

OECD: Neue Trends in der Entwicklungszusammenarbeit

Die öffentlichen Entwicklungsgelder reichen bei Weitem nicht, um die UNO-Nachhaltigkeitsziele zu erreichen. Die traditionelle Entwicklungshilfe muss sich zunehmend öffnen und neue Akteure mit einbeziehen. Das zeigen Arbeiten der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit. *Christoph Graf*

Abstract Das Umfeld der internationalen Zusammenarbeit (IZA) hat sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Wachsende Ungleichheiten, Klimawandel und Migrationsbewegungen sind wichtige globale Herausforderungen, denen sich die IZA stellen muss. Neue Akteure wie China oder private Stiftungen fordern den Ansatz traditioneller Geberländer heraus. Die Arbeiten der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) und deren Entwicklungshilfeausschuss DAC geben Hinweise, in welche Richtung sich die künftige IZA entwickelt. Sie wird vielschichtiger und zunehmend zur Vermittlerin und Brückenbauerin. Die Schweiz beteiligt sich aktiv an diesem Umbau der IZA.

Die Rhetorik vom «Norden» und vom «Süden» in der internationalen Zusammenarbeit (IZA) ist überholt. Der einseitige Fokus vom Norden auf den Süden existiert nicht mehr. Die UNO-Ziele für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDG) von 2015 haben die Ausgangslage deutlich verändert. Sie rufen nach Massnahmen für eine gerechtere Welt in allen Ländern, nicht nur in Entwicklungsländern.

Doch die riesige Finanzierungslücke von 2500 Milliarden Dollar, die zur Erreichung der UNO-Ziele notwendig sind, ist bei Weitem nicht mit der herkömmlichen öffentlichen Entwicklungshilfe zu schliessen. Diese macht lediglich 6 Prozent dieses Finanzierungsbedarfs aus. Deshalb ist ein smarter Einsatz von IZA gesucht, der zusätzliche Anstrengungen und Investitionen zugunsten ärmerer Länder auslöst.

Die absolute Armut, deren vorrangige Bekämpfung über lange Zeit das Hauptziel der IZA war, hat relativ gesehen etwas an Bedeutung eingebüsst: Weltweit hat sie sich auf unter 10 Prozent der Weltbevölkerung verringert, was einem historischen Tiefstwert entspricht. Hingegen sind wachsende Ungleichheiten, Klimawandel, Migrationsbewegungen und Gewaltkonflikte zu wichtigen Herausforderungen geworden, denen sich die künftige IZA stellen muss. Zudem fordern neue Akteure wie China oder private Stiftungen das Weltbild traditioneller IZA-Geberländer heraus.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: In welche Richtung wird sich die IZA in den nächsten Jahren entwickeln? Und welche Tendenzen sind derzeit bei der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (OECD) zu beobachten?

Stärkere Rolle des Privatsektors

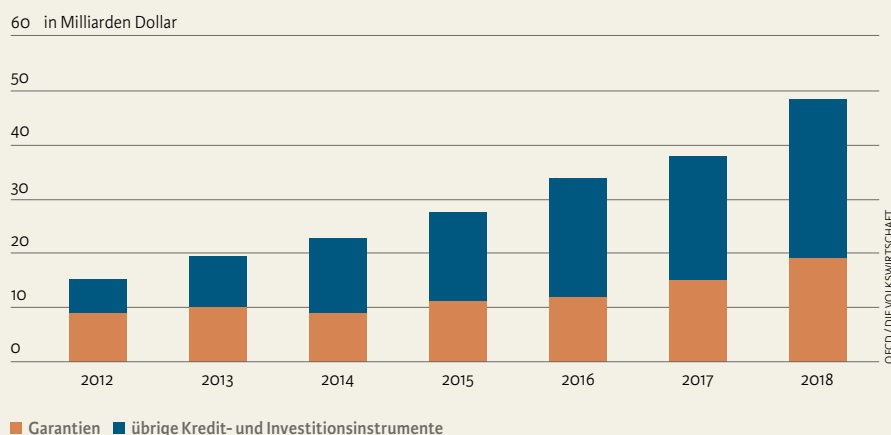
Eines der Zauberwörter bei der OECD heisst derzeit «Blended Finance», was so viel wie «gemischte Finanzierung» bedeutet. Durch einen geschickten Einsatz von Kapital aus öffentlichen Quellen und von philanthropischen Stiftungen soll der Privatsektor Anreize erhalten, zusätzliche Investitionen in Entwicklungsländern zu tätigen. Dabei soll insbesondere das Investitionsrisiko für private

Investoren reduziert werden, etwa mittels Garantien, First-loss-Regelungen oder technischer Unterstützung beim Aufbau von Investitionsfonds.

