre Regime und erweiterten ihre soziale Basis über die organisierte Arbeitnehmerschaft hinaus und kämpften unentwegt für die Herstellung

<sup>5</sup> UNDP: *Human Development Report 2002* (New York, UNDP, 2002), Kap. 2, S. 52.

oder Wiederherstellung der Demokratie<sup>6</sup>. Es gibt auch zahlreiche Beispiele für Wirtschaftsverbände, die sich aktiv für eine bessere Regierungsführung einsetzen. Eine häufige Tätigkeit der organisierten Wirtschaft besteht beispielsweise darin, Druck auf Entscheidungsträger auszuüben, um die Rechtsstaatlichkeit zu stärken, die Korruption zu bekämpfen und die staatliche Rechenschaftspflicht zu erhöhen, alles Grundvoraussetzungen für gut funktionierende Demokratien und gute Regierungsführung.

294. Der soziale Dialog ist ein weiteres Mittel, mit dessen Hilfe Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände unmittelbar zu einer Stärkung demokratischer Regierungsführung beitragen. Beispiele aus zahlreichen Ländern zeigen, dass der soziale Dialog auf allen Ebenen wirksam zur Entwicklung nachhaltiger Unternehmen durch gesteigerte Produktivität und verbesserte betriebliche Praktiken genutzt werden kann (siehe Kasten 10.1).

## Wirtschaftliche Effizienz

295. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände spielen eine wichtige wirtschaftliche Rolle in der Gesellschaft. Sie können mittelbar oder unmittelbar die Arbeitsbedingungen auf Unternehmensebene sowie das politische und regulatorische Umfeld beeinflussen, in dem Unternehmen tätig sind. Aus diesen Gründen können sie einen erheblichen Beitrag zur Verbesserung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit leisten und damit die richtigen Bedingungen für die Entwicklung von nachhaltigen Unternehmen schaffen.

296. Die Beiträge von Wirtschaftsverbänden zur Wirtschaftsleistung lassen sich in marktstützende und marktergänzende Tätigkeiten einteilen<sup>7</sup>. Innerhalb der ersten Kategorie unterstützen Wirtschaftsverbände die Bereitstellung von elementaren öffentlichen Gütern, die für das Funktionieren von Marktwirtschaften unerlässlich sind, wie beispielsweise Rechtsstaatlichkeit (einschließlich starker Eigentumsrechte), transparente und effektive öffentliche Verwaltung und Infrastruktureinrichtungen. Rechtsstaatlichkeit und eine effiziente öffentliche Verwaltung sind zwei entscheidende Säulen der Unternehmensentwicklung. Dem UNDP-Bericht über die Freisetzung der unternehmerischen Kräfte zufolge sind eine wichtige Voraussetzung für die Entfaltung des Unternehmertums und des privaten Sektors „gleiche Startbedingungen“ für Firmen, die nur durch ein „System von Regeln und Durchsetzung, das Vertrauen erweckt und die Kosten und Belastungen von Unternehmen vernünftig begrenzt“ geschaffen werden können<sup>8</sup>. Wirtschaftsverbände können in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle spielen, indem sie dafür sorgen, dass Unternehmen sich einstimmig für ein kohärenteres, stabileres und stärker auf die Belange der Unternehmen eingehendes Regelungsumfeld einsetzen. Wirtschaftsverbände haben auch eine wichtige Rolle beim Eintreten für verschiedene Arten von Infrastruktureinrichtungen gespielt und diese in manchen Fällen unmittelbar bereitgestellt. In Kolumbien beispielsweise gewährte die Regierung dem Kaffeeverband, *Federacafé*, das Recht zur Erhebung einer Ausfuhrsteuer, die dann dazu verwendet

---

<sup>6</sup> A.V. Jose (Hrsg.): *Organized labour in the twenty-first century* (Genf, ILS/IAA, 2002); D. Kucera und R. Sarna: „Trade union rights, democracy and exports, a gravity model approach“, in *Review of International Economics* (Oxford, Blackwell Publishing Ltd), 2006, Bd. 14, Nr. 5, S. 859-882.

<sup>7</sup> R. Doner und B. Schneider: „Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others“, a.a.O.

<sup>8</sup> UNDP: *Unleashing entrepreneurship: Making business work for the poor*, Kommission für den Privatsektor und die Entwicklung, Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen (New York, UNDP, 2004), S. 24.

### Kasten 10.1

#### Beispiele für die Förderung nachhaltiger Unternehmen durch sozialen Dialog

**Sozialer Dialog auf Unternehmensebene als Mittel zur Verbesserung der Produktivität und der Qualität des Arbeitslebens in Sri Lanka:** Bei der Maha Oya Gruppe der Bogawantalawa Plantagengesellschaft wurde der betriebliche soziale Dialog ursprünglich durch die vergleichsweise niedrige Produktivität im srilankischen Plantagen-sektor ausgelöst, die auf hohe Fehlzeiten, Streiks, schlechte Gesundheit und eine Abneigung gegenüber der Beschäftigung auf Plantagen zurückgeführt wurde. Neben anderen partizipatorischen Managementtätigkeiten half die IAO bei der Einrichtung des Projekts für sozialen Dialog zur Verbesserung der Gesamtproduktivität und des wirtschaftlichen Wohlergehens der Plantagenarbeiter. Nach ein paar Orientierungsbesprechungen führten Arbeitnehmer und Arbeitgeber monatliche Besprechungen als Forum zur Überprüfung des Arbeitsfortschritts im Wege des Dialogs zwischen Arbeitnehmern und Management ein. Dies führte zu zahlreichen Verbesserungen in den betrieblichen Praktiken, darunter die Einführung von Regenschutzvorrichtungen (Produktivitätssteigerung), die Eröffnung von Bankkonten für Arbeitnehmer (Soziale Sicherheit), die Einführung eines Anreizprogramms, das an den Latexertrag je Gummibaumzapfer gekoppelt war (Entlohnungspraktiken), sowie die Wiederherstellung und Sanierung von Plantagenstraßen (Infrastrukturentwicklung). Nach Abschluss des Projekts äußerten 91,1 Prozent der Arbeitskräfte Vertrauen in die Lösung betrieblicher Probleme im Wege des Dialogs, während die Untersuchung die zunehmenden Beweise für die positiven Auswirkungen partizipatorischer Managementpraktiken auf Verbesserungen der Arbeitsproduktivität stützte.

**Der regionale soziale Dialog bewirkt lokale Beschäftigungspakte in Irland:** Lokale Beschäftigungspakte in Europa nutzen den sozialen Dialog auf lokaler Ebene zur Schaffung neuer Arbeitsplätze und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Sie beziehen die Sozialpartner und verschiedene öffentliche Akteure ein: Banken, Forschungsinstitute, Universitäten, Berufsverbände, Vereinigungen des dritten Sektors usw. auf territorialer statt Unternehmensebene. Nach den Verhandlungen gehen die Partner schließlich bestimmte Verpflichtungen ein, oft in feierlicher, schriftlicher Form.

