

Die gute Unternehmensführung wird in der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit immer wichtiger

Die gute Unternehmensführung, die sogenannte Corporate-Governance, gehört seit Ende der 1990er-Jahre zu den Themen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung. Die letzten Finanz- und Wirtschaftskrisen haben die Bedeutung dieses Ansatzes untermauert. Die Einhaltung von Corporate-Governance-Standards dämmt finanzielle Risiken ein und stärkt die soziale und ökologische Nachhaltigkeit der Wirtschaft. Deshalb baut das Staatssekretariat für Wirtschaft die Zusammenarbeit mit der International Finance Corporation, dem Privatsektor-Arm der Weltbank, aus.



Beim Latin American Corporate-Governance Roundtable 2011 kamen Entscheidungsträger, Börsenvertreter, Regulatoren, Institute und Privatsektorvertreter aus 16 Ländern zu einem Austausch zusammen.

Foto: SECO

Lukas Schneller

Stv. Leiter Ressort Privatsektorförderung, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Gisela Roth

Ressort Privatsektorförderung, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Eva-Maria Tschannen

Ressort Privatsektorförderung, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Nadja Meier

Ressort Internationales Wirtschaftsrecht, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Bern

Corporate-Governance ist – vereinfacht ausgedrückt – das System, durch welches Unternehmen geführt und kontrolliert werden. Sie kann als Pendant zu Good Governance im öffentlichen Sektor betrachtet werden. Obwohl dies auf den ersten Blick nicht offensichtlich scheinen mag, hat Corporate-Governance in der wirtschaftlichen Entwicklung und Zusammenarbeit aufgrund der Wirkung auf Wachstum und Armutsreduktion einen wichtigen Stellenwert:¹

- Es besteht eine positive Beziehung zwischen guter Unternehmensführung und Firmenwachstum, was sich positiv auf die Schaffung von Arbeitsplätzen im Privatsektor auswirkt.
- Gute Unternehmensführung schafft Investitionsmöglichkeiten für internationale sowie lokale Investoren und fördert die Bildung eines lokalen Kapitalmarktes. Dies erhöht den Zugang zu Kapital für kleinere und mittlere Unternehmen.
- Mit guter Unternehmensführung reduziert sich die Anfälligkeit auf Krisen aufgrund von internen oder externen Einflüssen. Sie trägt damit zu einem

stabileren Finanzsektor bei. Dies widerspiegelt sich auch in den Arbeiten des Financial Stability Board (FSB)², wo die OECD-Grundsätze der Corporate-Governance (siehe *Kasten 1*) einer der zwölf Kernstandards für solide Finanzsysteme sind.

- Schliesslich korreliert eine gute Unternehmensführung positiv mit wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Nachhaltigkeit. Umgekehrt bedeutet dies, dass sich ein schlecht geführtes Unternehmen tendenziell auch ungenügend für die Umsetzung von Sozial- und Umweltnormen engagiert.

Diese Wirkungskette lässt sich zusätzlich anhand konkreter, auf Projekterfahrung basierender Resultate untermauern. Von 2005 bis 2013 unterstützte das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) in Zusammenarbeit mit der International Finance Corporation (IFC)³ die Entwicklung von 76 Gesetzgebungen im Bereich der Corporate-Governance in 24 Ländern und trug dabei Investitionen im Umfang von rund 3,4 Mrd. US-Dollar

mit. Entsprechend verbesserte sich Aserbaidshan im Doing-Business-Ranking von IFC und Weltbank in der Unterkategorie «Schutz der Investoren» zwischen 2008 und 2013 vom 110. auf den 22. Platz. Die damit verbundenen zusätzlichen Investitionen beliefen sich auf rund 138 Mio. US-Dollar.

Jüngste Krisen unterstreichen die Relevanz des Ansatzes

Die Förderung des Privatsektors spielt in der wirtschaftlichen Entwicklung eine zentrale Rolle. Mit Blick auf ein nachhaltiges Wirtschaften stellt sich jedoch die Frage nach der guten Unternehmensführung. Die Unterlassungen und Verfehlungen in diesem Bereich zählen zu den am häufigsten angeführten Gründen für die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise. Diese hatte zwar ihren Ursprung in den entwickelten Ländern. Sie zeigte aber – wie schon die Krisen in den 1990er-Jahren in Lateinamerika oder Asien – die globalen und systemischen Folgen auf das Wirtschaftssystem von schlechter Unternehmensführung im Privatsektor auf. Wie sich etwa im Arabischen Frühling manifestierte, ist der Begriff Privatsektor mancherorts zu einem Synonym von Günstlingswirtschaft geworden. In breiten Bevölkerungsteilen fehlt das Vertrauen in den Privatsektor als positive Kraft zur Gestaltung der Zukunft noch immer.

