



Komplementarität in der Entwicklungszusammenarbeit: Wie lassen sich private Stiftungen einbinden?

Zusammenfassung

Eine der größten Herausforderungen der OECD-DAC-Geber besteht derzeit darin, die Gruppe der Akteure zu erweitern, die die Grundsätze einer wirksamen Entwicklungszusammenarbeit vertreten. Die noch junge globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit ist ein Zeichen dafür, dass es im weltweiten Bemühen, Entwicklungsziele zu erreichen, immer mehr darum geht, von der Vielfalt zu profitieren, das heißt sich die relativen Stärken der OECD-DAC-Geber, einer öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit jenseits des OECD-DAC und einer Vielzahl privater Akteure – zivilgesellschaftliche Organisationen, Unternehmen oder private Stiftungen – zunutze zu machen.

Angesichts stagnierender Ausgaben der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) gelten private Stiftungen als wichtige alternative Quelle von Entwicklungsgeldern und als Kategorie von Akteuren, die zur Umgestaltung der entwicklungspolitischen Landschaft beitragen können. Der Beitrag von Stiftungen zur Entwicklungsfinanzierung ist verglichen mit der globalen ODA minimal, besitzt jedoch ein beachtliches Wachstumspotenzial. Diese Analyse und Stellungnahme skizziert die Hauptmerkmale von Stiftungen als Entwicklungsakteure und zeigt Schlüsselbereiche auf, in denen OECD-DAC-Geber und Stiftungen eine Basis für komplementäres Handeln schaffen können.

Zusätzliche Stiftungsmittel erhöhen den Wert von Entwicklungszusammenarbeit (EZ), wenn sie in unterfinanzierte Bereiche der Partnerländer gelenkt werden. Es kann jedoch mühsam sein, finanziell vernachlässigte Bereiche aufzudecken und die Finanzierungslücken anderer Akteure zu schließen, wenn das Informationsmanagement in Partnerländern Mängel aufweist und Informationen über Entwicklungsaktivitäten, die von Regierungen, Gebern und

verschiedensten nichtstaatlichen Akteuren gefördert werden, nur spärlich fließen. Doch Stiftungen und OECD-DAC-Geber müssen nicht nur nationale Informationsmanagementsysteme fördern, sondern komplementäre Maßnahmen auf eine solidere Basis stellen. Dazu müssen sie:

- schrittweise Berichtsstandards fördern, die kleinere Organisationen motivieren, Informationen über ihre Investitionen zur Verfügung zu stellen;
- die Angaben über Investitionen verschiedener Entwicklungsakteure stärker systematisieren. Transparente, aber zusammenhanglose Angaben über die Zuwendungen einzelner Organisationen reichen nicht, unterfinanzierte Bereiche und Erfolg versprechende Kooperationsmöglichkeiten zu erkennen. Systematischer wäre es, vermehrt bestehende „Aid Management Platforms“ zur Verwaltung und Koordinierung der Hilfe zu nutzen.

Ein Mehrwert kann sich für die globale Entwicklung auch daraus ergeben, dass mit Stiftungen Innovationen Eingang in die Entwicklungspraxis finden. Allerdings verwandeln sich stiftungsgeförderte Projekte wegen ihres geringen Umfangs eher nicht in weiträumige entwicklungsrelevante Erfolgsgeschichten, wenn der Austausch über *Best Practices* und die Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungsakteuren nicht gefördert werden. Daher sollten sich Stiftungen, um die Sichtbarkeit innovativer Ansätze zu verbessern und einen Wissenstransfer anzustoßen, für den Ausbau von *Peer-to-Peer*-Netzen auf verschiedenen Ebenen stark machen: auf regionalen und länderspezifischen Plattformen, innerhalb von OECD-DAC-Geberländern wie auch auf der globalen Ebene. Nationale und globale Stiftungsplattformen bieten bilateralen und multilateralen Gebern nützliche Schnittstellen, an denen sie sich mit Stiftungen austauschen und Kooperationsmöglichkeiten ausloten können.

