

Geopolitik und Finanzkrise verändern die Entwicklungsarchitektur

Einschätzung des Vierten Hochrangigen Forums über Effektive Entwicklungszusammenarbeit in Busan, Süd Korea, 29.11. -1.12.2011 aus zivilgesellschaftlicher Perspektive

Das High Level Forum 4 for Development Effectiveness in Busan (HLF4) war im Kern eine Veranstaltung über die Umverteilung von Macht und Einfluss in der EZ. Subkutan vollzieht sich ein Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit, den die vereinbarte „Busan Partnership for Effective Development Cooperation“ markiert. Busan steht für ein Ownership basiertes Model der globalen Entwicklungskooperation, das die Beiträge so unterschiedlicher Akteure wie der Zivilgesellschaft und der chinesischen Süd-/Südkooperation als Teil eines gemeinsamen entwicklungspolitischen Prinzipien- und Zielrahmens anerkennt. Der Rahmen des Busan Outcome Document (BOD)¹ wurde so weit gespannt, dass sich das u.a. auf den Stellenwert der Menschenrechte, auf Selbstverpflichtungen der Geber oder die Festlegung konkreter Indikatoren im Dokument negativ auswirkte. Die neuen Geber hätten konkretere und verpflichtendere Formulierungen nicht mitgetragen. China und Indien setzten am Ende sogar eine Freiwilligkeitsklausel für sich durch. Für die Zivilgesellschaft markiert Busan einen positiven Wendepunkt. Bei allem bleibt Busan der Entwicklungszusammenarbeit verhaftet, auch wenn es die Bedeutung des Handels herausstreicht und die Entwicklungshilfe auf den Finanzmärkten hebeln will.

Paradigmenwechsel: Busan bezeichnet das Ende des „überwölbenden Ziels der Armutsbekämpfung“, das bisher allen Ansätzen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele zugrunde gelegt wurde. Wer soziale Entwicklung, Armutsbekämpfung und die Millenniums-Entwicklungsziele im BOD sucht, findet sie vor allem in den Prinzipien der Präambel. Finanzkrise und knapper werdenden öffentliche Finanzen warfen ihre Schatten auf diese internationale Entwicklungszusammenarbeits- Konferenz. Gebern und Entwicklungsländern erscheint nun die Übertragung von Entwicklungsaufgaben an den Privatsektor durch Absicherung seines Investitionsrisikos und Hebelung der ODA über den Finanzmarkt als eine viel versprechende Erweiterung und positive Veränderung des bisherigen entwicklungspolitischen Instrumentenportfolios. Das BOD unterstützt diese Entwicklung ausdrücklich.

Zu den Prinzipien des BOD gehören Menschenrechte, dauerhafte Wirkungen, Armutsbekämpfung und die Reduzierung von Ungleichheit. Es geht von der Gleichung Wirtschaftswachstum = Entwicklung aus. Wachstum wird sowohl als Ziel an sich, als auch als Job-, sozialer Inklusivitäts- und sozialer Sicherungsmotor verstanden wird. Soziale Gerechtigkeit und verteilungspolitische Maßnahmen stellen sich nach diesem Modell von alleine ein, denn vom BOD geht keine Handlungsorientierung in dieser Richtung aus. Entwicklungspolitisch bedeutet Busan u.a. die Wiederkehr des Trickle-down- Ansatzes mit asiatischem Antlitz. In Busan wurde das koreanische Entwicklungsmodell gefeiert, mit Schlüsselbegriffen wie starke ökonomische Führung und Ownership des Staates, Privatisierung und Exportorientierung der Wirtschaft. Busan steht auch für den wachsenden Druck auf Rechenschaftslegung und vor allem auf Resultate, etwa nach dem Value for Money – Konzept, das den politischen Willen für die Bereitstellung von Entwicklungshilfe an Ergebnisse bindet. Die Weltbank warb in Busan für ergebnisabhängige Refinanzierungsmodelle von Projekten in Trägerschaft von Entwicklungsländerregierungen, bei gleichzeitig moderater Abfederung ihrer Risiken.

