

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Marianne Beisheim / Anne Ellersiek

Partnerschaften im Dienst der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung

Transformativ, inklusiv und verantwortlich?

S 22
Dezember 2017
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Partnerschaften für die 2030-Agenda
9	Fragestellung: Meta-Governance
10	Empirische Grundlage
11	Meta-Governance für Multi-Stakeholder-Partnerschaften
11	Meta-Governance durch die Vereinten Nationen
15	Meta-Governance durch Geber-Institutionen
21	Meta-Governance auf nationaler und lokaler Ebene
24	Meta-Governance durch private Initiativen
27	Schlussfolgerungen und Empfehlungen
30	Abkürzungen

Dr. Marianne Beisheim und Dr. Anne Ellersiek sind Wissenschaftlerinnen in der Forschungsgruppe Globale Fragen.

Diese Studie präsentiert die Ergebnisse des Teilprojekts D1 »Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung«, das von 2006 bis 2017 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Rahmen des Sonderforschungsbereichs (SFB) 700 »Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit« finanziert wurde (www.sfb-governance.de/ppp). In den ersten beiden Projektphasen lag der Schwerpunkt darauf, die Effektivität von Partnerschaften zu erforschen, vor allem deren Erfolgsbedingungen in Räumen begrenzter Staatlichkeit. In der dritten und letzten Projektphase (2014–2017) untersuchten wir, inwiefern relevante Akteure – basierend auf ihren Erfahrungen und der Kenntnis dieser Erfolgsbedingungen – eine passende »Meta-Governance« für Partnerschaften fördern bzw. schon bereitstellen, die dazu beiträgt, dass Partnerschaften ihre Governance-Leistungen effektiv, inklusiv und verantwortlich erbringen. Wir danken der DFG für die großzügige Projektförderung und Lars Berger, Robin Faißt, Lukas Goltermann, Pauline Kiamba, Jasmin Lorch, Lili Mundle und Nils Simon für ihre wertvollen Beiträge zu unserer Forschung.

Weitere Informationen zum Projekt sowie eine Übersicht aller Publikationen finden sich unter
<http://bit.ly/SWPdossier_nachhaltigkeit_partner>

**Partnerschaften im Dienst der Agenda 2030
für nachhaltige Entwicklung.
Transformativ, inklusiv und verantwortlich?**

Die »Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung« der Vereinten Nationen (UN) benennt Multi-Stakeholder-Partnerschaften als ein wesentliches Instrument, um die mit der Agenda verabschiedeten Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) zu realisieren. Die bisherigen Erfahrungen mit diesen Partnerschaften zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren – Letztere aus Privatwirtschaft und/oder Zivilgesellschaft – sind jedoch gemischt. Es gibt zwar wichtige Erfolge, doch werden sie durch zu viele Fehlschläge getrübt. Inwiefern greifen die Politik und andere relevante Akteure bestehende Erkenntnisse zu Multi-Stakeholder-Partnerschaften auf, vor allem hinsichtlich ihrer Erfolgsbedingungen, wenn nun neue Partnerschaften für die SDGs gefordert und gefördert werden?

Die Studie stellt unter anderem die Ergebnisse einer Befragung ausgewählter internationaler Akteure vor, die aus vier Bereichen stammen: den Vereinten Nationen und ihrem Umfeld, aus Geber-Institutionen, Regierungen und privaten Initiativen. Wir analysieren zunächst die Urteile der Interviewpartner über die bisherige Leistung von Partnerschaften. Dann wird untersucht, welche Rahmenbedingungen die Befragten für künftige Partnerschaften empfehlen, um diese gemäß den Ansprüchen der 2030-Agenda zugleich transformativ, inklusiv und verantwortlich zu gestalten.

Alle Gesprächspartner sind sich einig, dass Partnerschaften hinsichtlich dieser Kriterien verbessert werden müssen – doch ob und wie das gelingen kann, darüber gehen die Ansichten auseinander. Eine Gruppe aus Vertretern kritischer NGOs und einigen Entwicklungsländern lehnt Partnerschaften, vor allem mit der Privatwirtschaft, eigentlich ganz ab. Wenn überhaupt, sollten dabei Regierungen die Gestaltungshoheit behalten und einen strikten Regulierungs- und Überprüfungsrahmen vorgeben. Im Gegensatz dazu befürchtet eine andere Gruppe – mit teils eher wirtschaftsaffinen, aber auch realpolitischen Sichtweisen –, dass zu viel Bürokratie potentielle Partner abschrecken sowie Flexibilität und Innovation verhindern wird. Zudem müsse man die Möglichkeit, dass Partnerschaften scheitern, gegen das Risiko stellen,

die SDGs bis 2030 nicht zu erreichen. Zwischen diesen Positionen befindet sich die (größte) Gruppe derer, die Partnerschaften gestalten will – aber oft nicht genau weiß, wie sie dies zielgerecht und ausgewogen erreichen kann. Die vorliegende Studie baut auf früheren Forschungsergebnissen auf, die zeigen, dass Partnerschaften effektiv, inklusiv und verantwortlich sein können, dies aber zahlreiche Voraussetzungen hat, weshalb eine gezielte Rahmensetzung samt kontinuierlicher Lernprozesse wichtig ist.

Neben den subjektiven Einschätzungen der befragten Akteure untersuchen wir, inwiefern die Vereinten Nationen, Geber-Institutionen, Regierungen und private Akteure bereits de facto eine »Meta-Governance« erbringen, um Partnerschaften gezielter zu entwickeln, zu steuern und zu überprüfen. Unter Meta-Governance verstehen wir übergeordnete Prinzipien und Regeln, die helfen sollen, die Arbeit von Partnerschaften anzuleiten, zu begleiten oder auszuwerten. Auch hier sind die Ergebnisse gemischt. Zwar fanden wir viele Bausteine einer Meta-Governance, aber diese ergeben ein eher fragmentiertes denn kohärentes Gesamtbild. Aus den Befunden zu Einsichten, Forderungen und Lücken ergeben sich unsere Handlungsempfehlungen.

Bereits in der Vergangenheit hat sich Deutschland sowohl auf UN-Ebene als auch in der bi- und multilateralen Politik stark für Multi-Stakeholder-Partnerschaften engagiert. In der UN-Generalversammlung erarbeitet Deutschland traditionell die Entwürfe für die Resolution »Towards Global Partnerships« (TGP). Den Resolutionsentwurf reicht die Bundesrepublik üblicherweise zusammen mit der Europäischen Union und anderen Sponsoring Countries ein. Turnusgemäß standen die Verhandlungen über den Entwurf im Herbst 2017 an. Nun wurden sie nach schwierigen Debatten auf 2018 verschoben. Dies zum einen, weil sich die Mitgliedstaaten nicht einig waren, ob sie die im dazugehörigen TGP-Bericht des Generalsekretärs unterbreiteten Vorschläge unterstützen wollen; zum anderen, weil sie sich mehr Klarheit über die weiteren Reformvorhaben des Generalsekretärs wünschen. Deutschland sollte die 2018 anstehenden Verhandlungen nutzen, um auf eine kohärenter umgesetzte Strategie für transformative, inklusive und verantwortliche Partnerschaften im UN-System zu drängen. Dazu formulieren wir konkrete Vorschläge. Das Gelegenheitsfenster für eine solche Politik wird noch größer durch die aktuellen Reformbemühungen, die Generalsekretär António Guterres mit Blick auf das UN-Entwicklungssystem unternimmt.

Außerdem hat Deutschland seit Ende 2016 zusammen mit Bangladesch und Uganda den Ko-Vorsitz der Globalen Partnerschaft für Effektive Entwicklungszusammenarbeit (Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC) inne. Ein wichtiger Arbeitsschwerpunkt der GPEDC ist es, Partnerschaften gemäß den Prinzipien der »aid effectiveness«-Agenda zu entwickeln. Deutschland sollte als Ko-Vorsitzender das Thema weiterführen und dabei auf den Vorarbeiten aufbauen, die der bisherige Co-Chair Niederlande zu Partnerschaften geleistet hat. So wäre eine gut ausgestattete Plattform unter dem Dach der GPEDC sinnvoll, damit sich Partnerschaften über ihre Arbeit, Regierungen wiederum über ihre Meta-Governance für Partnerschaften austauschen und beide ihre Anstrengungen bündeln können.

Sowohl die Vereinten Nationen als auch die GPEDC sollten sich außerdem darauf konzentrieren, Regierungen bei ihren Vorkehrungen auf nationaler Ebene zu unterstützen, damit sie Partnerschaften transformativ, inklusiv und verantwortlich entwickeln und umsetzen können. Gerade auf Länderebene fehlt es sowohl an Unterstützung und Orientierung als auch an Monitoring und Kontrolle von Partnerschaften.

Weil die Meta-Governance für Partnerschaften insgesamt schwach und fragmentiert ist, drohen sich die Probleme der Vergangenheit zu wiederholen – damit wären Partnerschaften eben kein effektives Mittel für die Umsetzung der 2030-Agenda und die Ziele nachhaltiger Entwicklung.

Partnerschaften für die 2030-Agenda

Partnerschaften zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren werden in der Politik als ein effektives und innovatives Instrument zur Realisierung von außen- und entwicklungspolitischen Zielen gehandelt.¹ Im September 2015 benannten die UN-Mitgliedstaaten sie erneut in der *Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung* als ein wichtiges »Mittel zur Umsetzung« (means of implementation) für die in der Agenda festgelegten 17 Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDGs).²

Bereits bei den Verhandlungen über die Agenda forderten viele Staaten Partnerschaften – oftmals ohne dass ganz klar gewesen wäre, was damit genau gemeint ist. Einige sprechen von Partnerschaften, wenn sie bi- und multilaterale Vereinbarungen »auf Augenhöhe« zwischen Regierungen meinen. Entsprechend bekräftigt SDG 17 die »Globale Partnerschaft« im »Geist einer verstärkten globalen Solidarität« und im Sinne einer insgesamt verbesserten Zusammenarbeit bei der Finanzierung sowie beim Kapazitätsausbau. Andere meinen *öffentlich-private Partnerschaften* (public-private partnerships, PPP), die mit einer (Teil-) Privatisierung öffentlichen Eigentums oder öffentlicher Dienstleistungen einhergehen. PPPs werden von der Wirtschaft eher begrüßt, jedoch von Teilen der Zivilgesellschaft heftig kritisiert.³ In dieser Studie fokussieren wir uns vor allem auf *Multi-Stakeholder-Partnerschaften* (MSPs). Gemeint sind damit dauerhafte Kooperationen verschiedener Stakeholder⁴ – zwischen staat-

lichen (Regierungen oder internationalen Organisationen) und nichtstaatlichen Akteuren (aus Wirtschaftsunternehmen oder -verbänden, Stiftungen oder Nichtregierungsorganisationen) – mit dem erklärten Ziel, Gemeinschaftsgüter bereitzustellen.⁵ Gemäß SDG 17.16 sollen Multi-Stakeholder-Partnerschaften die Globale Partnerschaft »ergänzen«, »zur Mobilisierung und zum Austausch von Wissen, Fachkenntnissen, Technologie und finanziellen Ressourcen, um die Erreichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung in allen Ländern und insbesondere in den Entwicklungsländern zu unterstützen«. ⁶ MSPs zielen also darauf ab, verschiedene *Ressourcen* unterschiedlicher Akteure zu mobilisieren und zu »poolen« (Wissen, Finanzmittel, technologisches Knowhow, Entscheidungskompetenzen etc.). SDG 17.17 enthält die Forderung, die »Bildung wirksamer öffentlicher, öffentlich-privater und zivilgesellschaftlicher Partnerschaften aufbauend auf den Erfahrungen und Mittelbeschaffungsstrategien bestehender Partnerschaften« zu unterstützen und zu fördern.

Die von den UN-Mitgliedstaaten im Jahr 2015 beschlossene Addis-Abeba-Aktionsagenda (AAAA) benennt Partnerschaften als einen Weg, um die benötigte Finanzierung der SDGs aufzubringen. Neben staatlichen Steuereinnahmen, staatlichen Kreditaufnahmen und öffentlichen Entwicklungsgeldern werden staatliche und private Investitionen und sogenannte »blended financing«-Modelle als Finanzierungsquelle genannt. Letztere stellen meist das Finanzierungsmodell von Partnerschaften dar. Experten verweisen auf die beachtlichen Erfolge etwa des Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria und empfehlen nach diesem Vorbild sogenannte »goal-

1 Marianne Beisheim, *Innovative Governance durch Entwicklungspartnerschaften? Chancen und Grenzen am Beispiel transnationaler Wasserpartnerschaften*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2011 (SWP-Studie 20/2011).

2 United Nations General Assembly (UNGA), *Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung*, New York 2015 (UN-Dok. A/RES/69/315 und A/RES/70/1).

3 Barbara Adams/Jens Martens, *Fit for Whose Purpose? Private Funding and Corporate Influence in the United Nations*, New York: Global Policy Forum, 2015; Jens Martens/Karolin Seitz, *Globale Partnerschaften. Wundermittel zur Umsetzung der 2030-Agenda?*, Bonn: Global Policy Forum, 2017; Mathieu Vervynckt/Maria José Romero, »Gefährliche Täuschung. Öffentlich-private Partnerschaften sind riskante Finanzierungsinstrumente«, in: *Brot für die Welt u.a. (Hg.), Partnerschaften mit Risiken. Über die Chancen, Gefahren und Nebenwirkungen von Multi-Akteur-Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung*, 2017, S. 16f.

4 Als Stakeholder werden die von einem Problem betroffenen

Personen, Gruppen oder Institutionen bezeichnet, die gegebenenfalls Anspruch auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren erheben. Vgl. Andrew L. Friedman/Samantha Miles, *Stakeholders. Theory and Practice*, New York: Oxford University Press, 2006.

5 Marco Schäferhoff/Sabine Campe/Christopher Kaan, »Transnational Public-Private Partnerships in International Relations. Making Sense of Concepts, Research Frameworks, and Results«, in: *International Studies Review*, 11 (2009) 3, S. 451–474.

6 UNGA, *Transformation unserer Welt* [wie Fn. 2].

based investment partnerships«. ⁷ Allerdings konnten ähnliche Ansätze in anderen Bereichen bisher noch keine vergleichbaren Ergebnisse erzielen. ⁸

Die Ansprüche an MSPs sind mit der Agenda 2030 noch gestiegen, denn nun ist das Ziel die »Transformation unserer Welt« (so der Titel der Agenda) – entsprechend sollen Partnerschaften *transformativ* wirken. Das bedeutet, Partnerschaften sollen nicht nur Symptome bearbeiten, sondern für strukturelle und systemische Probleme Lösungen finden, etwa indem sie Märkte transformieren. ⁹ Den Prinzipien der Agenda 2030 folgend, sollen MSPs zudem *inklusiv* gestaltet sein, dabei niemanden zurücklassen und »diejenigen zuerst erreichen, die am weitesten zurückliegen«. ¹⁰ Inklusivität bezieht sich dabei sowohl auf das Ausmaß der gesellschaftlichen Partizipation an MSPs als auch auf die Frage, wer von ihrer Arbeit profitiert. Schließlich sollen MSPs über ihre Aktivitäten *Rechenschaft* ablegen. In den Artikeln 84 und 89 der Agenda 2030 werden Partnerschaften und alle anderen maßgeblichen nichtstaatlichen Akteure aufgefordert, über ihre Aktivitäten zu berichten. Diesen Anspruch begründeten Entwicklungsländer während der Verhandlungen unter anderem damit, dass sie oft den Eindruck hätten, weder über die Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure in ihrem Land informiert zu sein, noch diese steuern oder kontrollieren zu können.

Die »Weiterverfolgungs- und Überprüfungsprozesse« (follow-up and review) für die Agenda 2030 und die SDGs sind auf UN-Ebene beim jährlichen Hochrangigen Politischen Forum zu nachhaltiger Entwicklung (High-level Political Forum on Sustainable Development, HLPF) angesiedelt. Im Rahmen der HLPF-Reviews soll eine »Plattform für Partnerschaften« bereitgestellt werden. ¹¹ Die Ergebnisse der diversen Review-Prozesse

⁷ Guido Schmidt-Traub/Jeffrey D. Sachs, *Financing Sustainable Development. Implementing the SDGs through Effective Investment Strategies and Partnerships*, Sustainable Development Solutions Network (SDSN), 2015.

⁸ Vgl. etwa im Bereich Bildung: Karen Mundy/Caroline Manion, »The Education for All Initiative. History and Prospects Post-2015«, in: Tristan McCowan u.a. (Hg.), *Education and International Development. An Introduction*, London/New York 2015, S. 49–68.

⁹ Jane Nelson, *Partnerships for Sustainable Development. Collective Action by Business, Governments and Civil Society to Achieve Scale and Transform Markets*, Cambridge: Harvard Kennedy School/ London: Business and Sustainable Development Commission, 2017.

