

E-PAPER



# Auf der Suche nach Politikkohärenz

Die Infrastrukturberatung  
der OECD im Kontext  
nachhaltiger Entwicklung

**MOTOKO AIZAWA UND WALERIA SCHÜLE**

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, November 2016

# Auf der Suche nach Politikkohärenz

## Die Infrastrukturberatung der OECD im Kontext nachhaltiger Entwicklung

**Motoko Aizawa und Waleria Schüle**

*Bei dem hier vorliegenden Text handelt es sich um die im November 2016 angepasste deutsche Übersetzung des Vorworts von Barbara Unmüßig, Vorstand Heinrich-Böll-Stiftung und der Zusammenfassung (executive summary) der englischen Studie von Motoko Aizawa und Waleria Schüle: *In Search of Policy Coherence. Aligning OECD Infrastructure Advice with Sustainable Development*, Juni 2016, verfügbar unter: <https://www.boell.de/en/2016/06/08/search-policy-coherence-aligning-oecd-infrastructure-advice-sustainable-development>*

### **Inhaltsverzeichnis**

Vorwort	3
Zusammenfassung der Studienergebnisse	5
Forschungsfragen und Zusammenfassung der Ergebnisse	6
Zusammenfassung der Forschungsergebnisse zu den einzelnen Themenfeldern	10
Fazit und Empfehlungen	12
Die Autorinnen	14

# Vorwort

Am 1. Dezember 2016 wird Deutschland die Präsidentschaft der Gruppe der Zwanzig (G20) übernehmen und den G20-Gipfel am 7. und 8. Juli 2017 in Hamburg ausrichten. Nach 2015, dem Jahr der großen Entwicklungs- und Klimaabkommen, brauchen wir eine klare strategische Orientierung, um die Welt auf eine nachhaltige Zukunft auszurichten.

Die G20 hat die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) damit beauftragt, vertiefte Politikanalysen zu einer Vielfalt von Themen durchzuführen und daraus Empfehlungen an die G20 zu formulieren. Dieser Arbeitsauftrag umfasst auch Empfehlungen zur Infrastrukturpolitik. Die G20 geht davon aus, dass groß angelegte Investitionen in Infrastrukturprojekte nötig sind, etwa in die Energiegewinnung, das Verkehrswesen und die Wasserversorgung, um das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, Arbeitsplätze zu schaffen und die Entwicklung voranzutreiben.

In ihren anhaltenden Bemühungen, Kohärenz zwischen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik zu fördern, hat die Heinrich-Böll-Stiftung das Institute for Human Rights and Business (IHRB) damit beauftragt, die wichtigsten Auftragsarbeiten der OECD zur Beratung der G20 im Bereich Infrastrukturinvestitionen zu analysieren.

2015 war ein wichtiges Jahr für die internationale Gemeinschaft, die in mehreren multilateralen Foren nach Übereinkünften und Lösungen für systemische globale Herausforderungen suchte. Dazu gehörten der Addis-Abeba-Aktionsplan der dritten Internationalen Konferenz der Vereinten Nationen zur Entwicklungsfinanzierung im Juli, der UN-Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung im September, bei dem die globalen Nachhaltigkeitsziele verabschiedet wurden, und die UN-Klimakonferenz in Paris im Dezember, bei der das Pariser Klimaschutzabkommen unterzeichnet wurde.

Jeder dieser Gipfel trug seinen Teil dazu bei, die Handlungsfähigkeit des Multilateralismus wiederherzustellen und Wege aufzuzeigen, wie die Staaten der Welt einzeln und gemeinschaftlich die Klimaziele und eine weltweite nachhaltige Entwicklung in den kommenden Jahren erreichen können. Zum Beispiel hat sich die internationale Gemeinschaft das Ziel gesetzt, die globale Klimaerwärmung auf maximal 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen. Die Staaten müssen jetzt handeln, um dieses Ziel – oder besser noch das ambitioniertere Ziel von 1,5 °C – erreichen zu können.

Die OECD als beratende Institution für Investitions- und Entwicklungspolitik hat die Verpflichtung, ihre Empfehlungen an diesen globalen Zielen auszurichten. Aufgrund der besonderen Beziehungen zu ihren Mitgliedsstaaten und seit Kurzem auch zu den G20-Staaten hat die OECD eine besondere Vertrauensposition im System der Institutionen inne, die sich mit globaler Wirtschaftspolitik befassen. Gleichzeitig repräsentiert die OECD jedoch nicht alle Staaten der globalen Gemeinschaft; ihre 35 Mitglieder sind nur ein Teil der 193 UN-Mitglieder. Und auch wenn die OECD-Mitgliedsstaaten zu den wirtschaftlich am wei-

testen entwickelten Staaten der Welt zählen, müssen die Empfehlungen der OECD auch für jene acht G20-Mitglieder Geltung entfalten können, die keine OECD-Vollmitglieder sind.

