



ZWEITER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Politiken und Sozialpartnerschaften
für eine gute Staatsführung****I. Einleitung**

1. Im Anschluß an die Aussprache der Arbeitsgruppe auf ihrer Tagung im März 2003 bat der Vorstand des Verwaltungsrats das Amt, ein Papier über zwei Aspekte auszuarbeiten, die in der früheren Vorlage über Staatsführung, Sozialpartnerschaft und Globalisierung herausgestellt worden waren ¹:
 - a) eine auf der Grundlage einer Überprüfung der erfolgreichen Erfahrungen erstellte, eingehendere Untersuchung hinsichtlich des Beitrags, den eine funktionierende Sozialpartnerschaft zu anderen Aspekten der guten Staatsführung leisten kann, wie etwa zu einer verantwortungsvollen Wirtschaftslenkung oder einer verbesserten Unternehmensführung;
 - b) ein umfassender Überblick über die in der Fachliteratur beschriebenen ausschlaggebenden Faktoren der guten Staatsführung und die daraus resultierenden politischen Leitlinien.

Aufgrund der Längenbeschränkung dieser Vorlage können hier nur die Hauptaspekte dieser äußerst weitreichenden Debatte behandelt werden.

2. „Sozialpartnerschaft“ bezieht sich, wie es in der früheren Vorlage hieß ², auf das „kooperative Zusammenwirken zwischen Regierung und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu dem Zweck, gemeinsam anerkannte wirtschaftliche und soziale Ziele zu verfolgen“. Als Form des sozialen Dialogs kann Sozialpartnerschaft dreigliedrig oder zweigliedrig sein (zwischen einem Arbeitnehmerverband und einem Arbeitgeber oder einem Arbeitgeberverband). Wo die Sozialpartner dies als in ihrem Interesse liegend ansehen, kann der Dialog auf nichtstaatliche Organisationen ausgedehnt werden. Im Kontext einer Vielfalt von Systemen der Arbeitsbeziehungen geht es bei Kollektivverhandlungen im wesentlichen um Verhandlungen im Hinblick auf verbindliche Vereinbarungen zwischen

¹ GB.286/WP/SDG/3, *Staatsführung, Sozialpartnerschaft und Globalisierung: Ein vorläufiger Themenüberblick*, März 2003, Abs. 20.

² Ebd., Abs. 3.

einem Arbeitgeber oder Arbeitgebern oder ihren Vertretern und Gewerkschaften; Kollektivverhandlungen können zu verschiedenen Zeitpunkten ein kooperativer oder ein auf Gegnerschaft beruhender Prozeß sein. In jedem Land sind die Sozialpartner in größerem oder geringerem Umfang an der Lenkung des Arbeitsmarkts beteiligt. Ihr Einfluß erstreckt sich auch auf andere Arten von Lenkung und Verwaltung. Dies kann manchmal zu einer Verwechslung zwischen sozialem Dialog – an dem dreigliedrige/zweigliedrige Sozialpartner beteiligt sind – und zivilem Dialog führen.

3. In der früheren Vorlage wurde der Begriff der Staatsführung („governance“) umschrieben als „das kontrollierte, leitende und regelnde Wirken eines institutionellen und politischen Gefüges, das für das Funktionieren einer Wirtschaft und Gesellschaft entscheidend ist“³. Vom UNDP, von der Weltbank und von der OECD verwendete Definitionen konzentrieren sich auf Staats- und Verwaltungsführung als einen Prozeß im Zusammenhang mit der Ausübung von Macht⁴. Der Begriff „Staatsführung“ wird im allgemeinen auf zweierlei Art und Weise verwendet, die unterschiedliche historische Erfahrungen und Traditionen widerspiegelt: Die erste verweist auf eine Reihe gesellschaftlicher und institutioneller Merkmale, die ein optimales Funktionieren der Märkte ermöglichen; die zweite verweist auf einen partizipatorischen Entscheidungsprozeß, ein Prozeß, in dem private Akteure neben den öffentlichen Akteuren eine aktive Rolle spielen⁵.
4. Nach welchem Maßstab kann Staatsführung im Kontext der Globalisierung als „gut“ bezeichnet werden? Für manche bedeutet gute Staatsführung eine umfassende Reihe von Praktiken, die zu höherer Produktivität beitragen und zu einem Höchstmaß an öffentlichem Wohl führen, wobei Effizienz als das wünschenswerte Ergebnis angesehen wird⁶. Hinzu kommen die Bedeutung der Institutionen für die Märkte⁷ und der Prozeß der öffentlichen Wahlmöglichkeit⁸. Der „Wohlfahrtsansatz“ befürwortet größere Gerechtigkeit bei der Einkommensverteilung als Maßstab für gute Staatsführung. Andere sehen gute Staatsführung durch eine Gleichstellungs- oder Umweltbrille.

³ Ebd., Abs. 3.

⁴ Fukuda-Parr, S. und Ponzio, R.: *Governance: past, present, future. Setting the governance agenda for the Millennium Declaration*, Bergen Seminar Series 2002/2003 (Nov. 2002),

<http://www.undp.org/governance/docsaccount/gov-past-present-future.pdf> . Siehe auch UNDP: *Reconceptualising governance*, Diskussionspapier 2, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, 1998, <http://www.magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Recom.htm>

⁵ Eine dritte Verwendung des Begriffs „Staatsführung“ bezieht sich auf Reformen des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf eine Steigerung der Effizienz und ein stärkeres Eingehen auf die Bedürfnisse der Bürger. Diese Reformen beinhalten oft Privatisierung, Unterauftragsvergabe und die Übernahme von Managementpraktiken des privaten Sektors sowie Maßnahmen gegen Korruption usw. Ein Großteil der neueren Veröffentlichungen der OECD über „Public Governance and Management“ läßt sich allgemein in diese Kategorie einordnen (siehe <http://www.oecd.org>). Diese Veröffentlichungen müßten in bezug auf die Sozialpartnerschaft gesondert untersucht werden.

⁶ La Porta, R. et al: *The quality of government*, NBER Working Paper 6727 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1998).

⁷ Weltbank: *World Development Report 2001/02*, (Washington DC, Weltbank, 2002).

⁸ Buchanan, J.: „The constitution of economic policy“, in *American Economic Review*, Bd. 77(3), S. 243-250 (Nashville, 1987); Mueller, D.: *Public Choice II* (Cambridge, Cambridge University Press, 1989).

5. Das neuere Denken führt die unterschiedlichen Ansätze näher zusammen, wobei eine partizipatorische Politikgestaltung als ein Faktor gesehen wird, der zur Staatsführung im Sinne des effizienten Funktionierens der Märkte beiträgt⁹. Der IWF beispielsweise ist zu unterschiedlichen Schlußfolgerungen über die Staats- und Verwaltungsführung in bezug auf die wirtschaftliche Leistung von Arbeitsmarkt- und Nichtarbeitsmarktinstitutionen im Kontext der Staats- und Verwaltungsführung gelangt¹⁰. Einige sind weitergegangen und haben die Auffassung geäußert, daß die traditionelle „Agenda der guten Staatsführung“ zu eng ist und daß ein Konzept „demokratische Regierungsführung für menschliche Entwicklung“ nützlicher wäre, da es einen breiteren Begriff des menschlichen Wohlergehens umfaßt¹¹.
6. Jeder dieser Ansätze im Bereich der Staatsführung zieht Werturteile sowie die Notwendigkeit konkreter Aussagen zu den Kosten und Nutzeffekten nach sich. Eine Vorstellung von „guter“ Staatsführung im Sinne des Erzielens positiver Ergebnisse für Männer und Frauen in bezug auf Effizienz, Fairneß und Gerechtigkeit, wobei die Bedeutung breiter partizipatorischer Prozesse in der Entwicklung anerkannt würde, dürfte mit dem Wirken der Sozialpartnerschaft am ehesten vereinbar sein. Die Qualität der Institutionen, die das Rahmenwerk für die Lenkung der Arbeitsmärkte bilden, ist von zentraler Bedeutung für die Förderung von Produktivität, Wachstum, nachhaltiger Entwicklung, Beschäftigung und Rechten sowie für die Ausmerzung der Armut¹². Wie diese Institutionen (zu denen die Sozialpartnerschaft gehört) konkurrierende Ansprüche und Interessen miteinander in Einklang bringen, ist ein bedeutendes Zeichen der Staatsführung.

II. Der Beitrag der Sozialpartnerschaft zu guter Staatsführung

1. Sozialpartnerschaft und Politikerfolg

7. In einer Zeit geringerer nationaler Autonomie und Gestaltungsspielräume geben die Institutionen des sozialen Dialogs den nationalen Entscheidungsträgern ein bedeutendes Werkzeug an die Hand: die Mobilisierung der Information. Dies ist dann besonders nützlich,

⁹ Stiglitz, J.E.: *Globalization and its discontents* (London, Allen Lane, 2002).

¹⁰ In Kapitel 3 des *World Economic Outlook: Growth and institutions* (Washington, DC., IWF, 2003) verweisen Indikatoren der Staats- und Verwaltungsführung, die auf Nichtarbeitsmarktinstitutionen angewendet werden [u.a. einschließlich Mitsprache und Rechenschaftspflicht] auf die positive Rolle, die Staats- und Verwaltungsführung im Sinne der Effizienz spielt. In Kapitel 4 wird dagegen die These aufgestellt, daß Arbeitsmarktinstitutionen [u.a. Mitsprache und Rechenschaftspflicht], wie sie sich im Beschäftigungsschutz, im gewerkschaftlichen Organisationsgrad, in der Verhandlungskordinierung und im Leistungsersatz widerspiegeln, wirtschaftlich gesehen für die Länder nicht von Vorteil sind. Die empirischen Erkenntnisse, die diesen Schlußfolgerungen zugrunde liegen, legen jedoch nuanciertere und in einigen Fällen gegensätzliche Schlußfolgerungen nahe (siehe Anhang 4.1 des Berichts, Tabelle 4.3, S. 146-149).