Stiftungen im Kontext globaler Entwicklung: wichtige Merkmale

Die Gruppe der in der globalen Entwicklung engagierten Stiftungen ist heterogen, wenngleich die Förderlandschaft von wenigen großen Stiftungen mit einem ausgeprägten globalen Profil dominiert wird. Die auf diesem Gebiet wachsende Bedeutung der *Bill & Melinda Gates Foundation* (BMGF) hat dieser Kategorie von Entwicklungsakteuren viel Aufmerksamkeit beschert. Die Zuwendungen der BMGF sind beispiellos: 2010 stellte sie etwa 2 Mrd. USD für globale Gesundheits- und Entwicklungsprogramme bereit. Damit geht knapp die Hälfte der internationalen Stiftungsfinanzierung aus den USA allein auf ihr Konto. Schätzungen zufolge stellen Stiftungen in Großbritannien jährlich rund 430 Mio. USD für globale Entwicklung zur Verfügung. Die USA und Großbritannien sind die wichtigsten Quellen dokumentierter Zuwendungen von Stiftungen im Bereich Entwicklung. Zum Vergleich: OECD-DAC-Geber stellten 2010 etwa 128 Mrd. USD öffentliche Entwicklungszusammenarbeit bereit.

Spekulationen, Stiftungszuwendungen könnten die staatliche Entwicklungszusammenarbeit verdrängen, sind zum Teil das Ergebnis der Verschmelzung von Stiftungsmitteln mit anderen Typen privater Unterstützung. Der Begriff ‚Stiftung‘ als solcher bezieht sich auf eine Vielzahl von Organisationsformen, die sich hinsichtlich ihrer Finanzierungsquellen und ihres operativen Auftrags unterscheiden (vgl. Tabelle 1). Private Stiftungen werden wegen ihrer eigenständigen Finanzierungsquellen üblicherweise von anderen nichtstaatlichen und nicht gewinnorientierten Akteuren unterschieden. Beispiele sind bekannte Stiftungen wie die *Ford Foundation* oder die *Rockefeller Foundation*. Andere Stiftungen werden mit den regelmäßigen Beiträgen eines Unternehmens finanziert oder erhalten Mittel aus verschiedenen öffentlichen oder privaten Quellen. So arbeitet die *Clinton Foundation* größtenteils mit Spenden und fungiert als Durchführungspartner für Geberregierungen. Viele Stiftungen vergeben Zuschüsse über verschiedene öffentliche und private Kanäle und leisten Unterstützung über multilaterale Organisationen, öffentliche und private Forschungseinrichtungen und internationale oder nationale nichtstaatliche Organisationen.

Da Stiftungen Gelder nach eigenem Ermessen aufbringen und ausgeben können, sind sie freier als andere Akteure in ihrer Entscheidung, welche Projekte sie vorrangig unterstützen. Organisatorische Unabhängigkeit erlaubt es Stiftungen auch, Risiken einzugehen und innovative Entwicklungspraxis zu fördern, beispielsweise indem sie nach von anderen Gebern vernachlässigten Bereichen suchen, in die sie dann investieren, Verfahren auf neue Felder übertragen oder neue Ansätze in Pilotmaßnahmen erproben. Anders als OECD-DAC-Geber finanzieren Stiftungen in der Regel eng begrenzte Themenbereiche, was angesichts ihrer eher geringen Größe logisch ist. Spezialisierung kann von Vorteil sein, wenn es gilt, messbare Ergebnisse zu erzielen. Sie kann es aber auch schwierig machen, Systemfragen anzugehen. Obgleich Stiftungen in der Lage sind, eng begrenzte Initiativen wirksam zu unterstützen, sind die meisten nicht groß genug, um erfolgreiche Projekte aus eigener Kraft auszuweiten. Daraus

Finanziell eigenständige Stiftungen	Unternehmensverbundene Stiftungen	Mittel einwerbende Stiftungen
Laufende Einnahmen aus dem Stiftungsvermögen	Organisatorisch eigenständig, aber finanziell abhängig von einem Unternehmen	Das Vermögen stammt vorrangig von Spenden
Quelle: der Autor		

folgt, dass sich Stiftungen mit anderen Entwicklungsakteuren zusammenschließen müssen, um erfolgreiche Projekte an übergeordnete Entwicklungsprozesse anzubinden und die Nachhaltigkeit der von ihnen finanzierten Maßnahmen zu steigern.