Im Jahr 1997 waren 24,5 Prozent der Arbeitslosen im Raum Dublin junge Menschen unter 24 Jahren. Außerdem wurden 52 Prozent der Arbeitslosen als Langzeitarbeitslose eingestuft. Der soziale Dialog auf lokaler Ebene ergab den Befund, dass es zur Verringerung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit unbedingt erforderlich war, Ausbildung in Informations- und Kommunikationstechnologien und insbesondere in Fertigkeiten zu vermitteln, die von lokalen Unternehmen nachgefragt wurden. Infolgedessen wurden drei Programme in die Wege geleitet, um diese Ziele zu erreichen: „Whole Time Jobs Initiative Programme“, „Core Skills Programme“ und „Organized Labour Streams“. Darüber hinaus bot das „Train and Build Project“ jungen Menschen aus benachteiligten Gemeinschaften Bildungsunterstützung und vermittelte Fertigkeiten bis zur Initiative der dritten Ebene.

Lokale Beschäftigungspakte sind erfolgreiche Beispiele dafür, wie sozialer Dialog auf der lokalen Ebene unternehmerische Wettbewerbsfähigkeit mit beschäftigungsfreundlichen Politiken in Einklang bringen kann, insbesondere durch Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung und anderer sozialer Barrieren für die Erhöhung der Beschäftigung und die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Die vergleichende Analyse der lokalen Beschäftigungspakte in verschiedenen Ländern der Europäischen Union zeigt, dass der soziale Dialog in Bezug auf das Erreichen von Flexibilität bei gleichzeitiger Gewährleistung der Sicherheit der Arbeitnehmer sich als sehr viel fruchtbarer erwiesen hat und seine Ergebnisse sehr viel befriedigender waren als diejenigen, die durch einfache Deregulierungsmaßnahmen erzielt worden sind.

Quelle: M. Biagi: *Job creation policies at local level and the role of the social partners in Europe* (IFP/Dialog – Arbeitspapier Nr. 9, Genf, Internationales Arbeitsamt, 2002); und K.L. Chandratilleke: „Social dialogue as a means of enhancing productivity and quality of work life: Case study of Bogawantalawa Plantations Company“ in A. Sivananthiran und C.S. Venkata Ratnam (Hrsg.): *Social dialogue at enterprise level – Successful experiences* (IIRA, Neu-Delhi, IAO, 2005).

wurde, den Produzenten Mehrwertdienste zu erbringen, insbesondere in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Hafenanlagen und Lagerhäuser<sup>9</sup>.

297. Marktergänzende Tätigkeiten, die zweite Kategorie der Beiträge von Wirtschaftsverbänden zur Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz, sind nach Doner und Schneider<sup>10</sup> diejenigen, die „mit einer unmittelbaren Koordinierung zwischen Firmen zur Abstimmung wechselseitig abhängiger Produktions- und Investitionsentscheidungen“ verbunden sind. Tabelle 10.1 führt marktergänzende Funktionen auf und bietet zahlreiche, von diesen Verbänden dokumentierte Beispiele für entsprechende Tätigkeiten.

298. *Makroökonomische Stabilisierung.* Im Bereich der makroökonomischen Politik lassen sich durch Koordinierung zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Regierung die sozialen Kosten von Stabilisierungsbemühungen senken. Dies erfordert jedoch starke Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände, die in der Lage sind, Verpflichtungen durchzusetzen. In Europa gibt es zahlreiche Erfolgsbeispiele für diese Art von Koordinierung, positive Entwicklungen sind aber auch in Entwicklungsländern zu verzeichnen gewesen, in denen die obigen Voraussetzungen erfüllt sind. Während der Krise im Jahr 1987 in Mexiko beispielsweise unterzeichneten Vertreter der Wirtschaft, der Regierung und der Arbeitnehmer die erste einer Reihe von Vereinbarungen über Löhne, Preise (öffentliche und private), Wechselkurse und staatliche Ausgaben, die die Inflation innerhalb eines Jahres von über 100 Prozent auf ein bewältigbares Niveau drückten. Zwei spezifische Verbandstätigkeiten waren für die Stabilisierung besonders wichtig: Koordinierung von Preisunterschieden zwischen Sektoren oder Industrien und Überwachung und Durchsetzung der Preise der Mitgliedsfirmen durch den Einzelhändlerverband<sup>11</sup>.

299. *Horizontale Koordinierung.* Marktkoordinierung und Kapazitätsabbau sind Funktionen, die einige Wirtschaftsverbände unter besonderen Umständen wahrnehmen konnten. Zu Marktkoordinierung kommt es in Fällen, in denen ein Quotensystem besteht. Kapazitätsabbau in Fällen konjunktureller Einbrüche ist eine weitere positive Funktion, die manche Wirtschaftsverbände wahrnehmen konnten. Durch diese Funktion können die sich aus der Unterauslastung von Kapazitäten ergebenden Ineffizienzen abgeschwächt und auch effizientere Spezialisierungsformen gefördert werden<sup>12</sup>.

300. *Vertikale Koordinierung.* Verbände können die Liefer-, Preis- und Qualitätskoordinierung zwischen vor- und nachgelagerten Produzenten erleichtern. Diese Art von Tätigkeit hilft insbesondere Entwicklungsländern bei der Förderung von geschäftlichen Verflechtungen und bei der Steigerung des lokalen Mehrwerts von Exporten. Durch den Ausgleich kurzfristiger Verteilungsunterschiede zwischen vor- und nachgelagerten Produzenten können Wirtschaftsverbände auch Liberalisierungsprogramme fördern, die den Belangen von Industrien entlang der Wertschöpfungskette Rechnung tragen und dadurch

---

<sup>9</sup> R. Doner und B. Schneider: „Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others“, a.a.O.

<sup>10</sup> R. Doner und B. Schneider: „Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others“, a.a.O.

<sup>11</sup> R. Doner und B. Schneider: *The new institutional economics, business associations and development*, a.a.O., S. 12.

<sup>12</sup> R. Doner und B. Schneider: „Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others“, a.a.O.

**Tabelle 10.1. Marktergänzende Funktionen von Wirtschaftsverbänden**

Funktionen	Fälle
1. Makroökonomische Stabilisierung und Reform	Wirtschaftskoordinierungsrat (CCE, Mexiko); Verband für Produktion und Handel (CPC, Chile); Thailändischer Industrieverband (FTI); Handels- und Industriekammer Kuwait (KCCI)
2. Horizontale Koordinierung (Zuteilung von Kontingenten, Kapazitätsabbau)	Türkischer Verband der BekleidungsHersteller (TGSD); Verband der thailändischen Reisexporteure (TREA); Verband der thailändischen BekleidungsHersteller (TGMA); Koreanischer Bund der Textilindustrien (KOFOTI)
3. Vertikale Koordinierung (vorgelagert-nachgelagert)	Thailändische Zuckerverbände; Sindipeças (Autoteile, Brasilien); Nigerianische Erdnüsse; Wirtschaftskoordinator für internationalen Handel (COECE, Mexiko); Verband der gewerblichen Farmer (CFU, Simbabwe)
4. Verringerung der Informationskosten	Chinesische Handelskammer (Penang); Koreanische Vereinigung für Handelsförderung; <i>Federacafé</i> (Kaffee, Kolumbien); TGMA (Textilien, Thailand); Peruanische Schuhwaren; kolumbianische Banken; KOFOTI (Textilien, Republik Korea); mexikanische Schuhwaren; brasilianische Schuhwaren
5. Festsetzung von Normen	Handelskammer Thailand (Reis); <i>Federacafé</i> (Kaffee, Kolumbien); Vereinigung der Möbelhersteller Aruaru (AAFM, Brasilien)
6. Qualitätsverbesserung	Gesamtjapanischer Baumwollspinnerverband (Boren); AAFM (Möbel, Brasilien); Kolumbianischer Reisverband; Schuhwarenhersteller (Mexiko, Peru und Brasilien); KOFOTI (Textilien, Republik Korea); SIMA (chirurgische Instrumente, Pakistan)

