

23 BRIEFING PAPER



Globale Partnerschaften in der Entwicklungszusammenarbeit. Mit einem Fokus auf den Bildungssektor

Margarita Langthaler, Michael Obrovsky

Wien, August 2019

Download: <https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Briefingpaper/BP23-Global-Partnership-Bildung.pdf>

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE
A Austria, 1090 Vienna, Sensengasse 3, T +43 1 3174010, F -150
E office@oefse.at, I www.oefse.at, www.centrum3.at

GEFÖRDERT DURCH DIE
 ÖSTERREICHISCHE
ENTWICKLUNGS
ZUSAMMENARBEIT

Inhaltsverzeichnis

Abstract	3
1. Einleitung	4
2. Globale Partnerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit: Wiederkehrende rituelle Beschwörung	4
2.1. Die Millennium Development Goals als Partnerschaftsnarrativ der Globalisierung.....	5
2.2. Partnerschaft mit dem Privatsektor: das Busan-Gipfeltreffen.....	6
2.3. Bringen die SDGs einen Paradigmenwechsel?.....	6
3. Globale Partnerschaften im Bildungssektor: Tauziehen der Akteure	7
3.1. Eine globale Bildungspartnerschaft reicht nicht für alle Interessen	8
3.2. Der Privatsektor – vom Zaungast zum politischen Akteur	10
4. Abschließende Bemerkungen.....	12
Literaturverzeichnis.....	13
AutorInnen	14

Abkürzungsverzeichnis

BNE	Bruttonationaleinkommen
CDF	Comprehensive Development Framework
ECW	Education Cannot Wait Fund
EFA	Education for All
EFA-FTI	Education for All Fast Track Initiative
EI	Education International
EOF	Education Outcomes Fund
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GBCE	Global Business Coalition for Education
GCE	Global Campaign for Education
GPE	Global Partnership for Education
IFFED	International Finance Facility for Education
MDGs	Millennium Development Goals
ODA	Official Development Assistance
PRSPs	Poverty Reduction Strategy Papers
SDGs	Sustainable Development Goals

Abstract

Das Konzept der globalen Partnerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit kann auf eine längere Geschichte zurückblicken. Insbesondere seit den späten 1990er-Jahren hat es eine zentrale Stellung inne. Das vorliegende Briefing Paper geht den Fragen nach, was hinter diesem Konzept steckt, wie erfolgreich es bislang war und welche Voraussetzungen es braucht, damit eine globale Partnerschaft erfolgreich sein kann. Es untersucht dabei exemplarisch die Entwicklungen im Bildungssektor.

Keywords: Globale Partnerschaft, Bildung, Global Partnership for Education, Millennium Development Goals – MDGs, Sustainable Development Goals – SDG

1. Einleitung

Das Konzept der globalen Partnerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit kann auf eine längere Geschichte zurückblicken. Zentrale Bedeutung erlangte es Anfang der Jahre 2000 und insbesondere mit dem High Level Forum on Aid Effectiveness 2011 in Busan. Auch die 2015 von der UN Generalversammlung beschlossenen Sustainable Development Goals (SDGs) erneuern das Bekenntnis zu einer globalen Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung.

Was aber steckt hinter dem Konzept der globalen Partnerschaft und wie erfolgreich war es bislang? Ist es mehr als eine Worthölse oder Absichtserklärung? Und welche Grundlagen braucht es, damit eine globale Partnerschaft erfolgreich sein kann?

Das vorliegende Briefing Paper geht auf diese Fragen ein. In Kapitel 2 zeichnen wir zunächst die historische Entwicklung des Konzeptes seit den Anfängen der Entwicklungszusammenarbeit nach und erörtern insbesondere die Bedeutung des Konzeptes im Rahmen der Millennium Development Goals (MDGs) und des High Level Forum on Aid Effectiveness in Busan. Überlegungen zu einem Paradigmenwechsel durch die SDGs schließen diesen Teil ab.

In Kapitel 3 des vorliegenden Briefing Papers werfen wir einen genaueren Blick auf den Bildungssektor. Wir beschreiben unterschiedliche globale Bildungspartnerschaften in ihrer Entstehungsgeschichte und mit ihren Zielsetzungen und zeichnen die kritische Debatte nach. Abschließende Bemerkungen ziehen Schlussfolgerungen aus den beiden Teilen des Briefing Papers.

2. Globale Partnerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit: Wiederkehrende rituelle Beschwörung

In der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) spielte der Begriff Partnerschaft zwischen Geberländern und Empfängerländern lange eine untergeordnete Rolle, da Beziehungen bzw. Kooperationen im Sinne der Modernisierungstheorie auf eine nachholende Entwicklung des Empfängerlandes ausgerichtet waren. Aus diesem Ansatz ergab sich automatisch eine Dominanz bzw. eine Hierarchie zwischen den Gebern und den Empfängern, zumal die Rolle des Gebers sowohl die Finanzierung als auch das Wissen über die Art der anzustrebenden Modernisierung beinhaltet. In diesem Sinn wurden vielfach postkoloniale Beziehungsmuster und Abhängigkeiten sowohl in der privaten als auch in der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit perpetuiert, obwohl mit der Weiterentwicklung der Begrifflichkeit von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungszusammenarbeit in den 1970er-Jahren die Kooperation auf „Augenhöhe“ zwischen den Partnern betont werden sollte.