¹¹ Fukuda-Parr, 2002, a.a.O.

¹² IAA: *Arbeit als Weg aus der Armut*, Bericht I (A) des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung (Genf, Juni 2003), S. 77, nach van der Geest, W. und van der Hoeven, R. (Hrsg.): *Adjustment, employment and missing institutions in Africa: the experience in eastern and southern Africa* (Genf, IAA, 1999) und Rodgers, G. (Hrsg.): *Workers, institutions and economic growth in Asia* (Genf, IAA, Internationales Institut für Arbeitsfragen, 1994).

wenn die Probleme kompliziert sind, verschiedene Politikbereiche umspannen und sich einheitlichen Lösungen widersetzen¹³. Unter diesen Umständen verspricht ein partizipatorischer Ansatz einen größeren Politikerfolg. Um nur ein Beispiel zu nennen: Qualifizierungssysteme, die diejenigen einbeziehen, die über den Qualifikationsbedarf und die Besonderheiten der Arbeitnehmerschaft Bescheid wissen, d.h. die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften, scheinen effektiver zu sein als vergleichbare Systeme, in denen die öffentlichen Akteure alle wesentlichen Entscheidungen treffen¹⁴. Die Ausbildungssysteme in Brasilien und Deutschland stellen dies eindeutig unter Beweis. Auch in Uruguay hat die Sozialpartnerschaft entscheidend zur Entwicklung der Berufsbildung und der Zertifizierung von Kompetenzen beigetragen und damit die Voraussetzungen für eine größere Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Unternehmen geschaffen.

8. Die Erfahrungen von vier kleinen Ländern, die die Sozialpartnerschaft als eines der Mittel eingesetzt haben, um eine wirtschaftliche Wende herbeizuführen – Dänemark, Irland, Österreich und die Niederlande –, sind im Hinblick auf den Politikerfolg besonders aufschlußreich. Die Sozialpartner dieser Länder traten in einen Prozeß der „Konzertation“ ein, bei dem sie sich gegenseitig über ihre Vorstellungen, Absichten und Fähigkeiten unterrichteten, mit einer gemeinsamen technisch soliden Informationsgrundlage arbeiteten und ihre Annahmen und Erwartungen abklärten und erläuterten. Das Ergebnis war eine gesteigerte Wirtschaftsleistung, einschließlich höherer Erwerbsquoten für Männer und Frauen, und eine geringere Arbeitslosigkeit¹⁵. Dabei erkannten die Parteien, daß sie voneinander abhängig waren, um bestimmte politische Ziele zu erreichen und negative Tendenzen zu vermeiden¹⁶.
9. Der soziale Dialog kann auch ein wesentlicher Faktor in Industriepolitiken sein, die auf bestimmte Sektoren ausgerichtet sind – insbesondere jene, in denen die Produktivität rascher zunimmt als in anderen. Dies wird durch die Erfahrungen Irlands in den 1990er Jahren veranschaulicht. Als die Sozialpartner eine Krise in den Sektoren kommen sahen, die nicht von erfolgreichen multinationalen Unternehmen beherrscht wurden, errichteten sie auf innerstaatlicher Ebene Sozialpartnerschaftsstrukturen, die Lohnerhöhungen an die Finanzkraft der am wenigsten dynamischen Sektoren koppelten. Als Folge davon profitierten multinationale und andere rasch wachsende Unternehmen von gewaltigen Zunahmen der Wettbewerbsfähigkeit. Die Gewinne stiegen und damit auch die ausländischen Direktinvestitionen (ADI) und die Beschäftigung¹⁷. Die Erholung war auch mit Verhandlungen zwischen der Regierung, den Arbeitgeberverbänden, den Gewerkschaften und einigen Gruppen der Zivilgesellschaft verbunden, die über reine Arbeitsmarktfragen hinausgingen und sich auch auf Fragen einer größeren sozialen Integration erstreckten.

¹³ Sabel, C.: „Learning by monitoring: the institutions of economic development“, in Smelser, N. und Swedberg, R. (Hrsg.): *The handbook of economic sociology* (Princeton, Princeton University Press, 1994); und Cohen, J. und Rogers, J. (Hrsg.): *Associations and democracy* (London, Verso, 1995).

¹⁴ Culpepper, P.: *Creating cooperation: how States develop human capital in Europe* (Ithaca, London, Cornell University Press, 2003); CINTERFOR: *La formación profesional y el diálogo social* (Montevideo, CINTERFOR, 2002).

¹⁵ Auer, P. (Hrsg.): *Changing labour markets in Europe: the role of institutions and policies* (Genf, IAA, 2001).

¹⁶ Visser, J.: „Industrial relations and social dialogue“, in Auer, ebd.

¹⁷ Baccaro, L. und Simoni, M.: *The Irish social partnership and the ‘Celtic Tiger’ phenomenon*, (Genf, Internationales Institut für Arbeitsfragen, Manuskript, 2002).

10. In Dänemark wurde anders vorgegangen, es wurden aber ähnlich positive Ergebnisse erzielt. Die Arbeitslosigkeit fiel von 10,2 Prozent im Jahr 1990 auf 4,7 Prozent zehn Jahre später. Gestützt wird diese Entwicklung durch wirksame mikro- und makroökonomische Politiken, die eine wettbewerbsorientierte Anpassung der Beschäftigung, Lohnzurückhaltung, aktive Arbeitsmarktpolitiken, die auf eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit ausgerichtet sind, und andere Fragen wie Beschäftigungsfähigkeit und die Bereitstellung einer Einkommenssicherheit neben einem umfassenden Sozialschutz fördern. Ein hoher Grad der Organisierung sowohl in Arbeitgeber- als auch in Arbeitnehmerverbänden und eine breite Erfassung durch Gesamtarbeitsverträge haben intensive Beratungen auf verschiedenen Ebenen ermöglicht und so eine wirksame Kombination von Maßnahmen erleichtert¹⁸.
11. Eine andere Art von Sozialpartnerschaft gibt es im Zusammenhang mit Produktivitätsinstituten, die in vielen asiatischen Ländern, wie Japan und Singapur, eine große Rolle spielen. In Südafrika konzentriert sich die sogenannte Arbeitsplatzherausforderung (Workplace Challenge), die vom Ministerium für Handel und Industrie in die Wege geleitet worden ist, auf die Produktivität der einheimischen Industrie, wobei die Sozialpartner einbezogen werden¹⁹. Die Sozialpartner können auch Frühwarnungen vor Arbeitsmarktproblemen aussprechen.
12. Lokale Beschäftigungspakte und Pakte für Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit, die in verschiedenen europäischen Ländern geschlossen worden sind, zeigen, wie der soziale Dialog für Flexibilität, Wettbewerbsfähigkeit und Sicherheit innerhalb eines Gebiets unterhalb der nationalen Ebene sorgen kann²⁰. Durch den Abschluß solcher Pakte gewinnt eine neue Art von Staats- und Verwaltungsführung Gestalt, bei der eine große Vielfalt von öffentlichen und privaten Akteuren eingebunden werden; dies kann jedoch Ausdruck der Schwächung der traditionellen Strukturen sein. Innerhalb der Europäischen Union schafft das Netz der Prozesse (Luxemburg, Cardiff, Köln, Lissabon) im Bereich der Beschäftigung, der Strukturreformen und des makroökonomischen Dialogs Raum für einen sozialen Dialog, der erst jetzt umfassender genutzt wird.

2. Sozialpartnerschaft und Löhne, Arbeitslosigkeit und damit zusammenhängende Fragen

13. Es liegt eine Fülle von Untersuchungen zu den sozioökonomischen Korrelaten der Sozialpartnerschaft zwischen der nationalen Regierung und den Dachverbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer vor, insbesondere in bezug auf die Inflations- und Arbeitslosenraten. Ein Teil dieser Untersuchungen, überwiegend über OECD-Länder, kommt zu dem Ergebnis, daß die Sozialpartnerschaft – unter bestimmten Umständen – zu vorteilhaften makroökonomischen Ergebnissen führen kann. Dies scheint insbesondere bei der Lohnmäßigung der Fall zu sein, soweit die Sozialpartnerschaft eine Lohnkoordinierung bewirkt. Lohnkoordinierung ist nicht unbedingt gleichbedeutend mit Lohnzentralisierung. Selbst relativ zersplitterte Systeme (z.B. Japan oder Schweiz) können ein bemerkenswertes Maß an

¹⁸ Egger, P. et al.: *Decent work in Denmark: employment, social efficiency and economic security* (Genf, IAA, 2003).

¹⁹ Mehr Beispiele finden sich unter <http://www.ilo.org/mcc>

²⁰ Biagi, M.: *Job creation policies at local level and the role of the social partner*, InFocus-Programm für Sozialdialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung, Working Paper Series Nr. 9 (Genf, IAA, 2002); Geddes, M. und Benington, J. (Hrsg.): *Local partnerships and social exclusion in the European Union: new forms of local social governance* (London, Routledge, 2001).

