

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund wirtschaftlicher, politischer und sozialer Umwälzungsprozesse gelten Entwicklungspartnerschaften heute allgemein als Schlüsselbegriff für die Entwicklungszusammenarbeit. Dabei bildet die Multiakteursebene der hier dargestellten Global Governance Architektur einen wichtigen Bezugsrahmen sowohl in der theoretischen Diskussion, als auch in der Durchführung der Projekte.

Die hier beschriebenen Konzepte von Public Privat Partnerships und Corporate Social Responsibility basieren auf Kooperationsformen zwischen staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren sowohl auf lokaler, wie auch auf internationaler Ebene, und stellen somit Instrumente der konkreten Umsetzung globaler Strukturpolitik dar.

Das in der Global Governance Architektur angelegte starke Machtgefälle zwischen den Akteuren findet sich bei allen hier dargestellten Initiativen wieder.

So haben Entwicklungspartnerschaften zwar den Dialog zwischen den Akteuren der hiesigen Entwicklungszusammenarbeit und der Wirtschaft gestärkt, auf Grund der unterschiedlichen Machtbasis nicht aber zu einem besseren Verständnis zwischen der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft geführt.

Auch das Verhältnis zu den Partnerländern ist durch diese Kooperation nicht wesentlich verbessert worden. Zwar gelang es- wie politisch gewollt - die Projekte von der starken Einflussnahme der Regierungen in den Partnerländern zu „befreien“, doch führt diese fehlende Initiatoren- und Moderatorenrolle des Staates u.U. zu einem Governance Defizit und damit letztlich auch zu einer geringeren Partizipation der jeweiligen kommunalen Zivilgesellschaft. Hier müssen Steuerungsmöglichkeiten geschaffen werden, um dieses Ungleichgewicht auszugleichen.

Wie in den Kapiteln 6.2.ff und 6.3.ff gezeigt, ergeben sich diese Herausforderungen nicht nur in und durch die einzelnen Projektkonstellationen, sondern finden sich bereits in der theoretischen Einbindung der Global Governance Architektur wieder. So stellt sich die Frage nach der Definition von Zivilgesellschaft und ihren Akteuren in allen Konzepten der Entwicklungspartnerschaften. Weder im Global Compact noch in den hier dargestellten Projekten war die Zivilgesellschaft an der jeweiligen Planungs- und Aushandlungsphase beteiligt.

Auch der im Rahmen von CSR dargestellte Multistakeholderansatz bietet hier nur ansatzweise eine Lösung, da nicht definiert ist, wer zu den relevanten Stakeholdern gehört, und wie deren Einbindung erfolgt. Da dies im weitesten Sinne immer noch den Unternehmen überlassen ist, wird es kaum zu einem echten Dialog mit allen Gruppen kommen.

Multistakeholderansätze können hier unter Umständen den gleichen Problemstrukturen unterliegen, wie politische Netzwerke, wenn sie dazu führen, dass sich mächtige Interessen besser durchsetzen können, weil wirksame Regeln- und Kontrollmechanismen fehlen. So zeigen Untersuchungen, dass Unternehmen oft wenig Interesse daran haben, Nichtregierungsorganisationen und andere Interessensgruppen stärker zu beteiligen und ihre Dialogplattformen zu wirklichen Multistakeholderforen auszubauen. Auch stimmen relativ wenige der Forderung nach mehr Transparenz zu.⁷¹³

So fehlen von allen Beteiligten, den öffentlichen wie den privaten Akteuren, klare Strategien zur Förderung des gesellschaftlichen Engagements.

Wie im Kapitel 6.2.3 dargestellt dient die Einbeziehung der NGOs im Wesentlichen⁷¹⁴

1. der Nachfrage nach deren Expertise,
2. der Partizipation der Beteiligten,
3. der Legitimation,
4. der Einbindung von kritischen Stimmen.

Wie in dieser Arbeit dargestellt zeigen sich jedoch in allen vier Punkten Schwachstellen:

1. Die Expertise der Zivilgesellschaft bzw. der sie vertretenden NGO wird nicht in vollem Maße genutzt. Teils weil ihre Expertisen andere Entscheidungen implizieren würden, teils weil sich die Erfahrungswerte der NGOs in einem viel breitgefächerteren Feld befinden, als der Handlungsrahmen der Unternehmen und des Staates es erlauben. Die Frage nach der Vereinbarung von Mindestpreisen für Produzenten sowie mögliche Preisaufschläge, und der Hinweis auf das bestehende Kartellrecht sind hier ein gutes Beispiel.