Die Heinrich-Böll-Stiftung fordert die OECD dazu auf, ihren geballten politischen Einfluss darauf zu verwenden, für Kohärenz in Bezug auf Investitionen in nachhaltige Entwicklung zu sorgen. Die OECD unterhält eine privilegierte Beziehung mit der G20 und verfügt über eine besonders gewichtige Stimme in der globalen Debatte um Infrastrukturinvestitionen und -entwicklung. Wir rufen die G20-Entscheidungsträger/innen, nicht nur als Mitglieder und Unterstützer/innen des internationalen Konsenses, sondern auch als wichtige Entscheidungsträger/innen in nationalen und multilateralen Entwicklungsbanken dazu auf, Infrastrukturpolitik mit den Grundsätzen nachhaltiger Entwicklung in Einklang zu bringen. Um dies zu erreichen, müssen die OECD und ihre Mitgliedsstaaten die Kluft überwinden, die zwischen finanziellen und wirtschaftlichen Entscheidungen auf der einen und nachhaltiger Entwicklung auf der anderen Seite noch immer besteht. An dieser Stelle braucht es die Führungskraft Deutschlands, insbesondere während seiner G20-Präsidentschaft. In Zusammenarbeit mit denjenigen Institutionen, die wie die UN über eine weltumspannende Mitgliedschaft verfügen, müssen die OECD und die G20 Maßnahmen ergreifen, um den multilateralen Konsens für eine globale nachhaltige Entwicklung und zum Erreichen der Klimaziele umzusetzen und mit gutem Beispiel voranzugehen.

Barbara Unmüßig

Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

# Zusammenfassung der Studienergebnisse

## Ziel der Untersuchung

Infrastruktur spielt eine große Rolle in den Verhandlungen und Beschlüssen der Gruppe der Zwanzig (G20). Seit der Gründung der Arbeitsgruppe für Investitionen und Infrastruktur (IIAG) im Februar 2014 durch den sogenannten finance track der G20 als Verhandlungsforum der Finanzminister/innen und Notenbankgouverneur/innen sind Infrastrukturinvestitionen zum Kernthema der G20-Treffen geworden. Die G20 erhofft sich, dass groß angelegte Infrastrukturinvestitionen das Wirtschaftswachstum ankurbeln, Arbeitsplätze schaffen und damit generell die Entwicklung stimulieren werden. Auch 2016, unter der chinesischen G20-Präsidentschaft, stellte Infrastruktur eines der Kernthemen dar. Daneben stehen Investitionen, Handel und zum ersten Mal auch die neuen globalen Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen (SDG) im Mittelpunkt.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) besteht aus 35 Mitgliedsstaaten. Ihr Ziel ist es, politische Maßnahmen zu fördern, die zu Wirtschaftswachstum, Wohlstand und nachhaltiger Entwicklung führen. Sie ist ein wichtiger beratender Partner der G20, insbesondere im Bereich der Infrastrukturinvestitionen. Unter den internationalen Organisationen, die die G20 beraten, ist die OECD die sichtbarste und einflussreichste. Es gibt sogar Stimmen, die behaupten, dass sich die OECD zum "Quasi-Sekretariat" der G20 entwickelt habe. Auch wenn diese Einschätzung von OECD-Mitarbeiter/innen als „keineswegs zutreffend“ abgetan wird, investiert die OECD viel in die Zusammenarbeit mit der G20, nicht zuletzt durch eine großzügige Unterstützung der IIAG, der Arbeitsgruppe der G20, die sich mit Infrastruktur- und Investitionspolitik befasst.

Beide Organisationen, die G20 wie auch die OECD, spielen eine Schlüsselrolle im System der globalen Ordnungspolitik. In dieser Studie wird deshalb die OECD-Politikberatung an die G20 zum Thema Infrastrukturinvestitionen und -entwicklung in den Blick genommen. Dabei geht es insbesondere darum herauszufinden, ob diese Beratung den G20-Staaten hilft, ihre Bemühungen um nachhaltige Entwicklung auszubauen und ihre internationalen Verpflichtungen zur Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele zu erfüllen.

Zu diesem Zweck wird in dieser Studie eine Auswahl von Publikationen und Politikempfehlungen zu den Themen Infrastruktur und nachhaltige Entwicklung untersucht, die die OECD der G20 in den vergangenen Jahren vorgelegt hat<sup>[1]</sup>. Aus dieser Analyse werden Empfehlungen abgeleitet, die auch an andere Akteur/innen gerichtet sind, die die G20-Arbeit beobachten oder beraten.