Koordinierung durch andere Mittel aufweisen, beispielsweise Gleichzeitigkeit der Verhandlungen oder Branchenverhandlungen²¹.

14. Nach einer neueren Übersicht der Weltbank über das vorliegende Schrifttum „haben Länder mit koordinierten Kollektivverhandlungen tendenziell niedrigere Arbeitslosenraten als andere Länder“²². Andere neuere Untersuchungen zeigen ebenfalls, daß die Arbeitslosenrate um so niedriger ist, je höher der Grad der Lohnkoordinierung ist²³. Dieser Faktor würde aber natürlich nicht die verhältnismäßig niedrigen Arbeitslosenraten des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten erklären, wo Kollektivverhandlungen im allgemeinen dezentralisiert sind. Koordinierte Verhandlungssysteme führen nur dann zu größeren Erfolgen, wenn die höheren Ränge die Fähigkeit haben, die unteren Ränge gefügig zu machen²⁴.
15. Daten im *World Economic Outlook 2003* (WEO) des IWF zeigen einen großen und statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen, unter anderen Faktoren, einem höheren gewerkschaftlichen Organisationsgrad und einer höheren Arbeitslosigkeit. Wenn aber sowohl ein hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad und Beschäftigungsschutz vorhanden sind, bewirken sie eine Verringerung der Arbeitslosigkeit²⁵. Es wurde festgestellt, daß eine größere Koordinierung der Lohnverhandlungen von der Festsetzung von Wettbewerbslöhnen abhält, aber einer wirtschaftsweiten Lohnmäßigung förderlich ist. Die Daten legen den Schluß nahe, daß es ein optimales Niveau der Lohnkoordinierung zu geben scheint, oberhalb dessen die Lohnkoordinierung mit höherer Arbeitslosigkeit einhergeht. Daher könnte es nützlich sein, die Arbeitsmarktinstitutionen unter dem Gesichtspunkt von Reformmaßnahmen zu bewerten, die auf die Stärkung der positiven Auswirkungen von Institutionen auf die Wirtschaftsleistung abzielen, die die Schaffung von Beschäftigung, den Sozialschutz und eine verstärkte Kapazität der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände fördern. Ein vor kurzem veröffentlichtes Arbeitspapier des IWF kommt zu dem

²¹ Soskice, D.: „Wage determination: the changing role of institutions in the advanced industrialized countries“, in *Oxford Review of Economic Policy*, Bd. 6(4), S. 36-61 (Oxford, 1990).

²² Aidt, T. und Tzannatos, Z.: *Unions and collective bargaining: economic effects in a global environment* (Washington, DC., Weltbank, 2002), S. 102-103 und Tabelle 5-12.

²³ Siehe beispielsweise Nickell, S.: „Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America“, in *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 11(3), S. 55-74 (Nashville, 1997); Baker, D. et al: *Labor market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence*, Center for European Studies, Working Paper Series Nr. 98 (Cambridge, Harvard University, 2002). Ein anderer Forscher kommt jedoch zu dem Ergebnis, daß Lohnkoordinierung in den 80er Jahren mit niedrigerer Arbeitslosigkeit einherging, daß dieser Effekt aber in den 1990er Jahren weitgehend verschwand. Kenworthy, L.: „Corporatism and unemployment in the 1980s and 1990s“, in *American Sociological Review*, Bd. 67(3), S. 367-388 (Washington DC., 2002).

²⁴ Traxler, F. und Kittel, B.: „The bargaining system and performance: a comparison of 18 OECD countries“, in *Comparative political studies*, Bd. 33(9), S. 1154-1190 (Thousand Oaks, 2000); Traxler, F.: „Bargaining (de)centralization, macroeconomic performance and control over the employment relationship“, in *British Journal of Industrial Relations*, Bd. 41(1), S. 1-27 (London, 2003), und Nickel, S. und Layard, R.: „Labor market institutions and economic performance“, in Ashenfelter, O. und Card, D. (Hrsg.): *Handbook of labor economics*, Bd. 3C (New York, Amsterdam, Elsevier, 1999).

²⁵ IWF, 2003, a.a.O., Tabelle 4.3, S. 147.

Ergebnis, daß bei allen Stufen gewerkschaftlicher Verhandlungsstärke die Lohnkoordinierung bessere Ergebnisse zur Folge hat als dezentralisierte Verhandlungen²⁶.

16. Untersuchungen fördern auch bedeutende Komplementaritäten zwischen Institutionen zutage, insbesondere zwischen Banken und Kollektivverhandlungsinstitutionen. So zeigen die Daten im *World Economic Outlook 2003* des IWF, daß die Arbeitslosigkeit durch die Verbindung von Unabhängigkeit der Zentralbank und Verhandlungskoordination, nicht allein durch die Unabhängigkeit der Zentralbank, verringert wird. Zu ähnlichen Ergebnissen sind andere Autoren gekommen²⁷. Andere Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, daß die Arbeitskosten in koordinierten/zentralisierten System niedriger sind²⁸. Die Sozialpartnerschaft ist auch mit einer stärker komprimierten Struktur der Gewinne und damit der Einkommen in Zusammenhang gebracht worden²⁹.
17. Analysen, die sich auf bestimmte Institutionen oder vereinzelte organisatorische Merkmale konzentrieren (z.B. gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Erfassung durch Kollektivverhandlungen, Beschäftigungsschutzgesetzgebung) schätzen deren Gesamtauswirkungen möglicherweise nicht richtig ein, die sich oft durch Vermittlung anderer Institutionen ergeben. Die Sozialpartnerschaft kann den nationalen Entscheidungsträgern dadurch einen zusätzlichen Einfluß verschaffen, daß sie sie in die Lage versetzt, eine koordinierte Politik zu inszenieren, die der Inflationsbekämpfung, der Beschäftigung und der Lohnverteilung förderlich ist. Das kann mit Verhandlungen über eine Kombination von Maßnahmen verbunden sein, die Löhne, Arbeitszeit, verschiedene Aspekte des Sozialschutzes und andere Aspekte umfassen, die unmittelbare wirtschaftliche Auswirkungen haben.

3. Sozialpartnerschaft, Wandel und Krise

18. Die Rolle der Sozialpartnerschaft ist für die Konsensbildung von entscheidender Bedeutung, insbesondere wenn politische Reformen mit kurzfristigen Verlusten als Gegenleistung für größere (ungewisse) Belohnungen oder mit einer internen Umverteilung unter verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen verbunden sind. Ausgehandelte Reformen sind vielleicht nicht so umfassend, wie von manchen befürwortet wird, das mit ihrer Annahme

²⁶ McHugh, J.: *Wage centralization, union bargaining, and macroeconomic performance*, IMF Working Paper 02/143 (Washington, DC., IWF, 2002).

²⁷ Hall, P.A. und Franzese, R.: „Mixed signals: central bank independence, coordinated wage bargaining and European Monetary Union“, in *International Organization*, Bd. 52(3), S. 505-536 (Cambridge, 1998); Iversen, T.: *Contested economic institutions: the politics of macroeconomics and wage bargaining in advanced democracies* (New York, Cambridge University Press, 1999); Franzese, R.J.: „Institutional and sectoral interactions in monetary policy and wage-price bargaining“, in Hall, P.A. und Soskice, D. (Hrsg.): *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage* (Oxford, Oxford University Press, 2001); Soskice, D. und Iversen, T.: „The non-neutrality of monetary policy with large price or wage setters“, in *The Quarterly Journal of Economics*, Bd. 115(1), S. 265-284 (Cambridge, 2000).

²⁸ Kenworthy, 2002, a.a.O.; und Traxler, 2003, a.a.O.

²⁹ Rueda, D. und Pontusson, J.: „Wage inequality and varieties of capitalism“, in *World Politics*, Bd. 52, S. 350-383 (Baltimore, 2002); Wallerstein, M.: „Wage-setting institutions and pay inequality in advanced industrial societies“, in *American Journal of Political Science*, Bd. 43(3), S. 649-680 (Madison, 1999); OECD: *Employment Outlook*, S. 77 (Paris, OECD, 1997); und Aidt und Tzannatos, 2002, a.a.O., S. 103.

einhergehende Gefühl der Verfahrensfairneß und der Eignerschaft erhöht aber ihre wahrgenommene Legitimität und damit ihre allgemeine Akzeptanz und wirksame Umsetzung³⁰.