¹⁰ UNGA, *Transformation unserer Welt* [wie Fn. 2], Paragraph 4.

¹¹ Marianne Beisheim, *Follow-up and Review. Developing the Institutional Framework for Implementing and Reviewing the Sustainable Development Goals and Partnerships*, Berlin: Stiftung

sollen den politischen Entscheidungsträgern der Mitgliedsländer als Information für die weitere Umsetzung der SDGs dienen (im Sinne einer »evidence-based political guidance«).

Ein solcher Review von MSPs ist sinnvoll, denn sie hatten, wie bisherige Untersuchungen zeigen, nicht unbedingt mehr Erfolg als andere Instrumente der Zusammenarbeit. ¹² Gleichzeitig gelten einige MSPs als sehr erfolgreich, wie etwa die Impf-Partnerschaft GAVI Alliance. ¹³ Die Forschung ist sich daher einig, dass die beteiligten Akteure je nach Ausgangslage und Aufgabenprofil unterschiedliche *Erfolgsbedingungen* beachten müssen. ¹⁴ Wollen Partnerschaften zum Beispiel freiwillige Standards etablieren, so sollten sie diese über inklusive Prozesse erarbeiten und diejenigen einbinden, die sich später freiwillig an die Standards halten bzw. von ihnen profitieren sollen. ¹⁵ Sind die Anreize hoch, die Standards zu verletzen, sollten die Beteiligten ein unabhängiges Monitoring vereinbaren. Service-Partnerschaften, bei denen Gelder und andere Ressourcen fließen, müssen gut organisiert sein, um schlechte Allokation oder gar Missbrauch von Mitteln zu vermeiden. ¹⁶ Verantwortlichkeiten müssen präzise abgesprochen, Anpassungen an lokale Bedingungen und Interessenlagen früh geklärt werden. Insbesondere in fragilen Räumen sind eine vorgeschaltete Sondierung der Sicherheitslage, intensive Kommunika-

Wissenschaft und Politik, Mai 2016 (Working Paper FG 8, 2016/02).

¹² Siehe für einen Überblick: Beisheim, *Innovative Governance durch Entwicklungspartnerschaften?* [wie Fn. 1]; Marianne Beisheim/Andrea Liese (Hg.), *Transnational Partnerships: Effectively Providing for Sustainable Development?*, Houndmills 2014; Philipp Pattberg/Frank Biermann/Sander Chan u.a. (Hg.), *Public-Private Partnerships for Sustainable Development. Emergence, Influence and Legitimacy*, Cheltenham 2012.

¹³ Marco Schäferhoff, »Partnerships for Health«, in: Beisheim/Liese (Hg.), *Transnational Partnerships* [wie Fn. 12], S. 45–62.

¹⁴ Beisheim/Liese (Hg.), *Transnational Partnerships* [wie Fn. 12]; Philipp Pattberg/Oscar Widerberg, *Transnational Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development. Building Blocks for Success*, Amsterdam: Institute for Environmental Studies (IVM), 2014 (IVM Report, R-14/31).

¹⁵ Marianne Beisheim/Christopher Kaan, »Transnational Standard-Setting Partnerships in the Field of Social Rights. The Interplay of Legitimacy, Institutional Design, and Process Management«, in: Magdalena Bexell u.a. (Hg.), *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*, Basingstoke 2010, S. 122–144.

¹⁶ Marianne Beisheim/Sabine Campe, »Transnational Public-Private Partnerships' Performance in Water Governance. Institutional Design Matters«, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30 (2012) 4, S. 627–642.

tion mit lokalen Akteuren und der Ausbau von Kapazitäten ratsam.¹⁷

Viele dieser Erfolgsfaktoren sind für Entwicklungsprojekte allgemein relevant. Sie gelten aber vor allem für MSPs, die von mehreren Akteuren getragen werden, deren jeweilige Stärken es zu mobilisieren gilt. In unseren Fallstudien stellte sich etwa heraus, dass MSPs in fragilen Räumen dann besonders erfolgreich Projekte umsetzen konnten, wenn sie mit fähigen lokalen Brokern zusammenarbeiteten und mit diesen auch vorab und begleitend Beteiligungsprozesse organisierten.¹⁸ Allzu oft fehlen MSPs jedoch die erforderlichen Kenntnisse, um Projekte vor Ort zielgruppengerecht umsetzen zu können. Einige MSPs unter Beteiligung der Wirtschaft waren besonders gut darin, intelligente Geschäftsideen (business cases) für lokale Partner zu erarbeiten. Diese hatten dann einen Anreiz, Projekte nach Auslaufen der externen Finanzierung selbstständig weiterzubetreiben. Ein großes Problem vieler Partnerschaften besteht gerade darin, dass sie oft gute Pilotprojekte umsetzen, ihnen aber keine Breiten- und Langzeitwirkung verschaffen können. Häufig gelingt es MSPs nicht, entsprechende Mehrwerte zu realisieren. Unsere Untersuchungen zeigen sogar, dass sich die Beteiligten vielfach in Konflikten verlieren, noch bevor die eigentliche Arbeit begonnen hat.¹⁹ So erweist sich auch eine professionell moderierte Anfangsphase des »Partnerings«, inklusive guten Konfliktmanagements, als wichtige Erfolgsbedingung für MSPs.²⁰

17 Andrea Liese/Hannah Janetschek/Johanna Sarre, »Can PPPs Make It Anywhere? How Limited Statehood and Other Area Factors Influence PPP Effectiveness«, in: Beisheim/Liese (Hg.), *Transnational Partnerships* [wie Fn. 12], S. 131–160; Marianne Beisheim/Andrea Liese/Hannah Janetschek u.a., »Transnational Partnerships. Conditions for Successful Service Provision in Areas of Limited Statehood«, in: *Governance*, 27 (2014) 4, S. 655–673; Marianne Beisheim/Anne Ellersiek/Jasmin Lorch, »INGOs and Multi-Stakeholder Partnerships«, in: Tanja A. Börzel u.a. (Hg.), *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood*, Oxford: Oxford University Press, 2018, S. 211–230.

18 Beisheim/Liese (Hg.), *Transnational Partnerships* [wie Fn. 12]; Jana Hönke/Markus-Michael Müller, »Brokerage, Intermediation, Translation«, in: Börzel u.a. (Hg.), *The Oxford Handbook of Governance and Limited Statehood* [wie Fn. 17], S. 333–352.

19 Siehe auch Pamela Sloan/David Oliver, »Building Trust in Multi-stakeholder Partnerships. Critical Emotional Incidents and Practices of Engagement«, in: *Organization Studies*, 34 (2013) 12, S. 1835–1868.

20 Pattberg/Widerberg, *Transnational Multi-Stakeholder Partnerships for Sustainable Development* [wie Fn. 14].

Fragestellung: Meta-Governance

Wie lässt sich nun erreichen, dass aus den bisherigen Erfahrungen mit Partnerschaften gelernt wird?²¹ Wir nehmen die oben genannten Erkenntnisse zu Erfolgsbedingungen von MSPs als Ausgangspunkt und fragen danach, inwiefern verantwortliche Akteure auf ihnen aufbauen, wenn nun MSPs noch höhere Ansprüche erfüllen sollen. Konkret lautet unsere Fragestellung: *Was fordern oder tun relevante Akteure, wie etwa die Vereinten Nationen, Regierungen, Geber oder private Initiativen, um Multi-Stakeholder-Partnerschaften für die SDGs zu gestalten?*

Wir untersuchen, wie die von uns befragten Akteure die Arbeit von Partnerschaften für die SDGs unterstützen und/oder überprüfen wollen. Mit Blick auf die Anforderungen der Agenda 2030 interessiert uns besonders, inwieweit diese Maßnahmen darauf abzielen sollen, MSPs künftig *transformativer, inklusiver und verantwortlicher* zu machen, und wie die Akteure diese Begriffe verstehen und operationalisieren. Dabei fokussieren wir uns auf institutionalisierte Rahmensetzungen, wie etwa Prinzipien, Kriterien, Leitlinien oder sonstige Vorgaben und Regularien und konzeptualisieren dies als *Meta-Governance* für Partnerschaften.²² Hier beziehen wir uns auf wissenschaftliche Konzepte, nach denen *Meta-Governance* definiert wird als »governing of governing« oder »organization of self-organization«. ²³ Unserem Verständnis nach erbringen Partnerschaften als nichtstaatliche Institutionen Governance-Leistungen – sei es etwa in Form freiwilliger Standards, sei es als Service-Leistungen

21 Marianne Beisheim, »Das Rad nicht neu erfinden«, in: *E+Z: Entwicklung und Zusammenarbeit*, (2014) 10, S. 392; Stamatios Christopoulos/Balazs Horvath/Michael Kull, »Advancing the Governance of Cross-Sectoral Policies for Sustainable Development. A Metagovernance Perspective«, in: *Public Administration and Development*, 32 (2012) 3, S. 305–323.

22 Marianne Beisheim/Nils Simon, *Meta-Governance of Partnerships for Sustainable Development – Actors' Perspectives on How the UN Could Improve Partnerships' Governance Services in Areas of Limited Statehood*, Berlin: SFB700, 2015 (SFB-Governance Working Paper Series Nr. 68).

23 Vgl. Jan Kooiman, *Governing as Governance*, London 2003, S. 170; Eva Sørensen, »Metagovernance. The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance«, in: *The American Review of Public Administration*, 36 (2006) 1, S. 98–114 (98); Bob Jessop, »From Governance to Governance Failure and from Multi-Level Governance to Multi-Scalar Meta-Governance«, in: Bas Arts u.a. (Hg.), *The Disoriented State. Shifts in Governmentality, Territoriality and Governance*, Heidelberg 2009, S. 79–98; Christopoulos u.a., »Advancing the Governance of Cross-Sectoral Policies for Sustainable Development« [wie Fn. 21], S. 306.

beispielsweise in den Bereichen Gesundheit oder Ernährung. Meta-Governance umfasst dann all die übergeordneten Regeln, die diese Governance-Arbeit von Partnerschaften anleiten, begleiten oder auswerten sollen. Dabei kann Meta-Governance auf der nationalen oder internationalen Ebene sowohl von (zwischen-)staatlichen als auch von nichtstaatlichen Akteuren betrieben werden – wobei nur staatliche Akteure über sanktionsbewehrte ordnungsrechtliche Maßnahmen verfügen.

Wir untersuchen die Aktivitäten und Ansichten von Akteuren in vier Politik-Arenen: (1) Vereinte Nationen, (2) Geber-Institutionen, (3) Kenia als Fallbeispiel für die nationalstaatliche Ebene und (4) private Formen von Meta-Governance für Partnerschaften. Empirisch gibt es dabei durchaus Überschneidungen, beispielsweise wenn private Geber-Institutionen (Stiftungen) nationale Plattformen für Partnerschaften unterstützen, so etwa die SDG Philanthropy Platform in Kenia, die vom lokalen UNDP-Büro koordiniert wird.

Empirische Grundlage

Diese Studie basiert auf einer breiten empirischen Grundlage. Erstens wurden Dokumente ausgewertet – Vereinbarungen, Absichtserklärungen, Projektinformationen und -publikationen von Partnerschaften wie beteiligten Akteuren oder (unabhängige) Evaluierungen von Partnerschaften und dazugehörigen Programmen. Zweitens haben wir an relevanten Konferenzen und Verhandlungen zum Thema beobachtend teilgenommen. Auf UN-Ebene betraf dies etwa Expertentreffen und Partnerschaftsforen bzw. Verhandlungen zum Thema Partnerschaften und nachhaltige Entwicklung. Bei einigen dieser Treffen haben wir eigene Veranstaltungen zum Thema organisiert, beispielsweise Side Events beim HLPF 2016 sowie 2017 im Rahmen des Hochrangigen Treffen der GPEDC in Nairobi und während der Global Partnership Week in Washington D.C., die jährlich von USAID und dem amerikanischen Außenministerium ausgerichtet wird. Darüber hinaus haben wir Interviews mit rund 60 institutionellen Akteuren geführt. Diese wurden so ausgewählt, dass internationale, nationale und lokale Akteure vertreten waren – staatliche wie nichtstaatliche, zivilgesellschaftliche wie privatwirtschaftliche – sowie Unterstützer und Kritiker des Partnerschaftsansatzes.

Leider waren die Interviews teils wenig ergiebig. Die Befragten stimmten zwar meist zu, dass es (noch)

besserer Partnerschaften zur Realisierung der SDGs bedürfe (mit Ausnahme jener Akteure, die Partnerschaften an sich ablehnen). Sie bestätigten auch, dass die Erfahrungen mit Partnerschaften und die spezifischen Erfolgsbedingungen zu berücksichtigen seien. Allerdings hatten nur wenige Interviewpartner konkrete Vorstellungen davon, wie solche Vorgaben umgesetzt werden sollten. Gleichzeitig fanden wir einige Bausteine, die im Sinne von Meta-Governance relevant für Partnerschaften sind. Deren Inhalte beziehen sich meist auf Umstände der Einbeziehung von Unternehmen in PPPs, mitunter aber auch auf bestimmte sektorale Partnerschaften oder allgemein die Zusammenarbeit staatlicher Organisationen mit privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Akteuren. Oft jedoch handelte es sich eher um einzelne Bruchstücke von Meta-Governance für Partnerschaften; solche Elemente können keine große oder gar transformative Wirkung entfalten, wenn sie nicht in eine kohärente und effektive Umsetzungsstrategie, mitsamt hinreichenden Ressourcen, eingebettet werden.

Meta-Governance für Multi-Stakeholder-Partnerschaften

Meta-Governance durch die Vereinten Nationen

Die UN kooperieren bereits seit ihrer Gründung mit nichtstaatlichen Akteuren. Seit 1946 organisiert und entscheidet das Committee on Non-Governmental Organizations für den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) über die konsultativen Beziehungen mit nichtstaatlichen Organisationen. Doch wie sind die UN aufgestellt, wenn es um (Multi-Stakeholder-) Partnerschaften für die Agenda 2030 und die Ziele nachhaltiger Entwicklung geht?²⁴ Zwar entfalten verschiedene UN-Einheiten eine Vielzahl von Meta-Governance-Aktivitäten für Partnerschaften, aber trotz langjähriger Bemühungen existieren bislang keine einheitlichen, im gesamten UN-System geltende Regularien für Partnerschaften der UN mit privaten Akteuren.²⁵ In der Zusammenschau zeigt sich nur ein rudimentäres und fragmentiertes Rahmenwerk zu Partnerschaften, dem ein konsequenter und kohärenter Prozess der Umsetzung im und durch das UN-System fehlt.

Die UN-Generalversammlung (United Nations General Assembly, UNGA) verabschiedete im Jahr 2000 die erste Resolution mit dem Titel »Towards Global Partnerships« (TGP).²⁶ Die Mitgliedstaaten beauftragten den Generalsekretär damit, im Folgejahr einen Bericht zum Thema vorzulegen, was er seither alle zwei Jahre im Vorfeld der Verhandlungen zur TGP-Resolution tut. In der TGP-Resolution von 2001 wird betont, dass die Prinzipien und Ansätze, die solche Partnerschaften regeln, mit den Prinzipien und Anliegen der UN-

Charta übereinstimmen sollten.²⁷ Die Resolution benennt einige Grundsätze, die zu befolgen sind – unter anderem eine gemeinsame Zielsetzung, Transparenz, die Gleichbehandlung der relevanten Partner und deren möglichst ausbalancierte Zusammenstellung, ebenso die Sicherstellung der Unabhängigkeit und Integrität der Vereinten Nationen und ihrer Organisationen. In der Resolution wird aber nicht ausgeführt, wie dies erreicht werden soll.

Bereits im Jahr 2000 präsentierte der Generalsekretär die »Guidelines on Cooperation between the United Nations and the Business Community«. Die nach der zweiten Revision seit 2015 geltenden »Guidelines on a Principle-based Approach to the Cooperation between the United Nations and the Business Sector« legen fest, dass alle UN-Einheiten darauf achten sollen, dass sich Unternehmen in Kooperationsprojekten mit den UN an grundlegende Normen und Prinzipien halten, unter anderem im Hinblick auf Transparenz und Rechenschaftspflichten.²⁸ Unsere Interviewpartner wiesen jedoch darauf hin, dass manche UN-Einheiten sich nicht an diese Leitlinien des Generalsekretärs gebunden fühlen, sondern vielmehr den Vorgaben ihres jeweiligen Aufsichtsrats (Board) folgen. Während einige UN-Institutionen die Leitlinien offenbar umsetzen, weiß man von anderen nicht, ob und ggf. wie sie das tun, da es keinen Umsetzungs- oder Überprüfungsmechanismus gibt.

