

Multi-Akteurs-Partnerschaften im Rahmen der Agenda 2030

Eine praxisorientierte Analyse von Potentialen,
Herausforderungen und Erfolgsfaktoren



Im Auftrag des



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

Herausgegeben von:

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Herausgeber

Partnerschaften 2030
c/o Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Sitz der Gesellschaft
Bonn und Eschborn
Friedrich-Ebert-Allee 36
53113 Bonn

Internet: www.partnerschaften2030.de
E-Mail: info@partnerschaften2030.de

Autoren

Katja Treichel, Anne Höh, Sven Biermann und Peter Conze,
HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH

Design

Katrin Straßburger, W4 Büro für Gestaltung, Frankfurt

URL-Verweise

Für Inhalte externer Seiten, auf die hier verwiesen wird,
ist stets der jeweilige Anbieter verantwortlich. Die GIZ
distanziert sich ausdrücklich von diesen Inhalten.

Die GIZ ist für den Inhalt der vorliegenden Publikation
verantwortlich.

Bonn, 2016



HUMBOLDT-VIADRINA
Governance Platform

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
1. Einleitung	5
2. Zielsetzung, Methodik und Aufbau	7
3. Definitionen, Einordnung und Typologisierung von MAP	9
3.1. Definitionen und Einordnung	9
Gemeinwohlorientierung	11
Unterschiedliche Akteurs-Gruppen	11
Gleichberechtigte Teilhabe	12
Freiwilligkeit	13
Institutionalisierung und Formalisierung	13
Langfristigkeit	13
3.2. Typologisierung	13
Wissenspartnerschaften	15
Standardisierungspartnerschaften	15
Servicepartnerschaften	15
4. Potentiale und Herausforderungen von MAP	16
4.1. Potentiale	16
4.2. Herausforderungen	17
5. Erfolgsfaktoren von MAP	20
5.1. Bewertungsperspektiven	20
5.2. Übersicht Erfolgsfaktoren	21
5.3. Kontext	21
Meta-Governance	21
Politischer und sozialer Kontext	22
5.4. Fundierung	23
Problemstruktur & Zielsetzung	23
Akteure	24
Initiator	26
5.5. Interne Governance	27
Deliberation und Entscheidungsverfahren	27
Institutionalisierung und Formalisierung	29
Finanzierung	30
Internes und externes Monitoring	31
6. Aktuelle MAP-Landschaft und zukünftige Anwendungsmöglichkeiten	33
6.1. Analyse der aktuellen MAP-Landschaft mit deutscher Beteiligung	33
6.2. Zukünftige Anwendungsmöglichkeiten	35
7. Zusammenfassung und Anregungen für das weitere Vorgehen	37
Literaturverzeichnis	40
Annex: Unterschiedliche Merkmale der Akteurs-Gruppen	42

Abkürzungsverzeichnis

BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
D-EITI	Extractive Industries Transparency Initiative Deutschland
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HVGP	HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform
MAP	Multi-Akteurs-Partnerschaft(en)
NRO	Nichtregierungsorganisation
PPP	Öffentlich-Private Partnerschaften
REN21	Renewable Energy Policy for the 21st Century
SDGs	Nachhaltige Entwicklungsziele
SDSN	Sustainable Development Solutions Network



1.

Einleitung

Mit dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002 sind Multi-Akteurs-Partnerschaften (MAP) zu einem neuen Paradigma im internationalen Governance-Diskurs geworden. Befürworter sehen sie als effektives und innovatives Instrument zur Lösung globaler gesellschaftlicher Herausforderungen. In ihren Augen kreieren MAP Win-Win-Situationen, weil sie das Potential haben, diverse Akteurs-Gruppen und deren Ressourcen und Kompetenzen zusammenzubringen. So können Herausforderungen adressiert werden, die ein Akteur allein nicht lösen kann. Durch die Zusammenarbeit und den Einbezug verschiedener Akteure fördern sie die Problemlösungskapazitäten und die Legitimität nationaler und transnationaler Governance. Skeptiker wiederum zweifeln an ihrem Leistungspotential und betonen eher die Risiken, die mit ihrer Etablierung einhergehen könnten. Sie kritisieren, dass Multi-Akteurs-Partnerschaften vor allem Unternehmensinteressen befördern und demokratische Prozesse aushebeln würden. Sie haben Zweifel, ob die Interessen transnationaler Unternehmen große Schnittmengen mit den Bedarfen von Entwicklungsländern haben. Entsprechend vermuten sie, dass MAP-Prozesse Gelder und Kapazitäten von staatlichen und zentral koordinierten Projekten weglenken. Somit trügen sie nur zu einer weiteren Vertiefung der Nord-Süd-Kluft bei (Schäferhof et al. 2007, 9).

In der Zusammenschau von Analysen und Literatur zu bestehenden MAP wird dieser Gegensatz nicht aufgehoben: weder unterstützen noch verwerfen sie die These, dass MAP ein neuer Weg zur Lösung von komplexen gesellschaftlichen Probleme sind. Vielmehr geht es darum, herauszufinden, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen MAP einen effektiven und erfolgreichen Beitrag leisten können. Fest steht, dass sich die Welt in den letzten Jahrzehnten auf unterschiedlichen Ebenen zunehmend vernetzt hat, die Komplexität globaler Aufgaben gewachsen ist und einzelne Akteure an die Grenzen ihres eigenen Handlungsspielraums stoßen. Um wirkungsvolle und langfristige Veränderungen in Gang

zu setzen, müssen komplexe Themenbereiche ganzheitlich umgestaltet werden. In diesem Zusammenhang wird zunehmend anerkannt, dass systemische Ansätze erforderlich sind und unzusammenhängende Interventionen verschiedenster Akteure ohne Verständigungs- und Koordinierungsprozesse nicht ausreichen. Komplexe Systemänderungen benötigen die Kraft und Überzeugung vieler Akteure, die in „kollektiven Maßnahmen“ gebündelt mehr bewirken können als unkoordinierte Alleingänge.