Additionalität und Komplementarität der von Stiftungen bereitgestellten Mittel

Eine Reihe von Faktoren kann es Stiftungen erschweren, zusätzliche Entwicklungsressourcen bereitzustellen, wo Bedarf besteht. Erstens fühlen sich viele Stiftungen den Städten und Regionen verbunden, in denen sie ihren Sitz haben, und finanzieren lokale Initiativen. Zweitens fehlen besonders kleinen Organisationen die Kapazitäten, Entwicklungshemmnisse im länderspezifischen Kontext zu bewerten und die dortigen Investitionen angemessen zu verfolgen. Stiftungen müssen die Entscheidung, einen Entwicklungsbeitrag zu leisten, und die Transaktionskosten, die dem Empfänger zusätzlicher Zuwendungen entstehen können, gegeneinander abwägen. Um Transaktionskosten für Länder zu begrenzen, kann eine Stiftung alternativ entwicklungsorientierte Arbeit in ihrem Heimatland fördern (Stipendien für ausländische Studierende, Unterstützung für entwicklungspolitische Bildung) oder im Ausland zu gebündelten Finanzierungsmechanismen beitragen. Da die meisten Empfänger von Stiftungsmitteln auf mehrere Quellen angewiesen sind, sollten die Financiers, die internationale Investitionen bevorzugen, die Verwendung einheitlicher Berichtsformate befürworten.

Eine dritte Hürde für die Nutzung von Stiftungsmitteln zur Entwicklungsförderung besteht in der Verfügbarkeit von Informationen über globale und nationale Finanzierungslücken. Zwei Dimensionen geben hier den Ausschlag: Die erste hängt mit der Ermittlung des Finanzierungsbedarfs zusammen, die zweite mit der Erhebung von Daten über Zusagen der Regierungen, Geberländer und privaten Akteure, ihn zu decken.

Gemäß den Prinzipien der Wirksamkeit der EZ, an denen sich die OECD-DAC-Gemeinschaft und Partnerregierungen orientieren, sollte die Verantwortung für die Schwerpunktsetzung und die Benennung unterfinanzierter Bereiche primär bei den Partnerländern liegen. Vielen Partnerregierungen fehlen jedoch die Möglichkeiten, Daten über nationale und subnationale Entwicklungsdefizite in geeigneter Form zu erheben und zu verbreiten. Daher setzt eine Förderung der Komplementarität von privaten Entwicklungsakteuren wie Stiftungen, staatlichen Entwicklungsakteuren und Partnerregierun-

gen die Stärkung der Kapazität von Partnerländern voraus, Daten zu erheben und zu verwalten. Global gesehen kann auch die Fähigkeit internationaler Organisationen, Angaben über Finanzierungsbedarfe und Themengebiete länderübergreifend zu erheben, verbessert werden.

Auf Länderebene setzt die Identifizierung von Finanzierungslücken und komplementären Handlungsfeldern voraus, dass auch das Ausmaß, in dem Regierungen und externe Entwicklungsakteure verschiedener Couleur von ihren Investitionen über thematische und regionale Grenzen hinweg berichten, erhöht wird. Dieser Punkt erfordert neben dem Ausbau von Informationsmanagementsystemen auf Länderebene, dass mehr genaue Angaben auf nationalen „Aid Management Platforms“ bereitgestellt werden. Während es für viele Entwicklungsakteure schwierig ist, externe Finanzströme nachzuverfolgen, ist für private Stiftungen die Berichterstattung auf Länderebene besonders problematisch, denn ihre operative Präsenz ist begrenzt, der Stellenwert regionaler Planung hoch und ihre Abhängigkeit von Durchführungsorganisationen groß. Um gerade kleinen Organisationen die Berichterstattung zu erleichtern, muss eine bessere Dokumentation der Entwicklungsfinanzierung schrittweise angestrebt werden und eine Berichterstattung vorsehen, die mit den wachsenden organisatorischen Kapazitäten ausführlicher wird.

Solche organisatorischen Grenzen erschweren es Stiftungen auch, Komplementarität durch Abstimmung mit anderen Entwicklungsakteuren herzustellen. Eine Untersuchung von in der EZ in Tansania tätigen privaten Stiftungen zeigte, dass viele Stiftungen, obwohl sie nicht abgeneigt sind, mit staatlichen Akteuren zu arbeiten, und Informationen über diverse nationale und subnationale Kanäle austauschen, generell unabhängig von nationalen EZ-Managementstrukturen operieren. Da nur wenige Stiftungen auf der gleichen Stufe wie staatliche Geber operieren können, ist ihre Integration in nationale Koordinierungsstrukturen nicht zwangsläufig ein sinnvoller Weg, Kommunikationsmängel zu beheben. Gleichwohl bedeuten zusammenhanglose Informationen über die Aktivitäten von Stiftungen, dass viele Entwicklungsakteure Überschneidungen oder Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit übersehen. Eine mögliche Problemlösung besteht darin, Anlaufstellen in Partnerregierungen und Geberkoordinierungsgruppen zu benennen, um Kontakt zu Stiftungen und anderen privaten Entwicklungsakteuren zu halten.

