

## Der Busan-Prozess: Meilen- oder Stolperstein für die internationale EZ?

Elena Sondermann

Vor einem Jahr fand das vierte *High Level Forum on Aid Effectiveness* (HLF4) in Busan (Südkorea) statt. Eines der Hauptziele war die Einbindung der großen Schwellenländer wie Brasilien, China und Indien in das internationale System der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). In dieser Hinsicht war die Verabschiedung des „Busan Partnership document“, der Abschlusserklärung der Konferenz, ein Erfolg: Gleich mehrfach wurde die Bedeutung neuer entwicklungspolitischer Akteure für die internationale Zusammenarbeit betont. Wie in Busan vereinbart löste im Sommer 2012 die *Global Partnership for Effective Development Cooperation* die *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EEF) des Entwicklungshilfesausschuss (*Development Assistance Committee*, DAC) der OECD in ihrer zentralen Rolle bei der Gestaltung der *aid effectiveness*-Agenda ab. Knapp ein Jahr nach dem Gipfel spielen die Schwellenländer allerdings weiterhin eine zurückhaltende Rolle. Doch der Erfolg der neuen Partnerschaft hängt entscheidend von ihrer Einbindung ab. Das stellt den DAC und die DAC-Geber vor die große Herausforderung, einerseits die Einbindung von Akteuren der Süd-Süd-Kooperation und andererseits die Vertiefung der bisherigen *effectiveness*-Agenda für die Nord-Süd-Zusammenarbeit voranzutreiben.

---

### Das *aid effectiveness*-Jahrzehnt

Bereits seit Mitte der 1990er Jahre setzen sich die im Entwicklungshilfesausschuss der OECD organisierten Geber vor dem Hintergrund sinkender

Entwicklungsetats verstärkt kritisch mit der mangelnden Wirksamkeit ihrer Entwicklungshilfeleistungen auseinander. Im Zuge der Verabschiedung der Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs), mit denen Armutsbekämpfung als überwältigendes Ziel der internationalen Entwicklungszusammenarbeit festgelegt wurde, rückte die Frage, wie EZ effizienter zu gestalten ist, weit nach oben auf der internationalen politischen Agenda und wurde seitdem auf mehreren Hochrangigen Foren (*High Level Fora*) diskutiert und ausformuliert.

Den Höhepunkt erlebte die *aid effectiveness*-Agenda 2005 mit der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*): Hierhin wurde *Ownership* als übergeordnetes Prinzip und Ziel festgeschrieben. Auch wenn die Paris-Prinzipien zum großen Teil auf Erfahrungen der Geber fußten und von diesen im Rahmen des „Geberclubs“ DAC initiiert worden waren, so entwickelten sie eine Wirkkraft über diesen Kreis hinaus: Partnerländer und Vertreter der Zivilgesellschaft beteiligten sich an den Diskussionen im Rahmen der WP-EEF, die sich als offene Arbeitsgemeinschaft verstand und präsentierte. Der beim Gipfeltreffen 2008 in Accra, Ghana, vereinbarte Aktionsplan (*Accra Agenda for Action*, AAA) versuchte, einigen der Kritikpunkte entgegenzukommen. Er blieb als Absichtserklärung zwar in der Konkretheit und Überprüfbarkeit hinter der Paris-Erklärung zurück, hielt aber den *aid effectiveness*-Prozess am Laufen. Auch die Evaluationen der Ergebnisse, die Geber und Partnerländer mit Blick auf die Paris-Indikatoren erreicht hatten (2006, 2008 und 2011) führten nicht zuletzt zu einer Flut an

Publikationen, Berichterstattungen, Veranstaltungen und Aufmerksamkeit für den DAC-dominierten Arbeits- und Diskussionsstrang. So ist die Paris-Erklärung trotz deutlicher und sehr berechtigter Kritik zu einem zentralen Referenzpunkt der internationalen EZ-Praxis und -Debatten der letzten acht Jahre geworden.