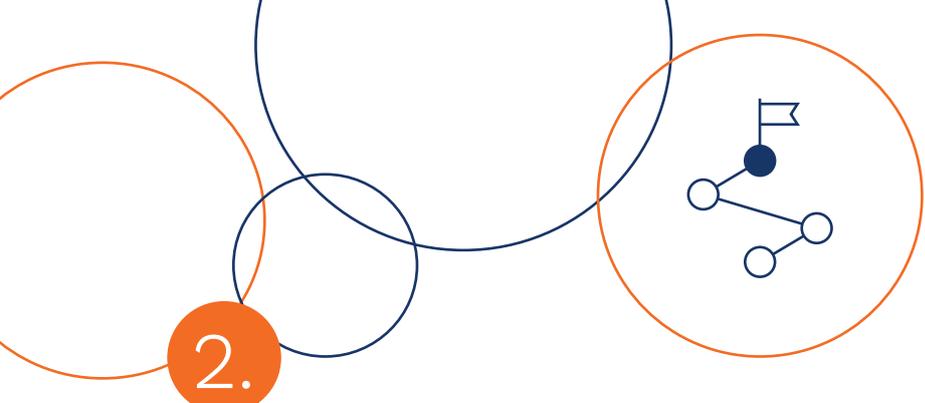
Auch die Vereinten Nationen weisen mit der Verabschiedung der Agenda 2030 und der Verkündung der 17 nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) auf die hohe globalgesellschaftliche und interdisziplinäre Komplexität sowie den akuten Handlungsbedarf hin. Mit dem Entwicklungsziel 17 „Umsetzungsmittel stärken und die Globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung mit neuem Leben füllen“ unterstreichen sie die Bedeutung einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren als horizontales Entwicklungsziel. Demnach können MAP die globale Partnerschaft für nachhaltige Entwicklung ergänzen, indem sie Wissen, Expertise, Technologien und finanzielle Ressourcen mobilisieren und teilen, insbesondere für das Erreichen der Entwicklungsziele in den ärmsten Ländern. MAP sind jedoch kein Selbstzweck, vielmehr stehen die Themen im Vordergrund. In diesem Rahmen sollten nur tragfähige Lösungen gefördert werden.

Dafür ist es wichtig, dass Potentiale und Erfolgsfaktoren für MAP identifiziert und konsequent realisiert sowie Herausforderungen aktiv adressiert werden. Dies kann jedoch nur erfolgen, wenn MAP sich von anderen Kooperationsformen abgrenzen lassen und Bedingungen umrissen werden, unter denen sie (verstärkt) zur Anwendung kommen sollten. Mangels eines einheitlichen Verständnisses und einer zu beobachtenden inflationären Nutzung dieses Begriffes als „Sammelbecken“ unterschiedlichster Partizipationsformen ist das jedoch nicht einfach. So sind

derzeit bspw. auf der Online Plattform „Partnerships for SDGs“ der Vereinten Nationen 2.161 Partnerschaften¹ registriert, die sich für 17 Entwicklungsziele einsetzen. Doch so vielfältig deren Unterziele und Maßnahmen sind, genauso unterschiedlich sind ihre partnerschaftlichen und institutionellen Ausprägungen, weil es keine Kriterien gibt, welche Arten von Partnerschaften sich dort registrieren dürfen.

Der deutsche Entwicklungsminister Gerd Müller hat im Vorlauf zum Entwicklungsjahr 2015 und der Agenda 2030 einen nationalen Prozess zur Zukunftscharta initiiert. In einem offenen Onlinedialog konnten u.a. Bürgerinnen und Bürger Vorschläge für eine gerechtere und nachhaltigere Welt einbringen. Als eines von acht Handlungsfeldern für Deutschland wurde dabei die Entwicklung von MAP für die Umsetzung der „neuen globalen Partnerschaft“ identifiziert. Die Charta verweist auf die bisher „gemischten Erfolge“ der diversen bestehenden Partnerschaften und formuliert den klaren Auftrag, Kriterien für die Entwicklung und Umsetzung von Partnerschaften zu erarbeiten, die als Orientierungsrahmen für existierende und neue Allianzen dienen können. Der Anspruch der deutschen Politik ist dabei, eine neue Generation zielführender Multi-Akteurs-Partnerschaften zu entwickeln. Diese Studie leistet durch die praxisnahe Darstellung einen Beitrag.

¹ Stand 03.12.2016 auf <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships>



2.

Zielsetzung, Methodik und Aufbau

Das **Ziel** dieser Studie besteht darin, einen praxisorientierten Überblick über die Herausforderungen, Potentiale und Erfolgsfaktoren von MAP unter besonderer Berücksichtigung der deutschen MAP-Landschaft zu geben. Die **Zielgruppe** sind Vertreterinnen und Vertreter der Akteurs-Gruppen, die bereits in einer MAP aktiv sind oder aktiv werden möchten. Ebenso richtet sie sich an Institutionen, die MAP finanziell oder im Rahmen von Weiterbildungen und Beratungen unterstützen möchten.