**1** Zu den analysierten Dokumenten vgl. die englischsprachige Langversion der Studie (Fußnote 1), S. 56ff

## Methodik

Die Studie basiert auf 14 Kerndokumenten der OECD zum Thema Infrastrukturentwicklung und auf vier Publikationen aus dem Themenbereich der nachhaltigen Entwicklung. Die Auswahl dieser Dokumente erfolgte über eine Reihe von Filterkriterien (thematische Schwerpunkte, Art der Publikation, Zielgruppe, Veröffentlichungsjahr etc.), die auf die Datenbank relevanter Dokumente angewendet wurden. Anschließend analysierten die Autorinnen die ausgewählten Dokumente im Hinblick auf die fünf Dimensionen der Politikkohärenz, die die OECD in einer aktuellen Empfehlung zur Förderung nachhaltiger Entwicklung selbst entwickelt hat<sup>[2]</sup>. Zusätzlich untersuchten sie vier thematische Schwerpunkte in der Infrastrukturberatung der OECD und untersuchten diese einzeln: Investitionspolitik und -strategien, langfristige Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen sowie Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP).

Die Autorinnen stützen ihre Ergebnisse auf die vertiefte Analyse der genannten Kern- und Zusatzdokumente. Gleichzeitig sind sie sich dessen bewusst, dass die OECD eine Vielzahl von potenziell relevanten Publikationen veröffentlicht hat und eine andere Auswahl oder Schwerpunktsetzung zu abweichenden Ergebnissen hätten führen können.

## Forschungsfragen und Zusammenfassung der Ergebnisse

**Frage 1:** *Hat die OECD ihre Beratung im Bereich Infrastrukturinvestitionen und -entwicklung hinreichend auf die globalen Nachhaltigkeitsziele (SDG) abgestimmt? Hat sie sich rechtzeitig auf die Verabschiedung der SDG eingestellt, um ihren Mitgliedsstaaten und den Staaten der G20 dabei zu helfen, deren Verpflichtungen im Hinblick auf die nachhaltigen Entwicklungsziele zu erfüllen?*

Die von uns analysierten Kerndokumente verfolgen keine einheitliche Linie zum Thema nachhaltige Entwicklung. Insbesondere die Publikationen, die direkt an die G20 adressiert sind, beziehen sich kaum substantiell auf die SDG und enthalten nahezu keine Empfehlungen, die den Mitgliedsstaaten dabei helfen könnten, sich auf deren Umsetzung einzustellen. Dies gilt auch für Ziel 9, das die wichtige Rolle klimaresilienter Infrastruktur und nachhal-

**2** Gemeint ist das Framework for Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD) von 2015, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/pcd/TOOLKIT%20FRAMEWORK%20FOR%20PCSD.pdf>

tiger Industrialisierung ausdrücklich hervorhebt. Auch wenn die globalen Entwicklungsziele erst im September 2015 verabschiedet wurden, waren sie das Ergebnis eines dreijährigen Verhandlungsprozesses. Zudem bauten sie auf 15 Jahren gemeinsamer Erfahrung bei der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) auf. Nachhaltige Entwicklung und die SDG werden innerhalb der OECD von einer eigenständigen Abteilung bearbeitet. Deren Impulse scheinen jedoch nicht in die Infrastrukturberatung der OECD eingeflossen zu sein. Ähnlich verhält es sich mit dem OECD-Programm zur Förderung „grüner Infrastruktur“. Dieses Arbeitsprogramm wird getrennt von „normaler“ Infrastruktur behandelt und hat dadurch den Status eines Nischenthemas. Diese offensichtliche Lücke in den OECD-Publikationen für die G20 trägt dazu bei, dass die G20-Staaten nicht dazu bewegt werden, ihre eigenen, noch in den Kinderschuhen steckenden Bemühungen zu intensivieren und ihre Investitionen, ihr Wirtschaftswachstum und ihre Infrastruktur an den Nachhaltigkeitszielen auszurichten.