Quelle: (nach) R. Doner und B. Schneider: „Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others“, in *Business and Politics* (The Berkeley Electronic Press), 2000, Bd. 2, Nr. 3, S. 265.

die Anpassung an offenere Handelsregime erleichtern. Mechanismen für die vertikale Koordinierung können auch zur Verbesserung von Arbeitsnormen eingesetzt werden. Auf diesem Potenzial aufbauend beschlossen die Internationale Finanzierungsgesellschaft und die Internationale Arbeitsorganisation vor kurzem die gemeinsame Entwicklung eines globalen Programms für bessere Arbeitsnormen in globalen Lieferketten<sup>13</sup>. Das Programm für bessere Arbeit wird verschiedene Industrien, darunter Bekleidung und Schuhe, Plantagen, elektronische Ausrüstung und Leichtindustrie, durchleuchten mit Blick auf die Verbesserung der Arbeitsnormen und die Förderung der geschäftlichen Argumente für bessere Arbeitsbedingungen.

301. Multi-Stakeholder-Initiativen könnten ebenfalls als eine Variante dieser Art von vertikaler oder Wertschöpfungskettenkoordinierung betrachtet werden. Die im Jahr 2002 gegründete World Cocoa Foundation (WCF) beispielsweise bindet alle Stakeholder in der Weltkakaoproduktion (die globale Schokoladen- und Kakaoindustrie, Gewerkschaften, nichtstaatliche Organisationen und die IAO) in Bemühungen um die Sicherstellung der Achtung internationaler Arbeitsnormen im Kakaoanbau ein. Durch Verknüpfung des Sachverständs von nichtstaatlichen Organisationen, Geberorganisationen, Forschungsinstituten und unabhängigen Experten mit repräsentativen Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer wollen sie die zunehmenden Herausforderungen angehen, vor die Kakaobauern, ihre Beschäftigten, Familien und Gemeinschaften gestellt sind<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Am 21. Aug. 2006 erzielte Vereinbarung.

<sup>14</sup> Siehe <http://www.worldcocoafoundation.org>.

302. *Verringerung der Informationskosten.* Den Mitgliedern den Zugang zu Informationen zu erleichtern, ist eine wesentliche und häufige Funktion von Wirtschaftsverbänden. Arbeitgeberverbände beispielsweise konzentrieren sich auf die Bereitstellung von Informationen zu Arbeitsbeziehungen und zur Welt der Arbeit. In Irland unterstützt der Arbeitsschutzdienst des Irischen Unternehmens- und Arbeitgeberverbands (IBEC) die Mitglieder bei der Schaffung und Aufrechterhaltung hoher Gesundheits- und Sicherheitsstandards in der Arbeitsumgebung. Der Dienst bietet Information und Rat zu allen Aspekten der Sicherheitsgesetzgebung, Arbeitsgefahren und optimalen Sicherheits- und Gesundheitsstandards am Arbeitsplatz. Rat und Information werden erteilt zu Fragen wie Unfallverhütung, Entschädigungsforderungen wegen Körperverletzung, Erstellung von Sicherheitsbilanzen, Ausbildungsbedarf und Informationsquellen. Die Arbeitgebervereinigung der Philippinen (ECOP) führt Umfragen zu einer Vielzahl von Fragen durch, darunter Gesamtarbeitsverträge und betriebliche Entgeltpraxis. KMUs in Singapur können beim Nationalen Arbeitgeberverband von Singapur (SNEF) telefonisch oder per E-Mail Informationen zu Vorschriften über Unternehmensgründungen, Humanressourcen und Arbeitsbeziehungen abrufen. Wirtschaftsverbände bieten ein breites Spektrum von Informationsdiensten, darunter wertvolle Daten über neue Märkte, sowohl Binnen- als auch Exportmärkte.

303. *Normensetzung.* Beim Zugang zu internationalen Märkten spielt der Ruf eine gewichtige Rolle. Wenn einige Hersteller den Markt mit minderwertigen Produkten beliefern, so kann dies dem Ruf aller Produzenten des Landes in einem spezifischen Sektor schaden. Dies trifft insbesondere auf die Exportmärkte für Grundstoffe zu. Unter diesen Umständen kann die Rolle von Wirtschaftsverbänden bei der Festlegung und Durchsetzung von Qualitätsnormen einen erheblichen Beitrag zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Wirtschaftssektoren oder Industrien leisten. Der Fall der kolumbianischen Kaffeeerzeuger ist ein gutes Beispiel. Durch die Ermächtigung von *Federacafé* zur Überwachung und Bestrafung von Sündern verstärkte die Regierung die Fähigkeit des privaten Sektors zur effektiven Umsetzung der bestehenden Kennzeichnungsprotokolle, durch die die verschiedenen Kaffeearten, die exportiert werden, unterschieden werden<sup>15</sup>. Dieser Dienst trug erheblich zu den Vermarktungsstrategien der kolumbianischen Kaffeeerzeuger auf internationaler Ebene bei.

304. *Qualitäts- und Produktivitätsverbesserung.* Eine der Hauptfunktionen von Wirtschaftsverbänden besteht in der Erbringung von Mehrwertdiensten für ihre Mitglieder zur Stärkung ihrer Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Sie können ihren Mitgliedern dabei helfen, ihre Technologie, ihre Managementpraktiken und die Qualifikationen ihrer Mitarbeiter zu verbessern. Das Spektrum der möglichen Dienstleistungen ist äußerst breit. Manche sind einfach und nicht kostspielig (z. B. schnelle Ratschläge per Telefon, Möglichkeiten zur Vernetzung), während andere komplexer und kostspieliger sind (z. B. Ausbildung, Beratung). Arbeitgeberverbände konzentrieren sich oft auf die erfolgreiche Handhabung von Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen als entscheidender Faktor für die Produktivität, das Wachstums und die Rentabilität von Unternehmen. Schlüsselbereiche, in denen Rat und Unterstützung erteilt werden, sind u.a. die Behandlung von Problemen innerhalb des Unternehmens, die Behandlung von Streitigkeiten, mit denen ein externes Gremium befasst wird, wie ein Arbeitsgericht oder eine Schiedsstelle (schließt die Vertretung des Unternehmens ein), die Aushandlung von Kollektivvereinbarungen und die Verbesserung der Arbeitsbeziehungen, bei denen keine Streitig-

---

<sup>15</sup> R. Bates: *Open-economy politics: The political economy of the world coffee trade* (Princeton, Princeton University Press, 1997).



keit im Spiel ist. Eine interessante Fallstudie aus Brasilien, die das Entwicklungspotenzial von Wirtschaftsverbänden bei der Verbesserung der Produktivität und Nachhaltigkeit von Unternehmen belegt, ist in Kasten 10.2 enthalten.