Die **Methodik** der Studie umfasst neben einer Literatur- und Internetrecherche zu allgemeinen und spezifischen Gesichtspunkten von MAP auch die nähere Betrachtung von zehn bestehenden Partnerschaften. Die in der Studie verwendete Definition trifft weitestgehend, jedoch nicht in jedem Punkt auf diese Partnerschaften zu; letzteres auch, um das Spektrum von Partnerschaftskonstellationen aufzuzeigen. Die Auswahl dieser MAP erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber unter besonderer Berücksichtigung von MAP mit deutscher Beteiligung und in Unterscheidung nach Hauptaktivitäten der MAP – diese sollten möglichst ausgewogen in den Kategorien Wissen, Service und Standardisierung angesiedelt sein (siehe Kapitel 3). Demnach wurden folgende MAP ausgewählt:

- Allianz für Integrität
- Bündnis für nachhaltige Textilien
- Extractive Industries Transparency Initiative Deutschland
- Forum Nachhaltiger Kakao
- GAVI – Global Alliance for Vaccines and Immunization
- German Water Partnership
- Globale Allianz für Handelserleichterungen

- Global Coffee Platform
- Global Water Partnership
- REN21 - Renewable Energy Policy for the 21st Century

Es wurden zehn ca. einstündige, semi-strukturierte Interviews mit Vertreterinnen oder Vertretern dieser MAP zu den Zielsetzungen, Erwartungen, Entscheidungsprozessen, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren durchgeführt.² Die Interviewpartnerinnen und -partner kamen aus verschiedenen Akteurs-Gruppen (Politik & Staat, Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft, Wissenschaft) sowie verschiedenen Gremien der MAP (Sekretariat, Entscheidungs- und beratende Gremien). Im Vordergrund der Interviews standen die Praxiserfahrungen der Umsetzerinnen und Umsetzer, um theoretische Erkenntnisse zu bestätigen, zu widerlegen und/oder zu detaillieren.³ Da die Zusammenarbeit in den MAP zumeist sehr sensible Kommunikation beinhaltet, bleiben die Interviewpartnerinnen und -partner anonym.⁴

Der Aufbau der Studie beginnt in Kapitel 3 mit der Herleitung einer praxistauglichen Definition und Einordnung von MAP: Was zeichnet sie aus? Wie unterscheiden sie sich von anderen Kooperationen?

2 Eine Definition zur praxisorientierten Abgrenzung von MAP wurde erst im Laufe der Studie entwickelt, sodass drei der genannten Initiativen nicht unter das engere Verständnis von MAP fallen: die German Water Partnership, die Allianz für Handelserleichterungen und die Global Coffee Platform. Nichtsdestotrotz erbrachten die Interviews mit diesen Initiativen wichtige Erkenntnisse zur Abgrenzung von MAP und die Auswahl wurde beibehalten mit der Einschränkung, dass einige Aspekte nur begrenzt auf diese Initiativen anwendbar sind.

3 Die Interviewergebnisse legen keinen Anspruch auf Repräsentativität, sondern bilden lediglich ein Ausschnitt der Erfahrungen ab.

4 Aus Gründen der Lesbarkeit und um die Anonymität der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner zu wahren, wird für die Praxiserfahrungen aus den Interviews die männliche Sprachform verwendet, unabhängig davon ob die Aussagen von männlichen oder weiblichen Befragten stammen.

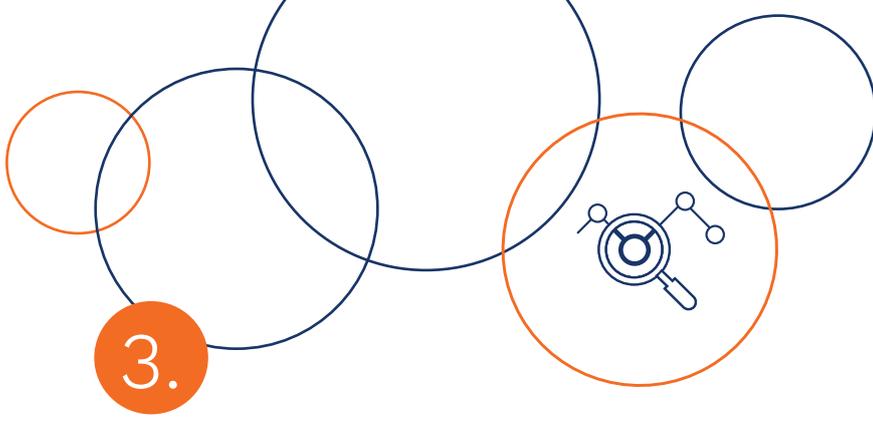
Anschließend werden entlang einer Typologisierung unterschiedliche Ausprägungen von MAP voneinander abgegrenzt.

Kapitel 4 stellt allgemein die Potentiale sowie Herausforderungen von MAP sowohl auf Basis einschlägiger Literatur als auch praxisbezogen durch Erfahrungswerte der Interviews dar.