Aufgrund des Rotationsprinzips in der Präsidentschaft der G20 arbeitet die Gruppe mit kurzfristigen Zielen, die Jahr für Jahr angepasst werden. Dies stellt die OECD vor besondere Herausforderungen. Die OECD-Mitarbeiter/innen, die die Ergebnisse dieser Studie im Vorfeld ihrer Veröffentlichung kommentiert haben, betonten, dass der OECD-Beratungsprozess an die G20 generell in einem „sehr komplexen politischen Umfeld“ stattfindet. Als erschwerende Umstände benannten sie unter anderem die Ausrichtung des G20-Verhandlungsprozesses durch die einzelnen Mitgliedsländer auf ein multi-dimensionales politisches Umfeld und den sehr klar abgesteckten Erwartungshorizont, der von den G20-Mitgliedsstaaten an die inhaltlichen Vorlagen der OECD gestellt wird. Berichten zufolge lehnt es etwa die IIAG, die sich aus Notenbankgouverneur/innen und Mitarbeiter/innen der Finanzministerien zusammensetzt, ab, Empfehlungen im Hinblick auf Nachhaltigkeitsziele und Infrastruktur überhaupt entgegenzunehmen. Angeblich will man mit dieser Einstellung vermeiden, dass Themen von mehreren Arbeitsgruppen gleichzeitig bearbeitet würden. Das könnte eine Erklärung dafür sein, warum das Arbeitsprogramm der IIAG so eng definiert und ausschließlich von traditionellen (und veralteten) Ansätzen zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen geprägt ist. Wie die Wechselwirkungen zwischen den beiden Institutionen jedoch genau funktionieren, wird für Außenstehende nie völlig nachvollziehbar sein.

Wenn die vorgenannten Zustände von den befragten OECD-Mitarbeiter/innen zutreffend beschrieben wurden, steht die OECD in ihrer Zusammenarbeit mit der IIAG und den G20-Finanzminister/innen und Notenbankgouverneur/innen vor einer großen Herausforderung – insbesondere beim Thema nachhaltige Entwicklung. Nichtsdestotrotz steht fest, dass die OECD und die G20 besonders eng zusammenarbeiten. Die OECD publiziert eine Vielzahl von Berichten und Studien, die oftmals sowohl mit dem Siegel der OECD als auch mit dem der G20 versehen werden. Viele dieser Publikationen werden öffentlichkeitswirksam beworben und an vielen Stellen zur Lektüre empfohlen. Dazu kommt, dass dieselben G20-Staaten viele internationale Verträge mit Zielsetzungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung unterzeichnet und sich zu deren Umsetzung verpflichtet haben. Dennoch verzichtet die OECD in ihren Politikempfehlungen darauf, zumindest eine zusätzliche Handlungsalternative aufzuzeigen, wie Staaten Nachhaltigkeit in ihre Strategien für

Infrastrukturentwicklung und -investitionen einarbeiten können. Damit riskiert die OECD, die Verpflichtungen der Staaten im Bereich nachhaltiger Entwicklung zu untergraben. Dies gilt insbesondere für ihre 35 Mitgliedsstaaten und jene G20-Mitglieder, die nicht Teil der OECD sind. Genau genommen, handelt die OECD damit gegen die Interessen der internationalen Gemeinschaft.

**Frage 2:** *Bestärkt die OECD ihre Mitgliedsstaaten und andere G20-Staaten darin, eigene Strategien zur Infrastrukturentwicklung zu entwerfen? Berät sie auf Grundlage der jeweils höchsten existierenden Standards? Fördert die OECD in ihren Empfehlungen eine Form von Infrastruktur, die die Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele voranbringt?*

Die von uns untersuchten Kerndokumente verfolgen kein kohärentes Konzept für Empfehlungen zu einer nachhaltigen Infrastrukturpolitik. Sie zeichnen ein gängiges ökonomisch geprägtes Bild von Infrastruktur; gängige Themen sind urbane Massentransportsysteme, nachhaltiger Wohnraum, Straßen, Energie- und Wasserversorgung, Abwasser und Müllentsorgung. Diese Bereiche werden traditionell als wegweisend für die wirtschaftliche Entwicklung gesehen. Daraus abgeleitet wird schließlich für groß angelegte Investitionen in diese Sektoren plädiert. Soziale Infrastruktur (wie Krankenhäuser, Schulen, Gefängnisse), Infrastruktur für das Katastrophen-Risikomanagement und die notwendige Infrastruktur zur Nutzung neuer Technologien, wie etwa das Internet, spielen keine bedeutende Rolle in den Infrastrukturempfehlungen der OECD. Dies gilt auch, wie bereits erwähnt, für die Arbeit der OECD zu „grünem Wachstum“ und „grüner Infrastruktur“. Mit diesem engen Verständnis von Infrastrukturpolitik behindert die OECD sowohl sich selbst als auch ihre Mitgliedsstaaten. Einerseits kann sie so weder ein universelles Konzept nachhaltiger Infrastruktur entwickeln noch unterstützen. Andererseits bremst sie mit ihren Vorlagen einzelne Staaten aus, die daran interessiert sind, Strategien für Infrastrukturinvestitionen zu entwickeln, die auf nachhaltiges Wirtschaftswachstum zielen.