Mehrere Experten erarbeiteten im Zuge der Verhandlungen über die SDGs Vorschläge, wie ein Rechenschaftsmechanismus für Partnerschaften aussehen könnte.²⁹ Kritische Nichtregierungsorganisatio-

²⁴ Für eine ausführlichere Darstellung siehe Marianne Beisheim/Nils Simon, »Die Umsetzung der SDGs durch Multi-Stakeholder-Partnerschaften. Bessere Meta-Governance seitens der Vereinten Nationen gewünscht?«, in: Philipp Lepenies u.a. (Hg.), *Globale politische Ziele. Bestandsaufnahme und Ausblick des Post-2015-Prozesses*, Baden-Baden 2017, S. 195–217; Beisheim/Simon, *Meta-Governance of Partnerships* [wie Fn. 22].

²⁵ Peter Utting/Ann Zammit, *Beyond Pragmatism. Appraising UN-Business Partnerships*, Genf: United Nations Research Institute for Social Development, 2006.

²⁶ UNGA, *Towards Global Partnerships*, New York 2001 (UN-Dok. A/RES/55/215).

²⁷ UNGA, *Towards Global Partnerships*, New York 2002 (UN-Dok. A/RES/56/76).

²⁸ Damit wird an die menschenrechtlichen Verpflichtungen von Unternehmen angeknüpft, wie sie der UN-Menschenrechtsrat in den »Guiding Principles on Business and Human Rights« festgelegt hat.

²⁹ Adams/Martens, *Fit for Whose Purpose?* [wie Fn. 3], S. 115ff; Marianne Beisheim, *Partnerships for Sustainable Development. Why and How Rio+20 Must Improve the Framework for Multi-stakeholder Partnerships*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2012 (SWP Research Paper 3/2012); Joseph Foti, *Promises Kept. Ensuring Ambition and Accountability through a Rio+20 »Compendium of Commitments«*, Washington, D.C.: World Resources Institute, 2012; Felix Dodds, *Multi-Stakeholder Partnerships*.

nen (NGOs) wie etwa das Global Policy Forum fordern sicherzustellen, dass grundlegende Normen von den beteiligten Unternehmen eingehalten werden und die Partnerschaften substantielle und überprüfbare Vorteile für die Menschen in ihrem Einflussbereich mit sich bringen. Auch in unseren Gesprächen und bei der Beobachtung von Verhandlungen wurden immer wieder sowohl von Mitgliedstaaten als auch von NGOs einheitliche »due diligence«-Maßnahmen gefordert, mit denen überprüft wird, ob sich potentielle private Partner an grundlegende normative Vorgaben wie die UN-Menschenrechtscharta oder die ILO-Kernarbeitsnormen halten. Während die größeren der UN-Organisationen in der Regel eigene »due diligence«-Prozeduren verfolgen, haben kleinere Programme ihre Anfragen teilweise gebündelt und mit Hilfe des Global Compact Office (GCO) an externe Auditoren vergeben. Besonders weitgehend ist die Forderung, die wir vereinzelt zu hören bekamen, dass Partnerschaften zum Kernbudget der UN beitragen oder private Partner eine Art Eintritts- oder Mitgliedsgebühr für Partnerschaften mit den UN zahlen sollten, aus der dann Überprüfungsmaßnahmen finanziert werden könnten.

Während des Vorbereitungsprozesses zum Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (World Summit on Sustainable Development, WSSD) in Johannesburg 2002 wurden die sogenannten »Bali Guiding Principles« diskutiert. Auf deren Grundlage beschloss 2003 die UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (UNCSD) Prinzipien und Richtlinien zu Partnerschaften.³⁰ Demnach sollen Partnerschaften einen Mehrwert gegenüber bestehenden Initiativen bieten und neuartig, transparent sowie verantwortbar (accountable) tätig sein. Sie sollen in Einklang mit nationalen Gesetzen und internationalen Abkommen handeln und ihre Tätigkeiten auch gegenüber einer nationalen Kontaktstelle für nachhaltige Entwicklung bekanntgeben. In Artikel 23 der UNCSD-Entscheidung finden sich außerdem Regeln für die Registrierung und das Monitoring von Partnerschaften. In der Folge richtete das United Nations Department of Economic

and Social Affairs (UNDESA) eine Datenbank ein, in der alle Partnerschaften registriert wurden, die ihre Gründung schriftlich gemeldet hatten. Die gelisteten Partnerschaften bezogen sich sowohl auf die Beschlüsse des WSSD 2002 als auch auf die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs). Allerdings wurden die Informationen nicht aktualisiert; daher veralteten sie rasch. Auch die Richtlinien selbst sind kaum noch bekannt und werden nicht als verpflichtend angesehen.

Nach Verabschiedung der SDGs hat UNDESA im Jahr 2016 eine neue »Partnerships for SDGs online platform« geschaffen. Diese Datenbank listet Partnerschaften, aber auch freiwillige Selbstverpflichtungen und andere Initiativen, die explizit der Umsetzung der SDGs dienen wollen. Mit Stand von Dezember 2017 gibt es 3679 Einträge. Das Sekretariat (UNDESA) legte bereits 2012 mit den sogenannten SMART-Kriterien spezifische Anforderungen für die Registrierung fest.³¹ Gleichzeitig fehlen UNDESA die Ressourcen, um die gelieferten Informationen systematisch zu überprüfen. Eine Anforderung ist die jährliche Abgabe eines Tätigkeitsberichtes. Immerhin werden nun Partnerschaften, die nicht fristgerecht über ihren Fortschritt berichten, in Form eines Ampel-Systems nach einem Jahr auf Gelb und nach zwei Jahren auf Rot gesetzt. Eingehende Berichte werden auf der Plattform publiziert; sie sind dabei mit einer Kommentarfunktion versehen, die es etwa zivilgesellschaftlichen Gruppen ermöglicht, Fragen zu stellen oder auf Unstimmigkeiten hinzuweisen. Die freiwilligen Berichte der Partnerschaften sind zudem die Grundlage für einen zusammenfassenden jährlichen »Special Report« von UNDESA. Insgesamt spricht UNDESA von einem »voluntary accountability framework« mit drei Säulen. Neben dem Report selbst und der Datenbank sollen dies bereits existierende unabhängige Third-Party Reviews sein.³² Dagegen fordern Experten und NGOs, das HLPF solle unabhängige Gutachten beauftragen.³³

31 So sollen die Partnerschaften ihre Ziele möglichst »specific, measurable, achievable, resource-based, and time-bound« benennen, siehe UNDESA, *Registry of Commitments for Sustainable Development*, New York 2012 (Information Note).

32 UNDESA, *Voluntary Commitments & Partnerships for Sustainable Development*, Sustainable Development in Action Newsletter, New York 2013.

33 Steven Bernstein, *The Role and Place of the High-Level Political Forum in Strengthening the Global Institutional Framework for Sustainable Development*, New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2013; Steven Bernstein/Joyeeta Gupta/Steinar Andresen u.a., *Coherent Governance, the UN and the SDGs*, Tokyo: UN University Institute for the Advanced Study of Sustainability, 2014 (POST2015/UNU-IAS Policy Brief).

Making Them Work for the Post-2015 Development Agenda, 2015; Barbara Adams/Jens Martens, *Partnerships and the 2030 Agenda. Time to Reconsider Their Role in Implementation*, New York: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016; David Steven/Eric Kashambuzi, *Turning Ambition into Reality. Platforms and Partnerships for Delivering Agenda 2030*, New York: Center on International Cooperation, New York University, 2016.

30 UNCSD, *The Implementation Track for Agenda 21 and the Johannesburg Plan of Implementation*, New York, 14.5.2003.

Unsere Interviews vermitteln jedoch den Eindruck, dass die UN-Hauptbeitragszahler dies aus Kostengründen ablehnen. Bei unseren Recherchen wurde auch deutlich, dass viele Partnerschaften der Aufforderung zur Berichterstattung bislang nicht nachkommen – und wenn doch, sind die Berichte oft nur wenig aussagekräftig.³⁴

Schließlich gibt es seit 2008 beim ECOSOC eine jährliche Debatte zu Partnerschaften. Seit 2013 firmiert diese unter »ECOSOC Partnership Forum«; sie hat bislang aber kein eindeutiges Mandat der Mitgliedstaaten. Das Partnership Forum von 2015 behandelte »lessons learned from MDG partnerships« und empfahl »clear oversight and governance«.³⁵ Ende 2015 forderte dann die UN-Generalversammlung, das ECOSOC Partnership Forum 2016 solle diskutieren über »best practices and ways to improve, inter alia, transparency, accountability and the sharing of experiences of multi-stakeholder partnerships and on the review and monitoring of those partnerships, including the role of Member States in review and monitoring«.³⁶ Im Frühjahr 2016 diskutierten zwar Repräsentanten von Mitgliedstaaten bei einem Expert Group Meeting mit Vertretern aus UN-Organisationen, Zivilgesellschaft und Wissenschaft verschiedene Optionen für eine verbesserte Transparenz und Rechenschaftslegung.³⁷ Doch wurde dies von den Mitgliedstaaten beim ECOSOC Partnership Forum im März 2016 nicht aufgegriffen.

Dass der Wille zur Reform fehlt, liegt zum einen an mangelnden Kenntnissen, zum anderen an den Eigeninteressen nicht nur verschiedener Mitgliedstaaten, sondern auch der Vielzahl von UN-Institutionen, die mit und zu Partnerschaften arbeiten. Neben den bereits genannten – Generalversammlung, ECOSOC, HLPF, die verschiedenen Abteilungen von UNDESA – gibt es das UN Office for Partnerships (UNOP), das Be-

ratung für Partnerschaften mit den UN anbietet und zudem den UN Fund for International Partnerships (UNFIP) verwaltet. UNOP ist allerdings schlecht ausgestattet und hat keine Richtlinienkompetenz. Der lediglich über den UN-Generalsekretär an die UN angebundene Global Compact hat ein besser ausgestattetes Sekretariat (GCO); er arbeitet mit privatwirtschaftlichen Partnern zu zehn aus UN-Dokumenten abgeleiteten Prinzipien (betreffend Menschenrechte, Arbeits- und Umweltstandards sowie Korruptionsbekämpfung) und nun auch zu den SDGs.³⁸ Das GCO betreut die Website UN-Business Action Hub; es hat zudem diverse Publikationen und Handreichungen für Partnerschaften erstellt. Unter anderem führt das GCO auch alle zwei Jahre eine Umfrage im UN-System zu Partnerschaften durch, die als Information für den Bericht des Generalsekretärs dient.³⁹ Schließlich organisiert das GCO das Netzwerk der Private Sector Focal Points der UN-Institutionen. Damit sitzt das Sekretariat an einer Schlüsselstelle, wenn es um Koordination und Kohärenz geht. Bereits 2009 hat ein Bericht des UN Office of Internal Oversight Services (OIOS) ein einheitliches Rahmenwerk für Partnerschaften angemahnt.⁴⁰ 2010 votierte ein Bericht der Joint Inspection Unit (JIU) dafür, GCO und UNFIP zusammenzulegen.⁴¹ Ein entsprechendes Vorhaben von Generalsekretär Ban Ki-moon, der 2013 die Gründung einer zentralen UN Partnership Facility vorschlug, scheiterte jedoch am Widerstand einiger Mitgliedstaaten. Sie wollten die Facility nicht finanzieren oder diese nicht ohne mitgliedstaatliche Aufsicht beim Generalsekretär angesiedelt wissen.

Der neue UN-Generalsekretär António Guterres hat nun im Rahmen seiner Reformvorschläge zum UN-Entwicklungssystem (UNDS) die Forderung nach

34 Im Dezember 2017 wurden auf der Website 241 sogenannte »progress updates« gemeldet, darunter jedoch nur 76 »progress reports«, vgl. <<https://sustainabledevelopment.un.org/partnership/>> (eingesehen am 4.12.2017).

35 ECOSOC, *The Role of Partnerships in Achieving the Post-2015 Development Agenda. Making It Happen*, 2015; *ECOSOC Partnerships Forum Informal Summary*, New York 2015.

36 UNGA, *Towards Global Partnerships. A Principle-based Approach to Enhanced Cooperation Between the United Nations and all Relevant Partners*, New York 2016 (UN-Dok. A/RES/70/224), Paragraph 15.

37 Marianne Beisheim/Nils Simon, *Multi-Stakeholder Partnerships for Implementing the 2030 Agenda. Improving Accountability and Transparency*, Independent Analytical Paper for the 2016 ECOSOC Partnership Forum, New York: UNDESA, 2016.

38 Andreas Rasche, »The United Nations and Transnational Corporations. How the UN Global Compact Has Changed the Debate«, in: Joanne T. Lawrence u.a. (Hg.), *Globally Responsible Leadership. Business According to the UN Global Compact*, Thousand Oaks 2012, S. 33–49; Georg Kell/Anne-Marie Slaughter/Thomas Hale, »Silent Reform through the Global Compact«, in: *UN Chronicle*, 44 (2007) 1, S. 26–30; Wade Hoxstell/Domenica Preysing/Julia Steets, *Coming of Age. UN-Private Sector Collaboration since 2000*, New York: UN Global Compact Office, 2010.

39 UNGA, *Enhanced Cooperation Between the United Nations and all Relevant Partners, in Particular the Private Sector*, Report of the Secretary-General, New York 2015 (UN-Dok. A/70/296).

40 UN Office of Internal Oversight Services (OIOS), *Audit Report. Management of the United Nations Fund for International Partnerships*, New York 2009 (AN2008/522/01).

41 UN Joint Inspection Unit (JIU), *United Nations Corporate Partnerships. The Role and Functioning of the Global Compact*, Genf 2010, S. 8.

einem »system-wide approach to partnerships« aufgegriffen. In seinem Ende Juni 2017 vorgestellten Reformbericht schlägt er vor, die »convening power« der UN mittels Partnerschaftsplattformen auszubauen.⁴² Ähnlich wie bereits das Independent Team of Advisors (ITA)⁴³ unter Vorsitz des ehemaligen Generaldirektors der Internationalen Arbeitsorganisation, Juan Somavia, und des früheren Bundesumweltministers und ehemaligen Exekutivdirektors des UN-Umweltprogramms, Klaus Töpfer, fordert auch dieser Bericht, MSPs besser in das »core business model« der UN einzubetten. Das UNDS müsse seine Expertise »poolen«, um in der Lage zu sein, die nationale Nachfrage nach Partnerschaften zu unterstützen. Dabei betont Guterres die besondere Relevanz inklusiver Prozesse:

»As partnerships increasingly claim space in planning processes from global to country levels, the UN development system must be ready to support national demands for inclusive alliances and participatory planning processes that take account of the needs of the most vulnerable and excluded. As citizens and others helped shape the 2030 Agenda, so too should they shape its implementation. Failure to be inclusive in shaping our common future will only heighten anxieties, create tensions and cloud the possibilities for high impact collaborative action and results.«⁴⁴

Die Empfehlungen des im August 2017 erschienenen TGP-Berichts des Generalsekretärs greifen diese Reformideen auf, ohne jedoch Inklusivität so stark zu betonen. Stattdessen geht es eher darum, wie die UN in Zusammenarbeit mit dem Privatsektor mehr »innovation, scalability and impact« für die SDGs erzielen können.⁴⁵ Entsprechende Kapazitäten des UN-Personals sollen – auch auf Länderebene – ausgebaut, Performanz-Kriterien entsprechend angepasst werden. Der Generalsekretär ermutigt alle UN-Einheiten, dass sie seiner bestehenden Aufforderung nachkommen,

⁴² ECOSOC, *Repositioning the UN Development System to Deliver on the 2030 Agenda – Ensuring a Better Future for All*. Report of the Secretary-General, New York 2017 (UN-Dok. A/72/124–E/2018/3), Paragraph 41.

⁴³ Independent Team of Advisors, *Partnerships for the UN Development System*, Report to the UN Economic and Social Council, New York, 19.4.2016.

⁴⁴ ECOSOC, *Repositioning the UN Development System* [wie Fn. 42], Paragraph 43.

⁴⁵ UNGA, *Enhanced cooperation between the United Nations and all relevant partners, in particular the private sector*. Report of the Secretary-General, New York 2017 (UN-Dok. A/RES/72/310). Hier wird die unterschiedliche Historie der Berichte, aber auch die jeweilige Handschrift ihrer Mitverfasser deutlich.

über ihre Partnerschaftsaktivitäten zu berichten. Als Mindeststandard für Unternehmen, die Partnerschaften mit den UN eingehen, wird ein öffentliches Bekenntnis zu den zehn Prinzipien des Global Compact empfohlen. Der Generalsekretär schlägt zudem vor, das GCO solle einen jährlichen Bericht über Partnerschaftsaktivitäten des UN-Systems erstellen und entsprechende Informationen in einer Datenbank vereinen.