305. Auch Gewerkschaften spielen bei Fortschritten auf dem Weg zu Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität sowie bei der Förderung von menschenwürdiger Arbeit eine wesentliche Rolle. Der Einfluss der Gewerkschaften auf die Wirtschaftsleistung ist Gegenstand heftiger Kontroversen gewesen:

Die allgemeine neoliberale Auffassung von Gewerkschaften geht dahin, dass sie die eigentliche Ursache von Arbeitsmarktverwerfungen sind, aus denen sich viele negative wirtschaftliche Konsequenzen ergeben, wie die Erhöhung der Arbeitskosten über das markträumende Niveau, wodurch sowohl die Wettbewerbsfähigkeit als auch die Beschäftigung vermindert werden; die Schaffung von Hindernissen für flexible Anpassungen innerhalb der Unternehmen, die zu höherer Produktivität und niedrigeren Kosten führen würden; die Beeinträchtigung der makroökonomischen Stabilität durch überzogene (inflationäre) Lohnabschlüsse; und die Störung des Arbeitsfriedens<sup>16</sup>.

306. Es gibt jedoch keine eindeutigen empirischen Beweise zur Stützung dieser Auffassung. Die Indizien lassen im Gegenteil unter bestimmten Umständen eine positive Korrelation zwischen Gewerkschaften und Arbeitnehmerrechten einerseits und Wirtschaftsleistung andererseits erkennen. Der verbleibende Teil dieses Abschnitts beschäftigt sich mit dem Einfluss der Gewerkschaften auf die wirtschaftliche Effizienz in drei wesentlichen Bereichen: makroökonomische Stabilität, Wettbewerbsfähigkeit des Handels und Produktivität.

307. *Makroökonomische Leistung.* Obgleich es schwierig ist, den wirtschaftlichen Einfluss von Gewerkschaften und Arbeitsmarktinstitutionen (einschließlich Kollektivverhandlungen) von anderen Variablen zu trennen, gibt es doch recht viele Beweise zur Stützung der These, dass Gewerkschaften, die richtige Mischung von Politiken und Institutionen vorausgesetzt, einen positiven wirtschaftlichen Einfluss auf der makroökonomischen Ebene haben können. Sie können zur Verringerung des möglichen Zielkonflikts zwischen Inflation und Beschäftigung beitragen und eine reibungslosere, ausgewogenere Anpassung an Wirtschaftsreformen erleichtern<sup>17</sup>.

308. Vergleichende Untersuchungen über OECD-Länder, die sich auf den Zeitraum zwischen 1960 bis 1998 erstreckten, beschäftigten sich mit den Auswirkungen des Rahmens für Kollektivverhandlungen auf eine Vielzahl von makroökonomischen Leistungsindikatoren wie Arbeitslosigkeit und Inflation. Die Untersuchungen kamen zu dem Ergebnis, dass unterschiedliche institutionelle Vorkehrungen zu sehr unterschiedlichen makroökonomischen Ergebnissen führen können; insbesondere wurde festgestellt, dass Verhandlungskoordinierung<sup>18</sup> vorteilhafte Auswirkungen auf die makroökonomische Leistung in den siebziger und achtziger Jahren hatte, nicht so sehr dagegen in den neunziger Jahren. Eine Weltbankanalyse dieser Untersuchungen ergab folgendes:

<sup>16</sup> E. Lee: „Trade union rights: An economic perspective“, in *International Labour Review* (Genf, IAA), 1998, Bd. 137, Nr. 3, S. 313-319.

<sup>17</sup> IAA: *Collective bargaining and the Decent Work Agenda*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Nov. 2006, GB.297/ESP/2.

<sup>18</sup> *Verhandlungskoordinierung* wird definiert als das Ausmaß der Koordinierung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bei der Lohnfestsetzung und anderen Aspekten der Arbeitsbeziehungen (beispielsweise Arbeitsbedingungen, Feiertage und Urlaubsregelungen usw.).

### **Kasten 10.2** **Verbesserung des Bekleidungsclusters in Brasilien**

Der Bekleidungscluster im Staat Pernambuco im Nordosten Brasiliens beschäftigt 80.000 Menschen. Die meisten Firmen sind kleine, informelle Betriebe, die minderwertige Artikel herstellen und die örtliche Wasserversorgung belasten. Die aktiven Anstrengungen einer örtlichen Cluster-Vereinigung (SINDIVEST) in Partnerschaft mit Organisationen in Deutschland haben dazu beigetragen, die Umweltprobleme zu verringern, einen Politikwandel in die Wege zu leiten, den Sektor zu formalisieren und die Qualität zu steigern.

#### **a) Umweltanstrengungen**

Die Denim-Produktion erfordert die Verwendung großer Wassermengen, die mit giftigen Chemikalien belastet werden. Pernambuco produziert 1 Million Paar Jeans pro Monat, und das ungeklärte Abwasser verschmutzte die örtliche Wasserversorgung und belastete ein Reservoir, das 80 Städte und Dörfer in dem Gebiet versorgte. Die Behörden sträubten sich gegen die Durchsetzung von Wasserschutzvorschriften aus Angst, einer Industrie Schaden zuzufügen, die das Rückgrat der lokalen Wirtschaft bildete. Das Projekt nahm dieses Problem in Angriff durch gemeinsame Anstrengungen unter Beteiligung von Behörden in Pernambuco und Bayern (Deutschland) und durch die Zusammenarbeit mit privaten Waschbetrieben. Ein Unternehmer in Toritama, dem Hauptwaschgebiet, erklärte sich zur Errichtung einer Pilotanlage bereit, bei der Wasserreinhaltungstechnologie eingesetzt wurde. Der Unternehmer konnte die Belastung um die Hälfte reduzieren und 60 Prozent des Abwassers wieder aufbereiten. Dies hat zu erheblichen Einsparungen geführt, so dass sich die neue Anlage in sechs Monaten amortisierte. Die 19 größten Waschanlagen in der Region, auf die 70 Prozent der Produktion (und Verschmutzung) entfallen, haben mittlerweile die neue Technologie übernommen und erfüllen alle Umweltvorschriften. SINDIVEST war ein Katalysator dieser Tätigkeiten.

#### **b) Verbesserung der Ausbildung und des Designs**

Nur wenige Näherinnen hatten eine formelle Ausbildung erhalten. Das Ergebnis war minderwertige Arbeit und wenig Innovation beim Design. SINDIVEST veranstaltete mit ihren Partnern Studienreisen zu Fachschulen in Deutschland, Kurzreisen von Textiltechnikern einer deutschen Fachschule nach Brasilien zur Ausbildung von Ausbildern für von SENAI und der Universität von Recife angebotene Lehrgänge in Textiltechnik und anderen Themen, Besuche internationaler Handelsmessen, um mehr über Qualität zu erfahren, und plante drei neue Ausbildungsstätten für Techniker, die von SENAI errichtet wurden. Bis 2002 waren rund 1.000 Arbeitskräfte in verschiedenen Bereichen ausgebildet worden, darunter nicht nur Bekleidungsherstellung, sondern auch allgemeine Managementfragen, Humanressourcen, Logistik, Mode und Design. Mittlerweile werden eine ganze Reihe von Lehrgängen angeboten, von eintägigen Seminaren und mehrtägigen Lehrgängen bis zu intensiveren Programmen, die 18 Monate dauern. Außerdem ist ein Modeausschuss von Pernambuco eingerichtet worden, um in Designfragen Akzente zu setzen, und es werden zur Zeit Anstrengungen unternommen, um eine lokale Marke zu entwickeln.