Eine weitere neuere Entwicklung ist das «Social Impact Investing». Dabei sollen private Investitionen in Entwicklungsländern neben einer finanziellen Rendite auch soziale und ökologische Renditen erzielen. Die OECD hat Empfehlungen gemacht, wie diese beiden Instrumente solche Investitionen fördern können.

Inwieweit es gelingen wird, mit den beiden genannten Vehikeln deutlich mehr privates Kapital anzulocken und eine nachhaltigere Entwicklung zu erreichen, ist derzeit offen. Klar ist: Über die letzten Jahre war der Trend deutlich positiv. 2018 konnten gemäss der OECD rund 49 Milliarden Dollar an zusätzlichen privaten Mitteln mobilisiert werden (siehe *Abbildung 1*). Das entspricht immerhin einem Drittel der öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD-Länder. Allerdings fliessen nur gerade 8 Prozent dieser Mittel in die ärmsten Länder. Ob diese zusätzlich mobilisierten Ressourcen zu besseren Ergebnissen führen, hängt letztlich von den Politiken und Kapazitäten der Entwicklungsländer und Unternehmen ab.

Abb. 1: Vom Privatsektor mobilisierte Entwicklungsfinanzierung (2012–2018)



In den letzten zwei Jahren hat etwa die Hälfte der OECD-Länder ihre Strategien zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit überarbeitet. In ihren neuen Strategien gewichten sie globale Herausforderungen wie Klimawandel, Migration und Sicherheit deutlich höher als bisher. Damit unterstreichen sie auch ihre eigenen nationalen Interessen. Diese Tendenz zeigt sich auch darin, dass die OECD-Mitglieder zunehmend mehr Mittel in multilaterale Organisationen und globale Fonds investieren – zulasten der bilateralen Länderbudgets.

Klima und Migration wichtiger

Insbesondere klima- und umweltverträgliche Entwicklungsvorhaben genießen derzeit bei den OECD-Mitgliedern hohe Aufmerksamkeit. Über ein Drittel der gesamten bilateralen Mittel verfolgt spezifische umwelt- oder klimabezogene Ziele (siehe *Abbildung 2*). In einem kürzlich veröffentlichten Bericht¹ empfiehlt die OECD ihren Mitgliedern, ihre Entwicklungszusammenarbeit noch stärker auf umwelt- und klimapolitische Nachhaltigkeit auszurichten, erneuerbare Energien zu fördern und Projekte mit fossilen Brennstoffen möglichst zu meiden. Die internationale Zusammenarbeit kann so eine gewisse Vorreiter- und Vorbildfunktion wahrnehmen.

Auch das Zusammenspiel zwischen Migration und Entwicklung gewinnt bei der OECD an Bedeutung. Im gemeinsamen Dialog suchen die OECD-Länder zusammen mit den Entwicklungsländern nach Möglichkeiten, wie das Potenzial von Migranten für die nachhaltige Entwicklung besser genutzt werden könnte. Wie gross dieser Hebel ist, zeigt die Statistik: Internationale Migranten über-



Melinda und Bill Gates am Weltwirtschaftsforum in Davos. Ihre Stiftung ist ein einflussreicher Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit.

weisen jährlich rund 450 Milliarden Dollar an ihre Verwandten in Entwicklungsländern. Das ist das Dreifache der öffentlichen Entwicklungshilfe der OECD-Länder. Auch die sinnvolle Steuerung internationaler Migrationsflüsse ist Thema solcher Dialogplattformen, beispielsweise wie die Anliegen des globalen UNO-Migrationspaktes von 2018 praktisch umgesetzt werden sollen.