Weitere Maßnahmen will der Generalsekretär in seinen nächsten Reformberichten benennen. Die dort behandelten Vorschläge zu Reformen des UNDS, etwa der UN Country Teams oder auch von UNDESA, sollen thematisieren, wie die UN mit Partnerschaften auf globaler und lokaler Ebene umgehen wollen. Das ist auch deshalb sinnvoll, weil es im UN-System hinter den Kulissen zahlreiche »turf battles« über Zuständigkeiten und Ressourcen gibt, wie in unseren Interviews deutlich wurde.

Mit Blick auf die *Zukunft* zeigten die Interviews, dass die meisten Befragten zwar besser abgestimmte und präzisere Regeln für Partnerschaften wünschen, dass aber die Meinungen weit auseinandergehen, wie viel und welche Meta-Governance nötig ist und bei wem sie angesiedelt sein sollte. Kritische NGOs fordern, am besten auf Partnerschaften ganz zu verzichten, zumindest jedoch eine restriktive Meta-Governance zu schaffen, mit strengen Regeln für eine »due diligence« ex ante und eine Ex-post-Rechenschaftslegung. Diese Meta-Governance solle möglichst völkerrechtlich verbindlich sein, am besten verknüpft mit einem bindenden Abkommen zu transnationalen und anderen Unternehmen, wie es eine 2014 vom UN-Menschenrechtsrat eingesetzte Arbeitsgruppe verhandelt. Wirtschaftsnahe Akteure wiederum sind schon jetzt von der UN-Bürokratie eher abgeschreckt; sie plädieren für einheitliche und verlässliche, aber auch flexible Regeln.⁴⁶ Die meisten Befragten finden sich inhaltlich im Mittelfeld und befürworten – recht allgemein – funktionsgerechte Regeln und Rahmenbedingungen für bestimmte Typen von Partnerschaften und Sektoren.

⁴⁶ Das beim HLPF 2017 verabschiedete Business Communiqué mit dem Titel »Business is stepping up for transformational partnerships« appelliert ganz ähnlich: »We invite Member States and the UN system to [...] create an enabling policy environment [...]. Long-term policy clarity, stable legal frameworks, and the reduction of investment risks will be key towards incentivizing sustainable business models.« SDG Business Forum, *Business is Stepping up for Transformational Partnerships*, United Nations, 18.7.2017.

Vertreter der UN-Mitgliedstaaten fordern gerne mehr zwischenstaatliche Kontrolle; sie wollen nicht die UN-Bürokratie stärken, sondern eher die zwischenstaatlichen Foren (UNGA oder ECOSOC) oder die Aufsichtsgremien (Boards). Als mögliches Vorbild wurde in den Interviews das SIDS (Small Island Developing States) Partnership Framework genannt, das die Generalversammlung im Dezember 2015 verabschiedete.⁴⁷ Dieses Rahmenwerk umfasst ein zwischenstaatliches Steering Committee, einen jährlichen Partnerschaftsdialog und ein standardisiertes Reporting-Formular für Fortschrittsberichte. Allerdings ist unklar, inwieweit dies die SIDS-Partnerschaften tatsächlich transformativer, inklusiver oder verantwortlicher gemacht hat; UNDESA wird Ende 2017 eine erste Evaluierung beauftragen. Ebenfalls in den Interviews erwähnt wurde das 2016 von der Weltgesundheitsversammlung beschlossene WHO Framework of Engagement with Non-State Actors (FENSA).⁴⁸ Eine Besonderheit von FENSA ist, dass dessen Regeln differenziert ausgestaltet sind, je nachdem ob es um die Zusammenarbeit mit NGOs, der Privatwirtschaft, philanthropischen Stiftungen oder akademischen Institutionen geht. Das galt vielen Befragten mit Blick auf mögliche Interessenkonflikte oder Reputationsrisiken als ein sinnvolles Vorgehen. Viele Gesprächspartner forderten auch ein stärkeres Engagement von den UN, damit die Mitgliedstaaten besser in die Lage versetzt werden, Partnerschaften mit privaten Akteuren auszuarbeiten (siehe den Abschnitt zu Meta-Governance auf nationaler Ebene, S. 21).

Meta-Governance durch Geber-Institutionen

Geber-Institutionen fördern und steuern Partnerschaften über die Vergabe von Mitteln, ebenso über die begleitenden Rahmenbedingungen und Regelungen zur Verwendung dieser Mittel durch Partnerschaften.⁴⁹ Zudem können Geber dadurch gestalten, dass sie MSPs unterstützende Beratungsleistungen, Wis-

sensressourcen und Training anbieten. Sie können solche Maßnahmen ex ante vorgeben, zum Beispiel durch Förderkriterien für Partnerschaften, oder ex post verlangen, etwa über Abschlussberichte und Evaluierungen. Neben Geberländern können auch multilaterale Geber-Organisationen, wie die Weltbank, oder private Stiftungen auf eine langjährige Erfahrung verweisen, wenn es darum geht, Gelder und dazugehörige Meta-Governance durch Partnerschaftsprogramme und Fazilitäten bereitzustellen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Geber durch die von ihnen gesetzten Rahmenbedingungen Partnerschaften in deren Ausrichtung und Umsetzung beeinflussen können und dies auch schon seit einiger Zeit tun. Unsere Ergebnisse zeigen aber auch, dass Geber ihr Potential bislang noch nicht ausreichend nutzen, um transformative, inklusive und verantwortliche Partnerschaften als Mittel zur Umsetzung der Agenda 2030 zu fördern. So hat auch dieses Jahr das OECD-DAC die Entscheidung zum wiederholten Male vertagt, wie die Rahmenbedingungen zur Förderung privatwirtschaftlicher Investitionen durch öffentliche Entwicklungsgelder (ODA) gestaltet werden sollen.

Anfänglich zielte die durch Geber für Partnerschaften bereitgestellte Meta-Governance vorwiegend darauf ab, die Rechenschaftspflicht gegenüber den Gebern sicherzustellen, vor allem bei Vergabe öffentlicher Gelder. Im Zuge des Wandels von der Entwicklungshilfe zu einer stärker partnerschaftlichen Kooperation geht es inhaltlich vermehrt um eine effektivere Zusammenarbeit.⁵⁰ Auf vier hochrangigen Foren zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (in Rom 2003, Paris 2005, Accra 2008, Busan 2011) suchten Geber- und Nehmerländer zusammen mit anderen Akteuren nach Wegen, ihre Zusammenarbeit angesichts knapper öffentlicher Ressourcen effektiver zu gestalten. In der Abschlusserklärung des Treffens von Busan bekräftigten alle Teilnehmer, in Partnerschaften arbeiten und dabei folgende Prinzipien berücksichtigen zu wollen: (1) Eigenverantwortung für Entwicklungsprioritäten auf Seiten der (Entwicklungs-) Länder, (2) Ergebnisorientierung, (3) inklusive Entwicklungspartnerschaften sowie (4) das Prinzip der gegenseitigen Verantwortung und Rechenschaftspflicht.⁵¹ Mithin korrespondieren die Busan-Prinzipien

⁴⁷ UNGA, *Sustainable Development. Follow-up to and Implementation of the SIDS Accelerated Modalities of Action (SAMOA) Pathway and the Mauritius Strategy for the Further Implementation of the Programme of Action for the Sustainable Development of Small Island Developing States*, New York 2015 (UN-Dok. A/70/472/Add.2).

⁴⁸ World Health Assembly (WHA), *Framework of Engagement with Non-State Actors*, 28.5.2016 (WHA69.10).

⁴⁹ Siehe auch Anne Ellersiek, *Donors' and Funders' Meta-Governance of Partnerships: Effective, Inclusive and Transformative?*, unveröffentlichtes Manuskript, Berlin: SWP.

⁵⁰ Shannon Kindornay, *From Aid to Development Effectiveness: A Working Paper*, The North-South Institute, 2011.

⁵¹ GPEDC, *Busan Partnership for Effective Development Co-operation, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*, Busan: Global Partnership for Effective Development Co-operation, 29.11.-1.12.2011.

mit Ziel 17 der Agenda 2030, das effektive und inklusive Partnerschaften als ein wichtiges Umsetzungsinstrument definiert.

Bisherige Erfahrungen zeigen jedoch, dass nicht alle Partnerschaften diesen Prinzipien gerecht werden.⁵² Aufgrund ihres Mandats sollten Geber-Institutionen ein besonderes Interesse an Partnerschaften haben und Verantwortung für deren Erfolg übernehmen. Durch ihre Geberrolle sind sie zudem in der Position, die Umsetzung von Partnerschaften dahingehend zu beeinflussen, dass diese effektiver, inklusiver und verantwortlicher werden. Viele Geber-Institutionen haben bereits langjährige Erfahrung darin, Meta-Governance für Partnerschaften bereitzustellen. In vielen OECD-DAC-Ländern sind Programme und Fazilitäten, die eine Partizipation von nichtstaatlichen Akteuren fördern sollen, seit langem fester Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit. So bietet etwa Dänemark seit 1993 eine Reihe von Partnerschaftsprogrammen an, um privatwirtschaftliche Beteiligung zu ermöglichen.⁵³ Das jüngste Programm, die »DANIDA Market Development Partnerships«, fördert Partnerschaften, die sich auf Umsetzung von SDG 8 konzentrieren (nachhaltiges Wirtschaften und menschenwürdige Arbeit).⁵⁴ Die USA offerieren über USAID ebenfalls schon seit längerem Förderinstrumente für Partnerschaften, wie zum Beispiel durch die »Millennium Challenge Corporation« (MCC).⁵⁵ Auf der Global Partnership Week 2017 diskutierten Vertreter des amerikanischen Außenministeriums und von USAID über Rahmenbedingungen für die MCC-PPP-Plattform, die Partnerschaften dabei unterstützen soll,

SDG 9 (Infrastruktur) zu erreichen.⁵⁶ Andere Geberländer, wie etwa Schweden und die Niederlande, stellen seit Anfang der 1990er Jahre ähnliche Programme bereit. Unsere Interviews zeigen, dass auch diese Länder sich derzeit bemühen, bestehende Instrumente anzupassen sowie neue Initiativen und Programme zu entwickeln, um Partnerschaften besser bei der Umsetzung der SDGs zu unterstützen.

Auch Deutschland kann auf zahlreiche Programme verweisen, die darauf zielen, Entwicklungspartnerschaften mit nationalen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu fördern. Das bereits 1999 gegründete Programm *develoPPP.de* ist noch heute das umfangreichste Instrument der Bundesrepublik zur Förderung von Partnerschaften mit der Wirtschaft.⁵⁷ Außerdem hat Deutschland – als ein Ergebnis des Dialogs zur Zukunftscharta⁵⁸ – mit der Initiative »Partnerschaften 2030« eine Plattform eingerichtet, um MSPs zur Umsetzung von Entwicklungszielen zu fördern.⁵⁹ Zum einen vermittelt diese sogenannte MAP-Plattform Fördermöglichkeiten;⁶⁰ zum anderen hat sie damit begonnen, den Dialog zwischen Partnerschaftsplattformen in verschiedenen Partnerländern zu unterstützen.

Auf internationaler Ebene hat Deutschland, zusammen mit Uganda und Bangladesch, Ende 2016 den Mitvorsitz der GPEDC von den Niederlanden, Mexiko und Malawi übernommen. Die GPEDC wurde 2012 im Anschluss an das bereits genannte Forum in Busan gegründet. Wie bei unseren Interviews während des zweiten Hochrangigen Treffens (High-level Meeting, HLM) der GPEDC in Nairobi, Kenia, deutlich wurde, haben die Niederlande das Partnerschaftsthema in der GPEDC vorangetrieben. In Nairobi stellte das Land die unter seinem Vorsitz entwickelte »Promoting Effective

52 Tilman Altenburg/Tatjana Chahoud, *Synthesebericht über die Evaluierung »Public-Private-Partnership in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit«*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2002; Canadian International Development Agency (CIDA), *Final Private Sector Development Synthesis Report*, Ottawa 2002; Danish International Development Agency (DANIDA), *Evaluation of DANIDA Business-to-Business Programme 2006–2011. Synthesis Report*, Kopenhagen 2014; Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), *Das develoPPP.de-Programm: Eine Portfolioanalyse*, Bonn 2016.

53 DANIDA/Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *The World 2030. Denmark's Strategy for Development Cooperation and Humanitarian Action*, Kopenhagen 2017.

54 DANIDA, *Danida Market Development Partnerships Launch of 2017 Call for Proposals*, <<http://um.dk/en/danida-en/business/danida-market-development-partnerships>> (eingesehen am 29.9.2017).

55 Steven Radelet, *Challenging Foreign Aid. A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 2003.

56 GPW, *Global Partnerships Practitioners Forum 2017*, <www.p3.co/2017-gpw-agenda/> (eingesehen am 23.10.2017).

57 Altenburg/Chahoud, *Synthesebericht über die Evaluierung »Public-Private-Partnership in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit«* [wie Fn. 52]; DEval, *Das develoPPP.de-Programm* [wie Fn. 52]; DEval, *Evaluierung des develoPPP.de-Programms*, Bonn 2017.

58 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Zukunftscharta. EINEWELT – Unsere Verantwortung*, Bonn 2014 (v.a. Kapitel 8).

59 MAP-Plattform, <<https://www.partnerschaften2030.de/>> (eingesehen am 29.9.2017). Siehe auch Partnerschaften 2030 (Hg.), *Multi-Akteurs-Partnerschaften im Rahmen der Agenda 2030. Eine praxisorientierte Analyse von Potentialen, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren*, Bonn 2016.

60 Für die Wirtschaft über *develoPPP.de* und für die Zivilgesellschaft über *Engagement Global/bengo*.

Partnering« (PEP) Facility vor.⁶¹ PEP bereitet Checklisten und Wissensressourcen auf, die Praktiker anleiten sollen, Partnerschaften effektiver, inklusiver und verantwortlicher umzusetzen. Die Abschlussdeklaration des HLM-Treffens in Nairobi fordert, solche und andere Formen von Koordinationsmechanismen zu schaffen, welche »inklusive, koordinierte und effektive Multiakteurs-Partnerschaften zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele«⁶² unterstützen. Besonders von manchen Schwellenländern, darunter Brasilien, China,⁶³ Indien und Südafrika, wird die GPEDC jedoch kritisch gesehen. Unter anderem heißt es, sie sei zu sehr von den Interessen der OECD-Länder geprägt, etwa im Hinblick auf gute Regierungsführung oder die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.⁶⁴ Und auch Bemühungen um inklusivere und verantwortlichere Partnerschaften würden von diesen Staaten entsprechend eingeordnet.⁶⁵ Das bei der OECD angesiedelte Sekretariat der GPEDC hat sich schon früh darum bemüht, die Effektivitäts-Agenda mit den von den Schwellenländern unterstützten SDGs zu verknüpfen.⁶⁶ Bislang konnten wir jedoch keine konkrete Auskunft darüber erhalten, ob und gegebenenfalls wie Deutschland zusammen mit den anderen derzeitigen GPEDC-Vorsitzenden versuchen wird, das Partnerschaftsthema weiterzuverfolgen.

Die verschiedenen Geber sehen als entscheidende Erfolgsfaktoren für Partnerschaften die Prinzipien (1) der Eigenverantwortung und Teilhabe, (2) der Inklusion und (3) der erhöhten Transparenz und gegenseitigen Rechenschaft für die Ergebnisse von Partnerschaften. Das zeigen die einschlägigen Doku-

mente ebenso wie Aussagen, die bei unseren Interviews gemacht wurden. Allerdings fanden wir im Hinblick auf diese drei Prinzipien unterschiedliche Interpretationen und Umsetzungsstrategien.

So sind sich die interviewten Geber einig, dass die von ihnen gesetzten Rahmenbedingungen (1) die *Eigenverantwortung und die Teilhabe* hinsichtlich Partnerschaften stärken sollen. Gleichzeitig gibt es kein gemeinsames Verständnis von Eigenverantwortung und Teilhabe und davon, wie diese durch Meta-Governance gefördert werden können. Einige Programme und Fazilitäten verfolgen primär das Ziel, *privatwirtschaftliche* Beteiligung an Entwicklungspartnerschaften und entsprechende Investitionen attraktiv zu machen. Vertreter dieser Programme und Instrumente betonten in den Interviews, dass es wichtig sei, Partnerschaften an lokale Entwicklungsstrategien zu knüpfen.⁶⁷ Jedoch fördern Geber selten eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Partnerschaften und lokalen Regierungen.⁶⁸ Andere Interviewpartner machten deutlich, dass Partnerschaften in manchen Ländern von Regierungen auch behindert werden, etwa durch repressive rechtliche und politische Rahmenbedingungen, zu hohe bürokratische Auflagen oder ineffektive Institutionen.⁶⁹

Vertreter multilateraler Geber-Organisationen, die mit Partnerschaftsprogrammen und Fazilitäten PPPs zur Umsetzung von Infrastrukturprojekten und zur Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen fördern, sehen in lokalen Regierungen wichtige Schlüsselakteure. Diese müssten einbezogen werden, um eine Eigenverantwortung für PPPs vor Ort und die lokale Teilhabe an ihnen sicherzustellen.⁷⁰ Die Befragten nannten in diesem Zusammenhang Erfolgsfaktoren wie etwa unterstützende politische Rahmenbedingungen in den betreffenden Ländern sowie ausreichende Ressourcen und Kapazitäten, die auf Seiten lokaler Regierungen für Planung, Umsetzung und Kontrolle von PPPs zur Verfügung stehen müssen. Entsprechend versuchen die Geber, staatliche Akteure und Strukturen aufzubauen und zu unterstützen.⁷¹

61 Promoting Effective Partnering (PEP), *About PEP*, <www.effectivepartnering.org/about-pep/> (eingesehen am 2.10.2017).