---

### Schwellenländer bleiben außen vor

Allerdings gilt dieses Umdenken ausschließlich vor der Folie der Erfahrungen und Praktiken der „traditionellen“ DAC-Geber. Die Paris-Erklärung und die darin vereinbarten Prinzipien und Indikatoren sprechen andere entwicklungspolitische Akteure nur sehr begrenzt an, auch wenn der DAC insbesondere über die WP-EFF, die den Diskurs seit 2003 prägt und steuert, in zunehmendem Maße versuchte, einen erweiterten Akteurskreis einzubinden. So fand bereits vor fünf Jahren, im November 2007, eine Sitzung mit sogenannten „neuen“ Gebern statt. Die WP-EFF richtete außerdem ein „Task Team on South-South Cooperation“ ein, das über 100 Fallbeispiele für Süd-Süd-Kooperation mit Blick auf *aid effectiveness* analysierte und im Jahr 2010 eine Konferenz zu „South-South Cooperation and Capacity Development“ in Bogotá veranstaltete. Länder wie China, Südafrika, Indien und Brasilien haben die Paris-Erklärung zwar alle mittlerweile unterzeichnet, allerdings nur als Empfänger. Darüber hinaus nehmen sie keinen bzw. kaum Bezug auf die Vereinbarung, was damit zusammenhängt, dass sie sich erstens mit den dort zum Ausdruck gebrachten Erfahrungen nicht identifizieren können, zweitens die der Erklärung innewohnende Blaupause für eine „richtige“ oder gute EZ ablehnen und sich drittens gar nicht als Geber sehen (wollen), sondern als Partner im Rahmen von Süd-Süd-Kooperation. Außerdem ist die *aid effectiveness*-Debatte immer ein Diskussionszusammenhang geblieben, der unter dem DAC/OECD-Schirm stattfand – so weit dieser auch gespannt wurde, um andere Akteure mit darunter zu holen. Seit dem Monterrey-Treffen 2002 dringen die „neuen“ Geber darauf, die Vereinten Nationen (UN) ins Zentrum der internationalen EZ zu stellen.

---

### Ende der Paris-Agenda in Busan?

2011 in Busan war die EZ-Welt nicht mehr die von Paris 2005. In den dazwischenliegenden Jahren gerieten die Budgets zur Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) der traditionellen Geber durch Wirtschafts- und Finanzkrisen zunehmend unter Druck, während im Verhältnis dazu die Beiträge von nichtstaatlichen Gebern ebenso an Bedeutung gewannen wie die der „neuen“ Geber sowie alternativer Finanzströme in

Empfängerländern. Auch in anderen internationalen Politikfeldern und Verhandlungsprozessen hatten sich der gewachsene Einfluss und das deutlicher artikulierte Selbstbewusstsein der Schwellenländer bereits gezeigt. Auf der anderen Seite bildeten ebenso die Empfängerstaaten nicht mehr die eine homogene Gruppe, als die sie in der Paris-Erklärung noch verstanden wurden. Zudem zeigte die abschließende Paris-Evaluation, dass die Erfolge bei der Umsetzung der Prinzipien sehr durchwachsen und insgesamt äußerst mangelhaft waren und gerade die Geber ihre – sich selbst gestellten – Hausaufgaben zu großen Teilen nicht gemacht hatten.

Die Paris-Erklärung stellte ein Korrektiv dar für eine bestimmte Form der Entwicklungskooperation. Angesichts der beschriebenen Veränderungen wurde im Vorfeld von Busan jedoch klar, dass sie weiter denn je davon entfernt war, eine Blaupause für (alle) existierende(n) Kooperationspraktiken zur Entwicklungsförderung sein zu können und eine bloße Ausweitung der Agenda den veränderten Realitäten nicht mehr gerecht werden würde. Das *aid effectiveness*-Jahrzehnt war vorbei. Die Zeit schien reif für neue Ideen.

---

### Gemeinsamkeiten ausloten, Unterschiede akzeptieren

So viele Akteure wie nie zuvor, darunter auch die „neuen“ Geber, beteiligten sich an den Vorbereitungen des Gipfeltreffens. Ihr Input und das Bemühen der erweiterten DAC-Gemeinschaft, die Diskussion in ihre Richtung zu öffnen, schlugen sich nieder in Formulierungen der Abschlusserklärung, die auf den ersten Blick wie leichte Akzentverschiebungen wirken, jedoch wichtige (strategische und inhaltliche) Änderungen beinhalten.

