

# STELLUNGNAHME

November 2016

## Mehr Einsatz für Wirksamkeit

### Erwartungen an den deutschen Ko-Vorsitz der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation und das zweite hochrangige Treffen in Nairobi

Vom 28. November bis zum 1. Dezember 2016 findet in Nairobi das zweite hochrangige Treffen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation (GPEDC) statt. Dieses Treffen wird richtungsweisend für deren zukünftige Arbeit sein.

Die Globale Partnerschaft wurde auf dem vierten hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Busan von zahlreichen Geber- und Partnerländern ins Leben gerufen. Ihr erklärtes Ziel ist es, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen und die Umsetzung der auf den internationalen Entwicklungskonferenzen in Paris, Accra und Busan vereinbarten Wirksamkeitsprinzipien zu überprüfen. Die erhoffte Stärkung der Wirksamkeit staatlicher Entwicklungszusammenarbeit konnte bisher nur ansatzweise erreicht werden.

VENRO begrüßt die Bereitschaft der Bundesregierung, einen der drei Ko-Vorsitze der Partnerschaft für die kommenden zwei Jahre zu übernehmen. Die Bundesregierung leistet damit ein Bekenntnis zur Umsetzung der in Paris, Accra und Busan beschlossenen Wirksamkeitsprinzipien. Die deutsche Entwicklungspolitik kann durch die engagierte Wahrnehmung dieser wichtigen Aufgabe weltweit erheblich an Profil gewinnen und die Partnerschaft zu einer effektiveren Aufgabenerfüllung im Rahmen der globalen Entwicklungsziele führen.

Für eine weitere Verbesserung der Wirksamkeit staatlicher Entwicklungszusammenarbeit müssen in Nairobi die Weichen gestellt werden. Die Fortschritte der letzten Dekade drohen ansonsten an der gegenwärtigen Krise des Multilateralismus zu scheitern.

Der Parlamentarische Staatssekretär beim Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Thomas Silberhorn, wird die Rolle des Ko-Vorsitzenden übernehmen. Er muss die unterschiedlichen Akteursgruppen in einen konstruktiven Dialog zusammenbringen, um die gemeinsamen Anstrengungen für eine verbesserte Wirksamkeit staatlicher Entwicklungszusammenarbeit weiter voran zu bringen. VENRO erwartet, dass vorab auch die Zivilgesellschaft zu den strategischen Planungen des BMZ konsultiert wird.

Es stehen richtungsweisende Entscheidungen an. Insbesondere den Versuchen, die Partnerschaft auf eine Organisation zum bloßen Wissensaustausch zu reduzieren sollte Deutschland nicht zustimmen. Gleiches gilt für den Vorschlag, der Partnerschaft die Kompetenz und Kapazität zur Kommentierung und Korrektur von Entwicklungspolitik die Legitimität abzusprechen- wie es im zweiten Entwurf zum Abschlussdokument von Nairobi beschrieben wird. Deutschland muss sich diesen Bestrebungen mit einer klaren Verortung der Globalen Partnerschaft als wichtigem Instrument zur Erreichung der globalen Entwicklungsziele entgegenstellen.

## **Wirksamkeitsprinzipien umsetzen und an die Agenda 2030 anpassen**

Zur Verbesserung der Wirksamkeit staatlicher Entwicklungszusammenarbeit hat sich die internationale Staatengemeinschaft zwischen 2002 und 2011 auf vier Prinzipien geeinigt: Eigenverantwortung der Entwicklungsländer, Transparenz und Rechenschaftspflichten, Ergebnisorientierung und integrative Entwicklungspartnerschaften. Obwohl diese Prinzipien eine klare Richtschnur für die qualitative Verbesserung der Entwicklungszusammenarbeit darstellen, hat es die Staatengemeinschaft bislang nicht geschafft, die vereinbarten Ziele umzusetzen.