62 Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC), *Nairobi Outcome Document*, 1.12.2017, S. 16.

63 Siehe hierzu auch: Xiaoyun Li, *Should China Join the GPEDC? The Prospects for China and the Global Partnership for Effective Development Co-operation*, Bonn: DIE, 2017 (Discussion Paper 17/2017).

64 Panel-Diskussion während des HLM2 in Nairobi, Kenia, November, 2016: DIE, *DIE Side Events at the Second High-level Meeting (HLM2) of the Global Partnership for Effective Development Co-operation 2016*, <<https://www.die-gdi.de/veranstaltungen/die-at-gpedc/>> (eingesehen am 23.10.2017).

65 Interview mit PEP-Koordinator während des HLM2, Nairobi, Kenia, Dezember 2016.

66 Siehe hierzu auch: DIE, *Future of the Global Partnership for Effective Development Co-operation 2017*, <<https://www.die-gdi.de/veranstaltungen/future-of-the-global-partnership-for-effective-development-co-operation/>> (eingesehen am 23.10.2017).

67 Interviews mit Program Officers von DANIDA, GIZ, SIDA und USAID.

68 BMZ, *Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zum DEval-Bericht: »Evaluierung des develoPPP.de-Programms«*, Bonn 2017.

69 Interview mit Program Officer von MCC PPP-Facility.

70 Interviews mit Program Officers von Public-Private Partnership Group/Weltbank, IADB, MIF.

71 Interviews mit Program Officers von IADB, The Public-Private Partnership Group/World Bank, MIF.

Ein Interviewpartner der PPP-Gruppe der Weltbank verwies dabei auf ein umfassendes Portfolio seiner Organisation an Beratungsleistungen, Trainings und Wissensressourcen.⁷² Trotz dieses breiten Angebots bezieht sich die Meta-Governance der Weltbank für PPPs im Bau- und Infrastruktur-Sektor primär darauf, Regierungen als Vertragspartner zu stärken. Im Gesundheits- und Bildungssektor zielen die Angebote der Weltbank stärker darauf ab, dass Regierungen eine inklusive und »demokratische Teilhabe«⁷³ an PPPs gewährleisten.⁷⁴

Auch private Geber sehen zunehmend den Staat als Schlüssel, um eine lokale Teilhabe an Partnerschaften zu stärken.⁷⁵ Die globale SDG Philanthropy Platform ist eine Initiative mehrerer privater Stiftungen,⁷⁶ die sich zusammengeschlossen haben, um ihre Beiträge zur Umsetzung der SDGs besser koordinieren sowie transparenter und sichtbarer gestalten zu können. Unter anderem verfolgen sie das Ziel, mit Regierungen auf Länderebene Plattformen zu entwickeln, über die sich Partnerschaften gemeinsam planen und umsetzen lassen.⁷⁷ Die SDG Philanthropy Platform initiierte und fördert diese nationalen Plattformen bislang in fünf ausgewählten Ländern. Einer unserer Interviewpartner bewertete diese Pilotprojekte zurückhaltend und verwies auf gemischte Erfahrungen, die man mit solchen Instrumenten zur Koordination von Gebern gemacht habe.⁷⁸ Ebenso war zu vernehmen, dass in anderen Ländern die Möglichkeiten der Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und lokalen Regierungen zunehmend eingeschränkt sind, weil von

staatlicher Seite Misstrauen und Repression ausgehen.⁷⁹

Dennoch oder gerade deswegen sind viele Geber-Institutionen bestrebt, (2) *inklusive Partnerschaften* zu fördern. Beispielsweise propagiert die Weltbank Ansätze, mit denen PPPs stärker auf marginalisierte soziale Gruppen (etwa Frauen) oder privatwirtschaftliche Akteure (wie kleine, mittelständische oder junge Unternehmen) ausgerichtet werden sollen.⁸⁰ Befragte Geber nannten zahlreiche Vorteile inklusiver Partnerschaften; dabei stellten sie besonders ein Mehr an Innovationskraft, Legitimität und Akzeptanz im lokalen Kontext heraus.⁸¹ Gleichzeitig spiegeln die von Gebern gesetzten Rahmenbedingungen zur Förderung inklusiver Partnerschaften allzu oft ein eingeschränktes Verständnis von Inklusion. So definieren etwa Partnerschaftsprogramme und -fazilitäten, mit denen privatwirtschaftliche Investitionen gefördert werden sollen, meist Unternehmen aus den Geberländern als mögliche Antragsteller.⁸² Die Teilnahme lokaler Partner ist zwar erwünscht, aber keine Förderbedingung. Genauso gilt es nur als zusätzlicher Pluspunkt, nicht als notwendiges Kriterium, marginalisierte Gruppen einzubeziehen oder Partnerschaften in besonders förderwürdigen Ländern (etwa den least developed countries, LDCs) umzusetzen. Dabei bemängeln Evaluierungen der Partnerschaftsprogramme, eine Teilnahme lokaler Akteure werde nicht ausreichend sichergestellt; dieser Umstand ist demnach mitverantwortlich dafür, dass die geförderten Partnerschaften nur begrenzt zu nachhaltigen Entwicklungserfolgen führen.⁸³ Erfreulicherweise zeigen sich hier

72 World Bank, <www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships> (eingesehen am 29.9.2017).

73 Zur konzeptionellen Unterscheidung von »governance ownership« und »democratic ownership« siehe Paddy Carter, *Where Next for Development Effectiveness? Investing in Private Enterprises* (2016 Cape Conference, Conference Note 3).

74 Interview mit Program Officer von IADB/Public-Sector Arm.

75 Interviews mit Direktor, Partnerschaftsprogramme, MasterCard-Stiftung; Program Officer, MasterCard-Stiftung; Berater, SDG Philanthropy Platform; Länder-Koordinator, SDG Philanthropy Platform.

76 U.v.a. Rockefeller Philanthropy Advisors, Hilton Foundation, Ford Foundation, MasterCard Foundation und Foundation Center.

77 SDG Philanthropy Platform, *Converging Interests: How Governments and the Philanthropy Sector are Collaborating to Achieve the Sustainable Development Goals. A Synopsis*, 2016.

78 Interview mit Partnerorganisation, SDG Philanthropy Platform.

79 Interview mit Berater, SDG Philanthropy Platform.

80 Eine Übersicht dieser Ansätze zu »Innovative Public-Private Partnerships for Inclusive Development« bietet u.a. das Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center (PPPIRC), <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/creating-new-models-innovative-public-private-partnerships-inclusive-development-latin-america>> (eingesehen am 29.9.2017).

81 Für einen Überblick über alle geführten Interviews siehe Ellersiek, *Donors' and Funders' Meta-Governance of Partnerships* [wie Fn. 49].

82 Siehe zum Beispiel für das Programm *develoPPP.de*, das sich auf deutsche und andere europäische Unternehmen bezieht: *sequa, Project Grants for Enterprises: develoPPP.de Ideas Competition 2/2017*, <<https://www.sequa.de/en/news/117-developppp-de-en/2086-project-grants-for-enterprises-developppp-de-ideas-competition-1-2017>> (eingesehen am 17.8.2017).

83 DANIDA, *Evaluation of DANIDA Business-to-Business Programme 2006–2011* [wie Fn. 52]; Deval, *Evaluierung des develoPPP.de Programms* [wie Fn. 57]; Annika Billing/Maja Forslind/Karin

allerdings Lernprozesse. So berichtete eine Interviewpartnerin von DANIDA über ein neues Programm für Partnerschaften zur Entwicklung inklusiver Märkte (DANIDA Market Development Partnerships, DMDP), das Dänemark dieses Jahr aufgelegt hat. In den Leitlinien des Programms wird die Teilnahme lokaler Partner verpflichtend vorausgesetzt.⁸⁴

Auf multilateraler Ebene dagegen spielen Partizipation und Inklusion bei Partnerschaften oft nur eine untergeordnete Rolle. Im Abschlussdokument des zweiten UN-Entwicklungsfinanzierungsforums (Forum on Financing for Development, FfD-Forum), das im Mai 2017 in New York stattfand, wird kaum darauf eingegangen, wie sich Partnerschaften unter Gesichtspunkten der Inklusion und der demokratischen Teilhabe umsetzen lassen.⁸⁵ Vertreter multilateraler Geber-Institutionen verweisen darauf, dass die Interessen lokaler Akteure in PPPs projektrechtlich abgesichert seien – zum einen durch soziale und ökologische Mindestvoraussetzungen, zum anderen über die Teilnahme der Regierungen als Vertragspartner.⁸⁶ In Fällen jedoch, in denen Regierungen eine demokratische Teilhabe bzw. inklusive Partnerschaften nicht selbst garantieren können oder wollen, betrachten es unsere Interviewpartner als schwierig, die benötigten Kapazitäten der Regierungen aufzubauen bzw. »an Regierungen vorbei«⁸⁷ inklusive PPPs zu stärken. Einer der Befragten nannte globale Initiativen wie die »Forest Carbon Partnership« (FCP)⁸⁸ als Vorbild, da diese auf globaler Ebene oft inklusive »governance«-Strukturen aufwiesen. Ähnlich könnten auch auf Länder- oder Projektebene PPPs angeleitet werden. Auf Nachfrage äußerte ein an der Umsetzung der FCP beteiligter Interviewpartner Befürchtungen, solche inklusiven, aber oft komplexen Strukturen könnten

auf Länder- und Projektebene vielfach nicht von lokalen Partnern umgesetzt werden.⁸⁹ Forschungsergebnisse zur FCP bestätigen diese Umsetzungslücke, verweisen aber auch darauf, dass Geber kein ausreichendes Augenmerk darauf richten, inklusive Partnerschaften durch lokale Regierungen sicherzustellen.⁹⁰

Auch private Stiftungen fördern inklusive Partnerschaften, zum Beispiel über »inclusive business«-Ansätze. So finanziert die MasterCard-Stiftung mit dem »Fund for Rural Prosperity« Partnerschaften zum Aufbau inklusiver Finanzsysteme in ländlichen Gegenden. Allerdings definieren auch hier die Förderkriterien eine Teilnahme lokaler Partner nur als erwünscht, nicht als erforderlich.⁹¹ Antragsteller müssen lediglich sicherstellen, dass lokale »Kunden« darin geschult werden, von den Partnerschaften bereitgestellte Produkte und Dienste zu nutzen. Die Beteiligung lokaler Akteure wird so nur unzureichend gefördert.⁹² Diesen Punkt hielten nicht nur Interviewpartner fest; moniert wird er auch in der Literatur zu »inklusive Unternehmensansätzen« in informellen und Niedrig-Lohn-Märkten.⁹³ Die SDG Philanthropy Platform zielt ebenfalls auf inklusive MSPs. Allerdings konnten unsere Gesprächspartner noch keine klare Strategie benennen, wie sie solche MSPs in Ländern unterstützen wollen, in denen Regierungen eine breite »demokratische Teilhabe« nicht sichern können oder wollen oder gar jede äußere Einflussnahme ablehnen.⁹⁴

Im Rahmen der Partnerschaftsprogramme und Fazilitäten nationaler Geber, die privatwirtschaftliche Teilnahme und Investitionen fördern, beobachteten wir über Zeit den Versuch, (3) die *Rechenschaft für Ergebnisse* der geförderten Partnerschaften zu erhöhen.

Mettel Cueva, »Swedish Development Cooperation and the Private Sector. The Role of Business in Poverty Alleviation and the Role of Donors in Promoting Private Sector Contributions to Development«, in: *Perspectives*, 22 (2012); Mikael Söderbäck, *Desk Study of Sida's Experience from Private Sector Collaboration*, Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency, 2016.

84 DANIDA, *Danida Market Development Partnerships. Guidelines*, Kopenhagen 2017.

85 ECOSOC, *Implementing the Addis Ababa Action Agenda. The 2017 ECOSOC Forum on Financing for Development Follow-up*, New York 2017.

86 Interviews mit Program Officers von Public-Private Partnership Group/Weltbank, IADB, MIF.

87 Interview mit Program Officer, Weltbank.

88 The Forest Carbon Partnership Facility, <<https://www.forestcarbonpartnership.org/>> (eingesehen am 29.9.2017).

89 Interview mit Program Officer, FCP/Weltbank.

90 Kate Dooley/Tom Griffiths/Francesco Martone u.a., *Smoke and Mirrors: A Critical Assessment of the Forest Carbon Partnership Facility*, Moreton in Marsh: FERN/Forest Peoples Programme, 2011.

91 Fund for Rural Prosperity, *2017 Competition*, <www.frp.org/competitions> (eingesehen am 17.8.2017).

92 Interview mit Program Officer, Mastercard-Stiftung.

93 BoP Innovation Center, *Developing BoP Partnerships: Towards Collective Impact at the Base of the Pyramid*, Utrecht 2013; Ted London, *The Base-of-the-Pyramid Perspective: A New Approach to Poverty Alleviation*, Ann Arbor: William Davidson Institute & Ross School of Business, University of Michigan, 2008; Derek Beach/Rasmus Brun Pedersen, *Causal Case Studies. Foundations and Guidelines for Comparing, Matching and Tracing*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2014.

94 Interview mit Berater, SDG Philanthropy Platform, siehe auch: SDG Philanthropy Platform, *Converging Interests* [wie Fn. 77].

Dieses Unterfangen erfolgt ex ante primär über Rahmenbedingungen, welche die entwicklungspolitischen Prioritäten mit privatwirtschaftlichen Investitionsinteressen verknüpfen und Erstere zur Bedingung der öffentlichen Förderung entsprechender Partnerschaften machen.⁹⁵ Beispielsweise legt die Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) themenbezogene oder regionalspezifische »Challenge Funds« auf, welche entwicklungspolitische Interessen vorgeben und dafür private Investoren als Ko-Finanzierer suchen. Daraus entstanden etwa die Global Resilience Partnership sowie Partnerschaften zur Förderung von innovativen Unternehmen in Subsahara-Afrika.⁹⁶

Multilaterale Geber-Institutionen zielen mit ihrer Meta-Governance vor allem darauf ab, die gegenseitige Rechenschaft zwischen den Vertragspartnern in PPPs zu fördern.⁹⁷ So beraten sie Partner darin, wie sich Investitions- und Umsetzungsrisiken durch Rahmenverträge mindern lassen. Insbesondere öffentliche Partner werden darin unterstützt, die benötigten Kapazitäten zur Um- und Durchsetzung solcher Verträge zu entwickeln. Darüber hinaus werden Regierungen beraten, wie sie einzelne Partnerschaftsprojekte besser in Entwicklungsstrategien einbinden können, um Kosten zu sparen und langfristige Planungskapazitäten aufzubauen. Auch unsere Interviewpartner aus privaten Stiftungen gaben an, dass sie sich in Initiativen engagieren, in denen sie lokale Evaluations- und Kontrollkapazitäten stärken,⁹⁸ etwa durch den Aufbau unabhängiger lokaler Evaluationsinstitute.⁹⁹

Evaluationen zeigen allerdings, dass Programme und Fazilitäten noch immer deutlich mehr Ressourcen dafür bereitstellen, Partnerschaften zu schaffen, als dafür, diese rechenschaftspflichtig zu halten, vor allem im lokalen Kontext.¹⁰⁰ Diese Unausgewogenheit wird etwa in einer DEval-Studie kritisiert: »[D]ie M&E-

Systeme [Monitoring & Evaluation] auf Programm-, Portfolio- und Projektebene bilden die Zielerreichung oder Wirksamkeit des develoPPP.de-Programms nicht ausreichend ab. BMZ und DO [Durchführungsorganisationen] können die M&E-Systeme somit kaum als Kontroll- und Steuerungsinstrumente nutzen.«¹⁰¹ Solche Unzulänglichkeiten erschweren es, die entwicklungspolitische Wirksamkeit von Partnerschaften zu beurteilen¹⁰² – wie auch die befragten Geber und Durchführungsorganisationen meinen.¹⁰³ Einer unserer Interviewpartner betrachtete allerdings weniger das fehlende Angebot an Folgemaßnahmen als Ursache mangelnder Wirksamkeit. Vielmehr verwies er auf lokale Ursachen, die durch Geber nicht immer beeinflussbar sind, wie zum Beispiel ein Defizit an kohärenten und langfristigen Entwicklungsstrategien oder auch an Daten, die überhaupt erst erlauben würden, Effekte von PPPs einzuschätzen.¹⁰⁴ Darüber hinaus ist Korruption ein Problem. So verhängte die Weltbank unlängst Sanktionen gegen eine australische Beratungsfirma, die der größte Partner der Bank zur Umsetzung von Infrastruktur-PPP in Asien war. Der Fall zeigt, wie schwer es für Geber ist, Rechenschaftspflichten sicherzustellen.¹⁰⁵

Teils zeigen sich auch Zielkonflikte in der Ausgestaltung von Meta-Governance, so etwa wenn eine Steigerung der Transparenz in PPPs durch immer komplexere Verträge auf Kosten der Möglichkeiten demokratischer Teilhabe und Teilnahme von marginalisierten Gruppen geht. Unsere Interviewpartner verweisen darauf, dass es lokalen Regierungen an Ressourcen und Kapazitäten fehle, um alle Maßnahmen und Empfehlungen umsetzen zu können. Stünden Regierungen vor der Wahl, würden sie eher noch einer vertraglichen Absicherung gegen finanzielle

⁹⁵ DEval, *Evaluierung des develoPPP.de-Programms* [wie Fn. 57], S. 78.