Deshalb ist es entscheidend, nicht nur die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor auszubauen, sondern gleichzeitig darauf hinzuwirken, dass dessen Integrität gestärkt wird.

Die Frage der guten Unternehmensführung betrifft heute nicht nur börsennotierte Grossfirmen. Der Bedarf für eine Professionalisierung der Gouvernanzstrukturen zeichnet sich auch bei Mikrofinanzinstituten und Familienbetrieben ab. Zur Gewinnung von privaten Investoren orientieren sich staatliche Unternehmen, welche oftmals grundlegende Dienstleistungen erbringen, zunehmend an international anerkannten Corporate-Governance-Standards. Trotz offener Fragen zu diesem Referenzrahmen, der durch die entwickelten Länder erstellt wurde, bleiben die OECD-Standards für aufstrebende Märkte ein wichtiger Massstab. Dies zeigt sich am Beispiel Kolumbiens: Der Entscheid vom Mai 2013 der OECD zur Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit Kolumbien sendet auch ein positives Signal für die Region, die Rahmenbedingungen im Bereich der Unternehmensführung zu stärken (siehe *Kasten 1*). Gleichzeitig wird das Land bei der Umsetzung des Programms von Seco und IFC profitieren.

Drei neue Programme für gute Unternehmensführung

In Lateinamerika, Ostasien und in Afrika unterstützt das Seco drei neue regionale Corporate-Governance-Programme, welche von der IFC umgesetzt werden. Sie umfassen mit Peru, Kolumbien, Vietnam, Indonesien, Ghana und Südafrika einige der bilateralen Schwerpunktländer des Seco. Die drei Regionen weisen unterschiedliche Entwicklungsstadien im Bereich Unternehmensführung auf. Durchschnittlich gesehen ist Asien am weitesten fortgeschritten, gefolgt von Lateinamerika und Afrika. Allerdings bestehen innerhalb der Regionen sehr grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. So ist zum Beispiel Südafrika bereits sehr weit fortgeschritten und gilt als regionales Vorbild, vergleichbar mit den OECD-Standards. Gleichzeitig bietet das Heranwachsen von lokalen Finanzzentren – wie in Ghana, Kenia oder Nigeria – eine Gelegenheit, der Umsetzung von Corporate-Governance-Standards Nachdruck zu verleihen. Der Referenzrahmen für die Umsetzung der drei regionalen Programme sind die OECD-Grundsätze der Corporate-Governance.

Die Probleme im Bereich der Unternehmensführung in den drei Regionen sind trotz ihrer unterschiedlichen Ausprägung in den einzelnen Ländern vergleichbar. So

Kasten 1

OECD-Grundsätze für Corporate-Governance von Unternehmen

Die Grundsätze beinhalten Empfehlungen zu folgenden Bereichen:

- I. Sicherung der Grundlagen eines wirksamen Corporate-Governance-Rahmens (z. B. Autorität, Integrität und Ressourcen der Regulierungs- und Aufsichtsorgane);
- II. Aktionärsrechte und Schlüssel-funktionen der Kapitaleigner;
- III. Gleichbehandlung der Aktionäre;
- IV. Rolle der verschiedenen Unternehmensbeteiligten bei der Unternehmensführung;
- V. Offenlegung und Transparenz;
- VI. Pflichten des Aufsichtsorgans eines Unternehmens.

Siehe www.oecd.org/corporate/oecdprinciplesofcorporategovernance.htm.

Kasten 2

Wie werden die OECD-Standards in den Schwellen- und Entwicklungsländern umgesetzt?

Die Corporate-Governance-Programme der IFC stützen sich auf die 1999 veröffentlichten *Grundsätze zur Corporate-Governance* der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Die Grundsätze bilden den Massstab für die von der Weltbank vorgenommene Prüfung der Regulierung und der Praktiken eines Landes im Rahmen der *Reports on the Observance of Standards and Codes (Roscs)*. Deren Ergebnisse dienen als Grundlage für die Festlegung der Programmaktivitäten der IFC.