**Frage 3:** *Wie definiert die OECD „günstige Rahmenbedingungen“ für Infrastrukturinvestitionen und -entwicklung? Nutzt sie neben wirtschaftlichen auch soziale und umweltbezogene Indikatoren?*

Die OECD hofft, dass durch die Umsetzung ihrer Politikempfehlungen Infrastrukturinvestitionen angekurbelt werden können. Sie versucht, Rahmenbedingungen zu beschreiben, die Infrastrukturinvestitionen zuträglich sind, und zwar mittels Indikatoren- und Checklisten. In diesen Listen fehlen Indikatoren für nachhaltige Entwicklung aber entweder ganz, oder sie werden am Ende angefügt, wo sie wie ein pflichtbewusster, zweitrangiger Nachsatz erscheinen. Diese Listen und einschlägigen Empfehlungen werden dann der IIAG der G20 und den Finanzminister/innen und Notenbankgouverneur/innen der G20-Staaten vorgelegt. Die „günstigen Rahmenbedingungen“ für Investitionen, wie sie sich aus den von uns analysierten Kerndokumenten ergeben, bevorzugen die Interessen von Investor/innen gegenüber denen der Nutzer/innen, Interessengruppen und der „normalen“ Bürger/innen. Außerdem



verzichtet die OECD darauf, Umwelt- und Sozialfaktoren sowie Faktoren der guten Regierungsführung bezogen auf Umwelt- und Sozialstandards (Environmental and Social Governances – ESG) als Indikatoren aufzunehmen. Damit verspielt die OECD die Möglichkeit, die wichtige Rolle der ESG-Faktoren für die Förderung verantwortungsbewusster Infrastrukturinvestitionen in ihre Politikberatung einfließen zu lassen.

**Frage 4:** *Inwieweit berücksichtigt die OECD nachhaltige Entwicklung bei ihrer Arbeit zu den G20-Infrastrukturinvestitions- und -entwicklungsstrategien? Werden die geltenden Grundsätze für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln aus den OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen und den Grundsätzen der Corporate Governance sowie die ESG-Faktoren in die Infrastrukturthematik eingeflochten?*

Überlegungen zu verantwortungsvollem unternehmerischem Handeln und die ESG-Faktoren spielen in den OECD-Publikationen zu Infrastrukturinvestitionen und –entwicklung nicht durchgängig eine Rolle. In älteren Dokumenten, die nicht spezifisch an die G20 gerichtet waren, insbesondere in Publikationen, die sich mit dem Privatsektor oder ÖPPs befassten, wurden diese Faktoren deutlich stärker berücksichtigt. Im Gegensatz dazu fehlen diese Inhalte fast gänzlich in den neueren Publikationen, die sich mit guter Regierungsführung in öffentlichen Infrastrukturprojekten befassen. Dies betrifft vor allem die von uns analysierten Kerndokumente, die der IIAG und den G20-Finanzminister/innen und Notenbankgouverneur/innen vorgelegt wurden. Dadurch gelingt es der OECD auch nicht, ESG-Dimensionen in traditionelle makroökonomische Konzepte und Messinstrumente zu integrieren. Außerdem wird den G20-Finanzministerien und Zentralbanken dadurch signalisiert, dass Maßnahmen, die nachhaltige Entwicklung und verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln fördern, kaum etwas mit guter öffentlicher Regierungsführung bei Infrastrukturentwicklung zu tun hätten.

**Frage 5:** *Berücksichtigt die OECD in ihrer Beratung der G20 auch externe Perspektiven von Interessengruppen und Forschungsinstitutionen sowie Evaluationen und gewonnene Erkenntnisse aus den Erfahrungen mit Infrastrukturprojekten und nachhaltiger Entwicklung?*

Acht der G20-Mitglieder sind kein Mitgliedsstaat der OECD. Es ist daher besonders wichtig, dass die OECD ihre Beratung auf möglichst vielfältige Quellen stützt, die Wirksamkeit ihrer Empfehlungen systematisch evaluiert und Erfahrungen mit Infrastrukturentwicklung und -investitionen systematisch aufgreift. Dabei sollten auch die Erkenntnisse aus der Praxis in Nicht-Mitgliedsstaaten entsprechend mit einfließen. In den von uns analysierten Kerndokumenten finden sich derzeit kaum Hinweise auf solche systematischen Evaluierungspraktiken bzw. auf die Einbeziehung breit diversifizierter Quellen bei der Entwicklung der OECD-Empfehlungen. Vielmehr zeigt sich eine klare Tendenz, die Ansätze der Weltbank und deren institutionelle Perspektiven zu reproduzieren. Die Forschungsergebnisse externer Akteur/innen werden hingegen oft ausgeblendet. Diese Tendenz weist auf die Gefahr hin, dass die OECD ihre Analysen und Politikempfehlungen an Regierungen womöglich

in einem luftleeren Raum erarbeitet, in dem sie hauptsächlich ihre eigenen Sichtweisen und Forschungsleistungen wiederholt und externe Impulse – und damit auch innovative Ideen und konstruktive Kritik gegenüber traditionellen Ansätzen zur Infrastrukturentwicklung – ausblendet.