Partnerschaft mit verschiedenen Geschwindigkeiten: Das Machtgefüge in der globalen Zusammenarbeit verändert sich, jetzt auch in der Entwicklungszusammenarbeit. Diesen Um-

¹ http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf

ständen hat das HLF4 im BOD Ausdruck verliehen. Das BOD ist quasi die Präambel der Satzung der vereinbarten „Neuen Globalen Partnerschaft für effektive Entwicklungskooperation“, deren strukturellen Einzelheiten noch abgestimmt werden müssen. In dieser Partnerschaft müssen sich die „traditionellen Geber“, wie sie jetzt genannt werden und Entwicklungsländer-Regierungen an ihre bisherigen Zusagen und Verpflichtungen zur Beachtung der Regeln und Erreichung der Ziele der HLFs von Paris (2005) und Accra (2008) gebunden fühlen. Für neue Geber, deren Zusammenarbeit im Rahmen der Süd- /Südkooperation stattfindet, ist die Bindung an die Regeln der HLFs freiwillig. Brasilien, Südafrika wollen sich dabei der Gruppe der OECD- Länder und ihrer Partner und den Multilateralen Einrichtungen anschließen. Es waren Indien und insbesondere China, die sich den Sonderstatus im neuen Entwicklungsclub vorbehalten haben, im Prinzip nach Gutdünken verfahren zu können. Sie werden weder an Verfahren noch an Indikatoren gebunden sein. Die im Entwicklungskomitee der OECD zusammengeschlossenen Geber betrachten es dennoch als großen Erfolg, China und Indien dafür gewonnen zu haben, wenigstens die gemeinsame Prinzipien und Ziele des BOD mitzutragen.

Im BOD beteuern die Partner, mit den neuen, in Busan vereinbarten Zielen, zugleich auch die alten von Paris und Accra erreichen zu wollen. Das BOD, für dessen Erarbeitung und Abstimmung erheblicher internationaler Aufwand betrieben wurde, hat keinen operationalen oder rechtlichen Verbindlichkeitscharakter. „We will hold ourselves accountable“ heißt es dazu im Dokument. Subjekt des BOD ist das „Wir“ aller Akteure, das zum Träger von „common principles and shared goals“ wird und dem sich China und Indien „on a voluntary basis“ anschließen.

Akteure der „Neuen Globalen Partnerschaft“

Noch nie waren so viele Akteure der Entwicklung an den Verhandlungen beteiligt, wie in Busan. Unter Anerkennung ihrer jeweiligen Aufgaben und Pflichten sollen sie möglichst intensiv mit den anderen Partnern zusammenarbeiten, gerade auch auf der Länderebene, um höchstmögliche Effektivität zu erreichen. Dem Privatsektor widmet das BOD ganz besondere Aufmerksamkeit. Den Parlamentariern, der lokalen Selbstverwaltung oder den Akteuren der Zivilgesellschaft schreibt das BOD Rollen und Aufgaben zu, um die heftig gerungen wurde. Insgesamt bedeutet diese Partnerschaft einen erheblichen Fortschritt gegenüber den bisherigen Foren in Paris (2005) und Accra (2008).

- Den **Parlamentariern** wird eine angemessene materielle Ausstattung versprochen, aber ihr Initiativrecht bei der Formulierung von Gesetzen bleibt unerwähnt.
- Der **Lokalen Selbstverwaltung** wird primär die Aufgabe der Verbindung lokaler partizipativer Prozesse mit der Regierungsebene zugesprochen, von ihrer gestalterischen Kraft ist nicht die Rede.
- Die „vital role“ der **Zivilgesellschaft** in der Entwicklung wird anerkannt. Sie soll den Menschen helfen ihre Rechte einzufordern, menschenrechtsbasierte Entwicklungsansätze fördern, Politiken und Partnerschaften der Entwicklung mitgestalten und ihre Durchführung beobachten und begleiten. Der Zivilgesellschaft vertreten durch das globale Netzwerk „Better Aid“^{2, 3}, wurde der Status eines Schlüsselakteurs der neuen Partnerschaft zuerkannt. Ihr wurde ein eigener Sherpa in den Verhandlungen über das BOD zugeteilt. Better Aid verhandelte gleichauf mit den