So diente Busan auch der Intensivierung der Bemühungen zur Erreichung der MDGs und läutete gewissermaßen den Endspurt bis 2015 ein. Nur vor diesem Hintergrund ist die Anwesenheit von hochrangigen Politikern wie US-Außenministerin Hillary Clinton, UN-Generalsekretär Ban Ki-moon, dem ehemaligen britischen Premierminister Tony Blair und vielen weitere Präsidenten, Premier- und Fachministern zu verstehen, die Busan in der Hinsicht von allen Vorgängerkonferenzen deutlich abhob. Doch auch wenn auf die MDGs verwiesen wurde, so kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass nicht mehr Armutsbekämpfung, sondern wirtschaftliche Entwicklungsförderung als übergeordnetes Ziel formuliert wurde, flankiert von Wachstum und dem weiter vorangetriebenen Fokus auf Resultate – passend zur Entwicklungserfahrung des Gastgeberlandes Südkorea. Diesen Begriffen wurde das Potenzial zugeschrieben, sowohl für DAC-Mitglieder als auch für Nicht-DAC-Geber als Orientierungsmaßstab dienen zu können

und für unterschiedliche Formen entwicklungspolitischer Ressourcenallokation Erfolgskriterien zu bieten; unabhängig und jenseits normativer Ordnungen.

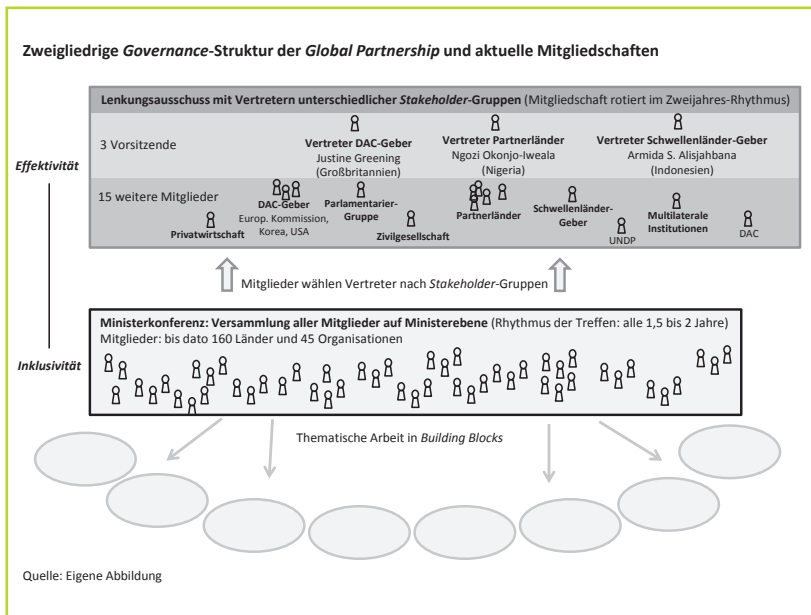
Statt über *aid effectiveness* wurde in Busan über *development effectiveness* diskutiert. Das verdeutlicht einerseits eine thematische und sehr sinnvolle Ausweitung der Diskussion, die EZ explizit in den größeren Kontext der Entwicklungsförderung einbindet. Andererseits macht es die Debatte einfacher zugänglich für „neue“ Geber, die sich mit dem *aid*-Begriff ohnehin schwer tun und für sich ablehnen.

der Finanzmittel die Diskussion über deren effektiveren Einsatz sehr erleichtern würde und ein Mangel daran traditionell einer der Hauptkritikpunkte an den „neuen Gebern“ ist.

## Die neue „Globale Partnerschaft“

Auch die im Abschlussdokument ausgerufene „Global Partnership for Effective Development“ spiegelt die sich abzeichnende Zweistufigkeit in der internationalen EZ-Governance wieder (s. Abbildung). Für die Ausarbeitung der zum Teil noch sehr vagen Vorgaben der Busan-Abschlussklärung zuständig war die *Post-Busan Interim Group*. In ihr vertreten waren auch China, Indien und Brasilien – allerdings lediglich als „aktive Beobachter“, nicht als vollwertige Teilnehmer. Auch in den Diskussionen blieben sie eher zurückhaltend. Alles in allem ist es aber sehr bemerkenswert, dass der eng gesteckte Zeitrahmen eingehalten wurde und im Sommer 2012 die globale Partnerschaft offiziell ihre Arbeit aufnahm. Damit verändert sich die Akteurslandschaft nachhaltig: Die WP-EFF, die bis zur Busan-Tagung die zentrale Plattform für die Austausch- und Verhandlungsprozesse zu *aid effectiveness* gewesen war, schaffte sich selbst ab – ein sehr seltener institutioneller Vorgang. Der DAC tritt damit einen Schritt zurück und fungiert von nun an gemeinsam mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme*, UNDP) als „Gastgeber“ der Partnerschaft, d. h. ein gemeinsames Team wird die Vorsitzenden und den Lenkungsausschuss in ihrer Arbeit unterstützen.