Kapitel 5 geht ausführlicher auf die Potentiale und Herausforderungen von MAP ein und erörtert unter Berücksichtigung verschiedener Bewertungsansätze Erfolgsfaktoren von MAP. Dabei wird insbesondere auf den Kontext, die Ziele und Partner der MAP sowie Governance-Strukturen eingegangen. Hier stehen ebenfalls die Erfahrungswerte aus der Praxis im Vordergrund.

Kapitel 6 gibt einen Überblick über bereits existierende MAP mit deutscher Beteiligung und zeigt Lernerfahrungen auf, bei welchen Themen und unter welchen Voraussetzungen eine MAP zukünftig ein geeignetes Lösungsinstrument darstellen kann.

Die Zusammenfassung schließt mit offenen Fragen für die weitere Diskussion um Multi-Akteurs-Partnerschaften als Instrument zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen.



3.

Definitionen, Einordnung und Typologisierung von MAP

3.1. Definitionen und Einordnung

Sowohl im wissenschaftlichen Diskurs als auch in der politischen Debatte gibt es aktuell weder einen einheitlichen Begriff noch eine einheitliche Definition, um die hybride Form der Governance zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zu beschreiben. Auch unter den befragten Umsetzern herrschte keine Einigkeit darüber, was eine Multi-Akteurs-Partnerschaft ist. Deutlich ist nur, dass es sich um mehrere Akteure handelt, die ein gemeinsames Ziel verfolgen: **Wer** dabei **wie was** konkret und **zu welchem Zweck** beitragen kann oder muss, ist (noch) unklar. Ebenfalls werden oft unterschiedliche Begriffe neben Multi-Akteurs-Partnerschaft synonym genutzt, wie z.B. Multi-Stakeholder-Initiative, sektorübergreifende Partnerschaft, Multi-Stakeholder-Prozess, Multi-Stakeholder-Netzwerk, Globale Aktionsnetzwerke oder auch Public-Private-Partnerships. So kommt es vor, dass von gleichen Kooperationsformen gesprochen wird, diese aber von verschiedenen Akteuren unterschiedlich betitelt werden, oder aber Begrifflichkeiten gleich sind, sich dahinter aber nicht vergleichbare Strukturen oder Akteure verbergen.

In der Literatur finden sich u.a. folgende Definitionen oder Beschreibungen für Multi-Akteurs-Partnerschaften:

- ...kooperative Beziehungen zwischen Regierungen, Unternehmen und non-profit Organisationen, um eine politische Funktion zu erfüllen (Linder/Rosenau 2000).
- ...Menschen und Organisationen in einer Zusammensetzung von öffentlichen, unternehmerischen und zivilgesellschaftlichen Mitgliedern, die sich in freiwilligen, wechselseitig zuträglichen, innovativen Beziehungen engagieren, um soziale Ziele durch die Kombination ihrer Ressourcen und Kompetenzen zu adressieren (Nelson/Zadek 2000).
- ...hybride Form der Governance, in der nicht-staatliche Akteure (Unternehmen und NROs) gemeinsam mit staatlichen Akteuren mit regulieren („co-govern“) und Regierungsfunktionen annehmen, die bisher in der alleinigen Befugnis von souveränen Staaten lagen (Schäferhof et al. 2007).
- ...institutionalisierte grenzüberschreitende Interaktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die darauf abzielen, kollektive Güter bereitzustellen (Pattberg/Widerberg 2016).

Diese in der Literatur gängigen Definitionen setzen unterschiedliche Schwerpunkte und sind nicht in all ihren Facetten kongruent. Teilweise sind sie normativ, denn es ist z. B. nicht zwangsläufig gegeben, dass MAP stets „wechselseitig zuträglich“ agieren wie in Nelson/Zadek 2000 formuliert wurde. Ebenfalls ist es nicht so, dass MAP grundsätzlich Funktionen übernehmen, die in den staatlichen Regulierungsbereich fallen, was in Schäferhof et al. (2007) postuliert wird. Denn im Zuge der Globalisierung sind eine Reihe von Bereichen entstanden, die bisher kaum oder gar nicht reguliert werden. An deren Stelle kommen andere Formen der Governance zum Tragen, ohne dass es unbedingt zu einer Verschiebung weg von der staatlichen Regulierungshoheit geben muss.



Praxiserfahrungen aus den Interviews: Merkmale von Multi-Akteurs-Partnerschaften

Die befragten Umsetzer nannten unterschiedliche Schwerpunkte von Kriterien, die nach ihren Erfahrungen eine MAP auszeichnen.

Mit Blick auf den Begriff **Multi-Akteur** wurde zwar einheitlich hervorgehoben, dass es sich um eine Kooperation mehrerer Akteurs-Gruppen handeln müsse, aber die Anzahl an benötigten Akteurs-Gruppen sowie die Definition und Abgrenzung der Akteurs-Gruppen wurde teilweise unterschiedlich eingeschätzt. Während die einen Befragten explizit betonten, dass der Dreiklang Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in einer MAP vertreten sein sollte, stuften andere Befragte diesen Punkt als weniger bedeutend ein. Sie hoben eher die Zielstellung einer MAP hervor und betonten, dass es wichtiger sei, die zur Lösung der Herausforderung relevanten Akteure dabei zu haben. Dies müsse nicht zwingendermaßen der Dreiklang sein.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft wurde von einem zivilgesellschaftlichen Akteur sowie einem Sekretariatsvertreter als besonderes Merkmal von MAP hervorgehoben. Dabei müsse aber, nach einem der Interviewpartner, die Unabhängigkeit der NROs gesichert sein.

