



Wie soll Entwicklungszusammenarbeit gestaltet werden? Die Globale Partnerschaft und das Development Cooperation Forum

Zusammenfassung

Mit zwei wichtigen Ereignissen markiert das Jahr 2014 einen Meilenstein in der Ausgestaltung des Politikfelds Entwicklungszusammenarbeit nach 2015: Im April findet in Mexiko-Stadt das erste hochrangige Treffen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation (GPEDC) statt, und im Juli tritt das Development Cooperation Forum (DCF) der Vereinten Nationen (VN) zu seiner zweijährlichen Tagung in New York zusammen. Wie werden die zwei Plattformen Entwicklungszusammenarbeit und ihre künftige Governance-Architektur gestalten?

Das Politikfeld Entwicklungszusammenarbeit (EZ), das Haushaltsmittel zur Entwicklungsförderung mobilisiert, befindet sich im Umbruch. Lange war EZ eng mit „Entwicklungshilfe“ verknüpft, einem Konzept des Entwicklungsausschusses (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Mit der Zeit wuchs jedoch der Druck, das System an eine differenziertere globale Landschaft anzupassen. Aufstrebende Akteure, neue Kooperationsformen und ein wachsendes Bewusstsein für globale Herausforderungen wie Klimawandel, Finanzregulierung und Sicherheit prägen die moderne EZ.

Bedingt durch die Veränderungen im Politikfeld entstanden konkurrierende globale Plattformen für EZ und Anreize zum „Forum-Shopping“. Demgegenüber muss eine globale Plattform für EZ-Management Prinzipien, Normen und Mechanismen für den Wissensaustausch bieten,

woran sich die Erwartungen der Akteure orientieren. Das schafft sie nur, wenn sie **legitim, wirksam** und **relevant** ist. Wendet man diese Kriterien auf die GPEDC und das DCF an, sind drei Modelle denkbar:

- 1) **Jede Plattform für sich:** Dieses Modell hieße die Beibehaltung des Status Quo, geprägt durch mangelnde Kohärenz von GPEDC und DCF. Auf konkurrierenden Plattformen parallel durchgeführte Bemühungen können die aktuellen Probleme nur schwerlich lösen.
- 2) **Zwei Plattformen, unterschiedliche Aufgaben:** Bei diesem Modell einigen sich die Akteure von GPEDC und DCF darauf, ihre Beiträge zur übergeordneten Post-2015-Agenda genau zu definieren. Das wäre ein Fortschritt gegenüber dem Status Quo. In der Praxis bestünde weiterhin die Herausforderung beide Plattformen aufeinander abzustimmen.
- 3) **Eine Plattform für alle:** Dieses Modell sieht eine Fusion beider Plattformen vor, um die Debatte über die Rahmenbedingungen von EZ zu konsolidieren. Die Plattform hätte eine universelle Mitgliedschaft und wirksame Monitoring-, Evaluierungs- und Rechenschaftsmechanismen, und kombiniert damit die Stärken von DCF und GPEDC. Sie wäre durch ein klares UN-Mandat legitimiert, EZ im Sinne der Post-2015-Agenda zu gestalten. *Einzig diese gemeinsame Plattform wäre legitim, wirksam und relevant zugleich.*

Eine globale Plattform für EZ?

Die internationale Gemeinschaft hat eine Reihe von Plattformen etabliert, um das Politikfeld EZ zu strukturieren. Da sich das internationale Umfeld verändert, müssen Charakter und Zweck des Gesamtsystems näher erläutert werden: Wie wird EZ künftig definiert? Und welche Aufgabe muss ihre Plattform diesbezüglich erfüllen?

EZ ist ein Politikfeld im Umbruch. Gleichwohl ist es nach wie vor eng mit dem „Entwicklungshilfe“-Konzept der OECD-DAC-Geber verknüpft. In den vergangenen Jahren wuchs der Druck, das System an eine differenziertere globale Landschaft anzupassen, die durch aufstrebende Akteure, neue Kooperationsformen und ein wachsendes Bewusstsein für globale Herausforderungen wie den Klimawandel und Sicherheit geprägt ist.