² <http://www.betteraid.org/>

³ <http://www.betteraid.org/en/news/high-level-forum-on-aid-effectiveness-/524-civil-society-statement-to-the-fourth-high-level-forum-on-aid-effectiveness.html>

Sherpas der EU, der USA, den Mittel- und Niedrigeinkommensländer, etc. Insgesamt führten neun Sherpas die Verhandlungen. Der Better Aid-Sherpa vertrat auch den Privatsektor, die Parlamentarier und die lokalen Selbstverwaltungen, was bei diesen keinen Jubel auslöste. Trotz dieses Riesensprungs in der Anerkennung der Zivilgesellschaft seit dem HLF3 in Accra, Ghana, kann man dem BOD nur bei günstigster Interpretation entnehmen, dass Regierungen sie künftig in ihrem Handlungsspielraum nicht mehr einschränken wollen.

- In den kommenden Jahren wird es eine der Aufgabe der Akteure der Zivilgesellschaft sein, ihre globale politische Anerkennung im Rahmen der Neuen Globalen Partnerschaft wahrzunehmen und zu verstetigen. Wichtiger noch wird es sein, gemeinsam mit dem Kapazitätsbildungsnetzwerk „Open Forum“ die Möglichkeiten und Chancen des BOD auf der nationalen und lokalen Ebene bekannt zu machen und die Kapazitäten zu ihrer Wahrnehmung zu stärken. Die Chancen bestehen in dem Verständnis des BOD, die Neue Globale Partnerschaft auch national durch eine offene und transparente Partnerschaft aller Akteure nach dem Prinzip der Democratic Ownership (s.u) und unter Leitung der Regierung abzubilden, was eine gleichberechtigte Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die nationale Planung, Umsetzung und Rechenschaftslegung bedeutet. Das BOD zeigt damit, wie weit es von den existierenden Realitäten entfernt ist. Doch schafft es immerhin einen Referenzrahmen, auf die nationale Akteure den Zivilgesellschaft sich künftig beziehen können.
- Der **Privatsektor** wurde in Busan umworben, damit er mehr Investitionen in Entwicklungsländer lenkt und künftig eine größere Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit spielt. Das BOD verspricht dem Privatsektor, bürokratische Hindernisse abzubauen und ihm seine Investitionsrisiken tragen zu helfen. Zugegen waren eher die Molkereien oder Landwirtschaftsbetriebe, weniger die Banken, Geld- und Warenhändler und Großinvestoren. Auf der Konferenz unterstrich der anwesende Privatsektor die Bedeutung seiner Kooperation mit der Zivilgesellschaft, sowohl bei der Planung von Projekten als auch bei ihrer Flankierung mit sozialen Diensten. Die Zivilgesellschaft sieht im Privatsektor und im Wirtschaftswachstum ein Mittel zum Zweck der Entwicklung, konnte sich textlich damit im BOD aber nicht durchsetzen. Geber (darunter auch Deutschland) und Entwicklungsländer sehen in Wachstum und Entfaltung des Privatsektors die Verkörperung der Entwicklung selbst.

Anliegen der Entwicklungsländer: Im Mittelpunkt des Interesses der Entwicklungsländer stand das „Unfinished Business“, also die Erreichung der Ziele von Paris und Accra in den Bereichen Ownership, Übernahme der Verfahren und Systeme der Entwicklungsländer, Harmonisierung mit ihren Entwicklungsvorhaben durch Koordination. Sehr wichtig ist den Entwicklungsländern auch die Überweisungsverlässlichkeit (Predictability), Reduzierung und Veröffentlichung der Konditionalität und die Rückführung der Lieferbindung. Evaluierungen hatten ergeben, dass von den Paris und Accra - Zielen einzig das Ziel des Austauschs für Kapazitätsbildung erreicht wurde. Alle anderen Zielindikatoren weisen erhebliche Untererfüllung aus.