In den 1970er- und 1980er-Jahren wurde vor allem von der privaten EZA auf Projektebene ein partnerschaftlicher Ansatz gewählt, um durch das rechtzeitige Einbinden der PartnerInnen in die Projektplanung die intendierte Wirkung der Projektintervention sicherzustellen und mit einem stärkeren „ownership“ vor allem bessere Nachhaltigkeit zu erreichen. Die Kritik an der Entwicklungshilfe ebenso wie an der Entwicklungszusammenarbeit knüpfte aber vielfach am problematischen inhärenten Beziehungsmuster zwischen Gebern und Empfängern an. Während etwa von afrikanischen Ökonomen (Moyo 2009; Shikwati 2006, 2019) kritisiert wird, dass durch Entwicklungshilfe Abhängigkeit geschaffen und Eigenverantwortung und Initiative sowohl von den Menschen als auch von Regierungen verhindert werden, argumentierten die traditionellen Geber meist mit Verweisen auf die Modernisierungstheorie und verknüpften ihre Projektinterventionen mit Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und dem daraus resultierenden konkreten positiven Beitrag zur Armutsreduktion und zur Schaffung von Wachstum und Wohlstand. Abhängigkeiten bzw. Machtverhältnisse blieben bei dieser Argumentation meist

unberücksichtigt. Da öffentlich finanzierte EZA historisch nur zu einem geringen Teil mit humanitären Zielen, sondern immer mit mehr oder weniger offen kommunizierten politischen oder wirtschaftlichen Erwartungen verknüpft war, wird mit der öffentlich finanzierten EZA (ODA = Official Development Assistance) meist auch eine „hidden agenda“ transportiert, die sich hinter der humanitären Oberfläche der EZA verbirgt. Bis zum Ende des „Kalten Krieges“ im Jahr 1989 wurde beispielsweise Entwicklungszusammenarbeit als Instrument der Hegemonie im ideologischen Konflikt zwischen Ost und West eingesetzt.

Die partnerschaftliche Orientierung in der EZA hat jedoch spätestens in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahren wiederum einen Rückschlag erlitten, da aufgrund der Schuldenkrise von den Geberländern, dem IMF (International Monetary Fund) und der IBRD (International Bank for Reconstruction and Development) die Neuvergabe von Krediten und von Entwicklungshilfe von der Einhaltung von strikten Spar- und Anpassungsprogrammen abhängig gemacht wurde. Die Spielregeln bzw. Normen für Kooperationen im Entwicklungssektor wurden somit über die Weltbank oder den Internationalen Währungsfonds definiert, die Regierungen der Partnerländer mussten diese Regeln akzeptieren, wenn sie Kredite erhalten wollten.

Mit dem Comprehensive Development Framework (CDF) der Weltbank wurde im Jahr 1999 ein Paradigmenwechsel vorgenommen (Wolfensohn 1999), mit dem die Partnerschaft zwischen Nord und Süd zwar weiterhin beschworen wurde, die Verantwortung für die Entwicklung eines Landes aber vorwiegend den Regierungen der Partnerländer zugeschrieben wurde. Das CDF war einerseits ein neuerlicher Versuch, mit dem Armutsreduzierung effektiver erreicht werden sollte. Andererseits diente er als pragmatische Grundlage für Entschuldungsmaßnahmen von Entwicklungsländern, mit dem sichergestellt werden sollte, dass die Regierungen der Empfängerländer mehr Verantwortung wahrnehmen. Begriffe wie Good Governance, Country Ownership und Accountability dienten hier vor allem als Grundlage für ein Demokratieverständnis, das der Westen sowohl für die weitere ökonomische Entwicklung der sogenannten Partnerländer als auch für weitere Zuwendungen aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit voraussetzte. Die für eine Entschuldung erforderlichen Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) einer Regierung der Partnerländer demonstrierten die Schwächen des neuen Partnerschaftskonzepts sehr deutlich, zumal einerseits die Akzeptanz der Strategie und somit Geldflüsse von einem Geberkonsortium abhängig war und andererseits vielfach die PRSPs von externen Beratern und KonsulentInnen formuliert wurden.

2.1. Die Millennium Development Goals als Partnerschaftsnarrativ der Globalisierung

Der Ansatz des CDF ist auch eine wesentliche Grundlage für das Ziel 8 der Millennium Development Goals (MDGs), das sich dem Aufbau einer globalen Partnerschaft widmete. Während die Ziele 1-7 von den Regierungen der Partnerländer im Globalen Süden realisiert hätten werden sollen, war das Ziel 8 an die Regierungen der Industrieländer adressiert, um substantiell zur Verbesserung der systemischen Rahmenbedingungen der globalen Entwicklung beizutragen.

Die Unterziele des Ziels 8 waren einerseits auf die besonderen Bedürfnisse der Entwicklungsländer ausgerichtet, die von den Regierungen der Industrieländer in ihren internationalen Politiken berücksichtigt werden sollten, andererseits wurden die Regierungen des globalen Nordens mit der Schaffung eines offenen, regelgestützten, berechenbaren und nicht-diskriminierenden Handels- und Finanzsystems beauftragt, um eine gerechtere Verteilung der Gewinne der Globalisierung zu ermöglichen. Darüber hinaus fällt auf, dass das Ziel 8 Appelle an den privaten Sektor enthielt. Zum einen sollten in Kooperation mit dem privaten Sektor ein Zugang zu leistbaren Medikamenten in Entwicklungsländern geschaffen, zum anderen die Vorteile der neuen Technologien insbesondere der Informations- und Kommunikationstechnologie im Globalen Süden gewährleistet werden. Ein Partnerschaftsziel, das einerseits die nicht eingelösten

systemischen Versprechen und Zusagen aus einer nicht besonders erfolgreichen Phase der Entwicklungshilfe und andererseits Projektionen einer gerechteren Welt beinhaltet, hat geringe Chancen realisiert zu werden, wenn das Ziel – wie bei den MDGs – zwar von ExpertInnen und WissenschaftlerInnen formuliert wurde, aber nicht die politische Unterstützung der Regierungen des Globalen Nordens hat. Bei den Indikatoren, die zur Überprüfung der Umsetzung der MDGs eingeführt wurden, spielte beim Ziel 8 die öffentliche Entwicklungshilfe eine wichtige Rolle. Weder die quantitativen (0,7% des BNE an ODA) noch die qualitativen Ziele (Steigerung des Anteils an ungebundener Hilfe, 0,15% des BNE als ODA an Least Developed Countries/LDCs) wurden ernsthaft angestrebt und nur von wenigen Ländern erreicht (vgl: OECD 2019).