## Zusammenfassung der Forschungsergebnisse zu den einzelnen Themenfeldern

### Investitionspolitik und -strategien

2015 erhob die damalige G20-Troika, bestehend aus der Türkei, China und Australien, Investitionspolitik und -strategien zum Herzstück der G20-Agenda. Seitdem vollzieht die G20, u.a. gestützt auf die institutionellen Ressourcen der OECD, eine ambitionierte Bestandsaufnahme der Investitionsstrategien von G20-Mitgliedsstaaten. Die OECD gibt zu, dass es hier durchaus noch Spielraum für Verbesserungen gibt, um „Grundsätze des verantwortungsvollen unternehmerischen Handelns und der grünen Wirtschaft“ stärker zu integrieren. Die nächste Verhandlungsrunde der G20 stellt mithin eine gute Möglichkeit für die OECD dar, auf diese Schwäche einzugehen und gezielt einschlägige Politikempfehlungen auszusprechen. Dafür kann die OECD sich auf bereits vorhandene, eigene Publikationen stützen. Zum Beispiel enthält das 2015 aktualisierte Leuchtturmprojekt Policy Framework for Investment<sup>[3]</sup> zwei ausgewogene Kapitel <sup>[4]</sup>zu Infrastruktur und zu verantwortungsvollem unternehmerischen Handeln.

### Langfristige Investitionen

In den vergangenen Jahren hat sich die OECD verstärkt damit befasst, neue Finanzierungsquellen für langfristige Infrastrukturinvestitionen als Finanzanlage zu erschließen. Leider ist die Suche nach möglichst großen Investitionsvolumina dabei zum Selbstzweck gewor-

**3** OECD: Policy Framework for Investment, 2015 Edition, verfügbar unter: <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/Policy-Framework-for-Investment-2015-CMIN2015-5.pdf>

**4** Ebenda, Kapitel zu „Policies for enabling responsible business conduct, S.75-83 und „Investment in infrastructure“, S. 91-104

den. Die ursprüngliche Idee, mit neuen Geldmitteln nachhaltige Infrastrukturprojekte umzusetzen, ist hingegen in den Hintergrund gerückt. Ansätze zur Förderung verantwortungsbewusster Investitionen werden kaum beachtet. Es ist daher sehr zu empfehlen, dass die OECD in ihren kommenden Politikempfehlungen deutlich stärker auf Grundsätze verantwortungsbewusster Investitionen, auf Umwelt- und Sozialstandards sowie auf menschenrechtliche Dimensionen eingeht und damit ihre Investitionsempfehlungen mit ihren eigenen Leitsätzen für multinationale Unternehmen[5] in Einklang bringt.

## Öffentliches Beschaffungswesen

Im internationalen Vergleich erscheinen die Politikempfehlungen der OECD im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens veraltet. Einige Länder machen signifikante Fortschritte bei der Entwicklung und Anwendung von Grundsätzen für eine nachhaltige öffentliche Beschaffung. Die OECD hingegen verfolgt noch immer einen mittlerweile veralteten Ansatz, der zwischen Primärzielen (Preis-Leistungs-Verhältnis) und Sekundärzielen (Nachhaltigkeitsüberlegungen) unterscheidet. Nichtsdestotrotz ist es wichtig zu betonen, dass die Arbeit der OECD im Bereich der öffentlichen Beschaffung wertvolle Peer-Review-Verfahren umfasst, in denen Länder ihre Umsetzungsstrategien vergleichen können.

## Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP)

Seit geraumer Zeit empfiehlt die OECD verstärkt die Anwendung des ÖPP-Modells, ist mittlerweile aber auch offener gegenüber Kritik an ÖPP geworden, z. B. hinsichtlich von Eventualverbindlichkeiten der Staaten oder der Risikoübertragung auf den Privatsektor. Es scheint auch Klarheit darüber zu bestehen, dass ÖPP oft an Kapazitätsmangel, unzureichendem Management und mangelnder Kontrolle leiden. Dies betrifft auch diejenigen OECD-Mitgliedsstaaten, die sich stärker auf Nachhaltigkeit ausrichten als andere. Aus diesem Grund beschäftigt sich die OECD nunmehr weniger mit den privatwirtschaftlichen Aspekten von ÖPP, sondern verstärkt mit der Frage, wie die öffentlich verwaltete Vergabe von ÖPP verbessert werden kann. Diese Entwicklung ist zu begrüßen. Nichtsdestotrotz hat die OECD es bisher verpasst, auf die Verpflichtung des öffentlichen Sektors hinzuweisen, z. B. die Integration von Umwelt- und Sozialstandards bei Infrastrukturinvestitionen und -entwicklung zu regulieren. Dies zeigt sich auch in den aktuellen OECD-Publikationen für die G20. Diese Standardorientierung sollte in der Zukunft gestärkt werden.