Die Schweiz unterstützt als Mitglied des Corporate-Governance-Komitees die Umsetzung dieser Grundsätze und der *OECD-Leitsätze der Corporate-Governance* für staatseigene Unternehmen mit dem «Outreach»-Programm in Lateinamerika, im Mittleren und Nahen Osten, in Asien und in Eurasien. An runden Tischen werden mit den Regulatoren insbesondere Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen im Bereich der Unternehmensführung diskutiert.

Diese Erfahrungen mit der Umsetzung der OECD-Standards in Schwellen- und Entwicklungsländern bringen wesentliche Erkenntnisse für die 2014/2015 laufende Überarbeitung der Grundsätze und der Leitsätze. An den ersten Diskussionen im Frühling 2014

haben insbesondere die Weltbank, die Schwellenländer des FSB (u. a. Indonesien und Südafrika) und Kolumbien ihre Anliegen sehr aktiv eingebracht. Die Schweiz engagiert sich auch dafür, dass die Standards für die Umsetzung in unterschiedlichen juristischen, wirtschaftlichen und kulturellen Kontexten flexibel und ergebnisorientiert bleiben.

Zudem haben die Schwellen- und Entwicklungsländer ein Interesse an der Mitwirkung bei der Überarbeitung und der Anwendung der Standards, weil deren Umsetzung beim OECD-Beitrittsprozess im Bereich der Corporate-Governance geprüft wird. So wird die OECD im Herbst 2014 im Rahmen des im Oktober 2013 lancierten Beitrittsprozesses von Kolumbien mit dessen Regulierungsstellen eine erste Bestandsaufnahme der regulatorischen Situation erstellen. Dabei werden auch die laufenden und geplanten Massnahmen im Hinblick auf eine grössere Kompatibilität mit den Corporate-Governance-Grundsätzen besprochen. In enger Zusammenarbeit mit Kolumbien unterstützt die OECD die Entwicklung der Regulierungsprojekte insbesondere durch die Vermittlung von entsprechendem Wissen. Sie wirkt damit auf eine gezielte Umsetzung der Standards hin.

fehlen teilweise gesetzliche Grundlagen, oder sie sind lückenhaft (z. B. in Bezug auf die Offenlegung von Informationen, Mandat/Ernennung von Verwaltungsräten und Nachfolgeregelungen). In manchen Ländern werden bestehende gesetzliche Rahmenbedingungen ungenügend umgesetzt oder überwacht. Zudem fehlt es in einigen Institutionen, welche mit Corporate-Governance-Standards arbeiten, an den notwendigen Kapazitäten oder am Wissen zu deren Umsetzung. Auf Unternehmensebene sind vielerorts die Bedeutung und die Vorteile einer guten Unternehmensführung noch zu wenig bekannt. Das gilt auch für die damit verbundenen Chancen, wie einen besseren Zugang zu Kapital, Effizienzgewinne in der Führung des Unternehmens oder mehr Nachhaltigkeit.

Ganzheitlicher Ansatz, modularer Aufbau

Die Programme verfolgen einen ganzheitlichen Ansatz. Sie werden in vier Bereichen umgesetzt, welche modular den Bedürfnissen entsprechend verwendet werden können:

Verbesserung des regulatorischen Rahmens: Wo Gesetze noch nicht existieren, sind diese auszuarbeiten. Wo die Umsetzung bestehender Gesetze ungenügend ist, sind Hilfestellungen zu leisten. Hier steht die Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Sektor (z. B. Regierung, Regulator) oder mit Börsen im Zentrum.

- *Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen für Corporate-Governance-Standards*, z. B. durch die Stärkung von Institutionen, welche bereits Analysen und Trainings für Unternehmen im Bereich der Unternehmensführung anbieten, wie Institute für Verwaltungsräte, Beratungsunternehmen oder Universitäten.
- *Interventionen bei Unternehmen*, insbesondere Familienbetrieben sowie nicht börsenkotierten Firmen. Diese sind kostenpflichtig und sollen einen Nachahmereffekt erzielen.
- *Sensibilisierung der betroffenen Akteure*, um deren Wissen und Bewusstsein für das Thema zu stärken.