Das MDG Ziel 8 „Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft“ diente daher mehr als gemeinsames Narrativ – sowohl für die Regierungen in den Partnerländern des Globalen Südens als auch für die Bevölkerung der Industrieländer – mit dem eine positive Absicht vermittelt werden sollte. Die MDGs sind im Kontext der Globalisierung zu verorten, da sie auch dazu dienten, negativen Auswirkungen der Globalisierung für die Wirtschaft im Globalen Süden zu begegnen. Die MDGs waren daher insgesamt ein positives Narrativ, das sicherstellen sollte, dass mit Hilfe der Globalisierung der Wirtschaft und mit Hilfe einer „Partnerschaftsbekundung“ zwischen Nord und Süd alle profitieren.

Rückschläge – wie die Terroranschläge am 11. September 2001, oder die globale Finanz- und Wirtschaftskrise, die von den USA 2007 ausging – führten zwar dazu, dass konkrete Maßnahmen des Ziels 8 aufgeschoben wurden, die Strategie der Einbindung des Globalen Südens in die Weltwirtschaft als Entwicklungsstrategie aber davon nicht betroffen war.

2.2. Partnerschaft mit dem Privatsektor: das Busan-Gipfeltreffen

Beim High Level Forum on Aid Effectiveness 2011 in Busan, Korea, wurde zwar die alte Begrifflichkeit der Geber- und Empfängerländer aufgegeben und eine neue „Busan Partnership for Effective Development Co-operation“ (OECD 2011) ins Leben gerufen, der Partnerschafts-ansatz zwischen Nord und Süd blieb aber auf den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit beschränkt. Vor allem China definierte seine Beziehungen mit Afrika sehr lange als reine Wirtschaftskooperation und bot damit vor allem autoritären Regierungen konkrete Alternativen zu einer Zusammenarbeit mit westlichen Demokratien, da die Kooperation nicht an politische Bedingungen wie etwa Good Governance oder Demokratisierung und Partizipation geknüpft war. Die Veränderungen im globalen Machtgefüge führten somit auch zu mehr Konkurrenz und Wettbewerb zwischen den Akteuren. In der Entwicklungszusammenarbeit wurde zwar traditionell ein partnerschaftlicher Ansatz betont, die Interessen der Geberländer kamen aber wiederum über die verstärkte Förderung von Privatsektorinstrumenten zur Geltung. Die alte Geberdominanz in der EZA wurde damit vielfach durch eine ökonomische Dominanz ersetzt, die mit der Aussicht auf vermeintlich größere Verhandlungsspielräume für die Partnerländer verbrämt wurde.

2.3. Bringen die SDGs einen Paradigmenwechsel?

Die Verknüpfung von Ökologie, Ökonomie und sozialer Entwicklung in den Sustainable Development Goals (SDGs) im Jahr 2015 geht einerseits auf das Auslaufen der MDGs zurück und andererseits auf die „planetary boundaries“ und die Auswirkungen des Klimawandels, der durch die Auslagerung industrieller Produktion vor allem nach Asien weltweit sicht- und spürbar geworden war. Die Sustainable Development Goals sind daher nicht nur eine bloße Weiterentwicklung der MDGs, sondern läuten vor allem durch den Universalitätsanspruch, der alle Länder zur Umsetzung der Ziele verpflichtet, tatsächlich einen gewissen Paradigmenwechsel ein. Sie kommen dem Anspruch eines umfassenden Konzeptes globaler Entwicklung deutlich näher als ihre Vorläufer. Durch die nationale wie auch die globale Dimension der

Nachhaltigkeitsziele werden konzeptionelle Grundlagen sowohl für ein globales Verantwortungsbewusstsein als auch für ein globales Partnerschaftsverständnis gelegt, die globalen Auswirkungen unseres politischen und individuellen Handelns anzuerkennen.

Dennoch wird, wie schon in den MDGs, die globale Partnerschaft mit SDG 17 in einem eigenen Ziel festgeschrieben. Der Titel des Ziels „Strengthen the means of implementation and revitalize the global partnership for sustainable development“ bestätigt sogar explizit mit dem Verb „revitalize“ die Notwendigkeit einer Wiederbelebung einer globalen Partnerschaft und verweist damit auf das Scheitern in der Vergangenheit. Die Fokussierung auf die Stärkung der Instrumente der Umsetzung zeigt hingegen, dass die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit ab, und die Bedeutung der systemischen Bedingungen wie Politikkohärenz und institutionelle Kohärenz zugenommen hat.

Die SDGs sind trotz ihrer Widersprüchlichkeiten ein international akkordierter und akzeptierter Bezugsrahmen, mit dem die globalen ökologischen, ökonomischen und sozialen Herausforderungen umfassend angesprochen werden. Auch die SDGs sind im Kontext der Globalisierung verortet, die Widersprüche zwischen Produktionsbedingungen, weltweiter Konsummuster, sozialer Ungleichheit und Klimaveränderung werden allerdings zueinander in Bezug gesetzt und thematisiert. Im Vergleich zu früheren Ansätzen ist es zudem ein Fortschritt, dass die EZA nur mehr als ein (kleiner) Teil der globalen Partnerschaft angesehen wird und eine kohärente globale Sozial-, Wirtschafts- und Umweltpolitik zur Diskussion steht.

