

EDITORIAL

**Soziale Verantwortung
global gestalten**

Für weltweit agierende Unternehmen gehört das soziale und ökologische Engagement in Entwicklungs- und Schwellenländern zunehmend zur Unternehmensphilosophie. Die Corporate Social Responsibility (CSR) eines Unternehmens und die Einführung bzw. Einhaltung der international festgeschriebenen Sozialstandards in einem Zielland gehen jedoch nicht immer Hand in Hand. Auf diese Problematik haben wir u. a. im HWWI Update 01/07 am Beispiel Indiens hingewiesen. Wie können aber neben den privaten auch die öffentlichen Organisationen die soziale Verantwortung auf den internationalen Gütermärkten mittragen? Vor dem Hintergrund der anstehenden Reform des Vergaberechts im öffentlichen Beschaffungswesen, deren Prinzipien das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in einer Pressemitteilung vom 10. August behandelt, präsentiert der aktuelle Leitartikel die Voraussetzungen und konkrete Maßnahmen eines sozial verantwortlichen öffentlichen Einkaufs.

EL

IN DIESER AUSGABE

Beschaffungsrichtlinien behindern soziale Verantwortung des Staates Seite 1/2

Maßnahmenkatalog gegen Doping Seite 3

Wirtschaftsfaktor Kreativität Seite 4

Staatsverschuldung strategisch kommunizieren Beilage I/II

WELTHANDEL

Beschaffungsrichtlinien behindern soziale Verantwortung des Staates

Das Thema Sozial- und Arbeitsstandards gewinnt bei der öffentlichen Beschaffung zunehmend an Bedeutung. Wie kann die öffentliche Hand sicherstellen, dass die von ihr beschafften Produkte unter adäquaten Arbeitsbedingungen hergestellt werden und wie kann sie damit einen Beitrag zur deren Verbesserung leisten? Dies hat das HWWI in einem Gutachten im Auftrag der Senatskanzlei der Freien und Hansestadt Hamburg untersucht.

Von Matthias Busse und Gunnar Geyer

Die Forderung nach einer umfassenden Beachtung und Durchsetzung von grundlegenden Sozialstandards auf der gesamten Welt wird zunehmend von Konsumenten und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) geäußert. Neben den Aktivitäten der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sowie zahlreicher NGOs kann auch die öffentliche Hand im Rahmen ihres Beschaffungswesens die Durchsetzung von Sozialstandards forcieren. Die Frage, wie dies prinzipiell umgesetzt werden kann, ist Kern eines neuen HWWI-Gutachtens. Zentrales Anliegen war die Identifizierung der relevanten Standards, der betroffenen Produkte und der kritischen Länder bzw. Regionen sowie konkrete Politikempfehlungen. Angesichts der vielfältigen Erscheinungsformen von Sozialstandards ist es sinnvoll,

sich auf solche Mindeststandards zu konzentrieren, die international anerkannt und zugleich grundlegende Arbeitnehmer- und Menschenrechte darstellen. Die vier Kernarbeitsnormen der ILO erfüllen genau diese beiden Kriterien. Sie umfassen 1) die gewerkschaftliche Vereinigungsfreiheit – mit dem Recht zur Bildung von Organisationen und dem Recht auf kollektive Lohnfindung, 2) die Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit, 3) die Abschaffung von Kinderarbeit und 4) die Beseitigung von Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf. Konkretisiert werden diese Kernarbeitsnormen durch insgesamt acht Konventionen der ILO, jeweils zwei für die genannten vier grundlegenden Prinzipien (s. Tabelle). Bis August 2007 haben insgesamt 127 Länder alle acht Konventionen ratifiziert. Je-