Bei der Wirkungsmessung des Programms werden die Anzahl der regulatorischen Verbesserungen, die mobilisierten wirtschaftlichen Investitionen und die Leistungen der unterstützten Unternehmen berücksichtigt. Die Schaffung von Arbeitsplätzen wird in einem Pilotverfahren ebenfalls ex post aufgezeichnet.

Lokale Nachfrage nach Corporate-Governance steigern

Die Erfahrungen mit früheren Projekten haben gezeigt, dass sich mit der Schaffung von lokalen Kapazitäten (d. h. der lokalen Verankerung des Wissens bei privaten Dienstleistern oder anderen Mitinteressierten) die Nachhaltigkeit eines Projekts verbessert. Dies wird deshalb ein Schwerpunkt der drei regionalen Programme sein. Die lokale Verankerung des Wissens und der Bedeutung von guter Unternehmensführung hängt stark von der Nachfrage ab. Daher kommt der Sensibilisierung der verschiedenen Akteure – wie der Zivilgesellschaft, der Medien, der Wissenschaft, des Regulators oder der Institute für Verwaltungsräte – ein hoher Stellenwert zu. Oft sehen die Unternehmen die damit verbundenen Chancen wie bessere Finanzierungsbedingungen oder bessere operationelle Resultate (noch) nicht. Dabei hat sich bisher klar gezeigt, dass Investoren einen grossen Wert auf die Einhaltung von Corporate-Governance-Standards legen und dass die soziale und ökologische Nachhaltigkeit der Wirtschaft gestärkt werden. Auch finanzielle Risiken lassen sich mit guter Unternehmensführung eindämmen.

Ziel: Armutsreduktion durch Schaffung von Arbeitsplätzen

Die entwicklungspolitische Berechtigung von guter Unternehmensführung ergibt sich auch vor dem Hintergrund einiger wichtiger Trends, welche sich in den letzten Jahren akzentuiert haben. Zum einen spielen private und marktbasierte Investitionsprozesse in Entwicklungsmodellen eine weitaus wichtigere Rolle, als dies noch vor einigen Jahren der Fall war. Das bedeutet eine Abkehr von einem staatlich dominierten Entwicklungsmodell, welches die Wirtschaft oder die Investitionsprozesse direkt zu steuern versuchte. Zum anderen räumt die Diskussion zur Klima- und Entwicklungsfinanzierung – etwa im Rahmen der Nachhaltigkeits- und Entwicklungsziele nach 2015 – der Mobilisierung von privatem Kapital und der Etablierung von Partnerschaften mit dem Privatsektor einen immer wichtigeren Platz ein. Dies beruht auf der Feststellung, dass nachhaltige Armutsreduktion primär über Arbeitsplätze stattfindet, welche hauptsächlich vom Privatsektor geschaffen werden. Gute Unternehmensführung trägt dazu bei, die positive Dynamik des Privatsektors in diesem Entwicklungsprozess zu stärken. ■

Kasten 3

Kolumbien: Synergien zwischen dem Programm und dem OECD-Beitritt

Aus dem Beitrittsprozess Kolumbiens ergeben sich gewisse Synergien mit dem geplanten Lateinamerika-Programm. So messen das Programm und die Prüfung der OECD auf regulatorischer Ebene die Situation des Landes im Vergleich zu den OECD-Standards. Zudem fokussiert das Programm auf Unternehmensebene auf staatseigene Unternehmen sowie auf Familienbetriebe. Gerade bei den Staatsunternehmen bietet der Beitrittsprozess wiederum eine wichtige Informationsquelle, auf die sich das Programm abstützen wird. Das Beispiel zeigt ebenfalls, wie das Seco das Wissen aus Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftlichen Fachdiensten, welche die Schweiz bei der OECD vertreten, beim Thema Unternehmensführung bündeln kann.

1 Siehe z. B. Corporate Governance and Development, Focus 10, Claessens und Yotuglu, Global Corporate Governance Forum, IFC, 2012.

2 Das Financial Stability Board, angesiedelt bei der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich, koordiniert die Arbeiten seiner Mitgliedstaaten sowie internationaler Gremien im Bereich der Finanzmarktregulierung und -aufsicht.

3 Internet: www.ifc.org, Quick Links, Corporate Governance.