19. Die Sozialpartnerschaft hat die Fähigkeit, einen gesellschaftlichen Konsens zu schaffen für umstrittene und möglicherweise unpopuläre Reformen. So sind in Kontinentaleuropa Rentenreformen friedlich angenommen worden, wenn die Regierungen die Arbeitgeberverbände und insbesondere die Gewerkschaften an ihrer Gestaltung und Durchführung beteiligten³¹. In Dänemark, Irland, den Niederlanden und Österreich beruhten die in den 1990er Jahren eingeleiteten Arbeitsmarktreformen auf einem ständigen Dialog der Sozialpartner mit der Regierung auf nationaler und lokaler Ebene. Diese Länder zeigen, wie politische Maßnahmen, gestützt auf Sozialpartnerschaft und ein Engagement für die Gleichstellung der Geschlechter, in einer Weise kombiniert werden können, die ihre Wirksamkeit erhöht³².
20. Während der 1990er Jahre kam es in den Übergangsländern in Mittel- und Osteuropa zu Privatisierungen und industriellen Umstrukturierungen, die sinkende Reallöhne, Massenfreisetzungen und Arbeitslosigkeit zur Folge hatten. Gleichzeitig wurde das System der universellen sozialen Sicherheit einer Generalüberholung unterzogen, mit unterschiedlichen Folgen für männliche und weibliche Arbeitnehmer. Modernisierte dreigliedrige Institutionen haben vielleicht zu einem reibungslosen Prozeß des Übergangs beigetragen³³, die Integration dieser Länder in die Marktwirtschaft wurde jedoch durch die Schwäche der rechtlichen und institutionellen Strukturen, der Institutionen für den sozialen Dialog und der daran Beteiligten verlangsamt.
21. Die Erfahrungen einiger Entwicklungsländer unterstreichen die bedeutende Rolle der dreigliedrigen Sozialpartner im sozialen Wandel. Südafrika beispielsweise ging zwischen Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre von seinem Apartheid-Regime zu einer aufkeimenden neuen Demokratie und einer offeneren Volkswirtschaft über. Unterstützt durch ein geschicktes politisches Management ging ein Großteil des Übergangserfolgs auf das Konto der Institutionen für den sozialen Dialog auf nationaler Ebene, die heutzutage durch den Nationalen Wirtschaftsentwicklungs- und Arbeitsrat und den Millenniumsarbeitsrat verkörpert werden. Diese Institutionen und ihre Vorgänger schufen vor allem Vertrauen unter den wichtigsten sozioökonomischen Akteuren, das auf einer zuverlässigen,

³⁰ Stiglitz, J.E.: „Participation and development: perspectives from the comprehensive development paradigm“, in *Review of Development Economics*, Bd. 6(2), S. 163-182 (Oxford, 2002); Auer, 2001, a.a.O.

³¹ Reynaud, E. (Hrsg.): *Social dialogue and pension reform: United Kingdom, United States, Germany, Japan, Sweden, Italy, Spain* (Genf, IAA, 2002); Schludi, M.: *The reform of Bismarckian pension systems: a comparison of pension politics in Austria, France, Germany, Italy and Sweden*, nicht veröffentlichte Doktorarbeit (Berlin, Humboldt Universität, 2002); Baccaro, L.: „Negotiating the Italian pension reform with the unions: lessons from corporatist theory“, in *Industrial and Labor Relations Review*, Bd. 55(3), S. 413-431 (Ithaca, 2002).

³² Auer, 2001, a.a.O.; Auer, P. (Hrsg.): *Employment revival in Europe: labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Genf, IAA, 2000).

³³ Avdagic, S.: *Shaping the paths to labor weakness: the interplay of political strategies and institutional structures in post-communist Central and Eastern Europe*, nicht veröffentlichte Doktorarbeit (Budapest, Central European University, 2003); und Casale, G. (Hrsg.): *Social dialogue in Central and Eastern Europe* (Budapest, IAO-CEET, 1999).

gemeinsamen Informationsbasis beruhte³⁴. Entsprechende Entwicklungen lassen sich auch in anderen Teilen Afrikas feststellen, insbesondere in Ländern, die sich an IAO-Projekten der technischen Zusammenarbeit zur Stärkung des sozialen Dialogs beteiligen.

22. In Mexiko spielten von Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre Sozialpakete regelmäßig eine bedeutende Rolle bei der Bewältigung der ernststen wirtschaftlichen Schwierigkeiten des Landes. Dank einem intensiven und oft schwierigen Dialog trugen die Sozialpartner dazu bei, die Inflation einzudämmen, Lohnsteigerungen an die Produktivität zu koppeln und eine rasche wirtschaftliche Stabilität herbeizuführen. Mitte der 1980er Jahre in Uruguay und Anfang der 1990er Jahre in Chile leitete der soziale Dialog die Wiederherstellung der Demokratie und Wirtschaftsreformen ein.
23. Die Rolle der Sozialpartnerschaft bei der Reaktion auf Finanzkrisen hat sich auch in Asien gezeigt³⁵. So überwand in der Republik Korea die Regierung, die beiden großen Gewerkschaftsbünde und die Arbeitgeberverbände viele ihrer Schwierigkeiten und unterzeichneten im Jahr 1998 einen Sozialpakt. Der Pakt zielte auf die Reform der Volkswirtschaft bei gleichzeitiger Minimierung der negativen sozialen Auswirkungen der asiatischen Finanzkrise ab und dürfte zu einer rascheren Wirtschaftserholung beigetragen haben³⁶.

4. Sozialpartnerschaft auf der Unternehmensebene

24. Die Unternehmen definieren ihre eigenen Erfolge nicht nur unter Berücksichtigung des Gewinns, sondern auch allgemeiner unter Berücksichtigung der Beziehungen mit ihren Aktionären, den Beschäftigten und ihren Vertretern, den Unterauftragnehmern sowie Interessengruppen wie den Verbrauchern und Gemeinwesengruppen. Firmen und Gewerkschaftsorganisationen können eine Sozialpartnerschaft in einer Weise eingehen, die alle Betriebe einer Firma innerhalb eines Landes, einer Subregion oder (wie beispielsweise bei den wenigen bisher abgeschlossenen internationalen Rahmenvereinbarungen) der Welt einbezieht³⁷. Innerhalb der Firma kann die Sozialpartnerschaft verschiedene Formen von nicht auf Gegnerschaft beruhenden Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Initiativen umfassen, die sich in einigen Ländern sogar auf die Mitbestimmung in einer Reihe von Fragen erstrecken.
25. Die Untersuchungen über Kollektivverhandlungen auf der Unternehmensebene kamen zu dem Ergebnis, daß die Gewerkschaften die Lohnkosten über ihr markträumendes Niveau (market-clearing level) treiben, wobei die höheren Lohnkosten (in einigen Fällen) aber

³⁴ Adler, G. und Webster, E. (Hrsg.): *Trade unions and democratization in South Africa, 1985-1997* (London, Macmillan, 2000); und Deegan, H.: *The politics of the new South Africa: apartheid and after* (Harlow and New York, Longman, 2001).

³⁵ Cambell, D.: „Social dialogue and labor market adjustments in East Asia after the crisis“, in Betcherman, G. und Islam, R. (Hrsg.): *East Asian labor markets and the economic crisis: impacts, responses, and lessons* (Washington, DC., Weltbank und IAA, 2001).

³⁶ Siehe Lim, S-H.: *Strategy matters: a constructivist approach to the south Korean social pact*, nicht veröffentlichte Doktorarbeit (Madison, University of Wisconsin, Industrial Relations Research Institute, 2002); Sun Hak Tae: *The political economy of democratic consolidation: dynamic labour politics in South Korea* (Kwangju, Chonnam National University Press, 2002).

³⁷ Anonym: „Update on global agreements“, in *European Industrial Relations Review*, Nr. 353, S. 26-30 (London, 2003); IUF/COLSIBA und Chiquita-Vereinbarung über Vereinigungsfreiheit, Mindestarbeitsnormen und Beschäftigung in lateinamerikanischen Bananenbetrieben (14. Juni 2001).

durch eine Erhöhung der Produktivität kompensiert werden³⁸. Die Gewerkschaften fördern Investitionen in die Beschäftigten und mobilisieren das stillschweigend vorhandene Wissen der Arbeitnehmer, um Arbeitsplatzprobleme und Engpässe anzupacken. Dieser Beitrag zur Effizienz liegt stillschweigend den über Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit geschlossenen Kollektivvereinbarungen zugrunde³⁹. Obwohl bisweilen wegen ihrer Starre kritisiert, können Kollektivverhandlungen Raum für kreative kooperative Lösungen schaffen⁴⁰.

26. In Hochleistungsbetrieben können neue Formen der Arbeitsorganisation, wie Teamarbeit, Arbeitsplatzrotation, leistungsabhängige Bezahlung, flachere Hierarchien usw. zu größerer Produktivität und Rentabilität führen, wenn sie als Paket und nicht einzeln angenommen werden⁴¹. Die Sozialpartnerschaft kann den Weg für einen wirksamen Einsatz solcher Pakete ebnen. Eine neuere Untersuchung ergab erhebliche Produktivitätsvorteile für Firmen mit Betriebsräten gegenüber solchen ohne Betriebsräte⁴². Verschiedene Formen von Sozialpartnerschaft sind jedoch sicher nicht der einzige Weg zu Hochleistungsunternehmen⁴³.

27. Die Sozialpartnerschaft auf der Unternehmensebene in multinationalen Unternehmen schließlich orientiert sich an zwei seit langem bestehenden internationalen Lenkungsinstrumenten: der in der IAO angenommenen (1977, 2000 abgeändert) Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik⁴⁴ und den OECD-Leitlinien für multinationale Unternehmen (1976, 2000 abgeändert). Diese beiden Erklärungen zusammen mit einer anderen Art von Initiative, dem Globalen Pakt, enthalten zwei der grundlegenden Voraussetzungen für Sozialpartnerschaft – Vereinigungsfreiheit und wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen – in der Liste der Grundsätze, zu denen sich die Unternehmen bei der Unterzeichnung bekennen. Ein weiterer Aspekt der Leitung auf Unternehmensebene ist die Rolle, die Verhaltenskodexe und

³⁸ Freeman, R.B. und Medoff, J.L.: *What do unions do?* (New York, Basic Books, 1984); Aidt und Tzannatos, 2002, a.a.O.

³⁹ Zu Beispielen für solche Vereinbarungen siehe: Zagelmeyer, S.: *Innovative agreements on employment and competitiveness in the European Union and Norway* (Luxemburg, Europäische Stiftung zu Verbesserungen der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2002).

⁴⁰ Ozaki, M. (Hrsg.): *Negotiating flexibility: the role of the social partners and the state* (Genf, IAA, 1999).