Insofern bergen die SDGs zumindest das Potenzial eines Paradigmenwechsels. Sie legen die Grundlagen dafür, eine globale Partnerschaft an der gesamten Politik der Länder und nicht nur an der Entwicklungszusammenarbeit der Industrieländer zu messen. Die 2011 in Busan ins Leben gerufene Partnerschaft für effektive Entwicklungszusammenarbeit ist zwar ein wichtiger Schritt, um Entwicklungszusammenarbeit wirkungsvoller und effizienter umzusetzen, sie greift aber vor dem Hintergrund des Ziels einer nachhaltigen globalen Entwicklung zu kurz. Das Konzept einer globalen Partnerschaft hat mit den SDGs eine andere Qualität und Dimension erlangt, die über die EZA weit hinausgeht.

Die Qualität einer globalen Partnerschaft wird daher in Zukunft nicht nur von den Ausgaben für öffentliche EZA oder den Direktinvestitionen der „Geberländer“ abhängen, sondern vielmehr vom konkreten Beitrag zu einer globalen nachhaltigen Entwicklung.

3. Globale Partnerschaften im Bildungssektor: Tauziehen der Akteure

Der Bildungssektor kann als ein Beispiel für unterschiedliche Versuche, globale Partnerschaften aufzubauen, herangezogen werden, insofern als er inhaltlich und methodisch stark vom übergeordneten Entwicklungs-Narrativ geprägt ist. In den vergangenen Jahrzehnten haben sich im Bildungssektor insbesondere zwei Trends aus dem Narrativ herauskristallisiert: verstärkte transnationale Zusammenarbeit und das wachsende Engagement von nichtstaatlichen Akteuren. Etwas später als in der generellen EZA begann Ende der 1990er-Jahre die Zeit der globalen Bildungspartnerschaften. Den inhaltlichen Bezugsrahmen bildeten die internationalen Entwicklungssagenden *Millennium Development Goals* (MDGs) und *Education for All* (EFA). Im Rahmen des CDF und der PRSPs wurden im Bildungsbereich zahlreiche Sektorbudgethilfen eingeführt, indem verschiedene bilaterale Geber ihre Mittel zur Unterstützung eines nationalen Bildungsplans bündelten. Darüber hinaus verschob sich die Akteursstruktur hin zu mehr Einfluss für Multistakeholder-Akteure.

Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob sich das Konzept der globalen Bildungspartnerschaft bislang als hilfreich erwiesen hat, um die in Kapitel 2 erwähnten strukturellen globalen Veränderungen auf den Weg zu bringen, oder vielmehr unterschiedliche Akteursinteressen die globalen Bildungspartnerschaften mehr in den Bereich von Absichtserklärungen rücken.

3.1. Eine globale Bildungspartnerschaft reicht nicht für alle Interessen

Während man sich in der internationalen Bildungscommunity damit rühmte, mit der *Global Partnership for Education* (GPE) die erste wahre globale Partnerschaft geschaffen zu haben, zeigt der Aufstieg weiterer Bildungspartnerschaften in den letzten Jahren, dass es offenbar doch nicht gelungen ist, alle wesentlichen Akteure in GPE unter einen Hut zu bringen.

Schon im Vorfeld der Pariser Erklärung war im Bildungssektor 2002 die Education for All Fast Track Initiative (EFA FTI) gegründet worden, um reformwillige Entwicklungsländer bei der Erreichung des Bildungsziels universelle Primarschulbildung (das damalige MDG 2 und EFA-Ziel 2) zu unterstützen. FTI war ursprünglich eine Partnerschaft zwischen der Weltbank und einigen multi- sowie bilateralen Gebern, die durch Bereitstellung von technischer Hilfe und zusätzlichen finanziellen Ressourcen Bildungsreformen in Entwicklungsländern beschleunigten wollten. 2011 wurde FTI in Global Partnership for Education (GPE) umbenannt und die Mitgliedschaft erweitert. Zunächst öffneten sich die Türen für Regierungsvertreter der Partnerländer im Globalen Süden, des Weiteren wurden internationale zivilgesellschaftliche Organisationen wie der Gewerkschaftsverband Education International (EI) und die Advocacy-Organisation Global Campaign for Education (GCE) ebenso wie private Unternehmen und Stiftungen aufgenommen.

GPE ist heute in rund sechzig Entwicklungsländern aktiv. Ziel ist es, analog zum Sustainable Development Goal 4¹, die Beteiligung an qualitativ hochwertiger Bildung maßgeblich zu erhöhen. Dazu sollen die Bildungssysteme der Entwicklungsländer gestärkt werden (GPE 2018a). GPE legt seine Schwerpunkte u.a. auf fragile Staaten, die Förderung von Bildungszugang für Mädchen, Kinder mit Behinderungen und solche, die nicht zur Schule gehen, sowie auf die Verbesserung von Lehr- und Lernprozessen².

Die Schwerpunktsetzung auf die ärmsten Länder und insbesondere der Fokus auf fragile Staaten ist insofern bemerkenswert, als ursprünglich good governance ein maßgebliches Finanzierungskriterium für GPE war. Aus diesem policy shift kann durchaus ein nicht unbedeutendes Maß an Einfluss der zivilgesellschaftlichen Organisationen innerhalb von GPE herausgelesen werden, die sich für die Priorisierung von fragilen Staaten eingesetzt hatten (Menashy/Dryden-Petersen 2015). Demgegenüber scheinen die Vertreter der Privatwirtschaft weniger politisches Gewicht innerhalb von GPE zu haben. Sie zeigen aber auch deutlich weniger Interesse an der aktiven Mitgestaltung von GPE (ebda.).