Neue Entwicklungsakteure

Eine höhere Gewichtung globaler Herausforderungen wie Klima und Migration in der IZA widerspiegelt sich auch in den Fortschritten bei der Erfassung der Beiträge der einzelnen Länder zu globalen öffentlichen Gütern durch die OECD (siehe *Kasten*). Die Corona-Pande-

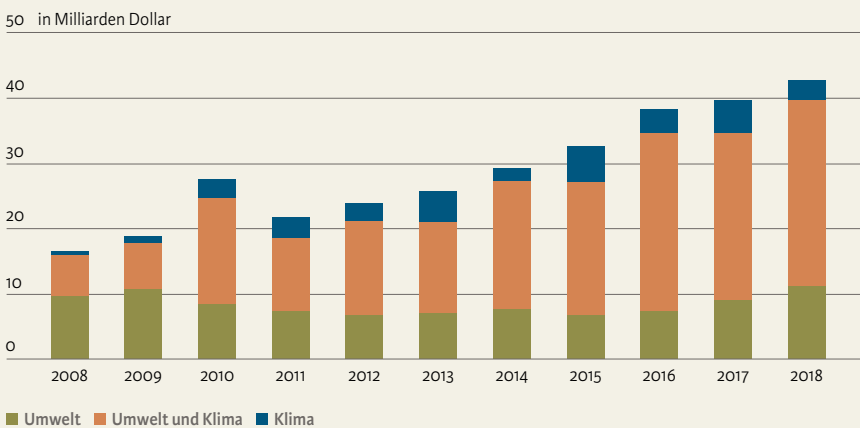
mie dürfte die Tendenz weiter verstärken, globale Phänomene und die Widerstandskraft von Entwicklungsländern in der IZA zu thematisieren.

Die Bedeutung neuer Akteure auf der IZA-Bühne hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Dazu zählen nicht nur Schwellenländer und neue Geber wie China und die Golfstaaten, sondern auch finanzkräftige und einflussreiche private Stiftungen wie etwa die Bill & Melinda Gates Foundation. 2017 investierten philanthropische Stiftungen insgesamt 3,7 Milliarden Dollar in Entwicklungsvorhaben im Gesundheitsbereich. Damit sind sie nach den USA zur zweitwichtigsten Finanzierungsquelle in diesem Bereich herangewachsen.

Die OECD unterhält einen systematischen Austausch mit diesen Stiftungen sowie einen regelmässigeren Dialog mit Nicht-OECD-Ländern. Der Austausch unter gleichgesinnten Partnern im OECD-Club reicht nicht mehr aus. Das gegenseitige Lernen zwischen Schwellen- und Entwicklungsländern rückt zunehmend in den Vordergrund. Damit werden trianguläre Zusammenarbeit und Süd-Süd-Zusammenarbeit immer wichtigere und interessante Formen. Im Gegensatz zur bilateralen Nord-Süd-Zusammenarbeit werden bei der triangulären Zusammenarbeit auch Organisationen aus Schwellenländern mit ihren Kompetenzen eingebunden. Bei der Süd-Süd-Zusammenarbeit unterstützen sich mehrere Entwicklungs- oder Schwellenländer gegenseitig mit Wissen und in gemeinsamen Projekten. Sie stellen ein Lernfeld für Partnerschaften auf Augenhöhe dar. Die OECD war entsprechend an der zweiten UNO-Konferenz zur Süd-Süd-Zusammenarbeit 2019 in

¹ Siehe OECD. (2019). *Aligning Development Cooperation and Climate Action – The Only Way Forward*.

Abb. 2: Umwelt- und klimabezogene bilaterale Entwicklungshilfe der OECD-Mitglieder (2008–2018)



Buenos Aires mit Beiträgen vertreten und organisierte im gleichen Jahr auch das 5. internationale Treffen zu triangulärer Zusammenarbeit in Lissabon mit.

Der gewichtigste «neue» Akteur in der IZA ist zweifellos China. Mit seiner «Belt & Road Initiative» setzt China neue Massstäbe und stellt Herausforderungen für Entwicklungsvorhaben. Die OECD und einzelne Mitglieder sind in Sachen IZA mit China und seiner neu gegründeten Entwicklungsagentur (CIDCA) in regelmässigem Kontakt – in gewisser Masse, um sich gegenseitig zu beobachten. China ist umgekehrt auch Mitglied des OECD-Entwicklungszentrums, einer Unterorganisation der OECD. Der Austausch zwischen den beiden zu Fragen der Internationalen Zusammenarbeit konzentriert sich derzeit in erster Linie auf statistische und evaluatorische Fragen.