Die *Global Partnership* versucht, über Inklusivität und Effektivität ihre Legitimität im Vergleich zu den DAC-Institutionen deutlich zu steigern. Eine sehr breite Beteiligung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure macht die Partnerschaft zu einem neuartigen Governance-Format, dessen zentrale Aufgabe es ist, als globale Plattform vielen *Stakeholdern* den Zugang zur politischen Diskussion über EZ zu ermöglichen. Bemerkenswert ist ebenfalls, dass die Empfängerstaaten ein Drittel der Vertreter im Lenkungsausschuss stellen. Zudem formalisiert es die Rolle und Beteiligung von neuen Akteuren, auch der „neuen“ Geber. Gleichzeitig ist das Verfahren zur Wahl der Vertreter der einzelnen *Stakeholder*-Gruppen noch nicht abschließend formalisiert, was auch unter den Schwellenländer-Gebern zu einigen Problemen führte. Es verdeutlicht das Problem, dass diese Gruppe eben keineswegs homogen ist und sich auch nicht so sieht, sondern eine Vielzahl von ganz unterschiedlichen Staaten umfasst. Dies gilt zwar auch für die DAC-Geber und Partnerländer, allerdings haben die „neuen“ Geber nicht einmal ein gemeinsames Verständnis von dem, was als EZ zu definieren ist und was deren Prinzipien und Verfahrensleitlinien sind bzw. sein sollen.



Das Busan-Abschlussdokument schrieb der Süd-Süd-Kooperation einen hohen Stellenwert zu. Es verdeutlichte gleichzeitig aber auch den Spagat zwischen Ansprüchen aus der Vergangenheit und Weichenstellungen für die Zukunft: Auf der einen Seite sollten die Paris-„Vertragspartner“ nicht aus der Verantwortung entlassen werden, die dort vereinbarten Normen und Prozesse umzusetzen. Auf der anderen Seite war klar, dass sich die „neuen“ Geber auf diese Form der Zusammenarbeit im Sinne der Angleichung von Verfahren und Ansätzen nie einlassen, sondern lediglich einer Koordinierung in Form von Austausch und Absprache zustimmen würden. So wurden zwar gemeinsame Ziele, aber eben auch differenzierte Verantwortungen formuliert. Auf Intervention Chinas, die bis zum letzten Tag eine Verabschiedung der Busan-Erklärung fraglich machte, wurde explizit festgehalten, dass sich die „neuen Geber“ nur „freiwillig“ auf die internationale entwicklungspolitische Agenda beziehen. Da dies rechtlich gesehen sowieso für alle Unterzeichner gilt, unterstreicht es die Distanziertheit, mit der die „neuen“ Geber auf die Diskussion blicken, und die Sonderrolle, die sie sich explizit vorbehalten. So beteiligten sie sich z. B. bisher auch nicht an der internationalen Transparenzinitiative (*International Aid Transparency Initiative*), auch wenn Transparenz über Umfang und Allokation

## Meilen- oder Stolperstein?

Für nachhaltige Armutsbekämpfung und Entwicklungsförderung ist der Austausch zwischen allen beteiligten Akteuren essenziell. In diesem Sinne kann der Busan-Prozess als ein Meilenstein gewertet werden, der die Tore dafür in bisher noch nicht dagewesenem Maße öffnet und den Weg ebnet zu einer internationalen EZ, die weniger DAC und DAC-Geber bestimmt und dafür inklusiver ist. Süd-Süd-Kooperation wird als wichtiger Beitrag zur globalen Entwicklungsförderung anerkannt und die Rolle der Schwellenländer-Geber hervorgehoben und bis zu einem gewissen Maße auch im Rahmen der neuen Partnerschaft formalisiert.