Im Kontext der Verabschiedung der Sustainable Development Goals (SDGs) 2015 wurde die *International Commission on Financing Global Education Opportunity* (the „Education Commission“)³ ins Leben gerufen. Im Vorfeld der UNO-Generalversammlung im September 2015 hatte neben der Entwicklungsfinanzierungskonferenz in Addis Abeba eine ähnliche Veranstaltung zu Bildungsfinanzierung im Juli 2015 in Oslo stattgefunden. Eines ihrer Ergebnisse war, dass es zur Erreichung des SDG-Bildungsziels spezifischer finanzieller Anstrengungen be-

¹ Siehe <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg4>

² Siehe www.globalpartnership.org

³ <http://educationcommission.org>

dürfen werde. Mit der Aufgabe, entsprechende Mittel zu lukrieren, wurde die Education Commission betraut (Norwegian Ministry of Foreign Affairs 2015), die sich aus hochrangigen PolitikerInnen sowie VertreterInnen der Privatwirtschaft und Wissenschaft zusammensetzt.

Die Education Commission veröffentlichte 2016 einen umfassenden Bericht mit dem Titel „The Learning Generation: Investing in education for a changing world“ (The International Commission on Financing Global Education Opportunity (2016), dessen wesentliche Empfehlung die Schaffung einer neuen Finanzstruktur ist. Diese International Finance Facility for Education (IFFED) soll neue nationale Finanzmittel für Bildung mobilisieren, mehr internationale ODA-Zuwendungen für Bildung lukrieren und ein neues Finanzinstrument zur Vervielfachung der ODA-Mittel entwickeln (The Education Commission, n.d., b). IFFED ist für Länder mittleren Einkommens (low middle income countries) konzipiert, die nicht mehr die Anforderungen für Förderungen oder günstige Kredite erfüllen, aber auch nicht über ein ausreichendes nationales Steueraufkommen verfügen, um ihre expandierenden Bildungssysteme zu finanzieren. IFFED soll diese Finanzierungslücke vor allem über günstigere Kreditmöglichkeiten multilateraler Entwicklungsbanken füllen (ebda.).

Hintergrund dieser Überlegungen sind die zur Erreichung der internationalen Bildungsziele nötigen immens hohen Summen. Die UNESCO geht von einem jährlich zur Erreichung des SDG 4 fehlenden Finanzvolumen von 39 Mrd. US\$ aus (UNESCO 2017). Die Education Commission spricht davon, dass die jährlichen Bildungsausgaben im Globalen Süden (alle Länder unteren und mittleren Einkommens) bis 2030 von derzeit 1,2 Billionen US\$ jährlich auf 3 Billionen US\$ ansteigen müssten (The International Commission on Financing Global Education Opportunity 2016: 21).

Eine weitere Initiative der Education Commission, in Zusammenarbeit mit der Global Steering Group for Impact Investment, ist der *Education Outcomes Fund* (EOF), der auf Afrika und den Nahen Osten fokussiert. Ziel des EOF ist die Mobilisierung von Finanzmitteln sowohl aus öffentlichen wie auch privaten Quellen und deren Verknüpfung mit messbaren Resultaten. Um das zu erreichen, sollen private Investoren finanzielle Erträge erhalten, sofern die definierten Lernziele erreicht wurden⁴.

Beide Initiativen der Education Commission, IFFED und EOF, sind Mitte 2019 noch nicht operativ.

Die dritte globale Partnerschaft im Bildungssektor ist der *Education Cannot Wait Fund* (ECW)⁵. ECW wurde im Zuge des World Humanitarian Summit 2016 gegründet und ist spezifisch auf die Bildungsbedürfnisse von Menschen auf der Flucht oder in Krisensituationen ausgerichtet. Ein wesentliches Motiv für die Gründung des ECWs war es, private Finanzflüsse für Bildungsförderung in Krisensituationen besser kanalisieren zu können (Menashy/Zakharia 2017: 15f.). Tatsächlich soll die *Global Business Coalition for Education* (GBCE)⁶ eine der treibenden Kräfte hinter der Gründung des ECW gewesen sein (Menashy et al. 2019: 38f.).

GBCE wurde 2012 gegründet. Sie versteht sich als eine Dachorganisation von im Bildungssektor tätigen privaten Unternehmen, mit dem Ziel, diesen eine einheitliche Stimme zu geben. GBCE sieht sich als Forum für die Privatwirtschaft, um zur Qualitätsverbesserung des Bildungsangebots im Globalen Süden, insbesondere in Krisenregionen, beizutragen und die eigene Rolle darin zu stärken (Menashy et al. 2019: 32). Es sind jedoch nicht nur humanitäre Beweggründe, die als Erklärung für dieses Engagement herangezogen werden. GBCE weist auch darauf hin, dass Investitionen in den Bildungssektor profitabel seien und die Entwicklung

⁴ <https://www.educationoutcomesfund.org/>

⁵ <http://www.educationcannotwait.org/>

⁶ <https://gbc-education.org/>

von gut qualifizierten Arbeitskräften in den emerging markets im Süden im Eigeninteresse der Unternehmen liege (ebda.: 33).

Mit dem spezifischen Ziel, ausreichend qualitativ hochwertiges Lernmaterial für die unteren Bildungsstufen verfügbar zu machen, wurde die *Global Book Alliance (GBA)*⁷, ein Netzwerk verschiedener bi- und multilateraler Geberorganisationen und internationaler NGOs, gegründet. In Anlehnung an Erfahrungen aus dem Gesundheitssektor soll dieses Ziel durch die Schaffung eines nachhaltigen und transparenten Marktes für Lernmaterial erreicht werden.