⁴¹ Appelbaum, E. und Batt, R.: *The new American workplace: transforming work systems in the United States* (Ithaca, ILR Press, 1994); Kochan, T. und Osterman, P.: *The mutual gains enterprise: forging a winning partnership among labor, management, and government* (Boston, Harvard Business School Press, 1994); Ichniowski, C. et al.: „What works at work: overview and assessment“, in *Industrial Relations*, Bd. 35(3), S. 299-333 (Berkeley, 1996).

⁴² Zwick, T.: *Works councils and the productivity impact of direct employee participation*, Diskussionspapier, Nr. 03-47 (Mannheim, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2003).

⁴³ Zu einer Vielfalt von Ansätzen siehe Ashton, D. und Sung, J.: *Supporting workplace learning for high performance working* (Genf, IAA, 2002) und Tolentino, A.: *Labour-Management cooperation for productivity and competitiveness*, Management and Corporate Citizenship Programme, Arbeitspapier (Genf, IAA, 2000).

⁴⁴ Momentaufnahmen der Sozialpartnerschaft erscheinen in IAA: *A guide to the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, S. 9-18 (Genf, IAA, 2000).

Initiativen für soziale Rechenschaftspflicht⁴⁵ spielen – von denen aber nur einige mit einer Sozialpartnerschaft verbunden sind.

5. Sozialpartnerschaft und verbesserte Unternehmensführung

- 28.** Im Gefolge der Finanzskandale, in die bedeutende Weltunternehmen verwickelt waren, ist der Ruf nach einer Reform der Regeln der Unternehmensführung laut geworden (worunter die Regeln verstanden werden, die für die Leitung von Unternehmen und ihre Beziehungen zu anderen, wie Aktionären, Wirtschaftsprüfern, Finanzinstitutionen, Börsen usw., maßgebend sind). Vorschläge mit dem Ziel, die Transparenz zu verbessern, Interessenkonflikte zu vermeiden, die Rechnungslegungspraxis zu verbessern, Insider-Handel zu vermeiden, die übermäßige Spreizung der Managergehälter zu verringern und das Verhalten der Unternehmen zu überwachen, kommen von innerhalb und außerhalb der Unternehmenswelt. Es liegen zwar zahlreiche Untersuchungen über verschiedene Vorkehrungen für eine Sozialpartnerschaft unter Beteiligung der Unternehmen auf verschiedenen Ebenen vor (z.B. Information und Konsultation, Kollektivverhandlungen, Mitbestimmung und Vertretung von Gewerkschaftsführern in den Aufsichtsräten), sie untersuchen jedoch nicht systematisch, wie die Sozialpartnerschaft mit der Qualität der Unternehmensführung als solcher zusammenhängt.
- 29.** Vielleicht gibt es weniger Möglichkeiten für gesetzeswidrige Handlungen, wenn die Manager nicht nur den Aktionären, sondern auch Organisationen, die Arbeitnehmer und andere Stakeholder vertreten, verantwortlich sind. Das Ausmaß, in dem „whistleblowers“ (Leute, die Mißstände anprangern) vor Repressalien geschützt sind, könnte ebenfalls eine unmittelbare Auswirkung auf das Verhalten von Unternehmen haben. Solche und andere Hypothesen sind vielleicht eine Überprüfung wert.

6. Kommende Herausforderungen für die Sozialpartnerschaft und gute Staatsführung

- 30.** Im Kontext der Globalisierung ist die Sozialpartnerschaft ein flexibles Werkzeug, das die Mitwirkung und die Transparenz verbessert. Sie kann mehr Informationen und Optionen für angebots- und nachfrageseitige Politiken liefern, um konjunkturelle Abschwünge zu überstehen sowie Aufschwünge zu bewältigen. Unter diesen Umständen kann sie auch die Wettbewerbsstrategien für die Firmen verbessern.
- 31.** Weshalb werden dann die Vorteile der Sozialpartnerschaft von den Entscheidungsträgern nicht universell anerkannt? Manche sehen nur die ihrer Auffassung nach negativen Auswirkungen statt den positiven Beitrag der Sozialpartner. Außerdem schöpfen nicht alle Formen der Sozialpartnerschaft ihr volles Potential aus. In vielen Fällen sind die Voraussetzungen für eine florierende Sozialpartnerschaft einfach nicht gegeben. Wo Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen vorenthalten werden, kann es keine Sozialpartnerschaft geben. Selbst wenn diese Rechte eingehalten werden, wird die Koordinierung zwischen und in Organisationen durch übermäßige organisatorische Zer-

⁴⁵ Siehe GB.288/WP/SDG/1 (Nov. 2003).

splitterung und manchmal die Rivalität zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden behindert⁴⁶.

32. Die Wahrscheinlichkeit, daß Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände die Einhaltung ausgehandelter Maßnahmen sicherstellen, ist größer, wenn die jeweiligen Fragen auf verschiedenen Ebenen ihrer Organisationen umfassend diskutiert worden sind, gefolgt von fairen und transparenten Entscheidungsverfahren⁴⁷. Gruppeninteressen und allgemeine Interessen können durch die Organisierung möglichst vieler ihrer potentiellen Komponenten oder zumindest durch eine interne Vertretung der Vielfalt der Interessen und Gruppen in der Gesellschaft miteinander in Einklang gebracht werden⁴⁸. Allein die schrumpfende Mitgliederzahl vieler Arbeitgeber – und insbesondere Arbeitnehmerverbände stellt eine Bedrohung der Sozialpartnerschaft dar.
33. Die unterschiedlichen Interessen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer können eine Konfliktkultur zur Folge haben, die ihre Vertreter daran hindert, Chancen wahrzunehmen, die beiden Seiten Nutzen bringen würden. Ungeeignete Systeme für die Beilegung von Streitigkeiten sind unter Umständen nicht dazu angetan, den Prozeß der Sozialpartnerschaft zu unterstützen. Organisierten Akteuren kann es an Kapazität, Information und Sachwissen fehlen, um mit ihren Gegenübern konstruktiv zu verhandeln. Dies kann die Regierungen dazu veranlassen, den sozialen Dialog an sich zu reißen, was wiederum die Sozialpartner in den Augen ihrer Mitglieder schwächt. Es gibt zwar eine anerkannte Art und Weise, wie man das Scheitern der Arbeitsbeziehungen mißt (Streiks und Aussperrungen), zusätzliche Indikatoren, die es leichter machen würden, die Wirksamkeit der Sozialpartnerschaft empirisch nachzuweisen, werden aber noch erprobt.
34. Eine weitere Herausforderung an Organisationen, die bereit sind, in eine Sozialpartnerschaft einzutreten, ist die zunehmende Informalität – was selbst hauptsächlich eine Frage der Staats- und Regierungsführung ist⁴⁹. Die Regierungen könnten viel dazu beitragen, unzweckmäßige oder schlecht funktionierende rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen zu korrigieren, die die Informalität fördern und großen Gruppen der Gesellschaft ein Mitspracherecht vorenthalten. Für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände kommt es entscheidend darauf an, weiter auszugreifen. Ein Weg, wie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände dies erreichen können, sind Allianzen mit nichtstaatlichen Organisationen; die Ausweitung ihrer Tätigkeit auf die informelle Wirtschaft ist ein anderer. Durch die Erhöhung der Zahl und des Einflusses der weiblichen Mitglieder wird die Legitimität und Stärke demokratischer, repräsentativer Verbände als Lenkungsakteure im Arbeitsmarkt verstärkt. Die Globalisierungstendenzen legen den Schluß nahe, daß ein solches Ausgreifen für die Optimierung der Sozialpartnerschaft als nützliches Werkzeug der Regierungsführung entscheidend sein könnte.
35. Die Sozialpartnerschaft steht zwar vor Herausforderungen, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können diese aber überwinden, wenn sie nach Lösungen suchen, die im Kontext der Staats- und Regierungsführung eines jeden Landes am besten funktionieren.

⁴⁶ Baccaro, L.: „What is alive and what is dead in the theory of corporatism“, in *British Journal of Industrial Relations*, Bd. 41(4), S. 683-706 (London, 2003).

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Olson, M.: *The logic of collective action: public goods and the theory of groups* (Cambridge, Harvard University Press, 1965).

⁴⁹ Siehe die Schlußfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Juni 2002.

Indem sie die Vereinigungsfreiheit und die Achtung des Rechts auf Kollektivverhandlungen sicherstellen, können die Regierungen diese Organisationen in die Lage versetzen, das Potential der Sozialpartnerschaft als Teil einer guten Staats- und Regierungsführung zu realisieren.