#### **c) Lobbytätigkeit zur Steuersenkung und zur verstärkten Formalisierung**

Eines der Hauptprobleme, mit denen der Wirtschaftsverband konfrontiert war, war die Tatsache, dass 90 Prozent der Unternehmen im Bekleidungssektor informelle Betriebe waren. Diese informellen Betriebe hatten jedoch kein Interesse an einem Wechsel in den formellen Sektor wegen der 17prozentigen Umsatzsteuer, mit denen dieser Sektor belastet wird. Zusammen mit der Vereinigung der Bekleidungsgrößhändler nahm SINDIVEST Gespräche mit den staatlichen und kommunalen Behörden auf, um auf dieses Problem aufmerksam zu machen. Die Behörden erklärten sich bereit, die Umsatzsteuer auf 4 Prozent zu senken. Der Wirtschaftsverband führte eine erfolgreiche öffentliche Sensibilisierungskampagne durch, um informelle Betriebe zur „Formalisierung“ zu ermutigen. Mehr als 1.000 Firmen formalisierten sich in den ersten vier Wochen der Kampagne, und andere folgten später. Bis Mitte 2005 war die Informalitätsrate von 90 Prozent auf 81 Prozent der Betriebe gefallen.

Quelle: M. Wahl und R. Meier: *How a business membership organization can contribute to improving the business environment* (Case study: North-east Brazil), auf der Internationalen Konferenz über die Reform des Wirtschaftsumfelds vorgelegtes Papier, Kairo, Nov.-Dez. 2005.

Länder mit hochgradig koordinierten Kollektivverhandlungen sind in der Regel gekennzeichnet durch niedrigere und weniger hartnäckige Arbeitslosigkeit, geringere Lohnungleichheit und ein geringeres Lohngefälle und weniger und kürzere Streiks im Vergleich zu Ländern mit teilkooordinierten (beispielsweise Verhandlungen auf Branchenebene) oder unkoordinierten (beispielsweise Verhandlungen auf Unternehmensebene oder individuelle Abschlüsse) Kollektivverhandlungen<sup>19</sup>.

Diese Befunde unterstreichen die Tatsache, dass das wirtschaftliche, rechtliche und politische Umfeld, in dem Kollektivverhandlungen stattfinden und in dem Gewerkschaften tätig sind, erheblichen Einfluss auf ihre Fähigkeit zur positiven Beeinflussung der Wirtschaftsleistung hat.

309. *Wettbewerbsfähigkeit des Handels.* Es gibt sehr starke Beweise dafür, dass Gewerkschaftsmitglieder und andere durch Gesamtarbeitsverträge erfasste Arbeitnehmer in Industrie- wie Entwicklungsländern höhere Löhne erhalten als ihre nicht gewerkschaftlich organisierten (oder nicht erfassten) Kollegen, selbst nach Berücksichtigung anderer produktivitätsbezogener Lohndeterminanten<sup>20</sup>. Die Höhe des Lohnaufschlags hängt von einer Reihe von Faktoren ab, darunter die Art der Tätigkeit und die betrieblichen Merkmale, das wirtschaftliche Umfeld (Produktmarkt Wettbewerb) und der Rahmen für Kollektivverhandlungen. Aus diesem Grund wird oft davon ausgegangen, dass Gewerkschaften dadurch, dass sie die Arbeitskosten in die Höhe treiben, die Wettbewerbsfähigkeit des Handels nachteilig beeinflussen, insbesondere beim Handel mit arbeitsintensiven Gütern. Eine neuere Untersuchung über diese Frage<sup>21</sup>, die Daten für 162 Länder für den Zeitraum zwischen 1993 und 1999 enthält, zeigt, dass stärkere Gewerkschaftsrechte mit höheren Fertigwaren-Gesamtausfuhren in Verbindung gebracht werden, wenngleich kein eindeutiges Verhältnis zwischen diesen Rechten und den Ausfuhren arbeitsintensiver Fertigwaren festgestellt wurde. Gewerkschaftsrechte sind daher mit Wettbewerbsfähigkeit des Handels nicht unvereinbar. Das festgestellte positive Verhältnis zeigt vielmehr, dass die möglichen negativen Auswirkungen höherer Arbeitskosten aufgrund stärkerer Gewerkschaftsrechte durch andere positive Auswirkungen (z. B. soziale Stabilität, höhere Produktivität, gute Arbeitsbeziehungen) kompensiert werden können.

310. *Produktivität.* Gewerkschaften können die Produktivität positiv beeinflussen. Sie können zur Schaffung einer förderlichen Arbeitsumgebung durch Verminderung der Fluktuation und durch Förderung der Ausbildung der Arbeitnehmer beitragen. Über Kollektivverhandlungen können sie Firmen auch einen Mechanismus zur Förderung der Beteiligung am Arbeitsplatz und zur Schaffung von Vertrauen und Engagement in den Beschäftigungsbeziehungen an die Hand geben. Tatsächlich gibt es viele Beweise dafür, dass die Arbeitnehmerbeteiligung die Leistungsfähigkeit von Firmen steigern kann und dass Firmen mit stärkerer Arbeitnehmerbeteiligung besser abschneiden als andere Firmen<sup>22</sup>. Außerdem verringern sich durch eine stärkere Arbeitnehmerbeteiligung am Arbeitsplatz die Überwachungskosten, was sich vorteilhaft auf die Effizienz auswirkt. Empirische Beweise dürften den Schluss nahe legen, dass der positive Beitrag der Gewerkschaften in diesem Bereich weitgehend von den Marktverhältnissen und den Arbeitsbeziehungen abhängt. Die Gewerkschaften sind bei der Verbesserung der Ver-

<sup>19</sup> T. Aidt und Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington, Weltbank, 2002), S. 12.

<sup>20</sup> T. Aidt und Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining*, a.a.O., S. 7.

<sup>21</sup> D. Kucera und R. Sarna: „Trade union rights, democracy and exports, a gravity model approach“, a.a.O.

<sup>22</sup> IAA: *Collective bargaining and the Decent work Agenda*, GB.297/ESP/2, a.a.O., Abs. 23.

hältnisse der Arbeitnehmer dann am erfolgreichsten, ohne dass wesentliche Effizienzkosten entstehen, wenn die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind: die Produktmärkte sind wettbewerbsorientiert; die Kollektivverhandlungsvorkehrungen sind flexibel; und die Gewerkschaften sind in der Lage, die Kosten ihrer Maßnahmen zu internalisieren<sup>23</sup>.