Die EZ sieht sich mit zwei Schwierigkeiten konfrontiert: Sie muss nachweislich wirksame Elemente erhalten, dabei aber so flexibel sein, dass sie sich an weitreichende strukturelle Veränderungen anpassen kann. Dieser Aufgabe stellen sich die institutionellen EZ-Strukturen nur halbherzig, weshalb Reformen nötig sind. Letztlich besteht die Hauptaufgabe einer globalen Plattform für EZ darin, Prinzipien, Normen und Mechanismen für den Wissensaustausch anzubieten, woran sich die Erwartungen der Akteure orientieren. Wir argumentieren, dass drei Hauptkriterien zeigen, ob eine bestimmte globale Plattform dieser Aufgabe gerecht wird:

- **Legitimität:** Eine glaubwürdige internationale Plattform wird von einer breiten Mitgliedschaft gestützt. Hierzu zählen „EZ-Leistungserbringer“, „Hilfempfänger“ und Schwellenländer in ihrer Doppelrolle als „Erbringer und Empfänger“. Da die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure wie der Zivilgesellschaft, der Privatwirtschaft und der akademischen Welt wächst, spielen auf einer globalen Plattform auch diese Akteure eine Rolle.
- **Wirksamkeit:** Eine globale EZ-Plattform muss Regeln und Normen festlegen. Solche „soft law“ genannten Bestimmungen sollten greifbare Wirkungen erzielen. Daher muss eine wirksame Plattform einen Rechenmechanismus vorsehen, der die Wirkungen der EZ steigert. Außerdem sollte sie für Akteure, die bereit sind, zusätzliche Anstrengungen zu unternehmen, konkrete Wirksamkeitsindikatoren sowie ein Monitoring- und Evaluierungsinstrument bereithalten.
- **Relevanz:** Eine globale EZ-Plattform muss ferner an weitgehenden Debatten über Entwicklung teilnehmen. Die Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) prägten die globale EZ-Agenda. Gleichzeitig befassen sich eine Vielzahl von globalen Plattformen mit Umsetzung der Agenda oder einzelner Teile davon, was oft zu einem Auseinanderdriften von Ziel und Umsetzung führte. Nach 2015 sollen neue universelle Ziele zu nachhaltiger Entwicklung die MDGs ersetzen. Wahrscheinlich werden

sie den Umfang und Anspruch globaler Zusammenarbeit steigern und über den engen Fokus von EZ und MDGs hinausgehen, was den Bedarf an integrierten Ansätzen noch unterstreicht. EZ – oft als das „Wie“ der Zielerreichung bezeichnet – wird ein wichtiger Teil einer solchen integrierten Vorgehensweise sein. Daher muss die künftige Plattform eng mit der Post-2015-Agenda verknüpft sein, um die Relevanz der Plattform sicherzustellen.

GPEDC und DCF

Die GPEDC und das DCF der VN sind wichtige Säulen des globalen institutionellen Rahmens für die Gestaltung der EZ. Beide Plattformen wurden in jüngster Vergangenheit modifiziert und besitzen komplementäre als auch konkurrierende Eigenschaften.

Relativ wirksam, aber nicht legitim

Schon in den 2000er Jahren war die globale EZ-Architektur fragmentiert, aber klar unterteilt. Auf mehreren hochrangigen Foren über die Wirksamkeit der EZ (Rom 2002, Paris 2005, Accra 2008) vereinbarten OECD-DAC-Geber mit Partnerländern und anderen Akteuren gemeinsame Grundsätze der Wirksamkeit der EZ. Unabhängige Evaluierungen ergaben, dass vor allem Geber dabei kaum vorankamen. Dennoch gilt das System klarer Normen und regelmäßiger gegenseitiger Kontrollen (*peer reviews*) als Meilenstein im EZ-Management. Kritiker bemängelten indes die vorherrschende Rolle der OECD-DAC Geber und ausbleibende Fortschritte bei der Einbeziehung von Schwellenländern. Deshalb galt die EZ-Architektur der OECD insgesamt als relativ wirksam, aber nicht legitim.