Ratifizierung der ILO-Konventionen für Kernarbeitsnormen

ILO-Konvention	Anzahl der Länder, die die Konvention ratifiziert haben
Nr. 29 (Beseitigung von Zwangsarbeit)	172
Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit und Recht zur Bildung von Organisationen)	148
Nr. 98 (Kollektive Lohnfindung)	157
Nr. 100 (Gleiche Entlohnung für Männer und Frauen)	164
Nr. 105 (Abschaffung von Zwangsarbeit)	169
Nr. 111 (Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz)	166
Nr. 138 (Mindestalter für Beschäftigung)	150
Nr. 182 (Eliminierung der schlimmsten Formen von Kinderarbeit)	165

Quelle: ILO – International Labour Standards Database, Stand: August 2007.

doch ist in zahlreichen Ländern zwischen Ratifizierung und Umsetzung der ILO-Konventionen eine erhebliche Diskrepanz zu beobachten. Umfangreiche Verstöße liegen vor allem in zahlreichen asiatischen und afrikanischen Ländern vor. Ein einziger wesentlicher Verstoß gegen eine der vier Kernarbeitsnormen ist demnach prinzipiell ausreichend, um ein Land als kritisch zu kennzeichnen. Allerdings bestehen deutliche Unterschiede zwischen Ländern mit einem Verstoß, z. B. bei der rechtlichen Gestaltung der Vereinigungsfreiheit, und Staaten mit drei oder vier erheblichen Verstößen, die unter anderem schwerste Defizite bei der Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit aufweisen.

Bei der Identifizierung der kritischen Länder ist zu beachten, dass es in einigen Ländern Unternehmen gesetzlich und/oder praktisch gar nicht möglich ist, alle ILO-Kernarbeitsnormen einzuhalten. Es gibt Länder, die nicht alle ILO-Konventionen ratifiziert haben, weil dem politische und ideologische Gründe entgegenstehen. Dies betrifft z. B. China, wo es keine Vereinigungsfreiheit bzw. das Recht auf Bildung von Organisationen und das Recht auf kollektive Lohnfindung gibt. Deshalb Unternehmen zu diskriminieren, die in China produzieren oder von dort Vorprodukte beziehen, dürfte demnach weder angemessen noch bei der heutigen globalen Arbeitsteilung durchsetzbar sein.

Bisher existieren im Beschaffungswesen der Kommunen in Deutschland nur vereinzelt Auflagen zur Einhaltung von sozialen Kriterien bei der Herstellung von Produkten. Das hängt unter anderem damit zusammen, dass sich im öffentlichen Beschaffungswesen soziale Belange wegen der schwierigen Überprüfbarkeit nur schwer in die Vergabe von Aufträgen integrieren lassen. Selbst in den entwickelten Ländern, in denen z. B. die Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen außer Frage steht und deren Wirtschaft diese Normen vollumfänglich umgesetzt hat, bestehen für die öffentliche Hand rechtliche Beschränkungen (sogenannte vergabefremde Krite-

rien), die eine Vorgabe von Sozialstandards nur in engen Grenzen erlauben.

Vor diesem Hintergrund ist es von hoher Bedeutung, dass nur eine Änderung der Beschaffungsvorschriften die Möglichkeit bietet, in Zukunft auch sozial verantwortlich beschaffen zu können. Die Forderung nach Einhaltung ausgewählter sozialer Standards bei der Beschaffung sollte gesetzlich, am besten auf europäischer Ebene durch Anpassung der EU-Vergabekoordinierungsrichtlinie, verankert werden. Zudem ist zumindest teilweise zu vermuten, dass die Beschaffung nach sozialen Kriterien durch die fiskalisch richtigen Grundsätze der sparsamen Mittelverwendung und der Wirtschaftlichkeit und entsprechend der Auswahl des Anbieters mit dem günstigsten Angebot verhindert wird.