III. Ein Blick auf einige Elemente guter Staatsführung

1. Vorbemerkungen

36. Nach einem Überblick über Schlüsselemente einer guten Staatsführung⁵⁰ führte die von der Arbeitsgruppe zuvor geprüfte Vorlage eine Reihe von Merkmalen einer guten Staatsführung auf: Die Achtung der Rechte des einzelnen und der demokratischen Prozesse, die Legitimierung, Rechenschaftspflicht und Transparenz der Regierungstätigkeit, die Größe des Staates und der Grad der staatlichen Wirtschaftslenkung, eine größere Öffnung gegenüber dem internationalen Handel, der Grad der Wettbewerbsfähigkeit der Märkte, die Qualität des Rechtssystems, ob bestimmte Institutionen wie Versicherungen, Konkursverfahren oder Rechte des geistigen Eigentums fehlen, und die Angemessenheit oder Unzulänglichkeit der informellen Institutionen⁵¹.
37. Ein Blick auf das Schrifttum über diese Themen zeigt, daß Umfang und Qualität der in einer Vielfalt von Disziplinen durchgeführten Forschung ungleich sind. Das Schrifttum ist viel zu umfassend, um hier angemessen behandelt werden zu können, und die Fragen des Ausmaßes der Regulierung der Wirtschaft und andere spezifischere Aspekte müßten in künftigen Vorlagen behandelt werden.
38. Begriffe wie „Determinanten“ und „Merkmale“ werden zwar im Zusammenhang mit guter Staatsführung verwendet, die Untersuchungen konzentrieren sich jedoch tendenziell auf die Erprobung möglicher Korrelationen zwischen verschiedenen Komponenten der Staatsführung und der Wirtschaftsleistung, wobei viel über Methodologien und Kausalzusammenhänge debattiert wird.
39. Der wohl umfassendste Versuch, den Stand guter Staatsführung in nahezu allen Ländern zu beobachten, ist in einer Reihe von Studien unter Verwendung von Weltbankdaten unternommen worden⁵². Die Zusammenfassung einer großen Zahl von qualitativen und quantitativen Indikatoren zu Clustern führte zu der Ermittlung der nachstehenden Gruppen

⁵⁰ Diese waren: die Achtung der Grundrechte, das Rechtsstaatsprinzip und eine lautere, transparente und verantwortungsvolle Regierungsführung, ein funktionierendes System von Eigentumsrechten und zur Durchsetzung vertraglich vereinbarter Rechte, Regulierung der Märkte zur Eindämmung von Betrug und wettbewerbswidrigem Verhalten und zur Förderung verantwortungsvoller Unternehmensführung; für die Sicherung wirtschaftlicher Stabilität ausgelegte finanz- und geldpolitische Einrichtungen, Institutionen, die in der Lage sind, sozialen Schutz zu gewähren und soziale Konflikte zu lösen, und ein ausreichendes Maß an sozialem Kapital und Vertrauen als Grundlage für wirtschaftliche Transaktionen (GB.286/WP/SDG/3 (März), Abs. 11, nach Rodrik, D.: *Institutions for high-quality growth: what are they and how to acquire them*, auf der IWF-Konferenz über Reformen der Zweiten Generation vorgelegtes Papier, Nov. 1999).

⁵¹ GB.286/WP/SDG/3 (März 2003), Abs. 12.

⁵² Die Arbeiten von Kaufmann und Kollegen können unter <http://www.worldbank.org/wbi/governance> eingesehen werden.

von Ergebnisindikatoren: Mitsprache (nimmt explizit Bezug auf Gewerkschaften und implizit auf Arbeitgeberverbände) und Rechenschaftspflicht, politische Instabilität und Gewalt, Wirksamkeit der Regierung, Regelungslast, Rechtsstaatlichkeit und Bestechung (Kampf gegen Korruption). Das empirische Beweismaterial hat nun eine Neueinschätzung der relativen Bedeutung dieser und anderer Faktoren zur Folge⁵³. Neuere Untersuchungen der Weltbank haben den Schluß nahegelegt, daß der Zusammenhang zwischen öffentlicher und privater Lenkung und die Stärkung der Macht nichttraditioneller Stakeholder eingehender erforscht werden sollten. Dies ist für die Sozialpartnerschaft natürlich relevant.

40. Bei der Darlegung wirtschaftlicher Ergebnisse ist die Rolle des Sozialkapitals hervorgehoben worden, wobei Institutionen und Anreize als Schlüsselfaktoren in der Wirtschaftstätigkeit angesehen werden⁵⁴. „Das Fehlen geeigneter Rahmenbedingungen für die Lenkung der Märkte im allgemeinen und der Arbeitsmärkte im besonderen schafft ein Klima der Unsicherheit, das die Anhäufung von physischem, finanziellem, menschlichem und sozialem Kapital verhindert“⁵⁵.

2. Eine genauere Betrachtung einiger Elemente guter Staatsführung und ihres Bezugs zu wirtschaftlichen Variablen

a) **Demokratie, politische Stabilität und Größe der Regierung**

41. Obgleich Demokratie ein Selbstzweck ist, ist sie speziell im Zusammenhang mit der Staatsführung untersucht worden, wie sie in der Wirtschaftsleistung zum Ausdruck kommt⁵⁶. Manche Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, daß Demokratie das Wachstumstempo verlangsamt, während mehr autoritäre Regime es fördern⁵⁷. Andere Untersuchungen sehen positive Korrelationen zwischen Demokratie und Wachstum⁵⁸ und

⁵³ Kaufmann, D.: *Rethinking governance: empirical lessons challenge orthodoxy*, Diskussionsentwurf (Washington, DC., Weltbank, 2003).

⁵⁴ Siehe Tirole, J.: *The theory of industrial organization* (Cambridge, MIT Press, 1989); Laffont, J. und Tirole, J.: *A theory of incentives in procurement and regulations* (Cambridge, MIT Press, 1993); North, D.: *Institutions, institutional change and economic performance* (Cambridge, Cambridge University Press, 1990).

⁵⁵ IAA, 2003, a.a.O., S. 81.

⁵⁶ Bardhan, P.: *Democracy and development: a complex relationship*, Entwurf (Berkeley, University of California, 1997).

⁵⁷ Zum Beispiel Alesina, A. et al.: *Political instability and economic growth*, NBER Working Paper 4173 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1992).

⁵⁸ Zum Beispiel Barro, R.: „Economic growth in a cross section of countries“, in *The Quarterly Journal of Economics*, Bd. 106(2), S. 407-443 (Cambridge, 1991) und Barro, R.: *Democracy and growth*, NBER Working Paper 409 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1994); Drèze, J. und Sen, A.: *Hunger and public action* (Oxford, Oxford Clarendon Press, 1989); und Rodrik, 1999, a.a.O.

kommen zu dem Ergebnis, daß Diktaturen tendenziell ineffizient sind⁵⁹. Eine andere Denkrichtung stellt dagegen die These auf, daß es zwischen Demokratie und Wachstum keinen eindeutigen positiven oder negativen Zusammenhang gibt⁶⁰.

42. Eine Erklärung für die abweichenden Ergebnisse liegt möglicherweise in der mangelnden Homogenität demokratischer und autoritärer Regime. Ein „technokratisches“ Regime und ein „kleptokratisches“ Regime führen zu sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Ergebnissen. Vergleichende institutionelle Analysen auf der Grundlage von Fallstudien zeigen, daß ein (demokratisches oder autoritäres) Regime, wenn es sich bis zu einem gewissen Grad gegen Druck und Lobbyisten abschotten kann, indem es das Personal für seinen öffentlichen Dienst nach dem Leistungsprinzip auswählt, die institutionelle Unabhängigkeit des Justizsystems sicherstellt und beim Umgang mit technologischen Innovationen und Marktbedingungen eine gewisses Maß an Flexibilität gewährleistet, zu effizienteren Ergebnissen führt⁶¹. Offenbar gibt es auch einen Zusammenhang zwischen Demokratie und dem besseren Umgang mit nachteiligen Schocks, größerer kurzfristiger Stabilität und der Vermeidung von Katastrophen wie Hungersnöten⁶².
43. Es wird weitgehend anerkannt, daß politische Stabilität eng mit dem Wirtschaftswachstum verbunden ist⁶³. Es besteht ein Zusammenhang zwischen politischer Instabilität und geringeren Wachstumsraten, höherer Inflation und niedrigerer Fremdvverschuldung. Der Schlüsselaspekt, der vom wirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen Demokratie mit Effizienz in Zusammenhang bringt, scheint die Vorhersehbarkeit der Ergebnisse statt Rechenschaftspflicht an sich zu sein⁶⁴. Wie in Teil II gezeigt wird, können Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sich Krisen gemeinsam stellen und als Kraft für soziale und politische Stabilität wirken⁶⁵.
44. Was die Größe der Regierung und ihre Zusammenhänge mit guter Staatsführung angeht, so sind neuere empirische Untersuchungen zu dem Ergebnis gekommen, daß besser funktionierende Regierungen mehr Steuern einnehmen und verantwortungsvoller und besser auf öffentliche Bedürfnisse eingehen⁶⁶. Eine Studie über 60 Länder während der letzten vier Jahrzehnte kam zu dem Ergebnis, daß die durchschnittliche Größe der Regierung in Prozent des BIP zwischen den 1960er und den 1990er Jahren um 8 Prozentpunkte

⁵⁹ Bardham, P.: „Symposium on the State and economic development“ in *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 4(3), S. 3-7 (Nashville, 1990).

⁶⁰ Zum Beispiel Przeworski, A. und Limongi, F.: „Political regimes and economic growth“, in *Journal of Economic Perspectives*, Bd. 7(3), S. 51-69 (Nashville, 1993).

⁶¹ Ebd.

⁶² Rodrik, 1999, a.a.O.; Drèze und Sen, 1989, a.a.O.

⁶³ Beispielsweise in Alesina et al., 1992, a.a.O.

⁶⁴ Bardhan, 1997, a.a.O.