311. Die aktive Rolle der Gewerkschaften in der Ausbildung, eine wichtige produktivitätssteigernde Funktion, ist gut dokumentiert. Der Gewerkschaftskongress der Philippinen beispielsweise hat eine spezielle Bildungsabteilung, die Weiterbildung vermittelt, um Arbeitnehmer in die Lage zu versetzen, ihre Arbeitsbedingungen zu verbessern und sich aktiv an der Förderung der sozialen Gerechtigkeit und einer umweltverträglichen Entwicklung zu beteiligen. Die Abteilung institutionalisiert alle einer Gewerkschaft angeschlossenen Erzieher und Ausbilder zur Vermittlung von nicht formeller Bildung am Arbeitsplatz und auf Gewerkschaftsebene. Bisher hat sie umfassende Ausbildungsmaßnahmen in den Bereichen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Beziehungen, soziale Sicherheitsnetze, Jugendführung, Organisierung des informellen Sektors und in anderen einschlägigen Bereichen durchgeführt<sup>24</sup>. Die Ausbildung kann auch erfolgreich mit Ausbildung in Umweltstandards und Methoden des Umweltschutzes kombiniert werden. Der Gewerkschaftskongress des Vereinigten Königreichs lancierte im Jahr 2006 das Projekt Green Workplaces (Grüne Arbeitsplätze), um Unterweisung darin zu bieten, wie Energiefragen und Fragen im Zusammenhang mit dem Klimawandel am Arbeitsplatz angegangen werden können. Ziel des Lehrgangs ist es, Betriebsobmänner im effizienten Einsatz und in der Wiederverwendung von Ressourcen zu schulen<sup>25</sup>.

312. Viele Anzeichen deuten darauf hin, dass Länder mit einem hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und einer starken Kollektivverhandlungstradition in der Lage gewesen sind, ein starkes Wirtschafts- und Produktivitätswachstum zu erzielen. Dem Weltentwicklungsbericht 2006 zufolge können unterschiedlich gestaltete Arbeitsmarktinstitutionen ebenso gute Produktivitätszuwächse zur Folge haben. So weisen die nordischen Länder und die Vereinigten Staaten, deren Arbeitsmarktinstitutionen sehr verschieden sind, beide eine gute solide Erfolgsbilanz im Bereich des Produktivitätswachstums auf. Die aktive Rolle der Gewerkschaften und die zentrale Rolle der Kollektivverhandlungen in den nordischen Ländern haben das Erzielen eines vergleichbaren Produktivitätsniveaus, das in manchen Fällen sogar höher ist als in den Vereinigten Staaten, nicht verhindert. Sie haben dies mit geringerer Lohnungleichheit und einem breiteren Arbeitnehmerschutz geschafft<sup>26</sup>.

## Soziale Gerechtigkeit

313. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können eine wichtige Rolle im Bereich der sozialen Gerechtigkeit spielen. Dies kann in erster Linie durch Einkommensverteilung und soziale Einbindung geschehen. Gewerkschaften können wirksam zum Abbau von Einkommensungleichheiten beitragen. Sie können dieses Ziel unterstützen, indem sie für die Arbeitnehmer einen gerechteren Anteil am Gesamtprodukt erlangen, die Lohnstreuung verringern, sich für einen Grundlohn einsetzen (Mindestlöhne) und sicherstellen, dass der Erwerb von Qualifikationen für eine größere Zahl von Arbeitnehmern erschwinglich wird. Die Gewerkschaften können auch Einfluss nehmen auf staatliche

---

<sup>23</sup> Weltbank: *World Development Report 2006* (Washington, Weltbank, 2005), S. 189.

<sup>24</sup> Siehe <http://www.tucp.org.ph/departments/education/index.htm>.

<sup>25</sup> Siehe <http://www.tuc.org.uk/sustainableworkplace>.

<sup>26</sup> Weltbank: *World Development Report 2006* (Washington, Weltbank, 2005), S. 188.

Maßnahmen zur Förderung der Ausweitung der Sozial- und Arbeitnehmerschutzsysteme. Empirische Beweise belegen den positiven Beitrag der Gewerkschaften zur Schaffung gerechterer Gesellschaften. Untersuchungen der Weltbank zeigen, dass Gewerkschaften die Ungleichheit und die Lohndiskriminierung in so unterschiedlichen Ländern wie Ghana, der Republik Korea, Mexiko und Spanien verringern<sup>27</sup>. Es gibt in vielen Ländern auch mehr und mehr Hinweise auf ein günstiges Zusammentreffen von Kollektivverhandlungsinstitutionen, gerechterer Verteilung und reibungsloserer Anpassung im Zuge der Integration von Ländern in die globale Wirtschaft<sup>28</sup>.

314. Wenn die Verhandlungsstärke der organisierten Arbeitnehmerschaft schwindet, nimmt die Einkommensungleichheit in der Regel zu. In den Vereinigten Staaten beispielsweise eilen die Produktivitätsgewinne den Lohnerhöhungen voraus, was eine erhebliche Abweichung von den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte darstellt. Die Arbeitsproduktivität nahm von 2000 bis 2005 um 16,6 Prozent zu, während das Gesamtentgelt des durchschnittlichen Arbeitnehmers um 7,2 Prozent stieg<sup>29</sup>. Als Folge davon machen die Löhne jetzt den geringsten Anteil am Bruttoinlandsprodukt des Landes seit 1947 aus, als die Regierung mit der Aufzeichnung dieser Daten begann.

315. Wo die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer eine kleine Minderheit bilden und die Gewerkschaften restriktive Praktiken anwenden, kann es dennoch unter bestimmten Umständen zu negativen Auswirkungen auf die Gerechtigkeit und auf die Beschäftigungsaussichten nicht gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer kommen. Dieser Effekt wird jedoch häufig „abgeschwächt durch dreigliedrige Institutionen, die den Gewerkschaften Anreize bieten, die wirtschaftlichen und sozialen Gesamtinteressen zu berücksichtigen; durch die Sorge und das Eintreten der Gewerkschaften für die Interessen von einkommensschwachen und benachteiligten Gruppen; und durch die sozialen Errungenschaften von Gewerkschaften, wie nationale Systeme des Sozial- und Arbeitnehmerschutzes, die im Prinzip allen Arbeitnehmern zugute kommen“<sup>30</sup>. Ein verstärkter Produktmarkt Wettbewerb, der bewirkt, dass die Unternehmen die Kosten dieser Art von unerwünschter Praxis nicht ohne weiteres auf die Kunden überwälzen können, ist ein weiterer Faktor, der für Zurückhaltung sorgt.

316. Ein weiterer wichtiger Beitrag der Gewerkschaften zur Gerechtigkeit ist ihre Ausrichtung auf soziale Einbindung. Ein Mittel zur Erzielung sozialer Gerechtigkeit besteht in der Stärkung der Rechte, der Beteiligung und der Vertretung der verletzlichsten und am stärksten diskriminierten Gruppen. Ein positives Beispiel in dieser Hinsicht ist das zunehmende Interesse der Gewerkschaften an der Organisierung der informellen Wirtschaft (siehe Kasten 10.3). Es zeichnen sich zwei klare Tendenzen ab: Einerseits wächst die Zahl der formellen Gewerkschaften, die ihre Tätigkeit auf informelle Arbeitnehmer ausweiten; andererseits nimmt auch die Zahl der Gewerkschaften informeller Arbeitnehmer zu<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Ebd., S. 189.