Es liegt nun in der Verantwortung der Regierungen, die bestehenden Zusagen einzuhalten und die Umsetzung der Vereinbarungen von Accra und Busan zu erreichen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Ausrichtung der Kooperation an den jeweiligen Landesprioritäten sowie um die Nutzung von landeseigenen Beschaffungs- und Berichtssystemen. In Accra und Busan wurde zugesichert, die Konditionalität konkreter Kooperationen transparent zu machen und allmählich ganz zurück zu fahren.

VENRO erwartet deshalb von dem deutschen Ko-Vorsitz deutliche Impulse, um die Umsetzung aller Wirksamkeitsprinzipien mit neuem Leben zu füllen. Das Monitoringsystem der Globalen Partnerschaft zur Überprüfung des Umsetzungsprozesses der Wirksamkeitsprinzipien wird dazu einen wichtigen Beitrag leisten müssen und muss entsprechend gestärkt werden.

Der weitere Erfolg der Globalen Partnerschaft wird auch davon abhängen, welchen Beitrag die Partnerschaft zur Erreichung der internationalen Entwicklungsziele der Agenda 2030 leisten kann. Einen besonderen Mehrwert kann die Partnerschaft leisten, wenn sie es schafft, den zweijährigen Monitoringzyklus enger an den „Follow-up & Review“ Prozess der Agenda 2030 auszurichten.

Auch eine inhaltliche Weiterentwicklung des Mandats der Globalen Partnerschaft sollte vorangetrieben werden. Insbesondere das zentrale Versprechen der Agenda 2030, niemanden zurückzulassen („Leave No One Behind“), ist ein sinnvoller Ausgangspunkt dafür, die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit an der Erreichung marginalisierter Gruppen zu messen und dies auch im Monitoringsystem stärker zu berücksichtigen.

# STELLUNGNAHME

VENRO begrüßt die neue Aufmerksamkeit, die die Globale Partnerschaft seit der vierten Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba, Äthiopien, im Sommer 2015 den Finanzstrukturen zuteilwerden lässt. Die Fragen der öffentlichen Finanzen, des Finanzmanagements auf Länderebene, des Steueraufkommens und seiner Erweiterung, besonders aber auch die der unrechtmäßigen Finanzflüsse, der Steuerhinterziehung und Korruption sind entwicklungswichtig. Aus der Perspektive der vier Effektivitätsdimensionen der Globalen Partnerschaft und ihrem Monitoring sollte eine „wirksame Entwicklungsfinanzierung“ entwickelt werden. Vorschläge dazu fehlen in den bisherigen Entwürfen.

## **VENRO fordert:**

- Die Mitglieder des Steuerungsgremiums sowie die neuen Ko-Vorsitzenden der Globalen Partnerschaft müssen einen deutlichen Beitrag zur Umsetzung der Wirksamkeitsprinzipien und bereits bestehender Zusagen leisten. Dazu bedarf es einer Präzisierung und Stärkung des Mandats der Partnerschaft. Der Monitoringmechanismus muss dabei auch zukünftig ein wichtiges Instrument bleiben, um die tatsächlichen Umsetzungsleistungen zu überprüfen.
- Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass die Arbeit der Globalen Partnerschaft an die Umsetzungsarchitektur der Agenda 2030 angepasst wird. Insbesondere muss der Monitoringmechanismus komplementär zum Follow-up und Review der Agenda 2030 aufgestellt werden. Außerdem muss die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit zukünftig auch daran bemessen werden, ob sie marginalisierter Gruppen erreichen kann. Dementsprechend bedarf es einer Verbesserung der Datenqualität und – wo relevant – eine Aufgliederung nach Einkommen, Geschlecht, Alter, Migrationsstatus, Behinderung, Wohnort und anderen relevanten Charakteristika.
- Deutschland sollte als Ko-Vorsitz mit gutem Vorbild vorangehen und wie nach der Konferenz von Accra in 2008 einen Zeit- und Maßnahmenplan zur Umsetzung der Busan-Prinzipien vorlegen.
- Im Rahmen der Partnerschaft sollte ein Vorschlag zu einer wirksamen Entwicklungsfinanzierung erarbeitet werden.