Zu beachten ist auch, dass in der Praxis der öffentlichen Beschaffung als Bieter nicht der primär für die Einhaltung von Sozialstandards verantwortliche Produzent sondern meistens der inländische Großhändler auftritt. Die Nichtberücksichtigung eines solchen Bieters wäre unter dem Aspekt der Zuverlässigkeit und Transparenz des Verfahrens nur dann möglich, wenn die Verletzung der ILO-Kernarbeitsnormen durch den Produzenten dem Bieter auch zugerechnet werden kann. Hinzu kommt, dass Verstöße gegen die grundlegenden Sozialstandards in fast allen Fällen in den Werken der Zulieferer auftreten. Entsprechend können multinationale Unternehmen zwar hinsichtlich der Einhaltung sozialer Standards zertifiziert sein, in der gesamten Lieferkette – die bei komplexen Produkten ohnehin kaum nachzuverfolgen ist – kann es dennoch zur Nichteinhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen kommen. Ein

HWWI GUTACHTEN

M. Busse et al. (2007). Sozial verantwortliche Beschaffung der öffentlichen Hand – Überblick über und Bewertung relevanter Sozialstandards unter besonderer Berücksichtigung der ILO-Kernarbeitsnormen. Download unter www.hwwi.org (Leistungen, Gutachten).

Beispiel hierfür wäre der sozial und ökologisch unverantwortliche Bergbau zur Gewinnung von Rohstoffen (Coltan- bzw. Tantal) in Kongo als Anfang der Lieferkette der Computer- und Mobiltelefonindustrie.

Ein möglicher Ansatz zur Einhaltung von grundlegenden Sozialstandards bei der Beschaffung könnte in der Produktqualität liegen, da teurere Anbieter mit dem Verweis auf eine höhere Produktqualität ausgewählt werden können. Hierbei wird argumentiert, dass mit zunehmender Produktqualität die Wahrscheinlichkeit abnimmt, dass grundlegende Arbeitnehmerrechte bei der Herstellung dieses Produktes verletzt werden. Zwar ist diese Argumentation auf den ersten Blick nachvollziehbar, sie lässt jedoch außen vor, dass auch bei qualitativ besonders hochwertigen Gütern eine Verletzung von elementaren Sozialstandards vorliegen kann. Entscheidend ist nicht die Produktqualität, sondern vielmehr der Arbeitsprozess hinsichtlich der Einhaltung der ILO-Kernarbeitsnormen. Dies betrifft vor allem Tätigkeiten, die recht einfach erlernbar und auszuführen sind. Beispielsweise können Kinder auch in der Herstellung von besonders hochwertigen Teppichen eingesetzt werden. Kinderarbeit muss nicht auf das untere oder mittlere Qualitätssegment beschränkt bleiben.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass nur eine Änderung der Beschaffungsrichtlinien die Möglichkeit bietet, in Zukunft auch sozial verantwortlich beschaffen zu können. Die Forderung nach Einhaltung ausgewählter sozialer Standards bei der Beschaffung sollte auf europäischer Ebene in Form einer EU-Norm verankert werden. Als Ausgangspunkt würde sich der Standard der BSCI (Business Social Compliance Initiative) wegen seiner europäischen Verbreitung anbieten. Sofern praktikabel, müssen Vorprodukte bzw. die Zertifizierung der Lieferkette einbezogen werden. Der Geltungsbereich sollte auf alle öffentlichen Beteiligungen, privatisierte – ehemals öffentliche Unternehmen – und alle anderen Formen öffentlich-rechtlicher Organisationen ausgedehnt werden.