Legitim, aber eingeschränkt wirksam

Gleichzeitig scharten sich die VN um den Konsens von Monterrey über Entwicklungsfinanzierung von 2002 und das MDG-8, das auf eine globale Entwicklungspartnerschaft abzielt. Seit 2008 tritt das DCF alle zwei Jahre zusammen. Es ist das führende, für die EZ-Koordinierung zuständige zwischenstaatliche Gremium innerhalb der VN. Sein größtes Plus ist die universelle Legitimität der VN und deren Auftrag, Treffen einzuberufen und konsensbildend zu wirken. Einige DAC-Geber zeigen allerdings kein Interesse am DCF, das sie mit der Gruppe der 77 (G-77) und China verbunden sehen. Zudem hat das DCF (noch) keinen Auftrag, politische Ergebnisse zu verhandeln, und daher erst wenig Greifbares erreicht. Daher kann das DCF, im Gegensatz zum DAC, insgesamt als legitim, doch eingeschränkt wirksam gelten.

Seit Busan: die GPEDC

Mit der Gründung der GPEDC nach dem vierten hochrangigen Forum über die Wirksamkeit der EZ 2011 in Busan wurde die bestehende Hilfe-Architektur komplexer. Erstmals unterzeichneten große Schwellenländer in ihrer Eigenschaft als „freiwillige Geber“ das Schlussdokument.

Tabelle 1: Überschneidungen der Aufgaben und Arbeitsbereiche		
	Development Cooperation Forum	Global Partnership for Effective Development Cooperation
Aufgaben	VN-Weltgipfel 2005 – Bewertung von Trends in der internationalen EZ einschließlich Strategien, Politiken und Finanzierung – Steigerung der Kohärenz zwischen den Maßnahmen einzelner Entwicklungspartner – Stärkung der normativen und operativen Verknüpfungen in der Arbeit der VN	Ergebnisse von Busan 2011 – Aufrechterhaltung und Steigerung der politischen Impulse für eine wirksamere EZ – Förderung des Austauschs von Wissen und gewonnenen Erkenntnissen – Gesicherte Rechenschaftslegung bei der Umsetzung der Busan-Verpflichtungen – Hilfestellung bei der Umsetzung der Busan-Agenda auf Länderebene
Arbeitsbereiche	Schwerpunktbereiche 2012–2014 – Die Zukunft der EZ – Globale Rechenschaftslegung in der EZ – Süd-Süd- und Dreieckskooperationen	Hochrangiges Treffen Mexiko 2014 – EZ mit Ländern mit mittlerem Einkommen – Fortschritt seit Busan – Partnerschaften für wirksame Besteuerung und Mobilisierung inländischer Ressourcen – Wirtschaft als Entwicklungspartner – Süd-Süd- und Dreieckskooperationen und Wissensaustausch
Quelle: Zusammenstellung der Autoren		

Die GPEDC hat eine Multi-Stakeholder-Struktur mit hochrangigen Treffen alle 18–24 Monate und Arbeitsschwerpunkten auf Länderebene („*global-light*“/„*country-heavy*“). Interessenten können sich neun zusätzlichen Arbeitsgruppen anschließen, um konkrete Probleme zu lösen. Die neue Struktur wird von einer Steuerungsgruppe geleitet. Großbritannien, Nigeria und Indonesien haben den Ko-Vorsitz inne, und 15 Mitglieder vertreten verschiedene Stimmrechtsgruppen. Die Mitgliedschaft der Stimmrechtsgruppen rotiert. Das Team zur Unterstützung der GPEDC wird von der OECD und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) geführt.

Insgesamt ist diese neue Struktur legitimer als vorher. Dennoch hat die VN-Mitgliedschaft die GPEDC nie formal anerkannt, und einige Schwellenländer sind skeptisch wegen der weiter bestehenden Nähe zum OECD-DAC. Gleichzeitig kritisieren einige GPEDC-Mitglieder, dass die GPEDC erheblich weniger wirksam ist als die Vorgängerstrukturen und in der Praxis bisher nur begrenzten Einfluss hatte. Überdies nimmt die inhaltliche Arbeit nur langsam an Fahrt auf und es ist ungewiss, ob die GPEDC die Umsetzung der Busan-Prinzipien tatsächlich sicherstellen kann. Schließlich bleibt die Verbindung zum Post-2015-Prozess vage.