## **Förderliche Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft garantieren**

Ohne einen aktiven und unabhängigen Beitrag der Zivilgesellschaft wird eine inklusive, gerechte und demokratische Umsetzung von Entwicklungszielen nicht möglich sein. Die Erklärung von Busan hat im Jahr 2011 die Zivilgesellschaft deshalb als eigenständigen Entwicklungsakteur anerkannt. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Akteure werden aber in immer mehr Ländern Opfer von Repression und Gewalt sowie von Einschränkungen durch Gesetzesinitiativen und Verwaltungshandeln. Sie werden sowohl in autoritären als auch in vielen formal demokratischen Staaten stigmatisiert und kriminalisiert. Dies hat sich inzwischen zu einem weltweiten Trend manifestiert.

In einer Multi-Akteurs-Partnerschaft wie der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit kommt auf die Bundesregierung als Ko-Vorsitzende eine große Verantwortung zu, diesem Trend im Dialog mit allen Stakeholdern entschlossen zu begegnen. Damit die Zivilgesellschaft ihre Rolle als unabhängiger Akteur der Entwicklungszusammenarbeit erfüllen sowie die Istanbul Prinzipien und andere freiwilliger Selbstverpflichtungen umsetzen kann, benötigt sie von allen Regierungen respektierte Handlungsräume und Mitsprachemöglichkeiten. Deutschland kann in diesem Bereich viele positive Erfahrungen über den Austausch mit der Zivilgesellschaft einbringen und sollte eine Vorbildrolle einnehmen. Wir erwarten von der Bundesregierung einen klaren Einsatz für die Rechte der Zivilgesellschaft und eine unmissverständliche Anstrengung, um dem bedrohlichen weltweiten Trend zunehmender Einschränkungen zivilgesellschaftlicher Arbeit entgegenzuwirken.

## **VENRO fordert:**

- Alle an der zweiten hochrangigen Konferenz in Nairobi beteiligten Regierungen müssen, die Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit, das Recht auf Information, die Freiheit der Tätigkeit ohne staatliche Einmischung sowie das Recht zu kommunizieren und zusammenzuarbeiten respektieren, schützen und garantieren.
- Die Bundesregierung muss sich auch im Rahmen der Globalen Partnerschaft dafür einsetzen, dass die Zivilgesellschaft als eigenständiger und unabhängiger Entwicklungsakteur (*Accra Action Agreement*) auch im Abschlussdokument von Nairobi bestätigt und respektiert wird. Sie sollte sich in diesem Sinne auch weiterhin für eine konsequente Überprüfung und Evaluierung zivilgesellschaftlicher Handlungsräume durch das Monitoringsystem der Globalen Partnerschaft einsetzen. Die Mitsprache der Zivilgesellschaft in allen Strukturen und Prozessen der Globalen Partnerschaft muss gewährleistet bleiben.

- In den Strukturen und Prozessen der Globalen Partnerschaft muss die Zivilgesellschaft als wichtige und eigenständige Akteursgruppe in ihren unterschiedlichen Rollen auch auf nationaler Ebene Anerkennung finden. Partnerregierungen und Geber müssen zivilgesellschaftliche Akteure an der Erstellung von nationalen Entwicklungsplänen und an ihrer Umsetzung wirkungsvoll teilhaben lassen. Bei Budgethilfen müssen auch die Geber sicherstellen, dass die Zivilgesellschaft Zugang zum Haushaltsdialog und die nötigen Kenntnisse zu dessen Umsetzung und Begleitung haben.
- Die Zivilgesellschaft sollte mit ihrer Expertise und ihren Erfahrungen bei der Entwicklung der „*Country Results Agreements*“ konsultiert werden, um damit die demokratische Eigenverantwortung zu fördern. Zivilgesellschaftliche Akteure sollten jedoch nicht dazu gedrängt werden, „*Country Results Agreements*“ mittragen zu müssen.