Bei den Themen Überweisungsverlässlichkeit und der Anwendung ihrer nationalen Verfahren sind die Entwicklungsländer ihren Zielen in den Formulierungen im BOD ein gutes Stück näher gekommen. Bei ersterem sollen bis 2013 von den traditionellen Gebern rollierende Finanzplanungsinformationen bereitgestellt werden, die letzteren sollen unter normalen Um-

ständen immer (by default) angewendet werden. Keinerlei Fortschritte konnten sie bei der Lieferbindung erzielen. Die bei Konferenzöffnung anwesende US-amerikanische Außenministerin Hillary Clinton verteidigte die Lieferbindung sogar mit dem Hinweis, sie helfe, den politischen Willen zur Bereitstellung von Entwicklungshilfe in den USA zu unterstützen. Der Begriff Konditionalität kommt im BOD überhaupt nicht mehr vor. Hier gibt es gegenüber Accra keinerlei Fortschritte.

Gemeinsame entwicklungspolitische Prinzipien und Aktionsorientierung:

Bereits vereinbarte internationale Verpflichtungen für die Menschenrechte, Decent Work, Geschlechtergerechtigkeit, nachhaltige Umwelt und Behinderung sollen die Busan- Akteure wie Leitorientierungen in „Aktionen“ genannten Bereiche führen und begleiten:

- Sichergestellt werden soll die Ownership aller Entwicklungsmaßnahmen. Ownership wird definiert als „angeführt durch die Regierung des Partnerlandes“. Stärker noch als der Aktionsplan von Accra bestimmt das BOD die Führung und Initiative des Partnerlandes zum zentralen Ansatzpunkt aller Kooperation. Das hinderte die Geber aber nicht daran, das wesentliche Gestaltungselement der HLF4 in Busan, die Building Blocks (s.u.), selber in die Hand zu nehmen. Kein einziger Building Block wurde von Entwicklungsländern initiiert und an den wenigstens haben sie aktiv teilgenommen.
- Die Partner wollen künftig ergebnisorientierter arbeiten. Sie wollen dazu auf Länderebene inklusive Entwicklungspartnerschaften etablieren, die auf Offenheit und Respekt basieren und durch Transparenz überprüfbar werden. Diese Prinzipien sollen den Partnern helfen, das Konzept der „Demokratischen Ownership“ durch Verfahren und Politiken auf nationaler Ebene zu verwurzeln. Mit Democratic Ownership ist ein Prozess der nationalen Verantwortungsübernahme und Rechenschaftslegung, Beteiligung, und institutionellen Stärkung gemeint, den viele der Partnerländer nicht aus vollem Herzen unterstützten. Dass das Konzept die Verhandlungen überstanden hat, ist weitgehend BetterAid und der Schweizer Delegation zu verdanken. Die Zivilgesellschaft hofft nun darauf, dass sich durch aktive nationale Advocacy-Arbeit unter Berufung auf das BOD, künftig solche offenen, inklusiven Partnerschaften auf nationaler Ebene entwickeln werden.
- Auffallend wenig Interesse zeigten die Entwicklungsländer an der Idee, der Kooperation auf Länderebene künftig eine Ergebnis- und Rechenschaftslegungsvereinbarung zugrunde zu legen. Die „Country Results and Accountability Agreements“, geplant als ein Leuchtturm der Busan-Konferenz unter Britischer Koordination, genießen viel Aufmerksamkeit im BOD. Die Britische Koordination stand am Ende der Konferenz allerdings mit leeren Händen da, weil kein Entwicklungsland eine Selbstverpflichtung für die Entwicklung einer solchen Vereinbarung übernommen hat.
- Das BOD bekennt sich mit starken Worten zur Verwirklichung von Geschlechtergleichheit und zum Empowerment der Frauen. Es erinnert ein wenig an Investoren, die gar nicht genug von ihrem neuen Investitionsvehikel und den Gewinnaussichten schwärmen können, wenn das BOD von der Geschlechtergleichheit und dem Empowerment der Frauen sagt, sie seien das entscheidende Element, wenn Resultate in der Entwicklung erzielt werden sollen. Die noch unentfaltete ökonomische Kraft der Frauen wird im BOD zu einer sprudelnden Quelle der Entwicklung. Gleichzeitig jedoch fehlt im BOD jeder Hinweis auf Geschlechtergerechtigkeit o-