Auch die Bedeutung des Begriffs der **Partnerschaft** in MAP wurde unterschiedlich akzentuiert. Es bestand Einigkeit darüber, dass eine Partnerschaft einen gewissen Grad an Institutionalisierung und Unabhängigkeit vorweisen müsse. Allerdings wurde auch angemerkt, dass die Kriterien, ab wann eine Partnerschaft als MAP verstanden wird, stark variieren würden. Teilweise seien ganz unterschiedliche Formate, von einem losen Netzwerk bis hin zu klar strukturierten Organisationsformen, darunter zu verstehen. Von einigen Befragten wurde hervorgehoben, dass es sich bei einer Partnerschaft um eine nicht-hierarchische Kooperationsform handele, in der alle Akteure die Möglichkeit haben müssen, sich aktiv einbringen zu können.

Einzelne Interviewte unterstrichen die Bedeutung eines gemeinsamen Ziels in einer MAP, welches für MAP-interne Prozesse aber auch für die Wirkung nach außen wichtig sei. Schließlich hoben einige Akteure hervor, dass in globalen MAP unbedingt auch Akteure aus Entwicklungsländern vertreten sein sollten, um den Interessen des globalen Südens eine stärkere Stimme zu geben.

Wenn auch ein Großteil der wissenschaftlichen Literatur ein ähnliches Bild von MAP zeichnet, ist sie in ihrer praktischen Zuordnung nicht eindeutig: Ist beispielsweise der Zusammenschluss von mehreren Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen eine Multi-Akteurs-Partnerschaft oder nur eine bilaterale Initiative? Zählt ein lose agierendes Netzwerk von Universitäten, Think Tanks und Nichtregierungsorganisationen zu MAP? Hier bleiben die meisten Definitionen ungenau. Dies spiegelt sich auch in den Äußerungen der Interviewpartner zu ihrem Verständnis von MAP wieder.

Im Rahmen dieser Studie wurde somit eine Definition von MAP anhand von Kernmerkmalen erarbeitet, um mehr Trennschärfe in die Debatte zu bringen. Dabei orientiert sich das Verständnis von MAP als besondere Form der Zusammenarbeit an der Definition von Stern, Kingston und Ke (2015).

Auf die definitorischen Kriterien wird im Folgenden ausführlicher eingegangen.

Multi-Akteurs-Partnerschaften zeichnen sich wie folgt aus:

- Der Fokus liegt auf gemeinwohlorientierten Lösungen einer gesellschaftlichen Herausforderung, welche durch längerfristige Zusammenarbeit erreicht werden soll.
- Mehrere Vertreterinnen und Vertreter aus mindestens drei der Akteurs-Gruppen Staat, Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft und Wissenschaft schließen sich freiwillig zusammen, wobei die organisierte Zivilgesellschaft immer vertreten ist.
- Alle beteiligten Akteure können gleichberechtigt an den Prozessen der MAP teilnehmen.
- Die Partnerschaft weist einen gewissen Grad an Institutionalisierung und Unabhängigkeit auf.

Oftmals ähneln die Aktivitäten einer MAP den Aufgaben der Ministerien und Regierungsbehörden mit dem Unterschied, dass MAP einen ganz bestimmten Fokus im Rahmen eines Politikfeldes haben. Diese Spezialisierung ist ein besonderer Mehrwert, da MAP ein komplexes Problem in kleinere, machbare Aufgaben herunterbrechen können. MAP können sich auch einem Querschnittsthema wie beispielsweise Korruption widmen, was Regierungsapparaten mit ihren Ressortzuständigkeiten in der Koordination oft schwerfällt (Waddel/ Khagram 2007). MAP haben hier die Möglichkeit, einen stärkeren horizontalen Blick einzunehmen und verschiedene Perspektiven zu integrieren. Im Gegensatz zu Regierungen agieren MAP auch in anderen zeitlichen und sozialen Dimensionen: sie sind nicht von Legislaturperioden abhängig. Ihre Agenden werden aber durchaus von Ereignissen, neuen politischen Entscheidungen oder internationalen Verträge beeinflusst. Insbesondere international orientierte MAP stehen vor der Herausforderung, ihre Aktivitäten im globalgesellschaftlichen, gemeinwohlorientierten Zusammenhang zu bewerten und relevante Ereignisse auf globaler und nationaler Ebene in ihrer Arbeit sowie Diskussions- und Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen. Vor allem vor diesem Hintergrund ist es von Bedeutung, die relevanten Akteure mit einzubeziehen.

→ Gemeinwohlorientierung

Multi-Akteurs-Partnerschaften zielen auf die Lösung komplexer gesellschaftlicher Herausforderungen wie Klimawandel, Armut, Migration, Umweltprobleme oder Korruption. Prinzipiell adressieren MAP Probleme kollektiven Handelns, d.h. Herausforderungen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass von deren Lösung alle profitieren würden, jedoch die unmittelbaren Unsicherheiten und Kosten des alleinigen Handelns Einzelner zu hoch sind. MAP gehen diese Herausforderungen gemeinsam mit einer Gemeinwohlorientierung an: Die Aktivitäten der MAP und deren Implikationen sollen nicht nur einem bestimmten Akteur zugutekommen, sondern der Gesellschaft allgemein. MAP arbeiten daher auch nicht gewinnorientiert. Allerdings ist die soziale und zeitliche Referenz gemeinwohlorientierter Aktivitäten nicht einfach festzulegen: Wer ist die Gemeinschaft, deren Wohl gedient werden soll – lokal, national, regional, global? Und inwiefern spielen zukünftige Generationen eine Rolle? Welchen Planungshorizont hat eine MAP mit Blick auf ihre Aktivitäten?