Innovationsförderung und die Verbreitung von Best-Practice-Verfahren

Nötig ist auch eine verbesserte Erhebung von Daten über Art und Umfang der Mittelflüsse aus privaten Stiftungen auf Länderebene. Nur so wird deutlich, welche Innovationen durch Stiftungsfinanzierung Eingang in die Entwicklungspraxis gefunden haben und wie aus innovativen Programmen gewonnene Erkenntnisse auf größere Lerngruppen übertragen werden können. Viele Stiftungen haben Verbindungen zur Wirtschaft und ein großes Interesse, Wirksamkeit zu demonstrieren. Einen Akzent auf ergebnisorientiertem Management ha-

ben sie mit vielen OECD-DAC-Gebern gemein. Dennoch kann sich aufgrund der geringen Höhe der Stiftungsinvestitionen auf nationaler Ebene eine Lücke zwischen Projektwirksamkeit und EZ- und Entwicklungswirksamkeit auftun. Schließen lässt sie sich nur, indem Netzwerke geknüpft und Partnerschaften mit staatlichen und anderen Entwicklungsakteuren gestärkt werden.

Um Innovationen in der Entwicklungspraxis etablieren zu können, brauchen Stiftungen Informationen über Initiativen, die sich in bestimmten Sektoren und Regionen als wirksam erwiesen haben, wie auch über die Schlüsse, die aus erfolgreichen Programmen gezogen wurden. Daher ist es für Stiftungen wichtig, selbst Best-Practice-Netzwerke auf- und auszubauen, die den Austausch über die neuesten Möglichkeiten, Entwicklungshemmnisse zu überwinden, vereinfachen. Mit Ausnahme weniger großer Stiftungen sind die direkten Pendanten privater Stiftungen andere Stiftungen und private Entwicklungsakteure, die vorrangig eng begrenzte Entwicklungsthemen finanzieren und die geographische Reichweite ihres Engagements begrenzen. Best-Practice-Netzwerke sollten auf mehreren Ebenen gestärkt werden: in Regionen und Ländern, in denen Entwicklungsgelder fließen, auf nationaler Ebene in den Geberländern und in multilateralen Gremien.

Dass Stiftungen häufig nicht vor Ort präsent sind, kann den Austausch mit anderen Stiftungen, die Entwicklungsaktivitäten im gleichen Gebiet oder Land finanzieren, behindern. Regionalspezifische Dachverbände für Zuwendungsgeber können wichtige Plattformen für den Informationsaustausch und die Identifizierung komplementärer Arbeitsbereiche sein. Ein Beispiel ist die *Africa Grantmakers' Affinity Group*, der aktuell 35 Organisationen angehören. Dadurch, dass sie einen größeren Kreis von Financiers auf Plattformen versammeln, die sich regionalen oder länderspezifischen Entwicklungshemmnissen stellen, können Stiftungen die Bündelung von Ressourcen und die Übernahme gemeinsamer Standards fördern, die die Gesamtwirkung ihrer Investitionen erhöhen.

Da private Stiftungen generell eine nationale Identität haben, bieten nationale Stiftungsorganisationen in OECD-DAC-Geberländern ein Forum, das den Dialog über Entwicklungsthemen unter Stiftungen eines Landes fördert, und ein Portal für bilaterale Entwicklungsorganisationen, das relevantes Wissen über die operativen Zusammenhänge vermittelt, die ihnen geläufiger sind. Über die Bewertung und Weitergabe von Erkenntnissen über innovative Verfahren aus stiftungsfinanzierten Programmen und Projekten hinaus können sich diese Plattformen auch anderen Fragen widmen, etwa der Harmonisierung von Berichtsaufgaben für Durchführungsorganisationen, der Abstimmung von Experimenten mit dem Gebot, die lokale Bevölkerung berechenbar und nachhaltig zu unterstützen, und der Entwicklung von Strategien für ein effektives Miteinander staatlicher Akteure und öffentlicher Entwicklungsakteure auf Länderebene. Durch die Einbindung nationaler Stiftungsverbände durch OECD-DAC-Geber kann das Bewusstsein für Möglichkeiten, in globale Entwicklung zu investieren, geschärft und das Wissen um Prinzipien einer wirksamen EZ weitergegeben werden.