der die jahrhundertelange Diskriminierung von Frauen oder gar die Dimension der Frauenrechte. Zwar sonnte sich die US- Außenministerin Hillary Clinton bei der Konferenzeröffnung im Jubel der Delegierten über ihre Ausführungen zu Geschlechtergleichheit und Empowerment der Frauen. Das kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass von Busan keine neue politische Botschaft für die entrechteten und diskriminierten Frauen auf der Welt ausgeht.

- Das BMZ und Uganda hatten mit der gemeinsamen Koordination des Themas Arbeitsteiligkeit und Fragmentierung der Entwicklungshilfe auf Länderebene sowie bezogen auf alle Länder ein schwieriges Thema übernommen. Im Rahmen verschiedener Vorkonferenzen waren die Entwicklungsländer stark in die Vorbereitungsarbeit einbezogen. Im Ergebnis weist die Unterstützerliste über 30 Entwicklungsländer und multilateralen Institutionen aus. Bis 2013 sollen angeführt von den Entwicklungsländern Arrangements ausgehandelt werden, die zu einer sinnvolleren nationalen Arbeitsteilung aller Akteure führen. Und schon bis Ende 2012 soll gemeinsam mit den Multilateralen Organisationen der zunehmenden Proliferation ihrer Vergabekanäle Einhalt geboten werden, um die Unübersichtlichkeit in diesem Bereich zu reduzieren.
- Die Süd-/Süd- verbunden mit der dreiseitigen Kooperation wird von dem BOD als ein Feld des Austausch und der Kapazitätsbildung verstanden, für das es viele Worte reserviert. Die Süd-/Südkooperation steht nach den schwierigen Verhandlungen über die Freiwilligkeitsklausel für Indien und China in dem Verdacht, eine Chiffre für die ressourcenorientierte Kreditvergabe Chinas und Indiens unter der Flagge der Entwicklungszusammenarbeit zu werden. Offenbar hoffen die traditionellen Geber des Entwicklungskomitees der OECD dennoch, über dieses Vehikel die neuen Geber allmählich für ihr Verständnis von Entwicklung zu gewinnen.
- Das BOD sprach beim Wirtschaftswachstum ursprünglich von „new vision“. Das wurde von Better Aid abgelehnt und damit die textliche Manifestation des Eingangs beschriebenen neuen Paradigmas der Entwicklung verhindert. Better Aid's Vorschlag zur Bindung des Wirtschaftswachstums an die Rechte und Bedürfnisse der Armen, konnte sich aber auch nicht durchsetzen. Von diesen Bemühungen blieb im Text immerhin übrig: „...in ways that are consistent with agreed international rights, norms and standards“. Das BOD wird nun von dem Verständnis getragen, dass Wachstum die Entwicklung bewirkt. Als wichtigste Katalysatoren der Entwicklung identifiziert es etwas eklektisch die Entwicklungshilfe, die Mobilisierung nationaler Ressourcen, die Glaubwürdigkeit der Regierung beim Volk, die Herausbildung von regionalen Wertschöpfungsketten und effektive staatliche und nicht-staatliche Institutionen.

Building Blocks:

Bei der Vorbereitung von Busan haben sich eine Reihe von Arbeitsgruppen gebildet, in denen interessierte Akteure beim Follow up von Busan und zur Realisierung seiner Empfehlungen auf nationaler Ebene zusammenarbeiten wollen. Um als Building Block-Thema im Plenarsaal der HLF4 platziert zu werden- wo sie auf der Ebene der Minister diskutiert wurden- musste ein Thema möglichst die Unterstützung aller Akteure der HLF4 genießen. Die Initiativen der Entwicklungsländer zur Überweisungsverlässlichkeit, zur Beendigung der Lieferbindung, zur Anwendung der nationalen Verfahren und Regeln bei der Projektdurchführung und zur Reduzierung der Konditionalität erreichten allesamt nicht den Status von Building Blocks. Die Geber interessierten sich nicht dafür. Das galt auch für das Anliegen der Zivilgesellschaft, das