3.2. Der Privatsektor – vom Zaungast zum politischen Akteur

Die drei parallelen Multistakeholder-Partnerschaften mit ihren vielfachen Initiativen werden von den handelnden Akteuren zwar als komplementär zueinander beschrieben. So würde GPE auf Länder niedrigen Einkommens, die Education Commission bzw. der IFFED auf Länder mittleren Einkommens und der ECW auf Flüchtlinge fokussieren (The Education Commission n.d., b). Es gibt aber auch zahlreiche Kritik an dieser Verdreifachung, die als ineffizient, teuer und dem Partnerschaftsgedanken widersprechend beschrieben wird. Alle drei Organisationen würden in der Praxis um die knappen Mittel im Bildungssektor konkurrieren. Stattdessen wäre es besser, die spezifischen Schwerpunkte der Education Commission und des ECW in GPE zu integrieren und diese mit entsprechenden Mitteln auszustatten (Ron Balsera et al. 2018; GPE 2018; European Parliament 2018; McGrath 2019).

Die Vervielfachung der globalen Bildungspartnerschaften ist auch ein Ausdruck davon, dass der Einfluss des Privatsektors im globalen Bildungsgeschehen beträchtlich zugenommen hat. In Anbetracht der knappen und zudem sinkenden ODA-Mittel für Bildung erwartete man sich von der Integration des Privatsektors eine deutliche Erhöhung der Finanzflüsse. Pate für diese Idee stand der Gesundheitssektor, wo große Stiftungen und Unternehmen in den letzten beiden Jahrzehnten zu führenden Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit aufgestiegen waren und den Sektor mit hohen Summen unterstützt hatten. Man hoffte, eine ähnliche Dynamik auch im Bildungssektor erreichen zu können (Menashy 2016).

Diese Hoffnung erfüllte sich jedoch nicht. Das Engagement des Privatsektors innerhalb von GPE blieb unter den Erwartungen. Menashy (2016) erklärt das einerseits damit, dass es nicht gelungen war, die unterschiedlichen Ansätze und Interessen zwischen privaten Stiftungen und privaten Unternehmen innerhalb von GPE zu überbrücken. Andererseits ist auch das Interesse von Unternehmen, in Bildung in Entwicklungsländern zu investieren, grundsätzlich geringer als im Gesundheitssektor. Investitionen in Bildungssysteme sind komplexer, gebündelte Finanzflüsse für die Unternehmen schlecht kontrollierbar und die Ergebnisse wenig nachvollziehbar bzw. erst nach einigen Jahren sichtbar (ebda.: 112).

Die Vermutung liegt jedoch auch nahe, dass GPE aufgrund der breiteren Governance-Struktur, des Einflusses der Zivilgesellschaft und des Prinzips, nicht einzelne Maßnahmen, sondern umfassende Bildungspläne von Regierungen in Entwicklungsländern zu unterstützen, privaten Unternehmungen nicht als geeignetes Vehikel erscheint. Darauf deutet die gewichtige Rolle des Privatsektors und von GBCE auf dem Humanitarian Summit 2016 hin, die maßgeblich für die Gründung des ECW war (Menashy et al. 2019). Neben humanitärem Engagement sehen WissenschaftlerInnen die Gründe für das präferenzielle Interesse des Privatsektors für Bildung in Notsituationen auch in Geschäftsinteressen. Das Engagement in Krisengebieten kann mittel- bis langfristig neue Märkte eröffnen und die Sichtbarkeit der Unternehmen in den Prozessen der Krisenbewältigung stärkt die „brand loyalty“ unter der Bevölkerung (Menashy/Zakharia 2017).

⁷ <http://globalbookalliance.org>

Insgesamt sind Unternehmen und Stiftungen in den letzten Jahren zu einflussreichen Akteuren im internationalen Bildungssektor aufgestiegen, die nicht nur zusätzliche Mittel mobilisieren, sondern auch normative und Policy-Diskurse beeinflussen. Diese Veränderungen werden u.a. mit dem Begriff „Philanthrokapitalismus“ beschrieben (McGoey 2012). Philanthropische Handlungen sollen zunehmend Geschäftsaktivitäten entsprechen, kosteneffizient, impaktorientiert und profitabel sein. Dadurch verschmelzen Geschäftsinteressen tendenziell mit karitativen Zielen. Individuelle Philanthropen erhalten hohe Sichtbarkeit, Legitimität und politischen Einfluss (ebda.).

In der öffentlichen Wahrnehmung setzt sich zunehmend eine „shared value“-Konzeption durch: Unternehmensaktivitäten für soziale Zwecke wären ein neuer Weg wirtschaftlichen Erfolg zu erzielen. Die Verschmelzung von profitorientierten und sozial orientierten Aktivitäten würde zu einer win-win-Situation führen. Kritische Stimmen sehen darin eine riskante Reduktion komplexer gesellschaftlicher Herausforderungen auf pragmatisch lösbare Probleme, die Fragen systemischer Ungleichheiten unberührt lassen. Zudem hilft die „shared value“-Ideologie dabei, die unter demokratischen Gesichtspunkten fragwürdige politische Einflussnahme des Privatsektors als legitim und für alle wünschenswert erscheinen zu lassen (Menashy et al. 2019: 31).