→ Unterschiedliche Akteurs-Gruppen

Selbstverständlich impliziert der Zusatz „multi“, dass mehrere Akteure an einer Partnerschaft beteiligt sein müssen. Allerdings existiert kein einheitliches Verständnis, ob sich das „multi“ auf Akteurs-Gruppen oder lediglich Akteure bezieht. Ebenfalls werden die Akteurs-Gruppen unterschiedlich eingeordnet. So finden sich Studien, die nur private und staatliche Akteurs-Gruppen unterscheiden und in erstere Gruppe sowohl Unternehmen als auch Nichtregierungsorganisationen sortieren. Andere unterteilen die privaten Akteure nach for-profit und non-profit.

In Abgrenzung zu konventionellen Öffentlich-Privaten-Partnerschaften und in dem Wissen der Bedeutung zivilgesellschaftlicher Akteure für systemische Veränderungsprozesse, umfassen Multi-Akteurs-Partnerschaften im hier angewandten Verständnis Vertreterinnen und Vertreter aus drei oder mehr Akteurs-Gruppen, wovon eine Akteurs-Gruppe die organisierte Zivilgesellschaft ist. Die englische Übersetzung von Akteurs-Gruppen in „Stakeholder

Groups“⁵ stellt im Wortgebrauch die Bedeutung von Interessen auch dar. Es sollen sich somit primär die Akteure zusammenfinden, die ein „stake“ (engl. für Anteil/Interesse) an der Zielerreichung haben. In der Regel umfassen Multi-Akteurs-Partnerschaften Repräsentanten aus staatlichen Institutionen, Wirtschaft, organisierter Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Sie repräsentieren aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen, praktischen Erfahrungen und Machtpotenziale in der Gesellschaft ganz unterschiedliche Perspektiven. Aus diesem Grund ist hier auch zu betonen, dass sich eine MAP aus mindestens drei Akteurs-Gruppen mit ihren jeweiligen Sichtweisen (siehe auch Annex) konstituiert und es nicht ausreicht, viele unterschiedliche Vertreterinnen und Vertreter aus lediglich ein oder zwei Akteurs-Gruppen zusammenzubringen.

Wichtig für eine MAP ist nicht nur die Zusammensetzung durch unterschiedliche Akteurs-Gruppen, sondern auch innerhalb einer Akteurs-Gruppe die Partner zu integrieren, die einen relevanten „stake“ in der Sache haben und zur Lösung beitragen können. Beispielhaft vertreten die Akteure Produzenten und Händler aus der übergeordneten Akteurs-Gruppe Wirtschaft möglicherweise unterschiedliche Sichtweisen auf eine Fragestellung, ebenso wie lokale NROs und internationale NROs in der Gruppe Zivilgesellschaft.

Vor diesem Hintergrund fallen drei der zuvor ausgewählten Partnerschaften aus der Definition heraus: Die Allianz für Handelserleichterungen integriert in ihre Entscheidungsgremien nur Staat und Wirtschaft, die German Water Partnership nur Wirtschaft und Wissenschaft und die Global Coffee Platform nur Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Alle diese Partnerschaften stehen auch mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Akteurs-Gruppen im Austausch; teilweise sind diese sogar als assoziierte Mitglieder an die Organisationen angebunden. Doch bei allen drei Partnerschaften sind nur zwei Akteurs-Gruppen als vollwertige Mitglieder vertreten, in interne Prozesse eingebunden und haben Zugang zu Entscheidungsverfahren.

⁵ Stakeholder werden verstanden als die von einem Problem betroffenen Personen, Gruppen oder Institutionen, die daraus resultierend Anspruch auf Beteiligung an Entscheidungsverfahren erheben können (vgl. Friedmann/Miles zitiert in Beisheim 2011, S.10).

Vor diesem Hintergrund sind MAP abzugrenzen von:

- Initiativen, deren primäres Anliegen auf der Förderung privater Güter und Dienstleistungen ausgerichtet ist, wie zum Beispiel durch Industrieverbände.
- Initiativen, an denen nur zwei Akteure beteiligt sind, wie zum Beispiel Öffentlich-Private Partnerschaften (PPP).
- Initiativen, in denen sich ein Akteur, bspw. aus einer staatlichen Institution, für ein Thema einsetzt, dabei jedoch nicht mit anderen Akteuren zusammenarbeitet.
- Partizipationsprozessen, die nur auf ad-hoc Information oder Befragung angelegt sind.

- Beispielhafte Aufzählung -

→ Gleichberechtigte Teilhabe

Partizipation umfasst ein breites Spektrum von simpler Konsultation bis hin zu gemeinsamen Entscheidungsverfahren. MAP sollten besonderen Wert auf das „stakeholder engagement“ legen, um die Akteure für die gemeinsame Zielerreichung auch langfristig zu motivieren. Gleichberechtigte Teilhabe der Akteurs-Gruppen in den Prozessen der MAP spielt für das Partnerschaftsprinzip von MAP eine zentrale Rolle. Hier geht es darum, dass alle Akteurs-Gruppen ihre Positionen und Sichtweisen in die Ziele und Arbeitsergebnisse aktiv einbringen können. Dies kann beispielsweise durch den gleichberechtigten Zugang zu MAP-internen Entscheidungsverfahren gegeben sein, etwa bei der gemeinsamen Bestimmung einer freiwilligen Umsetzungsstrategie. Bei MAP-internen Entscheidungsverfahren kommen sowohl Mehrheits- als auch Konsensprinzipien zum Einsatz. Die Kombination aus Vetorecht für jede Akteurs-Gruppe und Mehrheitsprinzip kann hilfreich sein, um Prozesse zu beschleunigen und gleichzeitig den Gedanken der Partnerschaftlichkeit zu stärken.