Thema „Befähigende Umfeldbedingungen (enabling environment)“ als Building Block bei der Konferenz zu diskutieren. Nur Schweden unterstützte dieses Vorhaben. Auch das BOD befasst sich vorrangig mit den Building Block Themen. Die Konferenzregie der Working Party on Aid Effectiveness, einer Kooperation von OECD-Gebern, Entwicklungsländern, Regionalbanken, Akteuren der Zivilgesellschaft, etc., die Busan zweieinhalb Jahre lang vorbereitet hatte, wirkte sich wundersamerweise so aus, dass fast ausschließlich die Themen der Geber im offiziellen Programm der Konferenz verhandelt wurden, also z.B. Ergebnisorientierung, Privatsektoreinbeziehung, Fragmentierung, Fragile Staaten, effektive Institutionen etc. Alle anderen Themen mussten als Side Events parallel zu den Plenarveranstaltungen angeboten werden. Die Vereinbarung von Niedrigeinkommensländern und BetterAid in Busan, die Anliegen des jeweils anderen zu unterstützen, kam zu spät, um an der Building Block – Politik noch etwas entgegen zu setzen.

Die „Neue Globale Partnerschaft für Effektiven Entwicklungszusammenarbeit“

Die bisher federführende Working Party on Aid Effectiveness soll bis zum 22.6.2011, dem Datum ihrer letzten Zusammenkunft und Selbstaflösung, Indikatoren entwickeln, um die Umsetzung der Politiken und Empfehlungen der HLF4 zu messen und zu bewerten. Außerdem soll sie die institutionellen, finanziellen und personellen Voraussetzungen schaffen für die Übernahme ihrer Aufgaben durch die Neue Partnerschaft. Dabei soll das Prinzip „Global light, Country heavy“ gelten. Das Entwicklungskomitee der OECD und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen haben das Mandat für diese Aufgabe, aber auch die regionalen Entwicklungsbanken und das Entwicklungsforum des ECOSOC sollen eine Rolle dabei spielen. Die Zeitplanung für dieses Vorhaben mit so vielen Akteuren kann nur ambitioniert genannt werden, mit Verzögerungen darf gerechnet werden.

Für die Zivilgesellschaft stellt ihre künftige Vertretung in der Neuen Partnerschaft eine Herausforderung dar. Ihre bisherigen Organisations- und Kooperationsformen, ihre Vernetzungs- und Advocacyarbeit, sowie ihre Lobby- und Advocacy-Arbeit bei der HLF4 selbst werden in den nächsten Woche evaluiert, um auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse Vorschläge für eine neue globale zivilgesellschaftlichen Vertretung zu erstellen. Auch hier ist der Zeitplan außerordentlich eng, denn er ist an den Schlusstermin der Working Party Ende Juni 2012 gekoppelt. Bereits Ende Februar 2011 müssen die neue Arbeitsweisen, Strukturen und ihre Finanzierung stehen.

In Busan ist die Zivilgesellschaft auf der globalen Ebene als gewichtiger Akteur der Entwicklungszusammenarbeit angekommen. Sie wird als Schlüsselakteur betrachtet, der mit Staaten und ihren Regionalvertretungen und den Entwicklungsbanken auf Augenhöhe verhandelt. Der Unterschied zur nationalen oder lokalen Ebene, wo Akteure der Zivilgesellschaft weiterhin verfolgt und behindert werden, könnte größer nicht sein. Vielleicht hilft die gewachsene internationale Anerkennung, wie sie das BOD zum Ausdruck bringt um ihre Handlungsspielräume ein gutes Stück zu erweitern. Zu was soll die neue Architektur der Hilfe schließlich gut sein, wenn die Effektivität der Entwicklung die Armen nicht erreicht?

Peter Lanzet, EED 12.12.2011