Kritik wird in diesem Zusammenhang auch an den Empfehlungen der Bildungspartnerschaften hinsichtlich der Mobilisierung von Finanzmitteln geübt. Einerseits geht den Kritikern die Aufforderung an Geberorganisationen, ihre ODA zu erhöhen, nicht weit genug. Die Education Commission etwa spricht von 0,5% anstelle des seit vielen Jahren international geltenden 0,7% des BNE-Ziels (Ron Balsera et al. 2018; McGrath 2019). Andererseits, und das ist der zentrale Punkt, lassen die globalen Bildungspartnerschaften das finanzielle Potenzial eines veränderten globalen Steuerregimes unerwähnt. In einem Hintergrundbericht für die Education Commission, den diese jedoch nicht berücksichtigt, schätzen Cobham und Klees (2016) den Einnahmenverlust aufgrund steuerlicher Manipulationen von multinationalen Konzernen auf 600 Mrd US\$ pro Jahr. Einkommenssteuerverluste durch nicht deklarierte Vermögen beziffern sie mit 200 Mrd US\$ jährlich. Diese Zahlen finden in den Publikationen der globalen Bildungspartnerschaften keine Erwähnung. Sie enthalten auch keine Aufforderungen an transnationale Unternehmen, in Entwicklungsländern entsprechende Steuern zu zahlen, ebenso wenig wie Vorschläge für ein gerechteres globales Steuersystem (Archer 2018; Klees 2017; McGrath 2019). Vor diesem Hintergrund wirkt es ein wenig paradox, wenn die globalen Bildungspartnerschaften um Zuwendungen von Philanthropen und privaten Unternehmen werben, deren steuerliche Inaktivität in Entwicklungsländern jedoch unerwähnt lassen.

Auf bildungspolitischer Ebene stellt McGrath (2019: 208f.) eine bedenkliche programmatische Verkürzung bei den globalen Bildungspartnerschaften fest, wobei er seine Kritik auf die Education Commission fokussiert. Obwohl für GPE und die Education Commission die SDGs den inhaltlichen Rahmen bilden, geht die konzeptionelle Breite des SDG 4 in der Programmatik der Education Commission verloren. Das SDG 4 wurde von der kritischen Bildungscommunity insofern als Fortschritt begrüßt, als es eine umfassende Bildungsförderung aller Bildungsebenen von der Primarschule bis zur Hochschule und beruflichen Bildung sowie aller Bildungsformen, von der formalen Schule bis hin zu nonformalen Bildungsangeboten, einfordert. Die Erkenntnis, dass Fortschritte auf einer Bildungsebene nicht ohne gleichzeitige Förderung der anderen Bildungsebenen erreicht werden können, geht der Education Commission wieder verloren. Sie fordert erneut eine Schwerpunktsetzung auf die Primarschule, wenn auch um die Ebene der frühkindlichen Bildung erweitert. Insgesamt bezieht sie sich stark auf Konzepte der Humankapitaltheorie, von denen der breitere Ansatz des SDG4 zumindest ein Stück weit abgerückt war.

4. Abschließende Bemerkungen

Das Konzept einer globalen Partnerschaft wird in der Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit seit vielen Jahren in unterschiedlichen Zusammenhängen bemüht. Kaum jedoch ist eine globale Partnerschaft den eigenen Ansprüchen gerecht geworden und hat tatsächlich ihre Ziele erreicht. Globale Partnerschaften stellen als Bestandteil des globalen Entwicklungsnarratives eine unverbindliche Projektion mit hohen ethischen Ansprüchen für die Gestaltung der Nord-Süd Beziehungen zur Verfügung, deren konkrete Umsetzung vorwiegend durch realpolitische Interessen anderer politischer Akteure konterkariert wird. Globale Partnerschaften sind kein Staatsziel, auf das alle anderen Politikbereiche kohärent ausgerichtet werden. Die Umsetzung der Konzepte der globalen Partnerschaften geht daher mit der konkreten Stärkung von Global Governance auf UN-Ebene Hand in Hand.

Ein exemplarischer Blick auf den Bildungssektor, in dem schon relativ früh globale Partnerschaften entstanden, zeigt die konkreten Schwierigkeiten. Es gelang nicht, alle maßgeblichen Akteure, von multi- und bilateralen Gebern, über die Regierungen der Partnerländer, die Zivilgesellschaft und den Privatsektor, in einer einzigen Partnerschaft zu vereinen. Vielmehr verweist das Entstehen paralleler Strukturen darauf, dass unterschiedliche Akteure, v.a. der Privatsektor, ihre Interessen offenbar in eigenen globalen Partnerschaften gewahrt wissen möchten.

Die SDGs bringen auf der konzeptionellen Ebene potenziell einen Paradigmenwechsel mit sich, der erstmals eine breite Sicht auf globale Zusammenhänge über nationale und Nord-Süd-Perspektiven sowie über einzelne Sektoren hinaus, ermöglicht und anregt. Damit rückt auf Ebene der Lösungsansätze die EZA in den Hintergrund und es wird deutlich, dass nur umfassende Veränderungen struktureller Natur auf die globalen Herausforderungen Antwort geben können. Ob dieses Potenzial auch ausgeschöpft wird und somit eine tatsächliche globale Partnerschaft entstehen kann, ist noch nicht abzusehen.

Das Beispiel Bildungssektor lässt zweifeln. Die verschiedenen globalen Bildungspartnerschaften üben sich, wie bisher, vor allem in Symptombekämpfung. Aufgabe einer echten globalen Partnerschaft wäre es, die Grundlagen für nachhaltige und gerechte Bildungssysteme auf nationaler Ebene zu schaffen. Dazu wäre zunächst eine Veränderung des globalen Steuerregimes notwendig, um den Ländern des Globalen Südens die notwendige finanzielle Basis zu ermöglichen. Dieses strukturelle Ziel fehlt jedoch in den Agenden der globalen Bildungspartnerschaften, die sich, ganz in bewährter Tradition, lieber um mehr Entwicklungshilfe oder Direktinvestitionen bemühen.