→ Freiwilligkeit

Die Zusammenarbeit der Akteure in einer Multi-Akteurs-Partnerschaft erfolgt auf freiwilliger Basis. Mit der Selbstverpflichtung erklären sich die Beteiligten dazu bereit, gemeinsam an den Zielen zu arbeiten, Ressourcen bereitzustellen, Lösungen zu finden, gemeinsam Verantwortung für den Prozess zu tragen, wie auch die Risiken des Prozesses zu übernehmen. Die freiwillige Selbstverpflichtung unterstützt die Eigenverantwortung von Akteuren, in einer MAP mitzuwirken, so dass allgemein von einem höheren und langanhaltenden Engagement im Vergleich zu anderen Partizipationsformen ausgegangen werden kann. In den Interviews wurde auch hervorgehoben, dass MAP als Chance gesehen werden, sich mit Gleichgesinnten für ein Ziel zusammen zu tun und über erfolgreiche Veränderungsprozesse und Überzeugung auch zunächst ablehnende Akteure zu gewinnen.

→ Institutionalisierung und Formalisierung

Multi-Akteurs-Partnerschaften gehen über ad-hoc Konsultationen oder kurze episodische Dialoge hinaus. Es bedarf daher eines gewissen Grades an Institutionalisierung, um die diversen Perspektiven zu integrieren. Wie hoch die Anforderungen an die Institutionalisierung sind, hängt von der Zielsetzung und Partnerschaftsstruktur der jeweiligen Partnerschaft ab. Grundsätzlich ist jedoch die Etablierung eines unabhängigen Sekretariats zur inhaltlichen und organisatorischen Unterstützung ein wichtiger Baustein für das effektive Wirken der Partnerschaft.⁶ Das wurde auch in allen Interviews formuliert. Ebenso wichtig ist, dass eine MAP von keinem der Partner in der Struktur und Ressourceneinbringung abhängig ist.

Darüber hinaus ist Formalisierung für eine effiziente und effektive Zusammenarbeit notwendig. Dies ist förderlich für Entscheidungsfindungsprozesse, eine gesteuerte Arbeitsweise und die Entfaltung der Gruppendynamik.

⁶ Unabhängigkeit ist dabei zentral, damit ein Sekretariat nicht als „Erfüllungsgehilfe“ einer Akteurs-Gruppe angesehen wird.

→ Langfristigkeit

Den Prozess längerfristig anzulegen, ist aus drei Gründen notwendig: erstens um der Komplexität der Herausforderungen Rechnung zu tragen, zweitens um Raum für Verständigungsprozesse zu ermöglichen, was wiederum Auswirkungen hat auf den dritten Grund, den Vertrauensbildungsprozess zwischen den Akteuren zu unterstützen. MAP unterscheiden sich somit klar von eher kurzfristigen oder situationsbezogenen Partizipationsverfahren, wie etwa Umfragen oder ad-hoc Konsultationen.

3.2. Typologisierung

Neben der Schwierigkeit, MAP möglichst klar zu definieren und ein fundiertes, einheitliches Verständnis zu etablieren, besteht eine weitere Herausforderung in dem Versuch, verschiedene MAP zu typologisieren. Eine Typologisierung ermöglicht, Unterschiede zwischen den MAP-Typen zu analysieren und besser zu verstehen. So können Rückschlüsse für die weitere Ausgestaltung einzelner MAP, aber auch bezüglich der deutschen MAP-Landschaft gezogen werden. Auch hier bieten unterschiedliche Studien verschiedene Ansätze, die nachfolgend kurz beschrieben und bewertet werden:

- Eine mögliche Typologisierung bezieht sich auf die Zielgruppen von MAP, wie z.B. Kinder in Armut, Unternehmen eines bestimmten Sektors, arbeitslose Jugendliche, indigene Bevölkerung etc. (Biekart/Fowler 2016). Da MAP mitunter viele Zielgruppen haben unter verschiedensten Themenbereichen, wäre diese Typologisierung schwierig und wenig aussagekräftig.
- Waddel/Khagram (2007) unterscheiden MAP nach (1) System organisierend (2) Wissen generierend (3) Visionen teilend (4) Berichterstattung und Messungen (5) Finanzierung. Die Autoren sagen selbst, dass die meisten MAP eine Reihe dieser Aktivitätskategorien bedienen, entsprechend hilft es nur begrenzt bei der Differenzierung von MAP.
- Ein einfacher Vorschlag, der auch in den Interviews hervorgebracht wurde, ist die Unterscheidung global und lokal. Allerdings kann bereits