Tabelle 2: Plattformen für die Zusammenarbeit mit Stiftungen im Kontext von Entwicklung

European Foundation Centre (EFC)	Das EFC mit Sitz in Brüssel zählt derzeit 231 Mitgliedsorganisationen. Es engagiert sich hauptsächlich in drei Bereichen: Es fördert die Maßstäbe philanthropischen Handelns, betreibt Lobbyarbeit im regulatorischen Umfeld von Philanthropie und gründet Foren, um die Zusammenarbeit von Stiftungen und multilateralen Organisationen zu fördern.
OECD NetFWD	Das Netzwerk, zu dem sich im Oktober 2012 eine Handvoll Unternehmens-, Personen- und öffentliche Stiftungen zusammenschlossen, dient dem intensiveren Wissensaustausch. Es ist an das OECD Development Centre angeschlossen und soll Stiftungen helfen, Kontakt zu EZ-Netzwerken der OECD herzustellen.
US Foundation Center	Diese Organisation versteht sich als führender Anbieter von Informationen über globale Philanthropie. Sie verfolgt Finanzierungstrends im Stiftungssektor und berichtet über philanthropische Praxis, um die Wirksamkeit privater Investitionen zu steigern.
Worldwide Initiatives for Grantmaker Support	Dem Netzwerk WINGS mit Hauptsitz in São Paulo gehören 145 Zuwendungsgeber und philanthropische Förderorganisationen an. Es sammelt Informationen und Erkenntnisse, die Gemeinschaftsprojekte ermöglichen und die philanthropische Praxis verbessern sollen, und wirbt für die Zusammenarbeit mit Organisationen wie dem US Foundation Center.
Quelle: der Autor	

Informationskampagnen nationaler Geber, die sich an Stiftungsnetzwerke mit gleicher Nationalität richten, können ein reizvoller Weg sein, neue Akteure in die Debatte über globale Entwicklung einzubeziehen. Da Stiftungen in einem globalen Kontext aktiv sind, in dem sich ihre Prioritäten und die heterogener Akteure überschneiden, müssen auch Dialogplattformen in multilateralen Kontexten gestärkt werden. Allerdings muss eine Proliferation multilateraler Plattformen verhindert werden, die zwar ähnliche Aufgaben besitzen, aber keine gemeinsame Schwungkraft entfalten.

Schlussfolgerungen

Die oben skizzierten größten Herausforderungen eines Stiftungsengagements für globale Entwicklung hängen nicht allein mit dieser Kategorie von Entwicklungsakteuren zusammen. Vielmehr sind sie im Wesentlichen Ausdruck der Dilemmas von Akteuren, die auf einer völlig anderen Stufe agieren als OECD-DAC-Geberländer. Einerseits können klei-

nere Finanzierungsorganisationen sehr aktiv sein und einen Beitrag zu erfolgreichen Projekten in eng definierten Themenfeldern leisten.

Andererseits werden ihre zusammenhanglosen Bemühungen kaum breitenwirksame Entwicklung zum Ergebnis haben, wenn der Komplementarität mit anderen Entwicklungsakteuren wenig Beachtung geschenkt wird. Um eine größere kollektive Wirkung entfalten zu können müssen Stiftungen Plattformen für den Wissenstransfer über eine heterogene Organisationslandschaft stärken und bi- und multilaterale Geber die Entwicklung von Stiftungsnetzwerken fördern. Grundsätzlich erfordern das Management und die Nutzung einer vielfältigen Landschaft der Entwicklungsfinanzierung substanzielle Verbesserungen der Verfügbarkeit von Informationen. Öffentliche ebenso wie private Entwicklungsakteure haben die Aufgabe, Informationslücken zu schließen, indem sie Partnerländer befähigen, Finanzierungsbedarf zu erkennen, und den Umfang ihrer eigenen Berichterstattung zu erhöhen.

Literature

Lundsgaarde, E. et al. (2012): Private foundations and development cooperation: insights from Tanzania, Bonn: DIE (Studies 69)
 House of Commons International Development Committee (2012): Private foundations: 13th report of session 2010-12, London: The Stationery Office Ltd.



Dr. Erik Lundsgaarde

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“
 Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)