Es bleibt zu hoffen, dass das Potenzial der SDGs für einen Paradigmenwechsel nicht ungenutzt verstreicht, sondern im Bemühen der unterschiedlichen Akteure um gemeinsame Antworten auf die globalen Herausforderungen tatsächlich globale Partnerschaften entstehen werden, welche die von den SDGs geforderte globale sozial-ökologische Transformation vor allfällige Eigeninteressen der beteiligten Akteure stellt.

Literaturverzeichnis

- Archer, David (2018): What next for the Global Partnership for Education after a transformative replenishment. <https://gemreportunesco.wordpress.com/2018/02/09/what-next-for-the-global-partnership-for-education-after-a-transformative-replenishment/> (14.06.2019).
- Cobham, A./Klees, S. (2016): "Global Taxation: Financing Education and the Other SDGs." Background Paper for the Education Commission. <http://report.educationcommission.org/re-sources/> (14.06.2019).
- European Parliament (2018): EU development assistance in the field of education. European Parliament resolution of 13 November 2018 on EU development assistance in the field of education (2018/2081(INI)).
- GPE – Global Partnership for Education (2018a): GPE 2020. Improving learning and equity through stronger education systems. Washington D.C.
- GPE – Global Campaign for Education (2018b): GCE Board Response to the Education Commission on the International Finance Facility for Education (IFFED) Principles Paper. 6th May 2018
- Klees, Steven J. (2017): Will We Achieve Education for All and the Education Sustainable Development Goal? Book Essay Review. In: Comparative Education Review, 61(2), 425-440.
- McGoey, L. (2012): Philanthrocapitalism and its critics. In: Poetics, 40, 185-199.
- McGrath, S. (2019): Education and Development. London/New York.
- Menashy, Francine (2016): Understanding the roles of non-state actors in global governance: evidence from the Global Partnership for Education. In: Journal of Education Policy, 31(1), 98-118.
- Menashy, Francine/Dryden-Peterson, Sara (2015): The Global Partnership for Education's evolving support to fragile and conflict-affected states. In: International Journal of Educational Development, 44, 82-94.
- Menashy, Francine/Zakharia, Zeena (2017): Investing in the crisis. Private participation in the education of Syrian refugees. Education International Research.
- Menashy, Francine/Zakharia, Zeena/Gowda, Sheetal (2019): The Business Sector in Global Education Reform. The Case of the Global Business Coalition for Education. In: Saltman, Kenneth/Means, Alexander (Hg.): The Wiley Handbook of Global Educational Reform. Wiley, 27-45.
- Moyo, Dambisa (2009): Dead aid: why aid is not working and how there is another way for Africa. London.
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2015): Chair's Statement. The Oslo Declaration. Education for Development Conference. Oslo 6-7 July 2015.
- OECD (2019): Development aid drops in 2018, especially to neediest countries, Press Release 10. April 2019. <http://www.oecd.org/newsroom/development-aid-drops-in-2018-especially-to-neediest-countries.htm> (14.06.2019).
- OECD (2011): Busan Partnership for Effective Development Co-operation. <https://www.oecd.org/development/effectiveness/busanpartnership.htm> (14.06.2019).
- Ron Balsera, Maria/Klees, Steven J./Archer, David (2018): Financing education: why should tax justice be part of the solution. Compare: A Journal of Comparative and International Education, 48:1, 147-162, DOI: 10.1080/03057925.2017.1394743.

Shikwati, James (2019): Die ausländische Hilfe besetzt den Raum, der eigentlich von afrikanischen Denkern oder Politikern besetzt sein sollte. In: NZZ, 13.6.2019.

<https://www.nzz.ch/feuilleton/james-shikwati-kritisiert-im-interview-die-entwicklungshilfe-id.1488221> (14.6.2019).

Shikwati, James (2006): Fehlentwicklungshilfe. In: Internationale Politik, 4, 6-15.

<https://zeitschrift-ip.dgap.org/de/ip-die-zeitschrift/archiv/jahrgang-2006/april/fehlerentwicklungshilfe> (14.06.2019).

The Education Commission (n.d., a): The International Finance Facility for Education.

https://educationcommission.org/wp-content/uploads/2018/05/EC_IFFEd_Prospectus-1.pdf (14.6.2019).

The Education Commission (n.d., b): Action Plan for the International Finance Facility for Education. https://educationcommission.org/wp-content/uploads/2018/10/EC_IFFEd_Prospectus_Update.pdf (14.6.2019).

The International Commission on Financing Global Education Opportunity (2016): The Learning Generation. Investing in Education for a Changing World.

UNESCO (2017): Accountability in Education. Meeting our Commitments. Global Education Monitoring Report 2017/18.

Wolfensohn, James D (1999): A Proposal for a Comprehensive Development Framework.

http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/0_CO-87.HTM (14.06.2019).

AutorInnen

Margarita Langthaler ist Philologin und Politikwissenschaftlerin mit den Forschungsschwerpunkten Bildungsstrategien in der Entwicklungszusammenarbeit, Berufsbildung im Entwicklungskontext sowie Bildungspolitik in Entwicklungsländern. Sie ist seit August 2003 in der ÖFSE tätig.

Michael Obrovsky (Stellvertretender Leiter der ÖFSE) ist Kommunikationswissenschaftler und seit 1984 in der ÖFSE tätig. Schwerpunkte seiner Arbeit sind vor allem Fragen der österreichischen und internationalen Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungsfinanzierung. Seit 1994 ist Michael Obrovsky als Lehrbeauftragter an der Universität Wien sowie seit 2011 an der Donauuniversität Krems tätig. Er ist Mitglied in verschiedenen Gremien entwicklungspolitischer Einrichtungen.