⁷¹³ Mohaupt, Schmitt, Hochfeld: Global Compact – global Impact? Stand und Perspektiven der Initiative der Vereinten Nationen, Berlin, 2005 S.105

⁷¹⁴ Vgl. auch Hamm, Brigitte: Evaluation des Multistakeholderprozesses des Common Code for the Coffee Community aus zivilgesellschaftlicher Sicht, INEF Duisburg, 2004, S.11

2. Die unpräzise Definition von Zivilgesellschaft und NGO - in der in anderen Bereichen mit Sicherheit auch eine Chance besteht – bewirkt bei allen hier vorgestellten Projektformen eher eine geringere Beteiligungsmöglichkeit der Zivilgesellschaft. Grund hierfür ist oft die willkürliche Auswahl, welche von den Akteuren Staat und Wirtschaft vorgenommen wird, und die mangelnde Umsetzung des Dialogs mit den beteiligten Akteuren im Rahmen der Planungsphase. Zudem können Multistakeholderinitiativen bei aller Komplexität immer nur Teilwirklichkeiten wiedergeben. Auch vertreten NGOs, vor allem wenn sie als Themenanwälte fungieren, vorwiegend eigene Zielsetzungen, Interessen und Überzeugungen.
3. Die Legitimation solcher Prozesse durch die symbolische Zustimmung der Gesellschaft über die NGO und deren Zertifizierungen ist in vielen Fällen eine Scheinlegitimation und führt zu einer Art Inflation in der Legitimation, da es dem Verbraucher nahezu unmöglich ist, anhand der vielen unterschiedlichen Zertifizierungen eine adäquate Entscheidung zu treffen.
4. Die Einbindung kritischer Stimmen ist vielleicht aus Sicht des Staates und der Unternehmen sinnvoll, die Zivilgesellschaft verliert jedoch ohne ihre kritischen Stellungnahmen und Expertisen jede weitere Legitimität.

Die hier aufgezeigten Probleme beziehen sich nicht auf einen einzelnen Bereich, sondern finden sich in allen hier dargestellten praktischen Umsetzungsformen der Global Governance Architektur wieder. Sowohl in PPP- Projekten, als auch bei den Strategische Allianzen und den Konzepten der CSR und der Multistakeholderinitiativen führten die Schwachpunkte im Rahmen des Kommunikations- und Prozessmanagements zu einem Ausstieg der Zivilgesellschaft, und damit zu geringeren Partizipationsmöglichkeiten. Die zunehmende Bürokratisierung vermindert nicht nur die Partizipation der Zivilgesellschaft an entsprechenden Projekten, sie fördert auch einen hohen Formalisierungsgrad, dem viele NGOs auf Grund ihrer ehrenamtlichen Struktur nicht gewachsen sind.

Grundlegende Aspekte für eine weitere Untersuchung über die Anforderungen der Entwicklungspartnerschaften sind somit neben den oben dargestellten Herausforderungen auch die Fragen nach der zukünftigen Entwicklung der NGO - Landschaft. Die zunehmende Einbindung von Dienstleistungs - NGOs als

Durchführungsorganisationen für Projekte führt unter Umständen, wie die hier dargestellten Beispiele und die Entwicklung von Vereinen zu gGmbHs zeigen, auch die einer „Kommerzialisierung“ von Nichtregierungsorganisationen, die sich aus eigener wirtschaftlicher Tätigkeit finanzieren, und dementsprechend den Funktionsmechanismen der Märkte unterliegen.

Wie die vorliegende Analyse gezeigt hat, herrscht vor allem bei den NGOs vielfach die Meinung, dass Unternehmen durch CSR und die Teilnahme an Multistakeholdernetzwerken und PPPs ihre Position nicht nur verbessern, sondern vor allem schützen wollen.

Auf Grund der im Kapitel 3.3. dargestellten Aushandlungsprozesse kommt es zudem - wie der Dialogprozess im PPP Projekt zur ‚nachhaltigen Produktion und Vermarktung von wildwachsendem Arabica Kaffee‘ zeigt - zu einer Personenzentriertheit in den Partnerbeziehungen. Aus Partnerbeziehungen zu Organisationen werden interaktive Partnerbeziehungen zwischen Personen. So entstehen durch diesen vorgelagerten Verständigungsprozess zwar Handlungsspielräume die Kooperationen und Kompromisse möglich machen, es fehlt allerdings eine Prozessanalyse, welche die Hintergründe und Interessen der einzelnen Akteure aufzeigt und mit berücksichtigt.

Auch die Zusammenfassung von verschiedenen kleinteiligen PPP Projekten zu Strategischen Allianzen führt nicht zwangsläufig zu einer Effizienzsteigerung im Projektverlauf, vielmehr erhöht dies die Komplexität der einzelnen Projekte. Dies alles führt zu einem höheren Aufwand im Rahmen des Prozessmanagements, was die Verwaltungskosten vor allem im Bereich der Moderation, der Kommunikation und des Managements nicht verringert, sondern teilweise sogar erhöht.

Dennoch - wie bereits durch das Gutachten des DIE 2002 festgestellt wurde, - sind PPP Projekte zunächst einmal ein Schritt in die richtige Richtung.

Nach Ansicht von Blank können sich Unternehmer realistischer Weise nicht darauf beschränken, durch ihre Investitionen Armutsbekämpfung zu betreiben. Ziel muss immer vorwiegend Rendite, Marktausweitung und Gewinn sein.⁷¹⁵

Somit arbeiten Unternehmen naturgemäß auch im Rahmen von CSR und PPP gewinnorientiert.