## **Demokratische Eigenverantwortung**

Eigenverantwortung ist eines der fünf Kernprinzipien der Pariser Erklärung von 2005 und Grundpfeiler der Agenda 2030. Im Kern sieht sie die Unterstützung und Respektierung der Selbstbestimmung der Partnerländer im Entwicklungsprozess vor. Das Abschlussdokument von Busan sieht darüber hinaus vor, die Verpflichtung der staatlichen Eigenverantwortung („Country Ownership“) zu einer demokratischen Eigenverantwortung („Democratic Ownership“) weiter zu entwickeln („deepen, extent and operationalize the democratic ownership of development policies and processes“). In den beiden bis dato vorgelegten Entwürfen für ein Abschlussdokument von Nairobi ist von demokratischer Eigenverantwortung jedoch überhaupt nicht mehr die Rede. Aus zivilgesellschaftlicher Sicht ist es aber entscheidend, dass das Konzept der Eigenverantwortung über die staatliche Ebene hinaus geht und explizit die gemeinsame Verantwortung aller Akteure reflektiert. Dies erfordert umfassende Mitspracherechte der Bevölkerung in den Empfängerländern durch Parlamente, Rechnungshöfe, Gerichte, die Medien und die Zivilgesellschaft.

Von Geberseite erfordert es Transparenz und eine Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten, damit demokratisch legitimierte Institutionen ebenso wie zivilgesellschaftliche Organisationen ihre Beteiligungsrechte auch nutzen können. Zentral ist dabei die Förderung innerstaatlicher Rechenschaftspflicht in Empfängerländern. Rechenschaftspflichten bestehen nicht nur gegenüber den Gebern sondern in erster Linie gegenüber der eigenen Bevölkerung.

## **VENRO fordert:**

- Die Bundesregierung muss sich für das Prinzip der demokratischen Eigenverantwortung einsetzen. Jenseits des Abschlussdokuments von Nairobi bedeutet dies, in den Kapazitätsaufbau der Zivilgesellschaft zu investieren. Diese muss in die Lage versetzt werden, ihre Aufgabe bei der Umsetzung von innerstaatlicher Rechenschaftspflicht für Armutsbekämpfungsprogramme wahrzunehmen. Um dies zu gewährleisten, sollten Kooperationen und die Zusammenarbeit zivilgesellschaftlicher Akteure aus Geberländern mit der Zivilgesellschaft in Partnerländern umfangreicher gefördert werden.
- Für eine größere Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit müssen außerdem auch die Kapazitäten unabhängiger Medien als wichtige Akteure für innerstaatliche Rechenschaftslegung unterstützt werden.
- Der gesamte Projektzyklus entwicklungspolitischer Vorhaben muss in die Hand der Partnerländer übertragen werden.
- Die Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, dass auch ihre technische Zusammenarbeit besser auf die Bedürfnisse der Empfängerländer zugeschnitten und an den Ländersystemen ausgerichtet wird.
- Im Sinne einer auf Eigenverantwortung aufbauenden Entwicklungszusammenarbeit dürfen Entwicklungsgelder nicht dafür missbraucht werden, bei Herkunfts- und Transitländern Zugeständnisse für eine Kooperation in der Flucht- und Migrationskontrolle herbeizuführen.

## **Transparenz und Rechenschaft stärken**

Eine der wesentlichen Effektivitätsdimensionen der Wirksamkeitsagenda ist Transparenz und Rechenschaft („Accountability“). Transparentere Mittelflüsse und Vergabemechanismen in der Entwicklungszusammenarbeit sind eine entscheidende Voraussetzung für die demokratische Rechenschaftslegung gegenüber Parlamenten und der Zivilgesellschaft. Erforderlich sind umfassende, zeitnahe, vergleichbare Informationen, die Bürgerinnen und Bürgern in Geber- und Empfängerländern zugänglich sein müssen.