Das DCF auf dem Weg ins Jahr 2015

Im DCF sind alle VN-Mitgliedstaaten vertreten. Auch Parlamentarier und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, der Privatwirtschaft und von Gemeindeverwaltungen nehmen an den Sitzungen teil. Personell und finanziell ist das DCF am Hauptsitz der VN geringer ausgestattet als die GPEDC. Gleichwohl hat es in den letzten Jahren seinen Einfluss auf die Entwicklungsdebatte erhöht, indem es Analysen durchgeführt und neutrale Diskussionsräume geschaf-

fen hat. Alles in allem bewirkt das DCF heute mehr als bei seiner Gründung, hat jedoch bei der Gestaltung der EZ bisher nur begrenzt Erfolg. Trotz seiner Zugehörigkeit zu den VN, seiner Beiträge zum Post-2015-Prozess und der MDGs ist unklar, was der Stellenwert des DCF in der Post-2015-Agenda sein kann. Das liegt auch an der potenziellen Konkurrenz durch andere VN-Gremien und -Prozesse, z. B. das hochrangige politische Forum der VN, die „Arbeitsgruppe zu nachhaltigen Entwicklungszielen“ und den Monterrey Folgeprozess zu Entwicklungsfinanzierung.

GPEDC und DCF überschneiden sich

Deutliche Überschneidungen erschweren die Arbeit zusätzlich. Das Mandat und die Arbeitsbereiche der GPEDC sowie das Mandat des DCF und seine zuvor für 2012–14 vereinbarten Schwerpunktbereiche sind ähnlich (vgl. Tab. 1). Selbst der Begriff „globale Partnerschaft“ ist mehrdeutig: Er ist eine seit langem etablierte „VN-Marke“, und so hat die GPEDC für Verwirrung gesorgt, als sie sich den Namen „die Globale Partnerschaft“ gab. Die Bemühungen, die beiden Plattformen zusammenzulegen, um sie besser koordinieren zu können, sind immer noch rudimentär. Um Doppelungen zu vermeiden muss dringend sichergestellt werden, dass eine gemeinsame Agenda schlüssig und für beide Seiten hilfreich ist.

Die Zukunft der EZ – drei Modelle

Drei Modelle der künftigen Plattform für EZ sind denkbar:

1) Jede Plattform für sich: Dieses Modell hieße die Beibehaltung des Status Quo, geprägt durch mangelnde Kohärenz von GPEDC und DCF. Im Vorfeld von Busan wurde viel darüber diskutiert, wie ein weiterer, integrativerer EZ-Prozess angestoßen werden könnte.

Obwohl die Busan-Erklärung das DCF aufruft, sich in die Beratungen zur Umsetzung der Verpflichtungen von Busan einzubringen, bleibt ihr Verhältnis unklar.

Ohne entschlossenes Handeln der GPEDC- und DCF-Mitglieder bleibt eine einmalige Chance ungenutzt, die Fragmentierung der EZ zu reduzieren. Es besteht die Gefahr, dass weiterhin beide Plattformen das eigene Profil schärfen, statt sich abzustimmen, und Doppelstrukturen (vgl. Tab. 1) abzubauen. Der Preis einer solchen Ineffizienz ist hoch. Eine nachteilige Auswirkung würde besonders die auf EZ angewiesenen Entwicklungsländer treffen, denn mit zunehmender Missachtung der Prinzipien der Wirksamkeit der EZ haben sie bereits ein wichtiges Instrument für die Rechenschaftspflicht der Geber verloren. Schon jetzt ringen beide Plattformen um Legitimität und Wirksamkeit. Bleibt ihre Bedeutung für die Post-2015-Agenda offen, wird ihre Relevanz noch abnehmen.