⁹⁶ SIDA, *Challenge Funds 2017*, <www.sida.se/English/partners/resources-for-all-partners/Challenge-Funds/> (eingesehen am 23.10.2017).

⁹⁷ Interview mit Program Officer, Public-Private Partnership Group/Weltbank.

⁹⁸ Interview mit Program Officer, MasterCard-Stiftung.

⁹⁹ Für einige von der MasterCard-Stiftung geförderte Initiativen siehe Michele Tarsilla, »Evaluation Capacity Development in Africa. Current Landscape of International Partners' Initiatives, Lessons Learned and the Way Forward«, in: *African Evaluation Journal*, 2 (2014) 1, Art. #89.

¹⁰⁰ DANIDA, *Evaluation of DANIDA Business-to-Business Programme 2006–2011* [wie Fn. 52].

¹⁰¹ DEval, *Evaluierung des develoPPP.de-Programms* [wie Fn. 57], S. ix.

¹⁰² Interview mit Program Officers, SIDA, DANIDA, GIZ, sequa.

¹⁰³ DANIDA, *Evaluation of DANIDA Business-to-Business Programme 2006–2011* [wie Fn. 52]; DANIDA/Ministry of Foreign Affairs of Denmark, *Denmark's Strategy for Development Cooperation and Humanitarian Action* [wie Fn. 53]; DEval, *Evaluierung des develoPPP.de-Programms* [wie Fn. 57]; Söderbäck, *Desk Study of Sida's Experience from Private Sector Collaboration* [wie Fn. 83].

¹⁰⁴ Interview mit Program Officers, Public-Private Partnership Group/Weltbank, IADB.

¹⁰⁵ Lisa Cornish, *One of the Largest Engineering Players in Aid to Asia Was Hit with World Bank Sanctions. What Happens Now?*, 2017, <<https://www.devex.com/news/one-of-the-largest-engineering-players-in-aid-to-asia-was-hit-with-world-bank-sanctions-what-happens-now-91183>> (eingesehen am 23.10.2017).

Risiken zustimmen, als sich zu breiten Konsultationsverfahren verpflichten zu lassen.¹⁰⁶ Dies erkläre auch, warum die Absicherung finanzieller Risiken von Gebern projektrechtlich gefordert wird, während eine inklusive Umsetzung von Partnerschaften meist freiwillig ist.

Meta-Governance auf nationaler und lokaler Ebene

Die meisten der von uns Befragten waren sich darin einig, dass Meta-Governance auf *nationaler und lokaler* Ebene besonders wichtig wäre. Nationale Meta-Governance solle sicherstellen, dass verantwortliche öffentliche Akteure, relevante Interessenträger und Betroffene die Arbeit von MSPs vor Ort transparent verfolgen und beeinflussen können und dass MSPs Rechenschaft über ihre Ergebnisse im lokalen Kontext ablegen. De facto fanden wir jedoch nur wenige Beispiele für eine solche Meta-Governance auf nationaler Ebene.

David Nabarro, der Sonderberater für die Umsetzung der 2030-Agenda, machte im Gespräch mit uns deutlich, dass die UN vor allem die Mitgliedstaaten darin unterstützen sollten, funktionierende und an lokalen Bedürfnissen orientierte Partnerschaften aufzubauen und zu begleiten. Auch die Generalversammlung forderte Ende 2016, die UN sollten Regierungen dabei helfen, Partnerschaften zu initiieren und gestalten.¹⁰⁷ Die stellvertretende Generalsekretärin Amina Mohammed kommentierte dies so, dass die UN ein »policy broker« werden müssten, der Regierungen dabei unterstütze, die besten Partnerschaftsoptionen zu finden.¹⁰⁸

Die NGO World Vision International weist zudem darauf hin, dass im Sinne des Agenda-2030-Prinzips »niemanden zurücklassen« (leaving no one behind) die SDGs vor allem für die Schwachen und Marginalisierten umgesetzt werden müssten. Die Organisation fordert daher, *nationale Plattformen* mitsamt Rechen-

schaftsmechanismen für inklusive Partnerschaften zu schaffen bzw. zu stärken.

Vor diesem Hintergrund ist das Ergebnis ernüchternd, dass wir gerade auf nationaler Ebene nur wenige Meta-Governance-Initiativen fanden, die den skizzierten Ansprüchen gerecht werden. Fast alle der 63 Länder, die bislang beim HLPF über ihre Aktivitäten zur nationalen Umsetzung der 2030-Agenda berichtet haben, erwähnen Partnerschaften als ein Mittel für diesen Prozess. Aber nur sechs melden explizite Bemühungen ihrerseits, um Partnerschaften entsprechend zu fördern – und selbst diese Ausführungen bleiben in den Berichten durchgängig vage. So gibt Schweden an, eine Reihe von Plattformen und Partnerschaften gegründet zu haben, und Afghanistan teilt mit, dass die Regierung eine »high-level platform« für diverse Stakeholder einrichten wolle.¹⁰⁹ Dänemark verweist auf eine existierende »business plattform« und auf den Aufbau einer »multi-stakeholder platform«.¹¹⁰ Japan betreibt schon seit 2015 das »Open 2030 Project« als ein »co-creation business lab«, um innovative MSPs zu entwickeln.¹¹¹ Auffällig ist, dass sich in den Länderberichten meist Verweise auf *separate* Plattformen zur Einbindung entweder zivilgesellschaftlicher oder privatwirtschaftlicher Akteure finden. Mehrere Länder benennen zudem sektorale PPP-Plattformen für einzelne SDGs. Beispielsweise konzentriert sich die dänische »DANIDA Market Development Partnerships«-Initiative auf Partnerschaften für die Umsetzung von SDG 8.¹¹²

Aufbauend auf unserer empirischen Forschung zu lokalen Aktivitäten von Partnerschaften haben wir Kenia als Fallbeispiel untersucht, um eine tiefergehende Analyse von nationaler Meta-Governance für MSPs zu ermöglichen.¹¹³ Kenia versteht sich als SDG-Champion, und Multi-Stakeholder-Partnerschaften hat das

109 Schweden, *Sweden and the 2030 Agenda. Report to the UN High Level Political Forum 2017 on Sustainable Development*, 2017 (HLPF Report), S. 4; Afghanistan, *Voluntary National Review at the High Level Political Forum. SDGs' Progress Report – Afghanistan*, 2017 (HLPF Report), S. 18. Alle HLPF-Reports siehe unter <<https://sustainabledevelopment.un.org/vnrs/>> (eingesehen am 23.10.2017).

110 Dänemark, *Report for the Voluntary National Review. Denmark's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development* (HLPF Report), S. 44.

111 Japan, *Japan's Voluntary National Review. Report on the Implementation of the Sustainable Development Goals*, 2017 (HLPF Report), S. 14.

112 DANIDA, *Danida Market Development Partnerships Launch of 2017 Call for Proposals* [wie Fn. 54].

113 Beisheim/Liese (Hg.), *Transnational Partnerships* [wie Fn. 12].

106 Interviews mit Program Officer, IADB, und Program Officer, Public-Private Partnership Group/Weltbank.

107 »Assisting Governments in Leveraging Partnerships«, UNGA 2017: Quadrennial Comprehensive Policy Review of Operational Activities for Development of the United Nations System« (A/RES/71/243), adopted on 21 December 2016, New York, Paragraph 21(d).

108 IISD 2017: UN Secretariat Reports on QCPR Follow-up, 5.5.2017.

Land sowohl während der UN-Verhandlungen zur Agenda 2030 als auch in seinem ersten nationalen Bericht an das HLPF in den Vordergrund gestellt.¹¹⁴ Dennoch konnten wir bei unseren Untersuchungen vor Ort auch in diesem Kontext keine staatlich geführte Plattform identifizieren, die sektorübergreifend MSPs unterstützt.¹¹⁵ Vielmehr soll das »SDG Kenya Forum« die zivilgesellschaftlichen Akteure mobilisieren, während die »Kenya Private Sector Alliance« als Plattform für die Wirtschaft dient.¹¹⁶ Kenianische NGOs kritisieren nachdrücklich, dass institutionalisierte Strukturen und Mechanismen fehlen, über die sich MSPs partizipativ und dauerhaft entwickeln ließen. Es untergrabe das Potential von MSPs, wenn sich die Zivilgesellschaft ihren Platz in solchen Partnerschaften immer wieder erkämpfen müsse.¹¹⁷

Unsere Interviewpartner in Kenia identifizierten weitere Bausteine, auf denen eine nationale Meta-Governance für MSPs im Land aufbauen könnte. Das kenianische Non-Governmental Organizations Coordination Board hat die Aufgabe, NGOs zu registrieren, zu unterstützen und zu steuern sowie jährliche Berichte von ihnen entgegenzunehmen.¹¹⁸ Unklar blieb jedoch, inwieweit sich das Board auch um MSPs kümmert. Für PPPs hat Kenia bereits 2013 mit Unterstützung der Weltbank eine eigene Unit geschaffen, deren Arbeit sich darauf konzentriert, Infrastruktur-PPPs zu registrieren und zu koordinieren. 2016 stellte die Regierung den Antrag, ein ergänzendes »Vulnerable and Marginalized Groups Framework« aufzubauen¹¹⁹ – inwieweit dieses in realen PPP-Projekten auch umgesetzt wird, bleibt abzuwarten. Für MSPs gibt es derartige Strukturen in Kenia bisher noch nicht; manche unserer kenianischen Interviewpartner kritisierten

diese uneinheitlichen Anforderungen und Unterstützungsleistungen.¹²⁰

2015 wurde in Kenia mit Hilfe verschiedener privater Stiftungen eine SDG Philanthropy Plattform eingerichtet, die vom lokalen UNDP-Büro verwaltet wird. Diese Plattform verfolgt das Ziel, MSPs zu finanzieren und zu koordinieren; damit soll ein Beitrag zur Umsetzung der nationalen kenianischen Entwicklungsziele geleistet werden. Dabei vertritt die Plattform einen inklusiven MSP-Ansatz, wie Interviewpartner betonen, die sie mitaufgesetzt haben.¹²¹ Die ersten auf der Plattform eingestellten Ausschreibungen sind für alle Akteure offen.¹²² Zu prüfen wäre, ob der inklusive MSP-Ansatz am Ende tatsächlich umgesetzt wird.

Wir haben in Kenia insbesondere MSPs im Wassersektor untersucht.¹²³ Diverse kenianische Institutionen kümmern sich um die Geberkoordinierung; sie begleiten und evaluieren die Vielzahl von Projekten verschiedener Träger, so etwa die Donor Coordination Unit im Ministry of Water and Irrigation, die nationale Kenya Water Resource Management Authority sowie lokale Basin Water Resource Committees. Auch die 2015 mit Hilfe der Weltbank initiierte Kenya 2030 Water Resources Group will MSPs unterstützen. NGOs kritisieren, dass diese sektoralen Institutionen bislang nicht in eine umfassendere und kohärentere nationale SDG- oder MSP-Architektur eingebettet sind.¹²⁴ Zwar geben die nationale »Kenya Vision 2030« und auf Bezirksebene die »Integrated Development Plans« strategische Ziele vor; allerdings sind diese bisher nur unzureichend in konkrete Anleitungen (»how-to«) übersetzt worden.¹²⁵

114 Ministry of Devolution and Planning, Republic of Kenya, *Implementation of the Agenda 2030 for Sustainable Development in Kenya*, 2017 (HLPF Report).

115 Marianne Beisheim/Anne Ellersiek/Lukas Goltermann/Pauline Kiamba, »Meta-Governance of Partnerships for Sustainable Development. Actors' Perspectives from Kenya«, in: *Public Administration and Development*, doi: 10.1002/pad.1810.

116 Ministry of Devolution and Planning, Kenya, *Implementation of the Agenda 2030* [wie Fn. 114].

117 SDGs Kenya Forum, *Voluntary National Review (VNR) of Progress on Sustainable Development Goals in Kenya*, 2017, S. 32f.

118 NGO Co-ordination Board, *Who We Are*, 2015, <www.ngobureau.or.ke/?page_id=43> (eingesehen am 2.10.2017).

119 Ministry of Devolution and Planning, Kenya, *Implementation of the Agenda 2030* [wie Fn. 114].

120 Beisheim u.a., »Meta-Governance of Partnerships for Sustainable Development. Actors' Perspectives from Kenya« [wie Fn. 115], S. 6.

121 Interview mit Program Officer, SDG Philanthropy Platform Kenya.

122 Siehe für die letzte Ausschreibung der SDG Philanthropy Platform Kenya: <<https://www.sdgphilanthropy.org/node/27>> (eingesehen am 2.10.2017).

123 Beisheim/Liese (Hg.), *Transnational Partnerships* [wie Fn. 12]; Marianne Beisheim/Hannah Janetschek/Johanna Sarre, *Partnerships for Development and the Provision of Water and Sanitation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011 (SWP-Comments 17/2011).

124 World Vision/The Partnering Initiative, *Delivering on the Promise. In-country Multi-stakeholder Platforms to Catalyse Collaboration and Partnerships for Agenda 2030*, Uxbridge, Middlesex/Oxford 2016, S. 26.

125 SDGs Kenya Forum, *Voluntary National Review (VNR) of Progress on Sustainable Development Goals in Kenya* [wie Fn. 117], S. 33f.

Unsere eigenen Interviews und Recherchen zu zwei *Wasserpartnerschaften* in Kenia legen nahe, dass typische Probleme von extern finanzierten MSPs besser bearbeitet werden könnten, wenn es eine effektivere Anleitung und Begleitung durch nationale Autoritäten der Partnerländer gäbe.¹²⁶ So litt die *Kenyan Water Partnership* (KWP) – als Teil der *Global Water Partnership* (GWP) – von Anfang an unter mangelnder nationaler Teilhabe (ownership) der kenianischen Regierung. Die KWP verfolgte das Ziel, die kenianische Regierung für einen nationalen Plan zum »Integrierten Wasserressourcen-Management« (IWRM) zu gewinnen. Jedoch geriet sie damit zwischen die Fronten im Kompetenzgerangel konkurrierender kenianischer Institutionen und Administrationsebenen – ein typisches Problem für geber-initiierte MSPs. Außerdem verpasste es die KWP, ihre Arbeit frühzeitig an die Dezentralisierungsprozesse in Kenia anzupassen. Hätte eine nationale Meta-Governance dafür gesorgt, dass die Beiträge der KWP von Anfang an besser an nationalen und lokalen Entwicklungsprozessen und -prioritäten ausgerichtet worden wären (Stichwort »alignment«), hätten derartige Schwierigkeiten zumindest gemindert werden können.

Die zweite Wasserpartnerschaft litt unter anderen Problemen. *Water and Sanitation for the Urban Poor* (WSUP) konnte mit Hilfe glaubwürdiger kenianischer NGO-Partner und umfassender Konsultationsverfahren eine breite lokale Teilhabe und Akzeptanz aufbauen und Projekte vor Ort sehr erfolgreich umsetzen. Allerdings blieb die Reichweite der Projekte örtlich begrenzt. Zudem sahen einzelne lokale Regierungsvertreter das Ansehen staatlicher Institutionen durch WSUP-Leistungen in Frage gestellt, da sie den Beitrag der Regierung zu diesen Erfolgen nicht oder nur unzureichend von der Partnerschaft kommuniziert sahen. Auch hier hätte eine nationale Meta-Governance helfen können. WSUP wäre damit in der Lage gewesen, gegenüber der Regierung seine Wirksamkeit besser unter Beweis zu stellen und mit staatlicher Unterstützung eine größere Reichweite zu erzielen (Stichwort »upscaling«). Die Regierung wiederum hätte ihre begleitende Rolle von Anfang an besser darstellen können.