Steuerregime anpassen

Internationale Zusammenarbeit bedeutet nicht nur Unterstützung vor Ort, sondern auch Koordination und Zusammenarbeit mit anderen Politikbereichen zu Hause, beispielsweise bei handels- und wirtschaftspolitischen Fragen. Die OECD hat ihre Forderung an ihre Mitglieder nach mehr Kohärenz für eine nachhaltige Entwicklung kürzlich erneuert und erweitert. So sieht sie unter anderem einen Reformbedarf bei internationalen Steuerregimes. Sie schätzt, dass durch Steuerumgehung und ungleiche Steuerregeln weltweit jährlich bis zu 240 Milliarden Dollar an Steuereinnahmen verloren gehen – ein grosser Teil davon in Entwicklungsländern. Das entspricht mehr als dem Andert-halbfachen der weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe.

Gleichzeitig sieht die OECD auch Potenzial in Sachen Investitionspolitik: So sol-

Neue Messmethode für Unterstützungsleistungen

Das sogenannte TOSSD-Konzept (TOSSD = Total Official Support for Sustainable Development) soll alle grenzübergreifenden Finanzflüsse (öffentliche und private, konzessionelle und nicht konzessionelle) von traditionellen und neuen Gebern erfassen, die die Unterstützung globaler öffentlicher Güter und nachhaltiger Entwicklung in Entwicklungsländern zum Ziel haben. TOSSD geht entsprechend über die öffentliche Entwicklungshilfe, den langjährigen statistischen Goldstandard für die internationale Zusammenarbeit, hinaus.

len etwa die Anreize verbessert werden, um die Investitionsregimes in Entwicklungsländern besser auf die UNO-Ziele für nachhaltige Entwicklung auszurichten. Die Schweiz unterstützt solche vielversprechenden Querschnittsansätze, die über die traditionelle IZA hinausgehen.

Im Weiteren zeigen OECD-Analysen, dass sich öffentliche Entwicklungshilfe-Budgets auf eine wachsende Zahl öffentlicher und privater Stellen bei den Geberländern verteilen. Dies erfordert eine erhöhte Koordination. Damit kommen neue Aufgaben auf traditionelle Entwicklungsagenturen wie die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza) oder das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) zu. Sie müssen zunehmend auch als Vermittler und Brückenbauer zwischen IZA-relevanten Stellen innerhalb und ausserhalb der öffentlichen Verwaltung agieren.

OECD lobt die Schweiz

In der letzten Überprüfung der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz durch den OECD-Entwicklungshilfeausschuss (DAC) von 2019 hat die Schweiz insgesamt gute Noten erhalten. Die Schweizer IZA gilt als innovativ und insbesondere vorausschauend bei globa-

len Herausforderungen. Dank qualitativ guter Beiträge gemessen an ihrer Grösse wird der Einfluss der Schweiz bei multilateralen Organisationen oft als überproportional beurteilt.

Die Schweiz bringt sich bei der OECD auch aktiv in die Erneuerung traditioneller IZA-Ansätze ein. So spielt sie etwa eine Pionierrolle bei der Unterstützung von OECD-Querschnittsprojekten für nachhaltige Entwicklung und trägt zur entwicklungsfreundlicheren Gestaltung internationaler Investitions- und Steuerpolitiken bei. Ebenso übernimmt sie Verantwortung auf internationaler Ebene, etwa indem sie sich im Leitungsgremium der «Globalen Partnerschaft für eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit» zusammen mit Partnerländern für eine wirkungsvollere IZA-Politik engagiert.

Die Umgestaltung der IZA an der Heimfront steht der Schweiz in verschiedenen Bereichen noch bevor. Inwieweit sich die künftige Schweizer IZA an den hier skizzierten internationalen Tendenzen orientieren wird, wird die Diskussion der neuen strategischen Ausrichtung der Schweizer IZA 2021–2024 zeigen. Das Parlament wird sie im Verlauf dieses Jahres behandeln.



Christoph Graf

Delegierter der Schweiz beim OECD-Entwicklungshilfeausschuss (DAC), Schweizerische Vertretung bei der OECD, Paris