Maßnahmenkatalog gegen Doping

Doping hat sich zu einem flächendeckenden Phänomen ausgeweitet. Der Imageschaden für den Sport ist groß. Schwindendes Zuschauerinteresse, eine eingeschränkte Berichterstattung in den Medien und der angekündigte Rückzug von Sponsoren gefährden den Profisport und dessen Finanzierung. Die bevorstehende Rad-Straßenweltmeisterschaft in Stuttgart und die Olympischen Spiele in Peking werden richtungweisend für die Zukunft des Sports in den nächsten Jahren und Jahrzehnten sein. *Von Henning Vöpel*

In der Öffentlichkeit wird derzeit diskutiert, welches die geeigneten Maßnahmen gegen Doping sind und wie Medien, Sponsoren und Politik angemessen auf Doping reagieren sollten. Zumeist werden stärkere Kontrollen und höhere Sanktionen gefordert. **Doch Maßnahmen, die ausschließlich am Athleten ansetzen, greifen zu kurz, weil sie wesentliche Ursachen des Dopingproblems unberücksichtigt lassen.** Entgegen aller öffentlichen Anti-Doping-Rhetorik ist es nicht zuletzt das mangelnde Aufklärungsinteresse vieler Sportfunktionäre, welches dazu führt, dass das Dopingproblem nicht so konsequent angegangen wird, wie es möglich und notwendig wäre. Zwar ist es richtig, dass ein dopingfreier Sport im Interesse aller Beteiligten liegt, doch gilt dies nicht unbedingt auch für den Weg dorthin. Denn Sportverbände konkurrieren miteinander um Zuschauer, Medienpräsenz und Sponsorengelder. Allzu viele Dopingfälle aber, die an das Licht der Öffentlichkeit gelangen, können zu Imageverlusten und in der Folge zu geringeren Vermarktungschancen führen.

Dem Dopingproblem liegen vielfältige Ursachen zugrunde. Es ist daher notwendig, alle Akteure des Sports – Athleten und Funktionäre wie gleichermaßen Medien, Sponsoren und Politik – in die Maßnahmen gegen Doping einzubeziehen. **Das derzeitige Anti-Doping-System weist aus ökonomischer Sicht entscheidende Mängel auf. Es kommt darauf an, die Interessen der beteiligten Akteure zu entflechten und bestehende Fehlanreize auf allen Ebenen zu beseitigen.** Die im Folgenden vorgeschlagenen Maßnahmen können dazu beitragen, den Kampf gegen Doping effektiver zu gestalten.

Den Sport aus der Dopingfalle befreien: Der Sport befindet sich in einem Zustand

kollektiven Dopings. Jeder Versuch eines Einzelnen, auf Doping zu verzichten, führt aufgrund des Wettbewerbsnachteils zu dessen Verdrängung aus dem Spitzensport. Doping wird zu einer individuell rationalen Strategie. Es bedarf exogener Institutionen, Regeln und Mechanismen, um die Athleten aus ihrem „Gefangenendilemma“ zu befreien.

Glaubwürdigkeit zurückgewinnen: Glaubwürdigkeit und Fairness sind die Voraussetzung für jeden sportlichen Wettbewerb. Umgekehrt ist die Erwartung, einem fairen Wettbewerb ausgesetzt zu sein, notwendig für die Bereitschaft eines Sportlers, sich selbst auch fair zu verhalten. Je größer die Anzahl der gedopten Konkurrenten ist, desto höher sind die individuellen Kosten von Fairness. Dieser Mechanismus impliziert eine sich selbst verstärkende Dynamik, die am Ende zu kollektivem Doping führen kann. Nur durch ein konsistentes und anreizkompatibles Anti-Doping-System, das den Athleten einen fairen Wettbewerb und der Öffentlichkeit einen gerechten Sieger garantiert, kann es gelingen, verlorene Glaubwürdigkeit zurück zu gewinnen.

Doping sanktionieren, nicht Dopingaufklärung: Der Ausstieg der öffentlich-rechtlichen Sender aus der Live-Berichterstattung der Tour de France, der Rückzug von Sponsoren oder die von der Politik erwogene Absage der Straßenweltmeisterschaft in Stuttgart setzen genau die falschen Anreize, indem eine erfolgreiche Dopingaufklärung sanktioniert statt honoriert wird. Dies kann Funktionäre anderer Sportverbände davon abhalten, Dopingfälle offenzulegen.