5 OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Ausgabe 2011, verfügbar unter: <http://www.oecd.org/corporate/mne/48808708.pdf>

# Fazit und Empfehlungen

Die Politikempfehlungen der OECD zu Infrastrukturinvestitionen und -entwicklung in den analysierten Kerndokumenten enthalten keinen kohärenten Ansatz zugunsten nachhaltiger Entwicklung. Er fehlt auf mehreren Ebenen: bei globalen Verträgen und Programmen der einzelnen Staaten für die Umsetzung ihrer internationalen Verpflichtungen, in der Verbindung mit anderen Wirtschafts-, Sozial- und Umweltmaßnahmen, in der jeweiligen nationalen Politik zu nachhaltiger Entwicklung und bei Initiativen von externen Akteur/innen. In der Gesamtschau sind die analysierten OECD-Publikationen nicht dafür geeignet, den G20-Staaten bei der Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele durch Infrastrukturentwicklung zu helfen.

Obwohl diese Studie nicht den tatsächlichen Austausch zwischen OECD und der G20 untersucht hat, ist anzunehmen, dass das Problem der mangelnden Kohärenz auf beiden Seiten besteht und Nachfrage wie Angebot beeinflusst. Der einflussreichere finance track der Finanzminister/innen und Notenbankgouverneur/innen lehnt es ab, sich mit den Nachhaltigkeitsaspekten von Infrastrukturinvestitionen auseinanderzusetzen. Einschlägige Fragen werden an den sherpa track, das Koordinationsgremium der „Vertrauten der Regierungschef/innen delegiert. Die interne Aufstellung der OECD mit voneinander isoliert arbeitenden Abteilungen entspricht dem eindimensionalen Erwartungshorizont der G20-Finanzminister/innen und Notenbankgouverneur/innen. Diese Gemeinsamkeit erklärt auch die enge Bindung der beiden Institutionen.

Besonders im Hinblick auf die Wirkungskraft von G20-Entscheidungen ist dieses Fazit besorgniserregend, denn die G20 hat die Macht, durch entsprechende Weichenstellungen die internationalen Infrastrukturinvestitionen in die Zukunft hinein entweder auf nachhaltige oder auf wenig nachhaltige Modelle auszurichten. So hat zum Beispiel die Konzentration der G20 auf räumlich und finanziell sehr große Infrastrukturvorhaben schon jetzt weltweit weitreichende Folgen für öffentliche Haushalte, Gesellschaft und Umwelt. Darüber hinaus fördern die Präzedenzfälle, die in den G20-Staaten geschaffen werden, Nachahmer in Nicht-Mitgliedsstaaten.

Im Hinblick auf die nicht unwesentlichen Ausgaben für die Beratung der G20 werfen die Ergebnisse dieser Studie auch grundlegende Fragen auf, und zwar sowohl hinsichtlich der internen Struktur, Arbeitsweise und Organisationskultur der OECD als auch hinsichtlich der Reichweite, Effizienz und Wirksamkeit ihrer Infrastrukturempfehlungen.

Basierend auf den Ergebnissen dieser Studie fordern die Autorinnen die OECD dazu auf, ihren Arbeitsplan und ihre Arbeitsstruktur zu überdenken, um den eigenen Ansätzen zur Umsetzung der globalen Nachhaltigkeitsziele und anderer internationaler Verträge zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung tatsächlich Geltung zu verschaffen. Auch sollte sie die Ansätze anderer Institutionen – mit einer weltweiten oder zumindest breiteren Mitgliedschaft – stärker berücksichtigen. Damit könnte sie der G20 und anderen Organisationen dabei helfen, die oben angesprochenen Ebenen der Politikkohärenz zu verwirklichen.

Die OECD sollte auch zusätzliche Kooperationsmodelle mit der G20 entwickeln. Die besondere Stärke der OECD könnte darin liegen, Entscheidungsträger/innen zusammenzubringen und zu befragen, Peer-Review-Verfahren zu organisieren und Kooperationen zwischen Entscheidungsträger/innen, Expert/innen und Interessengruppen zu fördern. Zum Beispiel könnten die multidimensionalen Länderstudien der OECD stärker in die Beratungen der G20 einfließen. Außerdem könnte das OECD-Entwicklungszentrum verstärkt in den Beratungsprozess eingebunden werden (bisher hat es trotz Potentials keine ausreichenden Beiträge einbringen können). Der Verwaltungsrat des Entwicklungszentrums besteht aus 50 Staaten, von denen 24 keine OECD-Mitglieder sind. Diese Zusammensetzung könnte neue Perspektiven in die Politikempfehlungen der OECD einbringen.