⁶⁵ Siehe auch Date-Bah, E. (Hrsg.): *Jobs after war: a critical challenge in the peace and reconstruction puzzle* (Genf, IAA, 2003), einsehbar unter <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis>

⁶⁶ Dreyer-Lassen, D.: *Political accountability and the size of government: theory and cross-country evidence*, EPRU Working Paper Series, Economic Policy Research Unit (Kopenhagen, University of Copenhagen, 2002); La Porta et al.; 1998, a.a.O.

zunahm⁶⁷. Zwar wird davon ausgegangen, daß die Größe der Regierung negativ mit dem Wachstum korreliert, eine Zunahme der staatlichen Ausgaben kann jedoch eine proaktive Wirkung haben⁶⁸. Wie Steuern eingenommen und ausgegeben werden, ist sowohl für Arbeitgeberverbände als auch für Gewerkschaften von großem Interesse. Sie gehören daher zu den Vertretern der Öffentlichkeit, die bei der Erstellung des Haushalts, wie erstmals in einigen brasilianischen Kommunalverwaltungen vorexerziert, und bei der gleichstellungsorientierten Haushaltsaufstellung hinzugezogen werden, die mittlerweile in rund 40 Ländern verwendet wird⁶⁹.

b) Rechte, das Rechtssystem und gute Staatsführung

45. Es gibt Beweise für die Auffassung, daß der Grad der Achtung bestimmter Menschenrechte (insbesondere Presse-, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und das Recht auf einen fairen Prozeß in einem Rechtsstaat) für positive wirtschaftliche Ergebnisse in vielen Ländern wichtig ist⁷⁰. Eine neuere Studie über lateinamerikanische Länder zeigte, daß diejenigen mit stärkeren Bürgerrechten tendenziell einen höheren Anteil an formeller Beschäftigung und einen niedrigeren Anteil an informeller Beschäftigung hatten⁷¹. Es ist gezeigt worden, daß Rechte bei der Arbeit Hand in Hand gehen mit wirtschaftlichem Nutzen⁷².
46. Sichere und dauerhafte Eigentumsrechte werden oft als Mittel zur Erzielung von Wirtschaftswachstum hervorgehoben, denn durch sie führt ein Investor Innovationen ein, die eine Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum sind⁷³. Die Hauptgarantien dafür sind das Eigentums- und Handelsrecht, insbesondere das Vertragsrecht; dies sind jedoch Bereiche, in denen in der informellen Wirtschaft tätige Menschen und – in einigen Gesellschaften Frauen – auf Schwierigkeiten stoßen. Außerdem haben einige Studien

⁶⁷ Persson, T.: *Do political institutions shape economic policy?* NBER Working Paper No. 8214 (Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2001).

⁶⁸ Ram, R.: „Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time series data“, in *American Economic Review*, Bd. 76(1), S. 191-203 (Nashville, 1986).

⁶⁹ UNDP: *Human Development Report 2002: deepening democracy in a fragmented world*, S. 81 (New York, UNDP).

⁷⁰ Sen, A.: „Work and rights“, in *International Labour Review*, Bd. 139(2), S. 119-128 (Genf, 2000). Siehe auch UNDP: *Human Development Report 2000: human rights and human development* (New York, UNDP); und Isham, J., Kaufmann, D. und Pritchett, L.: „Civil liberties, democracy, and the performance of government projects“, in *The World Bank Economic Review*, Bd. 11(2), S. 219-242 (Washington, DC., 1997).

⁷¹ Galli, R. und Kucera, D.: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, Diskussionspapier DP/145/2003 (Genf, Internationales Institut für Arbeitsfragen, 2003).

⁷² Sengenberger, W.: *Globalization and social progress: the role and impact of international labor standards* (Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, 2002).

⁷³ Rodrik, 1999, a.a.O.

darauf hingewiesen, daß selbst Länder mit einem relativ schwachen Rechtssystem große wirtschaftliche Erfolge aufweisen können⁷⁴.

47. Das Rechtssystem wird als ein wesentlicher Faktor in guter Staatsführung angesehen, sowohl als Hauptmittel für die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit als auch als Teil der staatlichen Verwaltung. Eine unberechenbare, ineffiziente oder korrupte Justiz ist ein wesentliches Hindernis für gute Staatsführung⁷⁵. Kostengünstige, effiziente und zugängliche Rechtssysteme werden als ein Schlüsselfaktor bei der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit, der Gewährleistung von politischen Rechten und von Eigentumsrechten und der Vermeidung von Korruption oder Mißbräuchen angesehen⁷⁶. Im neueren Schrifttum wird jedoch empfohlen, nicht nur auf formelle Institutionen wie Gerichte, sondern auch auf informelle Institutionen größere Gewicht zu legen⁷⁷.

c) **Handel und gute Staatsführung**

48. Im Zusammenhang mit der Staatsführung wird der Grad der Öffnung des Handels als eine sehr bedeutende Determinante des Wirtschaftswachstums angesehen, auch wenn die Folgen für die Einkommensverteilung und den Grad der Armut uneinheitlich sind⁷⁸. Der zunehmende Wettbewerb auf den Märkten als Folge offenen Handels schmälert den Gewinn, der aus Handelsbeschränkungen usw. gezogen werden kann (rent-seeking)⁷⁹. Die Beseitigung von Einfuhrquoten kann auch zu einem Abbau von Schmuggel, Bestechung und schwarzen Märkten führen. Geringere Sektorkonzentration im Export und die Nähe zu

⁷⁴ Posner, R.: „Creating a legal framework for economic development“, in *The World Bank Research Observer*, Bd. 13(1), S. 1-11 (Washington, DC., 1998).

⁷⁵ Messick, R.: „Judicial reform and economic development: a survey of the issues“, in *The World Bank Research Observer*, Bd. 14(1), S. 117-136 (Washington, 1999).

⁷⁶ North, 1990, a.a.O.

⁷⁷ Zum Beispiel Hewko, J.: *Foreign direct investment: does the rule of law matter?* Rule of Law Series, Working Paper No. 26 (Washington, Carnegie Endowment for International Peace, Apr. 2002); Upham, F.: *Mythmaking in the rule of law orthodoxy*, Rule of Law Series, Working Paper No. 30 (Washington, Carnegie Endowment for International Peace, Sept. 2002).

⁷⁸ Der Liberalisierungsprozeß in lateinamerikanischen Ländern ist umfassend analysiert worden. UNDP-ECLAC und Ganuza, E.. (Hrsg.): *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90* (Buenos Aires, Eudeba, UNDP, ECLAC, 2001); Morley, S.: *Poverty during recovery and reform in Latin America: 1985-1995*, Entwurf (Washington, DC., Interamerikanische Entwicklungsbank, 1997). Es wird die These aufgestellt, daß es „nur wenige überzeugende Beweise hinsichtlich der Auswirkungen des Handels auf die Einkommen oder dazu gibt, wie die Kausalität funktioniert“. Frankel, J. und Romer, D.: „Does trade cause growth“? in *American Economic Review*, Bd. 89(3), S. 379-399 (Nashville, 1999).

⁷⁹ Die Differenzierung bei Einfuhren und Ausfuhren ist jedoch ein weiterer Faktor, der berücksichtigt werden muß. Der Ausdruck „rent-seeking“ bezieht sich auf eine Form wirtschaftlichen Verhaltens, das auf das Vermeiden von Konkurrenz- oder Marktdruck abzielt, um Preisverzerrungen im eigenen Interesse im politischen Bereich herbeizuführen. „Rent“ ist im wesentlichen Einkommen, dem keine entsprechende Arbeit oder keine entsprechenden Investitionen im Marktsinne gegenüberstehen. Einkünfte in diesem Sinne ergeben sich aus der Manipulation des wirtschaftlichen Umfelds (z.B. Monopole, Einfuhr- und Handelsbeschränkungen, Subventionen usw.). Siehe Krueger, A.: „The political economy of the rent-seeking society“, in *American Economic Review*, Bd. 64(3), S. 291-303 (Nashville, 1974); Ades, A. und Di Tella, R.: „Rents, competition and corruption“, in *American Economic Review*, Bd. 89(4), S. 982-993 (Nashville, 1999).

den Hauptweltmärkten sind ebenfalls mit geringerer Korruption und stärkerer Rechenschaftspflicht in Zusammenhang gebracht worden⁸⁰.

49. Zollsenkungen können zwar eine Verringerung der Korruption und des nach leichten Gewinnen strebenden Verhaltens zur Folge haben, Öffnung muß jedoch auch Hand in Hand gehen mit einer Stärkung der institutionellen Kapazitäten. Andere entwicklungspolitische Maßnahmen wie Investitionen in Infrastruktur, Humankapital, Gesundheit und Sozialschutz sind möglicherweise nützlicher, um Korruption zu verhindern⁸¹. Außerdem ist die Öffnung der Märkte sowohl mit Herausforderungen als auch mit Chancen für die Sozialpartnerschaft verbunden. Da Handel treibende Länder in der Regel größere und besser funktionierende Regierungen haben, lautet eine Erklärung, daß sie das hohe Risiko einer Exposition in globalen Märkten dadurch kompensieren, daß sie ihre Bürger durch Sicherheitsnetze oder öffentliche Beschäftigung und durch Investitionen in die Stärkung der Institutionen und den Kapazitätsaufbau zu schützen trachten⁸².
50. Eine OECD-Studie kam 1996 im wesentlichen zu dem Ergebnis, daß sich ein Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und Nichteinhaltung der Vereinigungsfreiheit nicht nachweisen läßt⁸³. Eine neuere länderübergreifende Studie hat ziemlich eindeutige Ergebnisse dahingehend geliefert, daß stärkere Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsrechte mit höheren Fertigwaren-Gesamtexporten einhergehen (ein Ergebnis, das sich wahrscheinlich damit erklären läßt, daß viele Länder gleichzeitig schwache Rechte haben und kaum in die globalen Märkte integriert sind)⁸⁴. Die Autoren argumentieren, daß mögliche negative Auswirkungen stärkerer Rechte und einer stärkeren Demokratie durch die Löhne durch andere positive Auswirkungen, wie größere wirtschaftliche und soziale Stabilität, kompensiert werden können, was wiederum die Exportwettbewerbsfähigkeit fördert.
51. Es wird weithin anerkannt, daß der Handel neben Kapitalzuflüssen und Migration sich auf die ursprüngliche Faktorausstattung eines Landes (natürliche und personelle Ressourcen) und auch auf seine Produktivität auswirkt, indem innovative Technologien aus dem Ausland übernommen werden. Ein Land investiert in Humankapital, Technologie und Forschung und zieht entsprechende Investitionen an, wenn es sich durch qualitativ gute Institutionen, Rechenschaftspflicht, Transparenz und geringe Korruption auszeichnet. In dem vor kurzem veröffentlichten *World Trade Report* wird die Bedeutung einer offenen Volkswirtschaft für die Verbesserung von Effizienz und die Förderung von Wachstum unterstrichen⁸⁵.