Allerdings liegt hier auch eine zentrale Herausforderung: Die Legitimität hängt wesentlich von der Beteiligung der „neuen“ Geber ab. Bleiben sie in ihrem Engagement weiterhin so zurückhaltend wie bisher, könnte dies nicht nur die Inklusivität, sondern auch die Effektivität der Partnerschaft gefährden. Eine Möglichkeit, die Schwellenländer stärker und aktiver auf einem niedrigeren Niveau beginnend einzubeziehen, bieten die *Building Blocks*: themenspezifische Arbeitsgruppen, die im Vorfeld des Busan Gipfels gegründet wurden. In diesen sind Brasilien, China oder Indien bisher ebenso wenig engagiert wie in der Gruppe zu „South South and triangular cooperation“. Das Interesse an Partizipation könnte aber steigen, würden sich *Building Blocks* mit Themen auseinandersetzen, denen sich die Schwellenländer stärker verbunden fühlen bzw. in denen sie ihre Expertise von sich aus einbringen möchten. Ein solches Thema wäre z.B. „Landwirtschaft und Ernährungssicherheit“, wo sowohl Brasilien als auch China über Erfahrungen und Interesse verfügen. Auch die Beteiligung der „neuen“ Geber an der Transparenzinitiative ist wichtig, um überhaupt eine fundierte Diskussion über EZ-Beiträge und deren Zuweisungen führen zu können.

Der DAC und diejenigen DAC-Geber, die in den vergangenen Jahren die *aid effectiveness*-Agenda vorangetrieben haben, stehen vor der großen Herausforderung, nicht nur die Einbindung der neuen Akteure mitzugestalten, sondern auch die Prinzipien der Paris-Agenda hochzuhalten, um EZ effektiver zu gestalten. Die Dringlichkeit dieses Vorhabens ist unverändert, lediglich ihre Bedeutung für den globalen Kontext wurde der Realität entsprechend angepasst. *Democratic ownership* und *accountability* sind in Busan erneut stark betont worden und machen

erneut auch den Anspruch an Geber deutlich, ihre Verfahrensweisen zu harmonisieren. Die Ausweitung des Akteurskreises bietet auch DAC-Gebern eine potenzielle Ausrede, sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner (Transparenz) zurückzuziehen und sich im dichter gewordenen Akteurs-Dschungel vor weitergehender Verantwortung zu verstecken. Hier liegt die unveränderte Verantwortung des DAC und seiner Geber, den eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen, mag dieser auch wesentlich länger und gewundener sein, als er 2005 in Paris erschien.

### Weitere Informationen zum Thema:

Auf der offiziellen Internetseite zum 4. HLF in Busan lassen sich sowohl zahlreiche Dokumente zum Gipfel und den vorherigen HLF als auch die neusten Informationen zu Treffen und Vereinbarungen der Global Partnership finden.

Siehe dazu <http://www.aideffectiveness.org/busanhl4/>

J. Brian Atwood, Vorsitzender des DAC, analysiert in seinem Beitrag „Creating a Global Partnership for Effective Development Cooperation“ aus 2012 die Positionen, Verhandlungsprozesse und Errungenschaften rund um Busan und bietet einen spannenden Insider-Blick auf die Ereignisse.

Siehe dazu <http://www.oecd.org/dac/atwood/global-partnership-article.pdf>

Homi Kharas, Senior Fellow bei der Brookings Institution und früherer Chefökonom der Weltbank für die Asien/Pazifik-Region, hat unter dem Titel „The Global Partnership for Effective Development Cooperation“ eine der wenigen bereits erschienen ausführlicheren Studien verfasst.

Siehe dazu [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/6/06\\_global-partnership-kharas/06-global-partnership-kharas.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/6/06_global-partnership-kharas/06-global-partnership-kharas.pdf)

### Autorin

**Elena Sondermann** | Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Wirtschaftspolitik an der Universität Münster; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen.

### Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

**Herausgeberin**  
Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF)  
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn  
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99  
sef@sef-bonn.org : www.sef-bonn.org

**Redaktion**  
Sabine Gerhardt  
Dr. Michèle Roth

**Design Basiskonzept**  
Pitch Black Graphic Design  
Berlin/Rotterdam

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

**Gestaltung**  
Gerhard Süß-Jung

ISSN 2195-0873