Institutionelle Trennung von Sportvermarktung und Dopingaufklärung: Funk-

tionäre sehen sich in ihren Aufgaben, den Sport bestmöglich zu vermarkten und gleichzeitig Doping aufzuklären, einem Zielkonflikt gegenüber, denn jeder bekannt werdende Dopingfall reduziert die Vermarktungschancen. Die Vermarktung des Sports und die Aufklärung von Doping sollten aus diesem Grund institutionell strikt voneinander getrennt werden.

Internationale Harmonisierung von Dopingbestimmungen: Kein Verband oder Land will sich im sportlichen Erfolg durch einseitige Anti-Doping-Maßnahmen gegenüber anderen Verbänden oder Ländern freiwillig schlechter stellen. Aus diesem Grund ist eine internationale Harmonisierung der Dopingbestimmungen notwendig, um aus einseitigen Anti-Doping-Maßnahmen resultierende Wettbewerbsnachteile zu beseitigen.

Schaffung einer unabhängigen Kontrollinstanz und Sportgerichtsbarkeit: Die internationale Harmonisierung der Dopingbestimmungen legt die Schaffung einer unabhängigen Kontrollinstanz und Sportgerichtsbarkeit nahe. Diese regelt einheitlich die Dopingkontrollen und die Sanktionierung von Dopingvergehen. Die Mitgliedschaft im Internationalen Olympischen Komitee (IOC) und die Teilnahme an Olympischen Spielen können an die Abtretung der diesbezüglichen Kompetenzen der nationalen Verbände an eine internationale Anti-Doping-Organisation gekoppelt werden.

EMPFEHLENSWERTE LITERATUR

H. Vöpel (2006). Doping im Radsport als kollektives Gleichgewicht, *HWWI Research Paper*, 1-3. Download unter www.hwwi.org (Publikationen, HWWI Research).

Wirtschaftsfaktor Kreativität

Kreativität und Innovationen gewinnen zunehmend an Bedeutung für den ökonomischen Erfolg von Städten sowie Regionen. In einem neuen Kooperationsprojekt des HWWI mit dem Beratungsunternehmen PricewaterhouseCoopers werden die Ursachen und Konsequenzen der räumlichen Konzentration von wissensintensiven Wirtschaftsbereichen und des kreativen Sektors aus theoretischer und empirischer Perspektive für den Ostseeraum untersucht. Basierend hierauf werden Handlungsempfehlungen zur praktischen Ausgestaltung von Politikinstrumenten entwickelt. *Von Silvia Stiller und Jan Wedemeier*

Prognosen zufolge wird der kreative Sektor, zu dem Forschung und Entwicklung, Kultur, Kunst, Musik, Design sowie wissensbasierte Berufe in den Bereichen Gesundheit, Finanzen und Recht gehören, weiter expandieren. Kreativität stellt somit einen wichtigen Wirtschaftsfaktor dar (vgl. KEA European Affairs, 2006). Besondere Bedeutung hat dieser Wirtschaftsfaktor für die Entwicklung von Städten. Analysen zum Zusammenhang zwischen Kreativität und regionaler Entwicklung sind in jüngerer Zeit durch die Arbeiten des amerikanischen Ökonomen Richard Florida inspiriert worden, der die Bedeutung von „Talent“, „Technologie“ und „Toleranz“ für die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Städten herausstellt. Seine zentrale Hypothese ist, dass Städte, in denen diese „3 T's“ gefördert werden, kreative Menschen anziehen, die die Entwicklung des kreativen Sektors stärken und möglicherweise einen sich selbstverstärkenden Wachstumsprozess auslösen.

Studien zeigen, dass kreative Städte sich durch „Vielfalt“ auszeichnen, d. h. ihre Differenzierung nach Alter, Herkunft, Religion, Sexualität, Bildung etc. Weil kreative Menschen offenbar Städte mit großer Vielfalt bevorzugen, trägt insbesondere der Standortfaktor „Vielfalt“ zur Entwicklung des kreativen Sektors – der wissensbasierten Dienstleistungen und der forschungsintensiven Industrien – bei.