⁸⁰ Bonglia, F., Braga de Macedo, J. und Busollo, M.: *How globalisation improves governance*, OECD Development Centre, Technical Paper No. 181 (Paris, OECD, 2001).

⁸¹ Larain, F. und Tavares, J.: *Can openness deter corruption?* LACEA-Konferenz, Entwurf (Rio de Janeiro, LACEA und Harvard University, 2000).

⁸² Rodrik, D.: „Why do more open economies have bigger governments?“ in *Journal of Political Economy*, Bd. 106(5), S. 997-1032 (Chicago, 1998).

⁸³ OECD: *Trade, employment and labour standards: a study of core workers' rights and international trade* (Paris, OECD, 1996).

⁸⁴ Kucera, D. und Sarna, R.: *International trade and freedom of association and collective bargaining rights: a bilateral gravity model approach*, Entwurf (Genf, Internationales Institut für Arbeitsfragen, Sept. 2003).

⁸⁵ WTO: *World Trade Report*, S. 89-100 (Genf, 2003).

d) **Rechenschaftspflicht, Transparenz und Institutionen**

52. Die Fäden, die die Untersuchungen über so unterschiedliche Fragen wie Demokratie und Handel verknüpfen, sind Rechenschaftspflicht, Transparenz und die Qualität der Institutionen. Rechenschaftspflicht und Transparenz sind in letzter Zeit in vielen Ländern untersucht worden, wobei ein enger Zusammenhang mit Effizienz festgestellt wurde, was vor allem in einem lokalen Zusammenhang sehr ausgeprägt sein kann⁸⁶. Der Überblick über die Sozialpartnerschaft in Teil II hat gezeigt, wie starke Institutionen der Sozialpartnerschaft durch Information, Koordination und Konsensbildung zu erfolgreichen sozioökonomischen Politiken beitragen können.
53. Schlecht funktionierende Institutionen können als ein wesentlicher Faktor angesehen werden, der einer guten Leitung von Regierungen, Unternehmen und anderen Institutionen entgegensteht. Die Korruption, eine bedeutende Art von Funktionsstörung, wird eingedämmt, wenn gefestigte demokratische Institutionen, hohe Rechenschaftspflicht und geringe Monopolmacht vorhanden sind. Daher betrachten viele den offenen Handel und Wettbewerbsmärkte als ein Mittel, die Kosten der Korruption zu steigern und ihren Nutzen zu verringern, wodurch eine bessere Staatsführung gefördert wird.
54. Korruption ist ein entscheidendes Hemmnis für Investitionen, Unternehmertum, Innovationen und sogar die Einführung technologischer Fortschritte⁸⁷. Sie behindert auch die Einhaltung von Rechten. Demokratische Systeme, parlamentarische Gewichte und Gegengewichte, politische Stabilität und Freiheit der Medien werden als Schlüsselemente für die Eindämmung von Korruption angesehen⁸⁸. Auch die Korruptionsanfälligkeit sollte in Betracht gezogen werden, beispielsweise wenn im öffentlichen Sektor niedrige Gehälter gezahlt werden.
55. Die meisten Untersuchungen über Transparenz und Rechenschaftspflicht konzentrieren sich auf Prozesse innerhalb der Regierung sowie die Existenz einer freien Presse. In neueren Abhandlungen über Staats- und Regierungsführung ist eine stärkere Beachtung der externen Rechenschaftspflicht gefordert worden⁸⁹. Dies legt nahe, daß es nützlich wäre, die Rolle, welche Gruppen wie Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften bei der Forderung nach Rechenschaftspflicht und Transparenz der Regierung spielen, einer näheren Betrachtung zu unterziehen⁹⁰. Dies kann auch eine Prüfung der Rechenschaftspflicht und Transparenz dieser Verbände nach sich ziehen, von denen viele – im Gegensatz zu den meisten nichtstaatlichen Organisationen – gesetzliche Berichterstattungspflichten

⁸⁶ Kaufmann, D., Kraay, A. und Mastruzzi, M.: *Governance matters III: governance indicators for 1996-2002* (Washington, DC., Weltbankinstitut, 2003), einsehbar unter <http://www.worldbank.org/wbi/governance>; Wade, R.: *Governing the market* (Princeton, Princeton University Press, 1990).

⁸⁷ Mauro, P.: „Corruption and growth“, in *The Quarterly Journal of Economics*, Bd. 110(3), S. 681-712 (Cambridge, 1995); Krueger, 1974, a.a.O.; North, 1990, a.a.O.

⁸⁸ Laporta et al. 1998, a.a.O.

⁸⁹ Kaufmann, 2003, a.a.O.

⁹⁰ Fukuda-Parr und Ponzio, 2002, a.a.O., S. 9, erwähnen eine Initiative zur partizipatorischen Vorbereitung und Überwachung von Haushaltsprozessen in Gebieten Indiens, die mit der Entdeckung begann, daß Arbeitnehmern sehr viel geringere Beträge gezahlt wurden als die, die die Kommunalbehörden den einzelstaatlichen Regierungen und der Zentralregierung in Rechnung stellten. Siehe auch UNDP: *Human Development Report 2002*, a.a.O.

haben. Mangelnde Transparenz in nichtstaatlichen Organisationen hinsichtlich ihrer Mitgliedschaft, Finanzierung und Rechenschaftspflicht ist ein wesentlicher Grund, weshalb Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen nicht gerne mit ihnen in einem Atemzug genannt werden wollen. Die von ihnen geschlossenen Gesamtarbeitsverträge sind oft öffentlich zugänglich, und der Verhandlungsprozeß selbst macht die angesprochenen Fragen und die erzielten Lösungen für die Allgemeinheit transparenter.

3. Mögliche nächste Schritte für die Arbeitsgruppe

- 56.** Die Übersicht über die Literatur über Fragen der Staats- und Regierungsführung hat mehrere weitere möglicherweise bedeutende Elemente zutage gefördert. Einige von ihnen wurden in der Arbeitsgruppe bereits ermittelt – das Ausmaß der Regulierung der Wirtschaft in verschiedenen Bereichen, das Pro-Kopf-Einkommen und seine Verteilung, fehlende Institutionen in Bereichen wie Konkurs, Versicherung und geistiges Eigentum (denen auch der soziale Dialog hinzugefügt werden könnte) sowie die Angemessenheit oder Unzulänglichkeit informeller Institutionen. Weitere Themen, die in der einschlägigen Literatur in letzter Zeit behandelt worden sind, sind die zunehmende Bedeutung der externen Rechenschaftspflicht, die Verknüpfung zwischen privater und öffentlicher Lenkung, Dezentralisierung, Lenkungsaspekte der Finanzierung für die Entwicklung, Gleichstellung der Geschlechter, Ethnizität und Technologie. Alle diese Themen dürften eine Prüfung im Rahmen der Staats- und Regierungsführung und der Sozialpartnerschaft verdienen.
- 57.** Während einige der Elemente guter Staats- und Regierungsführung grundlegende Entwicklungsprobleme widerspiegeln, sind andere viel eher eine Frage des politischen Willens und der Politikwahl. Die Sozialpartnerschaft kann entscheidend dazu beitragen sicherzustellen, daß die politischen Entscheidungen sowohl den Zwecken als auch den Mitteln der partizipatorischen Staats- und Regierungsführung dienen. Die Schaffung der Voraussetzungen, die es gestatten, das Potential der Sozialpartnerschaft voll auszuschöpfen, ist Bestandteil guter Staats- und Regierungsführung. Bürgerliche Freiheiten und Rechte, wie die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen, ermöglichen es den Sozialpartnern, zu existieren, an der Lenkung des Arbeitsmarkts mitzuwirken und zum Erreichen wirtschaftlicher und sozialer Ziele beizutragen.
- 58.** Weitere Voraussetzungen sind die Öffnung gegenüber der Weltwirtschaft und Rechtsstaatlichkeit, wie sie in leistungsfähigen und unbestechlicher Verwaltungen zum Ausdruck kommt. Dazu gehört ein gut funktionierendes, effizientes System von relevanten, gleichstellungsorientierten Gesetzen für alle Teile der Wirtschaft sowie eine unparteiische Rechtsdurchsetzung. Wenn der Staat mit der Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen seinen Teil dazu beiträgt, daß die Sozialpartner ihre Rolle spielen können, dann haben sie selbst Gelegenheit, in noch größerem Maß zu zeigen, wie die Sozialpartnerschaft zu einer wirklich guten Staats- und Regierungsführung beiträgt.

Genf, 15. Oktober 2003