VENRO begrüßt die Bemühungen des BMZ der letzten Jahre, den einheitlichen Standard der *Internationalen Transparenzinitiative für die Entwicklungsfinanzierung* (IATI) zu nutzen. Für die tatsächliche Nutzbarkeit der Daten in den Empfängerländern muss die Qualität der Daten sowie die Vorhersehbarkeit der Mittelverwendung allerdings weiter verbessert werden.

# STELLUNGNAHME

## **VENRO fordert:**

- Die Bundesregierung muss weiter daran arbeiten, die Datenquantität und -qualität bei der Offenlegung von Entwicklungsgeldern im IATI-Standard zu verbessern. So kann die Planbarkeit und damit die Eigenverantwortung für Entwicklungsprozesse maßgeblich gestärkt werden. Dazu gehören eine verbesserte Aktualität, gezielte Aufschlüsselungsmöglichkeiten, Vorhersehbarkeit und eine Berichterstattung über erzielte Wirkungen.
- In Parlamenten, Rechnungshöfen und der Zivilgesellschaft in den Partnerländern, müssen Kapazitäten aufgebaut werden, damit diese in die Lage versetzt werden, Mittelflüsse nachzuvollziehen, zu überprüfen und zu verbessern.

## **Privatwirtschaft in die Pflicht nehmen**

Auch der private Sektor muss für die effektive Erreichung der Globalen Entwicklungsziele der Agenda 2030 in die Verantwortung genommen werden. Insbesondere Investitionen, Produktivitätssteigerungen und formalisierte Arbeitsplätze in dem zur Realisierung der Entwicklungsziele erforderlichen Umfang müssen sich im privaten Sektor entwickeln. Dabei müssen Umwelt- und Sozialstandards voll berücksichtigt werden. Dazu gehören in erster Linie die ILO-Kernarbeitsnormen, OECD-Leitsätze für Unternehmensverantwortung und die Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen. Deren Durchsetzung dient nicht nur zum Schutz Bevölkerung, sondern auch um gleiche Rahmenbedingungen für Investitionen zu schaffen. Letztlich müssen privatwirtschaftliche Initiativen sich daran messen lassen, ob sie die Armut reduzieren.

## **VENRO fordert:**

- Geber müssen nur dann privatwirtschaftliche Initiativen in Entwicklungsländern fördern oder absichern, wenn sie der Verbesserung der sozialen, wirtschaftlichen, fiskalischen und ökologischen Situation in den Empfängerländern dienen und nachweislich zur Armutsbekämpfung und der Umsetzung der Menschenrechte beitragen. Menschenrechtliche, umwelt- und klimabezogene Kriterien sowie die Auswirkungen der Initiativen auf Geschlechtergerechtigkeit müssen daher besondere Beachtung finden. Die Beachtung der OECD-Leitsätze für Unternehmensverantwortung, der Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte der Vereinten Nationen und der ILO-Kernarbeitsnormen müssen Voraussetzung für Kooperationen sein.

# STELLUNGNAHME

- Falls Kooperationsverträge mit dem Privatsektor abgeschlossen werden, ist zu berücksichtigen, dass privatwirtschaftliche Entwicklungsansätze sich immer ergänzend und zusätzlich zur existierenden Entwicklungszusammenarbeit verhalten müssen. Außerdem dürfen staatliche Mittel gewinnorientierte Investitionen nicht substituieren. Wo öffentliche Mittel privatwirtschaftliche Initiativen fördern, müssen die Träger sich am nationalen Entwicklungsdialog und an den Vereinbarungen zur Arbeitsteilung beteiligen. Dabei ist die Stimme der betroffenen zivilgesellschaftlichen Sektoren einzubeziehen.

## IMPRESSUM

### Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe  
deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)

Stresemannstr. 72

10963 Berlin

Tel.: 030 2639299-10

E-Mail: [sekretariat@venro.org](mailto:sekretariat@venro.org)

Internet: [www.venro.org](http://www.venro.org)

Berlin, November 2016

### Redaktion:

Eva Hanfstängl, Christine Meissler,  
Albert Eiden, Lukas Goltermann

### Endredaktion:

Michael Katèrla