Weltweit berücksichtigen bereits zahlreiche Städte – wie Graz, London, Toronto und San Diego – Richard Floridas Ergebnisse zu „Kreativen Städten“ in ihrer prakti-

schon Stadtentwicklungspolitik. So gibt es beispielsweise seit 2007 für die Stadt Graz den „Creative Graz Award“, für den sich selbstständig Erwerbstätige – Freiberuflerinnen, Ein-Personen-Unternehmen, kleine und mittelständische Unternehmen sowie Großunternehmen – mit ihren Projekten bewerben können. Auch in Hamburg werden Überlegungen zum Wachstumsfaktor Kreativwirtschaft im Zusammenhang mit den Perspektiven für die Stadtentwicklung diskutiert. Die GAL-Bürgerschaftsfraktion greift die Thesen Floridas in ihrem Konzept der „Kreativen Stadt“ auf, welches sie als Leitbild für die Metropolregion Hamburg unterstützt. Und der Hamburger Senat setzt auf die Strategie „Talentstadt Hamburg“, um dem potentiell an Bedeutung gewinnenden Fachkräftemangel in der Hansestadt entgegen zu wirken.

Allerdings ist das Konzept Richard Floridas nicht ganz unumstritten. Seine Kritiker stellen heraus, dass: 1) Humankapital insgesamt und nicht ausschließlich das kreative Humankapital bedeutsam für das Wirtschaftswachstum ist; 2) überwiegend innovative Eliten durch eine Stadtentwicklungspolitik à la Florida gefördert werden; 3) ein „One-Size-Fits-All“-Ansatz im globalen Maßstab nicht sinnvoll ist, weil sich Regionen in unterschiedlichen Entwicklungsstadien befinden; 4) nicht nur die Kreation von Ideen (Invention) für den regionalen Erfolg bedeutsam ist, sondern auch unternehmerische Initiative, die Ideen marktfähig macht (Innovation).

Die aktuelle Diskussion zeigt, dass die Bedeutung von Kreativität für die Stadt-

entwicklung einerseits ein aktuelles Forschungsthema ist und andererseits bereits hohe Praxisrelevanz erlangt hat. Im Rahmen des Projektes „Kreative Städte im Ostseeraum“, welches im HWWI-Kompetenzbereich „Hamburg und regionale Entwicklungen“ angesiedelt ist, werden Forscher des HWWI in Zusammenarbeit mit PricewaterhouseCoopers wissenschaftliche Analysen zur Thematik durchführen. Diese Analysen werden sich auf den Ostseeraum, einen besonders vielfältigen Wirtschaftsraum, beziehen. Basierend auf den Ergebnissen dieser Analysen werden Handlungsempfehlungen für regionale Entwicklungsstrategien abgeleitet. Damit sollen wirtschafts- und regionalpolitische Empfehlungen mit hoher Praxisrelevanz entwickelt werden, welche die Entfaltung der kreativen und innovativen Potentiale der Regionen im Ostseeraum fördern.

Weitere Auskunft unter stiller@hwwi.org.

LITERATUR

Bräuninger, M. und Stiller, S. (2005): Europas Beste – Vorbilder für deutsche Metropolen im Standortwettbewerb, HWWI-Studie in Kooperation mit der HypoVereinsbank.

Download unter: <http://www.hwwi.org> (Kompetenzbereiche, Hamburg und regionale Entwicklungen, Regionen im Standortwettbewerb, Projekt „Hamburg im internationalen Standortwettbewerb“).

Florida, R. (2004): *Cities and the Creative Class*, Routledge.

KEA European Affairs (2006): *The Economy of Culture in Europe*, Study prepared for the European Commission.