<sup>28</sup> IAA: *Collective bargaining and the Decent Work Agenda*, GB.297/ESP/2, a.a.O., Abs. 7.

<sup>29</sup> Siehe S. Greenhouse and D. Leonhardt: „Wages fail to match a rise in productivity“, in *The New York Times* (New York), 28. Aug. 2006.

<sup>30</sup> E. Lee: „Trade union rights: An economic perspective“, in *International Labour Review* (Genf, IAA), 1998, Bd. 137, Nr. 3, S. 316.

<sup>31</sup> Weltbank: *World Development Report 2006* (Washington, Weltbank, 2005), S. 190.

### Kasten 10.3 Gewerkschaften gehen auf die informelle Wirtschaft zu

Die informelle Wirtschaft ist stetig gewachsen und hat sich in den meisten Entwicklungsländern zur Hauptkomponente der Volkswirtschaft entwickelt. Angesichts dessen ist verständlich, dass zahlreiche Institutionen sich um die Schaffung von Programmen bemühen, um diesen vitalen Sektor in die formelle Wirtschaft zu integrieren. Wichtig ist der Hinweis, dass Interventionen in Bezug auf die informelle Wirtschaft zwei bisweilen voneinander abweichende, aber gleichermaßen notwendige und wichtige Ziele erreichen sollten: Förderung der Anwendung der Kernarbeitsnormen, aber auch Förderung der einkommenschaffenden Möglichkeiten dieses so wichtigen Sektors. Gewerkschaften in verschiedenen Teilen der Welt haben sich auf mindestens dreierlei Art und Weise um die Organisierung informeller Arbeitnehmer bemüht:

- a) Die Textil-, Bekleidungs- und Schuharbeitergewerkschaft Australiens und UNITE (eine neue Gewerkschaft für Textil-, Hotel-, Gaststätten-, Verpflegungs-, Bekleidungs- und Einzelhandelsarbeiter) in Kanada organisieren mit Erfolg Arbeitnehmer in der Bekleidungsindustrie, während Heimarbeiter in der Holzindustrie in Ghana durch die Holzarbeitergewerkschaft organisiert werden.
- b) Gewerkschaften könnten – statt informelle Arbeitnehmer selbst zu organisieren - bei der Gründung von eigenen Organisationen für informelle Arbeitnehmer mithelfen, wie dies in Senegal und Hongkong, China, der Fall gewesen ist.
- c) SEWA ist eine völlig unabhängige Vereinigung von selbständig erwerbstätigen Frauen in Indien, die Teil einer einflussreichen Bewegung ist mit dem Ziel, auf die Anerkennung der Interessen armer informeller Arbeitnehmer in der nationalen und internationalen Gesetzgebung und Politik hinzuwirken.

Quelle: IAA: Promoting gender equality – A resource kit for trade unions (Genf, IAA, 2001); und J. Birchall: Organizing workers in the informal sector: A strategy for trade union-cooperative action (IAA, Genf, 2001).

Untersuchungen über Vereinigungen informeller Arbeitnehmer in Indien, Südafrika und Thailand legen den Schluss nahe, dass die Organisierung informeller Arbeitnehmer deren Unsichtbarkeit für Entscheidungsträger und Gesetzgeber schwinden lässt, ihnen Zugang zu Informationen ermöglicht, ihnen Mitsprache und Eigenidentität verschafft und in manchen Fällen dazu beiträgt, dass sie bestimmte Sozialschutzdienste in Anspruch nehmen können<sup>32</sup>.

317. Arbeitgeber und Wirtschaftsverbände können ebenfalls zur sozialen Einbindung beitragen. Sie können beispielsweise bei der Unterstützung weiblicher und junger Unternehmer sowie bei der Bekämpfung der Diskriminierung am Arbeitsplatz eine wichtige Rolle spielen. Eine neuere Veröffentlichung des IAA dokumentiert zehn Fallstudien von Arbeitgeberverbänden weltweit, die in Fragen der Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung eine aktive Haltung einnehmen<sup>33</sup>. Interessant ist das Beispiel Neuseelands, wo eine gemeinsame freiwillige Initiative der Regierung und der neuseeländischen Arbeitgeber zur Gründung der Stiftung für gleiche Beschäftigungschancen geführt hat, „um den Unternehmen dabei zu helfen, sich an die Vielfalt der Beschäftigten anzupassen und diese zu nutzen durch die Anwendung der Grundsätze gleicher Beschäftigungschancen und der entsprechenden vorbildlichen Praktiken. Die Wertschätzung der Vielfalt am Arbeitsplatz kommt sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern zugute, weil die Betriebe dadurch effektiver, effizienter und wettbewerbsfähiger werden – und zu tollen Arbeitsplätzen<sup>34</sup>“.

318. Rund um den Globus gründen Frauen ihre eigenen Wirtschaftsverbände. Die Nationale Vereinigung der Geschäftsfrauen (NABW) in Malawi beispielsweise hat ein

<sup>32</sup> Ebd.

<sup>33</sup> IAA: *Employers' organizations taking the lead on gender equality: Case studies from 10 countries*, ACT/EMP Nr. 43 (IAA, Genf, 2005).

<sup>34</sup> Ebd., S. 10.

spezifisches Förderungsprogramm eingerichtet, um weiblichen Unternehmern Gehör zu verschaffen und den allgemeinen wirtschaftlichen Status malawischer Frauen zu verbessern<sup>35</sup>. Die NABW veranstaltete in ganz Mali Regionaltreffen und führte unabhängige Untersuchungen durch, um die dringendsten Bedürfnisse weiblicher Arbeitnehmer zu ermitteln. Als nächstes lud sie maßgebliche staatliche Bedienstete und Stellen zur Teilnahme an ihren Mitgliedertagungen ein, um sektorale Entwicklungspläne und Empfehlungen zu erörtern und zum Abschluss zu bringen. Infolge der aktiven Mitarbeit einer großen Zahl von Entscheidungsträgern wurden mehrere Gesetze und Maßnahmen, die sich negativ auf Unternehmerinnen in Malawi auswirkten, geändert, und die Regierung stockte die Mittel mehrerer Ministerien zwecks Durchführung von Programmen auf, die weiblichen Unternehmern zugute kommen<sup>36</sup>.

## Voraussetzungen für die Stärkung von Verbänden

319. Nicht alle Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sind gleichermaßen in der Lage, positive Beiträge von der oben beschriebenen Art zu leisten. Viele sind in Wirklichkeit schwach, geteilt und allgemein nicht effektiv. Welches sind nun die Voraussetzungen für die Stärkung des Entwicklungspotenzials eines Verbands? Drei mögliche Hauptfaktoren werden hier analysiert: Freiheit (Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen), Stärke (institutionelle Kapazität) und externe Zwänge (der Markt und der Staat).

320. *Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen.* Das Recht von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, „ohne vorherige Genehmigung Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Organisationen beizutreten“<sup>37</sup>, und die Freiheit, Kollektivverhandlungen zu führen, sind elementare Arbeitsrechte und unabdingbare Voraussetzungen für das Gedeihen und die Entwicklung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden. Die Förderung dieser Rechte ist nicht nur entscheidend für die Stärkung des Beitrags von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Entwicklung, sondern auch ein Eckpfeiler bei der Schaffung inklusiver und demokratischer Gesellschaften.