2) Zwei Plattformen, unterschiedliche Aufgaben: Bei diesem Modell würden Akteure beider Plattformen ihre Aufgabenbereiche klar voneinander abgrenzen. Mehrere Möglichkeiten sind denkbar: Abgrenzung nach der Ebene des Engagements (global, national, regional), nach einer Trennung in politisches (z. B. Normensetzung) und technisches Engagement (z. B. Monitoring) oder nach Themen oder Sektoren. Ferner wäre es möglich, die Aufgaben länderbezogen zu gruppieren. So könnte sich die GPEDC etwa auf Länder mit dauerhaftem Bedarf an konzessionären Krediten konzentrieren, und das DCF würde zur institutionellen Heimat für Debatten über Süd-Süd- und Dreiecks Kooperationen. DAC-Geber innerhalb der GPEDC zögern, diese Themen aufzugreifen. Sie fürchten, ihre klassische Entwicklungsarbeit zu verwässern, andere Organisationen zu kopieren und zusätzlich auch in den Bretton-Woods-Institutionen an Einfluss zu verlieren.

Im Kern ist dieses Modell für unterschiedliche Konvergenzgeschwindigkeiten ausgelegt und bietet den größten komparativen Vorteil, da sich die Plattformen spezialisieren können. Die GPEDC könnte eine Plattform für Länder sein, die gemeinsame Grundsätze, Normen und Mechanismen für das Monitoring und die Evaluierung der Wirksamkeit ihrer EZ akzeptieren. Das DCF könnte eine Plattform für den Wissensaustausch innerhalb einer breiteren Mitgliedschaft

sein. Allerdings würden Abstimmungsbedarf und Mandatsüberschneidungen problematisch bleiben.

3) Eine Plattform für alle: Dieses Modell sieht eine Fusion beider Plattformen vor. Diese eine Plattform hätte eine universelle Mitgliedschaft, und leistungsfähige Monitoring-, Evaluierungs- und Rechenschaftsmechanismen würden für Wirksamkeit sorgen. Damit würde sie die Stärken des DCF und der GPEDC in sich vereinen.

Gestützt auf ein starkes Mandat der Post-2015-Agenda läge ihr Fokus auf der Frage, wie EZ zur Verwirklichung universeller Ziele beitragen kann. Agenda-Setzung und -Implementierung innerhalb der VN wären vereint, und es würden Brücken über frühere Lücken geschlagen. Ein solches Mandat würde auch aufzeigen, wie sich das Politikfeld EZ weiterentwickelt, zum Beispiel durch praxisorientierte Schritte bei der Integration von Zielen einer nachhaltigen Entwicklung und Armutsminderung. Die Anbindung an die Post-2015-Agenda würde gewährleisten, dass die neue Plattform relevant bleibt. Auch wenn es ehrgeizig ist und hohe politische Hürden zu überwinden sind – dieses Modell würde den größten Nutzen erzielen, denn es ist das einzige, das alle drei Kriterien erfüllt: Legitimität, Wirksamkeit und Relevanz.

EZ im Post-2015-Kontext

EZ befindet sich im Umbruch, und das alte „Entwicklungshilfekonzept“ muss aktualisiert werden. Derzeit ähnelt die Situation der Zeit Anfang der 1990er Jahre. Damals schwanden die Aussichten auf eine Fortführung der EZ, wofür die Politik der „Strukturanpassungen“ und abnehmende öffentliche Unterstützung nach dem Ende des Kalten Krieges ursächlich waren.

Die Post-2015-Agenda stellt das nötige neue Konzept bereit. Damit es nicht „zahnlos“ bleibt, erwägt die internationale Gemeinschaft, eine Plattform mit ihrer Unterstützung zu beauftragen. Diese müsste sich zwangsläufig an eine dynamische globale Landschaft anpassen. Die moderne EZ ist umfassender als die Entwicklungshilfe von einst und wird für die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter immer wichtiger. Die größere Reichweite der EZ muss berücksichtigt werden, damit die zukünftige Plattform relevant bleibt. Daher ist die Debatte um die GPEDC und den DCF ein wichtiges Element der Reform der EZ im Kontext der Post-2015-Agenda.



Heiner Janus

Wiss. Mitarbeiter
Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Dr. Stephan Klingebiel

Abteilungsleiter
Abteilung "Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik"
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)



Timo Casjen Mahn

Wiss. Mitarbeiter
Abteilung "Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik"
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)