Nach der chinesischen Präsidentschaft im September 2016 werden nun die deutsche und darauf folgende G20-Präsidentschaften der OECD viel Raum geben, ihre Beratungsleistungen voll auszuschöpfen und bestmögliche Empfehlungen auszusprechen. Zusammen mit anderen beratenden Institutionen der G20, insbesondere denen mit weltumspannender Mitgliedschaft wie die UN, könnte die OECD dazu beitragen, das Arbeitsprogramm der G20 auf nachhaltige Entwicklung auszurichten.

Obwohl die vorgenannten Empfehlungen in erster Linie an das OECD-Sekretariat gerichtet sind, gelten sie gleichermaßen für die OECD-Mitgliedsstaaten. Letztere gestalten das Arbeitsprogramm der OECD mit, setzen Prioritäten und stellen Mittel zur Verfügung. Die OECD sollte sich auch weiter aktiv mit strategischen Partner/innen (wie z. B. der Zivilgesellschaft) und Nicht-Mitgliedsstaaten austauschen, einschließlich derer, die Teil der G20 sind.

Die G20-Mitgliedsstaaten und diejenigen, die unmittelbar zum G20-Prozess beitragen, sollten aktiv die fortschrittlichsten, multidisziplinären Politikempfehlungen von der OECD einfordern. Sie sollten auch ausdrücklich fordern, dass Grundsätze für nachhaltige Entwicklung wegweisend in die Empfehlungen für Infrastrukturinvestitionen und -entwicklungen einbezogen werden. Etwaige Veränderungen innerhalb der OECD sollten sich innerhalb der IIAG widerspiegeln. Auch die G20-Finanzminister/innen und Notenbankgouverneur/innen sollten ausdrücklich auf Politikkohärenz in den OECD-Empfehlungen bestehen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen und akademische Forschungseinrichtungen sollten die OECD auch weiterhin dazu anspornen, ihre Infrastrukturempfehlungen mit ihren eigenen Empfehlungen zur Förderung von nachhaltiger Entwicklung zu harmonisieren.

# Die Autorinnen

**Motoko Aizawa** ist Geschäftsführerin des Institute for Human Rights and Business, USA. Sie ist Expertin für Umwelt-, Sozial- und Governance-Aspekte von Nachhaltigkeitspolitik sowie für politische Initiativen, die Regierungen und Firmen dabei unterstützen, ihre Nachhaltigkeitsanstrengungen zu verbessern.

**Waleria Schüle** ist Beraterin für Projekte in den Bereichen Wirtschaft und Menschenrechte und Nachhaltige Globalisierung. Zuletzt arbeitete sie für die Heinrich-Böll-Stiftung, das Institute for Human Rights and Business und das Business & Human Rights Resource Centre.

## **Institute for Human Rights and Business**

Das Institute for Human Rights and Business (IHRB) ist ein globales Kompetenzzentrum – ein sogenannter “think & do tank” – für den Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Das IHRB erforscht und analysiert Schlüsselthemen an der Schnittstelle von international anerkannten Menschenrechtsstandards und den Aktivitäten der Privatwirtschaft. Mit seiner Forschung und seinen Politikempfehlungen will das IHRB zur Verbesserung von Gesetzen und wirtschaftlichen Praktiken anregen. Das IHRB ist global vertreten: in Europa, Nord- und Südamerika, Afrika und Südostasien.

## **Danksagung**

Die Autorinnen danken Nancy Alexander und Heike Löschmann von der Heinrich-Böll-Stiftung und Aldo Caliari, Geschäftsführer des Center of Concern und dort verantwortlich für das Rethinking Bretton Woods Project, für ihre Unterstützung bei der Arbeit an dieser Studie. Sie danken auch den Mitarbeiter/innen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für ihre hilfreichen Kommentare und Empfehlungen.

## **Impressum**

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung  
Verantwortlich: Heike Löschmann,  
Referat Internationale Politik  
Schumannstraße 8, 10117 Berlin  
Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)  
Erscheinungsdatum: November 2016

Die vorliegende Publikation gibt die Meinung der Verfasserinnen und nicht unbedingt die der Heinrich-Böll-Stiftung wieder.

Weitere E-Books zum Downloaden unter [www.boell.de/publikationen](http://www.boell.de/publikationen)

## **Copyright**

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz (CC BY-NC-ND).

[www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/](http://www.creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/)

- Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:
- Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors/ der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung – Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung – Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers: [internetredaktion@boell.de](mailto:internetredaktion@boell.de)