Im Interview sah ein Regierungsvertreter einen ersten wichtigen Schritt darin, MSPs zu registrieren – als Grundlage dafür, dass Regierungen abschätzen

¹²⁶ Beisheim u.a., »Meta-Governance of Partnerships for Sustainable Development. Actors' Perspectives from Kenya« [wie Fn. 115].

können, wie sich diese Partnerschaften stärker in nationale Entwicklungsstrategien einbinden lassen. Allerdings stießen wir auch auf Skepsis, was eine solche staatliche Einbettung von MSPs angeht. Interviewpartner befürchteten, dass die Politik sich unsachgemäß, getrieben von Partikularinteressen einmischen könnte und die flexible Arbeitsweise von MSPs durch mehr Bürokratie eingeschränkt würde. Zivilgesellschaftliche Akteure verwiesen auf die potentiellen Gefahren durch vermehrte Registrierung und staatliche Kontrolle, besonders vor dem Hintergrund der Debatte um »shrinking spaces« für NGOs in einer zunehmenden Anzahl von Ländern.¹²⁷ Entscheidend sei, dass staatliche Akteure den politischen Willen haben und über die administrativ-organisatorischen Kapazitäten verfügen, Multi-Stakeholder-Prozesse transparent, inklusiv und ergebnisorientiert umzusetzen.

Bei unseren Recherchen fanden wir einige wenige weitere Beispiele für nationale Meta-Governance für MSPs. Die von uns untersuchte *SDG Philanthropy Platform* hat nicht nur in Kenia Plattformen aufgebaut, sondern auch in Ghana, Kolumbien, Indonesien und Sambia. In Mosambik und Sambia initiierten Geber-Institutionen in Zusammenarbeit mit nationalen Regierungen und privaten Beratern nationale Plattformen für MSPs.¹²⁸ Die deutsche *MAP-Plattform* organisierte im Oktober 2017 einen Erfahrungsaustausch der bei diesen Initiativen involvierten Akteure. Wie die Teilnehmer äußerten, wünschen sie sich Unterstützung und Orientierung, um die für ihre Arbeit relevanten Richtlinien und Angebote besser erkennen und zugunsten ihrer Initiativen umsetzen zu können. UNDESA-DSD plante für das Frühjahr 2017 einen Workshop für die UN-Mitgliedstaaten zum Thema »Developing Partnerships for SDGs in Africa«. Diese Veranstaltung musste jedoch mangels Interesse kurzfristig abgesagt werden. Insgesamt ist unser Eindruck, dass die Diskussion auf nationaler Ebene nur langsam an Gehalt und Geschwindigkeit gewinnt – am ehesten noch dann, wenn dies in ohnehin laufende nationale Reformprozesse passt.

¹²⁷ Civicus Monitor, <<https://monitor.civicus.org/>> (eingesehen am 2.10.2017).

¹²⁸ Zambia Business in Development Facility (ZBIDF), siehe <<http://zbidf.org/about-us/>> (eingesehen am 23.10.2017); Rik Overmars, »IBA Facility LINK Announces Partnerships in Mozambique«, *Inclusive Business Accelerator*, 27.11.2014, <<https://iba.ventures/2014/11/27/iba-facility-link-announces-partnerships-in-mozambique/>> (eingesehen am 23.10.2017).

Meta-Governance durch private Initiativen

Unsere Interviewpartner machten – im Einklang mit Expertenberichten – oftmals geltend, dass die Repräsentanten von Partnerschaften aus Angst vor Vertrauensverlust nicht gerne in offiziellen Kontexten über Probleme und Irrtümer sprechen, es jedoch sinnvoll wäre, dies (selbst-) kritisch zu tun, um aus Fehlern zu lernen.¹²⁹ Mehrere der von uns in diversen Kontexten Befragten forderten daher informelle, *private Plattformen*, um transparent und offen bilanzieren sowie rasch und flexibel reagieren zu können.

Viele Gesprächspartner lobten in diesem Zusammenhang die professionelle Arbeit *privater Consulting-Initiativen*, die sich für entsprechende Lernprozesse engagieren (lassen). Dazu gehören etwa The Partnering Initiative (TPI) in Oxford, das Collective Leadership Institute (CLI) in Potsdam und andere, die sich 2015 in der Promoting Effective Partnering (PEP) Facility zusammengeschlossen haben.¹³⁰ Diese privaten Initiativen haben zwar nicht die Autorität, Partnerschaften Meta-Governance vorzuschreiben. Da sie aber oft beteiligte Akteure zu Erfolgsbedingungen beraten oder im Rahmen offizieller Prozesse wirken, sind sie wichtige Agenda-Setzer, die Einfluss auf die Ausgestaltung von Partnerschaften nehmen. So beraten einige der an der PEP-Initiative beteiligten Akteure etwa die GPEDC; die Tätigkeit des CLI wiederum hat auch einige deutsche Partnerschaftsinitiativen geprägt. Allerdings sind diese Dienstleistungen zu bezahlen; kostenlos zur Verfügung gestellt werden nur recht allgemeine Informationen. Unsere Gesprächspartner aus den UN-Institutionen oder auch in Entwicklungsländern erklärten, sie könnten sich eine solche professionelle Beratung ohne zusätzliche finanzielle Unterstützung nicht leisten.

Auch *akademische Institutionen* sind beratend tätig, so etwa das Partnerships Resource Centre (PrC) der Rotterdam School of Management an der Erasmus-Universität oder das Centre for Development Innovation (CDI) als An-Institut der Universität Wageningen. Letzteres veröffentlichte 2015 auf seinem »Knowledge Co-Creation Portal Multi-Stakeholder Partnerships« einen »MSP Guide« und bietet auch passende Kurse

¹²⁹ Alan AtKisson, *Multi-Stakeholder Partnerships in the Post-2015 Development Era: Sharing Knowledge and Expertise to Support the Achievement of the Sustainable Development Goals*, Background Paper for UNDESA Expert Group Meeting, New York 2015.

¹³⁰ Promoting Effective Partnering (PEP), *About PEP* [wie Fn. 61].

an.¹³¹ Diese Institutionen arbeiten meist mit einer Mischfinanzierung und stellen viele ihrer Produkte, wie etwa den »MSP Guide«, kostenlos zur Verfügung.

Schließlich gibt es auch einzelne *NGO-Bündnisse*, die über Lern-Netzwerke, Workshops, Trainings und andere Aktivitäten versuchen, Standards für Partnerschaften bzw. für die Teilnahme von NGOs an Partnerschaften zu setzen oder einzufordern. Noch vor Verabschiedung der SDGs versuchte der Natural Resources Defence Council (NRDC), eine zivilgesellschaftliche Plattform für Partnerschaften und freiwillige Selbstverpflichtungen auf den Weg zu bringen, die »Cloud of Commitments«. Diese Plattform war anspruchsvoll ausgestaltet; dennoch gelang es den Initiatoren nicht, hinreichend Ressourcen für den Betrieb zu mobilisieren. Unsere Interviewpartner betonten jedoch, dass die begleitende Advocacy-Arbeit zumindest Aufmerksamkeit für das Thema und die Relevanz unabhängiger Informationen geschaffen habe. Ähnlich warb auch das International Civil Society Centre (ICSC) in Berlin schon früh für »transformative Post-2015-Partnerschaften« zwischen NGOs, fortschrittlichen Regierungsinstitutionen und Unternehmen – und wollte sich als Plattform dafür etablieren. Heute unterstützt das ICSC zivilgesellschaftliche Akteure beim Innovationsmanagement, bei der Rechenschaftslegung und inklusiven Teilnehmungsformaten.

Die *CSO Partnership for Development Effectiveness (CPDE)*, welche die zivilgesellschaftlichen Interessen in der GPEDC vertritt, setzt sich für inklusive Partnerschaften ein. Ihre Möglichkeiten beschränken sich jedoch primär auf Empfehlungen. Darüber hinaus ist die CPDE an der jährlichen Berichterstattung der Geberländer beteiligt, indem sie dabei hilft, die Indikatoren »Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft in Partnerschaften« und »Verbesserung des Dialogs mit u.a. wirtschaftlichen Akteuren« zu bewerten.¹³²

Noch jung ist die Initiative, eine *MSP-Charter* zu erarbeiten, mit der eine gemeinsame Vision und Prinzipien für Multi-Stakeholder-Partnerschaften etabliert werden sollen.¹³³ Dazu möchten die Initiatoren, die

¹³¹ Herman Brouwer/Jim Woodhill/Minu Hemmati u.a., *The MSP Guide. How to Design and Facilitate Multi-Stakeholder Partnerships*, Wageningen UR: Centre for Development Innovation, Wageningen University, 2015.

¹³² CSO Partnership for Development Effectiveness (CPDE), *Enhancing Civil Society Role in Development Partnerships Post 2015*, 2017; OECD, *Making Development Co-operation More Effective. 2016 Progress Report*, Paris: OECD Publishing, 2016.

¹³³ The MSP Institute, *Making Multi-stakeholder Partnerships*

zuvor sowohl für NGOs als auch in der Beratung gearbeitet haben, einen breiten internationalen Konsultationsprozess durchführen. Die Unterzeichner der MSP-Charter sollen später auch über ihre Umsetzungsaktivitäten berichten. Ob und wie all dies gelingen kann, hängt jedoch unter anderem davon ab, dass sich die institutionellen Voraussetzungen dafür schaffen lassen. Zum Zeitpunkt unserer Recherche suchten die Initiatoren nach finanzieller Unterstützung bei einer privaten Stiftung.

Unter den privaten Meta-Governance-Initiativen sticht die *ISEAL Alliance*¹³⁴ hervor. Sie hat unter anderem eine Reihe von Prinzipien und drei »Codes of Good Practice« für Partnerschaften erarbeitet, die freiwillige Standards entwickeln und umsetzen möchten. Mitglieder der ISEAL Alliance sind beispielsweise der Forest Stewardship Council (FSC) oder Fairtrade International. Die ISEAL-Codes beziehen sich auf drei Prozesse: die Entwicklung eines freiwilligen Standards, die Überprüfung seiner Einhaltung und die Messung seiner Wirkung. ISEAL-Mitglieder sind verpflichtet, die drei Codes einzuhalten, was mittels Evaluierungen auch überprüft wird. Dies verschafft den Mitgliedern eine hohe Glaubwürdigkeit. Dafür sind sie bereit, eine nicht unerhebliche Jahresgebühr für ihre Mitgliedschaft zu zahlen und weitere Gebühren für die periodischen Evaluierungen der drei Codes.¹³⁵

Unsere Befragungen ergaben, dass die so geschaffene »credibility« für eine relativ junge Partnerschaft, wie die von uns interviewte *Alliance for Water Stewardship* (AWS), besonders wichtig ist.¹³⁶ Indem die AWS von Anfang an die ISEAL-Prinzipien und -Codes anwendete, konnte sie auf der Legitimität von ISEAL aufbauen und eine hohe Glaubwürdigkeit für ihren eigenen, neu definierten internationalen Wasser-Standard erzielen. Den Anforderungen des ISEAL-Codes folgend, hat die AWS umfassende globale, regionale und lokale Konsultationsprozesse durchgeführt. Über international besetzte Roundtables und lokale Workshops konnte sie ein hohes Maß an Inklusivität und Partizipation

bei der Standardentwicklung erreichen. Unsere Interviewpartner bestätigten, dass inklusive Prozesse von besonderer Bedeutung seien. Auch bei der lokalen Entwicklung und Anpassung des Standards – ein Element, das als eine weitere zentrale Erfolgsbedingung für Partnerschaften gilt – empfanden die von uns befragten AWS-Mitglieder die Unterstützung durch die ISEAL-Meta-Governance als sehr hilfreich. Aktuell bemüht sich die AWS, entlang der beiden anderen ISEAL-Codes auch Prozesse der unabhängigen Ergebnismessung zu etablieren, die als Grundlage für die Rechenschaftslegung dienen sollen. AWS und andere Mitglieder geben laufend Rückmeldungen an die ISEAL Alliance; diese überarbeitet dann in einem aufwändigen Prozess (der sogenannten Code Development and Revision Procedure) ihre Kodizes alle vier Jahre, was ebenfalls von öffentlichen Konsultationsprozessen begleitet wird. Dies bedeutet, dass die Meta-Governance von ISEAL in einem reflexiven Prozess beständig weiterentwickelt wird.¹³⁷

Alle bislang genannten privaten Initiativen zielen mit ihrer Arbeit glaubwürdig darauf ab, dass MSPs effektiv, inklusiv und verantwortlich arbeiten können. Wir wissen leider nur wenig darüber, wie stark die »dunkle Seite« privater Meta-Governance für MSPs ist. Dies betrifft etwa private Berater oder Initiativen, die diese Prinzipien nicht teilen oder interessengetrieben unterlaufen. Entsprechende Diagnosen gibt es beispielsweise für den Bereich der internationalen Ernährungspolitik. NGOs werfen hier einigen Initiativen vor, über (angebliche) »Multi-Stakeholder«-Plattformen eine vermeintliche Legitimität herzustellen, während sie gleichzeitig in ihren Entscheidungsprozessen zu PPPs die Interessen der Großinvestoren über diejenigen lokaler Produzenten und Konsumenten stellten.¹³⁸ Mit Hilfe dieser Initiativen würden (zwischen-) staatliche Foren der internationalen Ernährungspolitik umgangen oder gar ausgehebelt. Parallel kritisieren Studien kritischer NGOs die Fixierung privater Geldgeber auf eine neoliberale Wirtschaftslogik, techno-

Work for the Sustainable Development Goals, S. 53f, <<http://msp-institute.org/projects/making-msps-work-for-the-sdgs>> (eingesehen am 2.10.2017).

134 Früher bekannt als International Social and Environmental Accreditation and Labelling Alliance.

135 ISEAL, *ISEAL Member Fee Schedule*, <<https://www.isealalliance.org/online-community/resources/iseal-member-fee-schedule>> (eingesehen am 2.10.2017).

136 Lili Mundle/Lars Berger/Marianne Beisheim, »How Private Meta-Governance Helps Standard-Setting Partnerships Deliver«, in: *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 8 (2017) 5, S. 525–546.

137 Eva Sørensen/Jacob Torfing, »Making Governance Networks Effective and Democratic through Metagovernance«, in: *Public Administration*, 87 (2009) 2, S. 234–258.

138 Benjamin Luig, »Multistakeholderism: ohne Grenzen – Konzerne im Zentrum der internationalen Ernährungspolitik«, in: Misereor/Global Policy Forum/Brot für die Welt (Hg.), *Wirtschaft Macht Politik: Einfluss privatwirtschaftlicher Akteure in internationalen Politikprozessen*, Aachen/Berlin/Bonn 2016, S. 31–38 (38).

logische Lösungen und kurzfristig messbare Erfolge¹³⁹ – im Gegensatz zu langfristigen und inklusiven, emanzipatorischen und transformativen Ansätzen. Problematisch sei auch, wenn externe private Beratungsleistungen durch kommerzielle oder andersgelagerte Partikularinteressen beeinflusst würden oder wenn Auftraggeber politische Entscheidungen an »neutrale« Experten und Berater überantworteten.¹⁴⁰ Entsprechend fordert etwa das Global Policy Forum einen umfassenden rechtlichen und institutionellen Rahmen für MSPs, mit verbindlichen Leitlinien und Rechenschaftspflichten, sei es bei den UN oder auf nationaler Ebene.¹⁴¹

Zusammengenommen wird deutlich, dass private Meta-Governance-Initiativen effektive und innovative Unterstützung für MSPs zu leisten vermögen, dafür aber immer auf Finanzierung angewiesen sind. Mangelt es daran, ist es unwahrscheinlich, dass sie ihre Leistung langfristig oder breitenwirksam erbringen können. Gleichzeitig bringt die Abhängigkeit von einer privaten Finanzierung Risiken mit sich, was den unverhältnismäßigen Einfluss von Partikularinteressen angeht. Eine »Club«-Meta-Governance, wie im Fall der ISEAL Alliance von den eigenen Mitgliedern finanziert, ist nur dann möglich, wenn sich die Vorteile für alle finanziell rechnen.

139 Jens Martens/Karolin Seitz, *Gestiftete Entwicklung? Die Kooperation zwischen der deutschen Entwicklungspolitik und privaten Stiftungen*, Aachen/Berlin/Bonn: Misereor/Global Policy Forum/Brot für die Welt, 2017.

140 Luc Brès/Jean-Pascal Gond, »The Visible Hand of Consultants in the Construction of the Markets for Virtue. Translating Issues, Negotiating Boundaries and Enacting Responsive Regulations«, in: *Human Relations*, 67 (2014) 11, S. 1347–1382.