Der PPP- Ansatz und die Einführung von Öko- und Sozialstandards erkennen diese Gewinnerzielungsabsicht an, indem davon ausgegangen wird, dass es darüberhinaus Ebenen für einen entwicklungspolitischen Nutzen gibt. Dabei hat die sehr kontrovers geführte Diskussion über die verschiedenen Code of Conducts und Sozialstandards gezeigt, dass die Einhaltung von Mindeststandards nicht als Qualitätsmerkmal angesehen werden kann.

Im Gegenteil: Qualität entsteht erst dann, wenn ein Unternehmen darüber hinaus sozialverantwortlich tätig wird.

Dies kann aber nur durch eine kontinuierliche und hohe Kommunikationsbereitschaft der beteiligten Akteure geschehen. Dabei kann die sich hieraus ergebende Diskussion auf Grund der Komplexität immer nur Teilwirklichkeiten wiedergeben, ohne einen Anspruch auf allgemeine Gültigkeit zu besitzen. Die vor allem im Global Compact dargestellte Lern- und Prozessorientiertheit ist daher für den Projektverlauf elementarer Bestandteil, der sich aber zur Effektivitätsbescheinigung einem transparenten und unabhängigen Monitoring unterstellen muss. Dieses Monitoring darf dabei nicht allein den Zertifizierungsstellen überlassen bleiben, da es zur intensiven Verflechtung von Unternehmen und Zertifizierungsorganisationen kommen kann. Dies kann unter Umständen auch zu einem Wettbewerbs- und einem Verdrängungsprozess zwischen den verschiedenen Zertifizierungssiegeln und Standards führen, indem - wie in Kapitel 6.4. und 6.5. dargestellt- Unternehmen das Siegel wählen, welches ihnen die besten Möglichkeiten bietet, ihre ökonomischen Interessen und Handlungsspielräume zu wahren.

Diese "Wahlmöglichkeit" der Unternehmen für einen bestimmten Standard oder eine bestimmte Zertifizierung ist auf Grund der in dieser Arbeit dargestellten Spezifikation von Entwicklungspartnerschaften durchaus als legitim anzusehen, da nur das

⁷¹⁵ Blank M.: Die ersten Jahre aus der Sicht der verfassten Wirtschaft, in: E+Z 06/2003

Unternehmen über alle Firmen- und Branchenrelevanten Informationen verfügt ,die für eine Entscheidung notwendig sind.

Geht man aber davon aus, dass CSR von der Glaubwürdigkeit abhängt, mit der ein Unternehmen für „seinen“ Kodex wirbt, dann kommt der im Rahmen der Global Governance geforderten „Wächterfunktion“ der Zivilgesellschaft eine besondere Rolle zu. Um die Legitimation von Best - Practice Regeln beurteilen zu können braucht es eine unabhängige und transparente, für den Konsumenten jederzeit zugängliche Informationsplattform.

Eine mittelfristige Einbindung von Sozial- und Ökostandards in die jeweils nationale Gesetzgebung, und die Einbindung dieser Gesetze in regionale Strukturen ermöglichen zudem mehr Handlungsspielräume und mehr Sicherheit für Konsumenten und die Zivilgesellschaft.

Festgehalten werden kann, dass die Legalität im Rahmen der Sozial- und Ökostandards nicht ausreicht, solange ihnen die Legitimität durch die Konsumenten und die Zivilgesellschaft fehlt.⁷¹⁶

Diese Legitimität ist aber mit abhängig von der Effektivität der jeweiligen Projekte.

Die hier dargestellten Formen der Entwicklungspartnerschaften können trotz ihrer Freiwilligkeit und Unverbindlichkeit ein erhebliches Wirkungspotential, und damit eine strukturbildende Funktion haben.

Auch wenn die Frage bleibt, ob PPP Projekt und die stärkere Einbindung der Wirtschaft im Rahmen der unterschiedlichen Konzepte wirklich dazu beitragen, notwendige Reformen und die Abhängigkeit des Staates von den Geldern der Entwicklungszusammenarbeit zu verringern.

Ein Wirkungsmonitoring, das die Aufgabe hat, die strukturellen Auswirkungen von Strategischen Allianzen und CSR - Projekten zu untersuchen muss sich aber von den bisherigen Formen der Evaluierung lösen, indem es die verschiedenen Ebenen und die Komplexität der Projektwirklichkeiten und ihre Auswirkungen auf die gesamte Lebenswelt berücksichtigt.

⁷¹⁶ S. auch Kapitel 3.3 vgl. auch Manning St.: PPP als Aushandlungsprozess: Befunde und Implikationen für die Entwicklungspolitik, Berlin, 2003

Dies erfordert nicht nur ein externes sogenanntes third – party – monitoring, sondern Evaluierungen aus unterschiedlichen Perspektiven und durch unterschiedliche Akteure. So, wie sich die Komplexität der Projekte durch eine Vielzahl an Akteuren gesteigert hat, muss auch im Rahmen des Monitoring der Komplexität der Wirkungen von Projekten auf das soziale, ökonomische und ökologische Umfeld Rechnung getragen werden.