321. *Institutionelle Stärke.* Wissenschaftliche Untersuchungen zu Wirtschaftsverbänden haben drei Bedingungen ergeben, die offenbar eine Voraussetzung für hohe institutionelle Kapazität sind<sup>38</sup> (diese miteinander verknüpften Faktoren lassen sich leicht auch auf Gewerkschaften anwenden): wertvolle selektive Vorteile<sup>39</sup>, hohe Mitgliederdichte und wirksamer Ausgleich zwischen den Interessen der Mitglieder (einschließlich angemessener Regeln für gute Verwaltung). Die Erfahrung zeigt, dass die Synergie zwischen allen drei Faktoren hauptsächlich für die Schaffung echter Kapazität verantwortlich ist. Natürlich sind auch personelle und materielle Ressourcen wichtig; indessen sind sie eher eine Funktion der anderen Faktoren. Eine Schwäche, die vielen Verbänden gemeinsam ist, ist die Untervertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus Kleinst- und Kleinunternehmen. Die Schließung dieser „Vertretungslücke“ und die Stärkung der

<sup>35</sup> S.E. Jalbert: *Women entrepreneurs in the global economy* (Washington, Center for International Private Enterprise, 2000).

<sup>36</sup> CIPE: *How to advocate effectively: A guidebook for business associations* (Washington, CIPE, 2003). S. 24.

<sup>37</sup> IAA: Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, Art. 2.

<sup>38</sup> R. Doner und B. Schneider: „Business associations and economic development: Why some associations contribute more than others“, a.a.O.

<sup>39</sup> Selektive Vorteile sind solche, die der Verband nur seinen Mitgliedern bieten kann und die die Mitgliedschaft wertvoll und einen Austritt kostspielig machen. Ein Beispiel im Fall der Wirtschaftsverbände sind Exportkontingente.

Rolle von Eigentümern und Mitarbeitern von Kleinst- und Kleinunternehmen im sozialen Dialog ist ein gemeinsames Ziel unter IAO-Mitgliedsgruppen und eine wesentliche Voraussetzung für die Förderung der Schaffung eines förderlichen Umfelds für die Unternehmensentwicklung<sup>40</sup>. Dies sollte daher eine Schlüsselkomponente jeder Strategie zur Erhöhung der Formalisierung von Unternehmen und zur Schaffung von menschenwürdiger Arbeit sein.

322. *Externe Zwänge*. Institutionelle Stärke reicht nicht aus; dies ist ein neutrales Mittel, das für gute oder üble Zwecke eingesetzt werden kann. Die oben erwähnten Untersuchungen (Doner und Schmidt) haben ergeben, dass Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände im allgemeinen zwei wesentlichen externen Zwängen unterliegen: Wettbewerbsmärkten und staatlicher Disziplin. Wettbewerbsmärkte verringern die Gefahr von „rent-seeking“ und schaffen daher Anreize für Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, sich auf wohlfahrtssteigernde Aufgaben zu konzentrieren. Staatliche Disziplin bezieht sich auf Vorkehrungen, bei denen Regierungen den Verbänden selektive Vorteile gewähren als Gegenleistung für eine größere Wirtschaftsleistung ihrer Mitglieder. Dieser Mechanismus scheint in einigen Ländern Ostasiens eine wichtige Rolle gespielt zu haben<sup>41</sup>.

323. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände unter bestimmten Voraussetzungen in der Lage sind, förderliche und grundlegende Voraussetzungen für die Entwicklung nachhaltiger Unternehmen (Kapitel 3) in drei Bereichen zu schaffen: demokratische Regierungsführung, wirtschaftliche Effizienz und soziale Gerechtigkeit. Was die Regierungsführung angeht, so können sie eine größere politische Rechenschaftspflicht fördern und ein wirksames Mittel für Dialog und Konfliktbewältigung darstellen und die Politik damit transparenter und harmonischer gestalten. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden fällt auch eine wichtige wirtschaftliche Rolle zu. Sie beeinflussen mittelbar oder unmittelbar die Arbeitsbedingungen auf Unternehmensebene sowie das Politik- und Regelungsumfeld, in dem Unternehmen tätig sind. Vieles deutet darauf hin, dass ihre Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität sehr positiv sein können. Was schließlich die soziale Gerechtigkeit angeht, so können beide Arten von Organisationen bei der Verbesserung der sozialen Einbindung und der Bekämpfung aller Formen von Diskriminierung eine wichtige Aufgabe erfüllen. Ihr Zusammenwirken mit dem Staat hat auch wichtige Folgen für die Einkommensverteilung. Es ist jedoch klar, dass nicht alle Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gleichermaßen in der Lage sind, einen positiven Beitrag von der hier beschriebenen Art zu leisten. Drei Hauptfaktoren sind für ihr Entwicklungspotenzial maßgeblich: Freiheit (Vereinigungsfreiheit und Recht zu Kollektivverhandlungen), Stärke (institutionelle Kapazität) und externe Zwänge (der Markt und der Staat).

---

<sup>40</sup> IAA: *Business environment, labour law and micro- and small enterprises*, Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik, Verwaltungsrat, 297. Tagung, Nov. 2006, GB.297/ESP/1, Abs. 42.

<sup>41</sup> Weltbank: *The East Asian miracle* (Washington, Weltbank, 1993), S. 181.



## Vorgeschlagene Diskussionspunkte

---

1. Welches sind die Schlüsselemente eines Umfelds, das nachhaltigen Unternehmen förderlich ist?
2. Welches sind die Hauptvoraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit Unternehmen erfolgreich auf nachhaltiger wirtschaftlicher und sozialer Grundlage tätig sein können?
3. Wie können Regierungen ihre Rolle bei der Umsetzung von Politiken und Programmen zur Förderung nachhaltiger Unternehmen stärken? Gibt es nützliche Beispiele für Ansätze von Regierungen auf der Grundlage „vorbildlicher Praxis“?
4. Was können und sollten die Sozialpartner tun, um nachhaltige Unternehmen zu fördern?
5. Welche Rolle sollten Regierungen und die Sozialpartner bei der Förderung des Beitrags von Unternehmen zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung spielen?
6. Was kann das Amt tun, um die Mitgliedsgruppen bei ihren Bemühungen um die Förderung nachhaltiger Unternehmen zu unterstützen?
7. Welches sollten die Prioritäten der IAO im Rahmen ihrer Agenda für menschenwürdige Arbeit mit Blick auf die Unterstützung der Förderung nachhaltiger Unternehmen in den folgenden Bereichen sein:
  - ❑ Förderung eines günstigen geschäftlichen und regulatorischen Umfelds?
  - ❑ Verbesserung der Wertschöpfungsketten und Clusterbildung?
  - ❑ Lokale Wirtschaftsentwicklung?
  - ❑ Förderung guter betrieblicher Praktiken?
  - ❑ Gezielte Programme: Kleinstunternehmen, KMUs, MNUs, Entwicklung des Unternehmertums (auch für Frauen), die informelle Wirtschaft und Genossenschaften?
8. Mit welchen externen Partnern sollte die IAO im Hinblick auf die Förderung nachhaltiger Unternehmen zusammenarbeiten?