141 Martens/Seitz, *Gestiftete Entwicklung?* [wie Fn. 139], S. 53f.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Mit Hilfe von Meta-Governance für Partnerschaften sollen Lernprozesse institutionalisiert werden, die Entscheidern in Politik und Partnerschaften helfen, auf Erfahrungen aufzubauen, statt das Rad immer wieder neu zu erfinden. Alle unsere Interviewpartner bekräftigten, dass es notwendig sei, aus vergangenen Erfolgen, aber auch Fehlschlägen zu lernen und verbesserte Rahmenbedingungen für MSPs zu schaffen, wenn diese zur Realisierung der SDGs beitragen sollen. Die Mehrzahl unserer Interviewpartner und der ausgewerteten politischen Dokumente wiederholen mantra-artig, MSPs sollten ein wichtiges Mittel zur Umsetzung der 2030-Agenda und der SDGs sein. Dennoch ist die bislang de facto vorhandene Meta-Governance schwach und fragmentiert. Während auf Seiten von UN und Geber-Institutionen zumindest über Anpassungen diskutiert wird, gehen nur wenige Regierungen das Thema ernsthaft an – obwohl unsere Interviews verdeutlichen, dass gerade auf nationaler Ebene das größte Potential gesehen wird, um Partnerschaften angemessen auf die lokale Umsetzung der SDGs auszurichten. Private Initiativen zeigen, wie wertvoll eine zielorientierte Auseinandersetzung mit Erfolgsbedingungen und Minimalstandards für effektive, inklusive und verantwortliche MSPs sein kann.

Bei der *inhaltlichen* Ausgestaltung von Meta-Governance geht es zumeist um die Effektivität von Partnerschaften und in diesem Zusammenhang auch um deren Rechenschaftslegung. Dabei reden jene Akteure, die Partnerschaften primär als Mittel zur Generierung zusätzlicher Ressourcen sehen, lieber über unterstützende Maßnahmen. Sie haben Sorge, potentielle finanzstarke Partner durch zu viele Anforderungen abzuschrecken. Inklusivität wird bislang nur selten verbindlich gefordert, und noch seltener geht es bei Meta-Governance darum, wie MSPs auf eine systemische Transformation abzielen könnten.

Auf *UN-Ebene* sollten sich die Bundesregierung und die EU dafür engagieren, dass die 2018 zu verhandelnde »Towards Global Partnerships«-Resolution inhaltlich breiter aufgestellt wird. Aufbauend auf den existierenden Beschlüssen, sollte sie grundlegende Prinzipien und operative Leitlinien mit Minimalanforderungen für Partnerschaften unter UN-Betei-

ligung enthalten. Dabei sollte es weniger um komplette Risikovermeidung als vielmehr um ein ausbalanciertes Risikomanagement gehen.¹⁴² Wichtig wäre, die Prinzipien und Leitlinien um einen (bislang fehlenden) Prozess zu ergänzen, über den sie systematisch und konsequent im UN-System umgesetzt sowie kontinuierlich weiterentwickelt werden. Dabei sollten auch Zuständigkeiten geklärt werden. So müsste die Resolution näher beschreiben, welche UN-Institutionen und Plattformen – dezentral arbeitsteilig, aber kohärent – die Umsetzung dieser Leitlinien im UN-System unterstützen sowie Lern- und Überprüfungsprozesse handhaben sollen. Das Global Compact Office sollte keine Aufgaben übernehmen, die mitgliedstaatlicher Aufsicht bedürfen, damit seine flexible Arbeitsweise nicht gefährdet wird. Beim ECOSOC könnte eine neue Einheit als zentrale Schnittstelle die Umsetzung und Koordination innerhalb des UN-Systems organisieren, sinnvollerweise in enger Zusammenarbeit mit dem UN Private Sector Focal Points Network sowie dem Stakeholders Engagement Programme von UNDESA. Die Resolution könnte bestätigen, dass das HLPF für den Review der Beiträge der registrierten Partnerschaften für die SDGs zuständig ist. Darüber hinaus sollte das UNDS aufgefordert werden, Regierungen stärker dabei zu unterstützen, nationale Plattformen für transformative, inklusive und rechenschaftspflichtige Partnerschaften aufzubauen (siehe unten).

Deutschland und die EU sollten sich zudem dafür einsetzen, dass die UN mit den von den Partnerschaften eingereichten Berichten arbeiten und sie als Grundlage für institutionelle Lernprozesse nutzen. So könnte eine auf den Berichten basierende Erfolgsbilanz zunächst beim üblicherweise im Frühjahr stattfindenden ECOSOC Partnership Forum diskutiert werden, und die Ergebnisse wären dann im Juli beim HLPF vorzustellen – am besten jeweils mit Fokus auf

¹⁴² Für zwei gegensätzliche Positionen hierzu siehe: Jens Martens/Karolin Seitz, *Multi-Akteur-Partnerschaften in der 2030-Agenda. Elemente eines rechtlichen und institutionellen Rahmens*, Bonn: Global Policy Forum, 2017 (GPF-Briefing Februar 2017); sowie Wade Hoxtell, »Wirksam und verantwortungsvoll gestalten: UN-Partnerschaften mit der Wirtschaft am Scheideweg«, in: *Vereinte Nationen*, 64 (2016) 6, S. 259–263.

den jährlich wechselnden Themenschwerpunkten.¹⁴³ Ein entsprechender Synthesebericht könnte von UNDESA selbst oder – soweit das Budget dafür bereitgestellt wird – von einem unabhängigen Expertenteam erarbeitet werden. Die empirische Basis dafür liefern nicht nur die freiwilligen Berichte in der »Partnerships for SDGs«-Online-Plattform, sondern auch die Berichte der UN-Organisationen und der nationalen oder zivilgesellschaftlichen Foren. Während des ECOSOC Partnership Forum und bei der HLPF Partnership Exchange könnten Verantwortliche aus UN-Organisationen oder Partnerschaften sich der Diskussion mit Mitgliedstaaten und NGOs stellen. Die UN-Mitgliedstaaten könnten Empfehlungen in der Ministererklärung des HLPF formulieren. Dies entspräche dem Auftrag des HLPF, »political guidance« für die Umsetzung der SDGs zu geben. Es wäre zudem eine Möglichkeit, als lernende Institution kontinuierlich die Arbeit mit SDG-bezogenen Partnerschaften zu reflektieren.

All diese Reformen hätten bessere Chancen, wenn sie in die von Generalsekretär Guterres vorangetriebene Reformagenda integriert wären. Bislang veränderte sich vor allem die Debatte in Richtung einer stärkeren UN-Meta-Governance von Partnerschaften; diesem »talk« müssten aber noch »decision« und »action« folgen.¹⁴⁴ Zwar haben die UN-Mitgliedstaaten durchaus Interesse an funktionierenden Partnerschaften zur Realisierung der SDGs; doch wie unsere Interviews zeigen, hinkt dem die Bereitschaft hinterher, entsprechend Arbeit und Ressourcen zu investieren. Ohne eindeutiges Mandat, geklärte Zuständigkeiten und hinreichendes Budget wird sich die UN-Meta-Governance für Partnerschaften nicht entscheidend verbessern lassen.

Die *Geber-Institutionen* könnten über die von ihnen derzeit bereitgestellten Rahmenbedingungen hinaus deutlich mehr tun, um Partnerschaften gezielter an der Agenda 2030 auszurichten. Sie sollten die bestehenden projektrechtlichen Rahmenbedingungen ihrer zahlreichen Programme und Fazilitäten entsprechend anpassen und weiter harmonisieren, damit sie individuell, aber auch kollektiv eine kohärentere Partnerschaftsstrategie verfolgen können. Vorzugeben wäre insbesondere, dass lokale Partner in stärkerem Maße aktiv einbezogen werden müssen, um Partnerschaften im örtlichen Kontext zu verankern und inklusiver um-

zusetzen. Zudem sollten die Rahmenbedingungen für Förderungen eine ausführliche Analyse der lokalen Kontextbedingungen verlangen und selbst so flexibel gestaltet sein, dass eine entsprechende Anpassung möglich ist. Geber sollten sich ein genaues Bild davon verschaffen, inwiefern Partnerschaften auf Unterstützung und Kapazitäten lokaler Regierungen bauen können. Wenn diese Voraussetzungen nicht oder in nur unzureichendem Maße gegeben sind, sollten entsprechende Kapazitäten und Anreize geschaffen werden. Besonders wichtig ist dabei, der zunehmenden Einschränkung der Zivilgesellschaft in vielen Ländern entgegenzuwirken. Damit hier nicht jeder Geber auf sich allein gestellt ist und je eigene Regeln entwickelt, wäre es sinnvoll, Meta-Governance für Partnerschaften stärker untereinander abzustimmen. Folglich sollte die Bundesregierung ihren Ko-Vorsitz in der GPEDC künftig nutzen, um mit deren Mitgliedern die etablierten Busan-Prinzipien über wirkungsvolle Entwicklungszusammenarbeit auch auf Partnerschaften anzuwenden und gemeinsam operative Leitlinien und Maßnahmen zu entwickeln, die den Prinzipien der Agenda 2030 gerecht werden. Im OECD-DAC sollte sich Deutschland in den auf 2018 vertagten Verhandlungen über Richtlinien zur Förderung von privatwirtschaftlichen Investitionen mit öffentlichen Entwicklungsgeldern dafür einsetzen, dass derartige Investitionspartnerschaften inklusiv und verantwort-lich ausgestaltet werden.

Enttäuschend ist das bislang nur geringe Engagement von *Regierungen*, wenn es darum geht, MSPs mittels Meta-Governance zu begleiten. Oftmals existieren einzelne Institutionen oder Regelwerke, die aber nicht gezielt auf MSPs ausgerichtet sind, sondern sich eher individuell an Geber, die Wirtschaft oder NGOs wenden oder bloß auf klassische Infrastruktur-PPPs bezogen sind. Nur in wenigen Einzelfällen fanden wir Plattformen, die transformative, inklusive und verantwortliche MSPs initiieren, unterstützen und nachverfolgen wollen – als Pilotprojekte, gefördert von privaten Stiftungen. Um hier mehr Breitenwirkung zu erzielen, wäre es hilfreich, wenn sowohl die UN als auch Geber-Institutionen den Auf- und Ausbau solcher nationaler Plattformen für MSPs unterstützen würden. Derartige Plattformen sollten darauf ausgerichtet sein, MSPs aus lokalen Bedürfnissen heraus zu entwickeln und mit nationalen Strategien abzustimmen, damit so lokale Teilhabe, Effektivität und Kohärenz verbessert werden können. Dabei sollten die Plattformen selbst inklusive Strukturen und Prozesse aufweisen. Die von den Regierungen

¹⁴³ Vgl. Beisheim/Simon, »Die Umsetzung der SDGs durch Multi-Stakeholder-Partnerschaften« [wie Fn. 24].

¹⁴⁴ Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions, and Actions in Organizations*, Chichester 1989.

angefragten Investitionen in Partnerschaften sollten daran geknüpft werden, dass entsprechende Mindeststandards für die lokale Verwendung dieser Mittel bestehen. Eine überprüfende Komponente könnte Lernprozesse sicherstellen und dafür sorgen, dass erfolgreiche MSPs breitere Unterstützung erhalten und halbtote »Zombie«-Partnerschaften¹⁴⁵ nicht weiter gefördert werden. Die Bundesregierung sollte den von der deutschen MAP-Plattform begonnenen Dialogprozess mit anderen nationalen Plattformen breiter unterstützen und über die GPEDC, das OECD-DAC und das UN-HLPF bewerben. Dabei wäre es am besten, wenn sich die Verantwortlichen ressortübergreifend auf eine kohärente Partnerschaftsstrategie einigen könnten. Besonders hinsichtlich Standards für Inklusivität besteht Spielraum für Angleichungen und Verbesserungen.

Unter den *privaten Formen* von Meta-Governance fanden wir sehr anspruchsvolle und auch effektive Beispiele. Darunter ist die ISEAL Alliance für Standardsetzungs-Partnerschaften, die den Austausch zwischen ihren Mitgliedern fördert und auf Lernprozessen aufbauend Kodizes erarbeitet, die einen hohen Qualitätsstandard definieren. Andere private Meta-Governance-Initiativen sind innovativ und preschen dort vor, wo die UN nicht vorankommen können, wie etwa die Initiative zugunsten einer MSP-Charter für die von den UN registrierten SDG-Partnerschaften. Kritisch ist dabei immer die Finanzierungsfrage. Auf eigenen Füßen stehen bislang nur Initiativen, die als exklusiver Club organisiert sind und deren Mitglieder für die mit der Clubmitgliedschaft verbundene Auszeichnung (»Gold-Standard«) auch zu zahlen bereit sind. Geht es jedoch um Mindeststandards, die in der Breite wirken sollen, so ist eine zuverlässige Finanzierungsgrundlage schwer zu finden. Entsprechend hoch ist das Risiko, mit der Abhängigkeit von privater Finanzierung auch in inhaltliche Abhängigkeiten zu geraten.

Unsere Ergebnisse zeigen keine rasanten Fortschritte beim Aufbau einer soliden Meta-Governance für transformative, inklusive und verantwortliche MSPs. Vorhandene Meta-Governance bleibt oft auf der Ebene allgemeiner Prinzipien stecken. Wie diese im Detail operativ umzusetzen sind, ist sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene politisch umstritten. Hierfür verantwortlich sind die anhaltenden Debatten darüber, ob der Partnerschaftsansatz

prinzipiell zu unterstützen oder abzulehnen ist und wie Regulierung und Flexibilität für ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis gegeneinander abgewogen werden sollten. Hinzu kommen Konflikte und Konkurrenz um Einfluss und Ressourcen. Ohne robuste und kohärente Meta-Governance jedoch steht zu befürchten, dass Partnerschaften alte Fehler wiederholen werden, statt von ihnen zu lernen. Und ohne solche Lernprozesse wird es für Partnerschaften schwer werden, im Sinne der Agenda 2030 zur »Transformation unserer Welt« beizutragen.

¹⁴⁵ Global Development Incubator, *More Than the Sum of Its Parts. Making Multi-Stakeholder Initiatives Work*, 2015; Steven/Kashambuzi, *Turning Ambition Into Reality* [wie Fn. 29].

Abkürzungen

AAAA	Addis-Abeba-Aktionsagenda	QCPR	Quadrennial Comprehensive Policy Review
AWS	Alliance for Water Stewardship	SDG	Sustainable Development Goal
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	SDSN	Sustainable Development Solutions Network
CIDA	Canadian International Development Agency	SFB	Sonderforschungsbereich
CLI	Collective Leadership Institute	SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
CPDE	CSO Partnership for Development Effectiveness	SIDS	Small Island Developing States
DAC	Development Assistance Committee	TGP	Towards Global Partnerships
DANIDA	Danish International Development Agency	UN	United Nations (Vereinte Nationen)
DÉval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH	UNCSD	United Nations Commission on Sustainable Development
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft	UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik	UNDESA-DSD	United Nations Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development
ECOSOC	Economic and Social Council (UN)	UNDP	United Nations Development Programme
EU	Europäische Union	UNDS	United Nations Development System
FCP	Forest Carbon Partnership	UNFIP	United Nations Fund for International Partnerships
FENSA	WHO Framework of Engagement with Non-State Actors	UNGA	United Nations General Assembly
FSC	Forest Stewardship Council	UNOP	United Nations Office for Partnerships
GCO	Global Compact Office	USAID	United States Agency for International Development
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH	VNR	Voluntary National Review
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Co-operation	WHA	World Health Assembly
GPF	Global Policy Forum	WSSD	World Summit on Sustainable Development
GPW	Global Partnerships Week	WSUP	Water and Sanitation for the Urban Poor
GWP	Global Water Partnership	ZBIDF	Zambia Business in Development Facility
HLM	High-level Meeting		
HLPF	High-level Political Forum on Sustainable Development		
IADB	Inter-American Development Bank		
ICSC	International Civil Society Centre		
IISD	International Institute for Sustainable Development		
ILO	International Labour Organization		
INGO	Internationale Nichtregierungsorganisation		
ITA	Independent Team of Advisors		
IVM	Institute for Environmental Studies		
IWRM	Integriertes Wasserressourcen-Management		
JIU	Joint Inspection Unit (UN)		
KWP	Kenyan Water Partnership		
LDC	least developed countries		
MAP	Multi-Akteurs-Partnerschaften		
MCC	Millennium Challenge Corporation		
MDG	Millennium Development Goal		
MIF	Multilateral Investment Fund		
MSP	Multi-Stakeholder Partnership		
NGO	Non-Governmental Organization		
NRDC	Natural Resources Defence Council		
ODA	Official Development Assistance		
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development		
OIOS	Office of Internal Oversight Services (UN)		
PEP	Promoting Effective Partnering		
PPP	Public-Private Partnership		
PPPIRC	Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center		