MAP-Typen nach Hauptaktivität

Typ	Beschreibung	Beispiele im Rahmen der Studie
Wissenspartnerschaft	Wissensaustausch zwischen verschiedenen Stakeholdern und Verbreitung des Wissens	<ul style="list-style-type: none"> • Global Water Partnership • REN21 • German Water Partnership*
Standardisierungs-partnerschaft	Standards- und Normen setzen in Bereichen, in denen keine oder keine ausreichenden Regularien existieren	<ul style="list-style-type: none"> • Global Coffee Platform* • D-EITI • Bündnis für nachhaltige Textilien
Servicepartnerschaft	Umsetzung und Implementierung von Projekten, Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> • GAVI • Allianz für Integrität • Allianz für Handelserleichterungen* • Forum nachhaltiger Kakao

*entsprechen nicht der MAP Definition dieser Studie

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Pattberg/Widerberg 2014

die Einordnung einer einzelnen MAP eine Herausforderung darstellen, denn wonach soll sich die Klassifizierung bemessen – nach der Governance-Struktur, den Aktivitäten oder der Wirkung einer MAP? Ist eine lokal organisierte MAP, die ein globales Ziel verfolgt, aber Trainings in verschiedenen Ländern durchführt lokal oder global? Selbstverständlich kann das präzisiert werden. Allerdings sind die Rückschlüsse für die Ausgestaltung von MAP begrenzt.

- Tapscott (2013) schlägt eine Klassifizierung in 10 Kategorien vor, fügt aber hinzu, dass sich diese nicht unbedingt gegenseitig ausschließen: (1) Wissensnetzwerke, die neue Denkweisen, Forschungsansätze und Ideen entwickeln, wie globale Probleme gelöst werden können (2) Operative Netzwerke, die Veränderungen, die sie anstreben, selbst ausführen und so Maßnahmen traditioneller Institutionen ergänzen oder gar überspringen (3) Politiknetzwerke, die Politik machen, obwohl sie keine Netzwerke von Regierungspolitikern sind (4) Advocacy Netzwerke, die die öffentliche Debatte und Politik von Regierungen, Unternehmen oder anderen Institutionen beeinflussen möchten (5) überwachende Netzwerke (watchdog), die Institutionen nach korrektem Verhalten überprüfen (6) Plattformen,

die verschiedene Netzwerke zusammenbringen (7) Netzwerke für Globale Standards, die als nicht-staatlich basierte Organisationen technische Spezifikationen und Standards entwickeln (8) Governance Networks, denen die Verantwortung für eine nicht-institutionelle globale Governance eingeräumt wird (9) Netzwerkinstitutionen (10) Diasporas, die Problemlösung über Verwandtschaft und ethnische Beziehungen angehen.

In dieser Klassifizierung wird deutlich, dass hier das grundlegende Verständnis von MAP breiter ist – daher auch der Begriff Netzwerk statt Partnerschaft genutzt wird. Nichtsdestotrotz erfüllen auch einige der von Tapscott genannten Netzwerke die in dieser Studie verwendeten definitorischen Kriterien von MAP. Wissensnetzwerke oder Netzwerke für Globale Standards können etwa diesen Kriterien entsprechen.

- Witte, Benner und Streck (2005) schlagen vor, MAP in verhandelnde Netzwerke, die globale Normen und Standards entwickeln; koordinierenden Netzwerke, die gemeinsame Handlungsstrategien vortragen; oder implementierende Netzwerke, die die Anwendung internationaler Vereinbarungen sicherstellen, zu unterteilen (Witte, Benner und Streck, 2005).

- Eine ähnliche Typologisierung erfolgt in Beisheim (2011), die MAP nach ihren Hauptaktivitäten einordnet: Standard, Service und Wissen.

Die beiden letztgenannten Studien bieten eine vergleichsweise klare und übersichtliche Typologisierung, die es ermöglicht, Verbindungen zwischen den MAP-Typen und Implikationen hinsichtlich ihrer Legitimität, Kontext, Zielen, Governance-Struktur und Erfolgsfaktoren herzustellen. Die verschiedenen Hauptaktivitäten Standard, Service oder Wissen unterliegen somit auch in der Praxis unterschiedlichen Erfolgsfaktoren und stellen unterschiedliche Anforderungen an Legitimität, Zielformulierung und Ausgestaltung der Governance-Struktur. Um praxisnahe Rückschlüsse aus den Interviews ziehen zu können, werden diese Typen hier genauer erläutert und im weiteren Verlauf angewendet.

→ Wissenspartnerschaften

Wissenspartnerschaften dienen hauptsächlich dem Austausch und der Verbreitung von Wissen und Erkenntnissen zu einem bestimmten Thema sowie zur vorstaatlichen Politikberatung. Dabei kommen unterschiedliche Wissensquellen von Praktikern, Zivilgesellschaft, Unternehmen und staatliche Institutionen – meist aus verschiedenen Ländern – zusammen, um Expertise zusammenzutragen und Erkenntnisse voranzubringen. Im Sinne von Lernplattformen dienen sie vorwiegend der Weitergabe von Wissen durch Berichte, Konferenzen, digitale oder interaktive Medien. Bspw. möchte die REN21 (Renewable Energy Policy Network for the 21st Century e.V.) auf der Grundlage eines globalen Wissensaustauschs über erneuerbare Energien zu einer schnellen weltweiten Transformation der Energiesysteme beitragen. Ein jährlicher Bericht zum Stand der Maßnahmen im Bereich Erneuerbarer Energien (Renewables Global Status Report), eine alle zwei Jahre stattfindende Konferenz (International Renewable Energies Conference [IREC]) sowie kleinere thematisch oder regional fokussierte Berichte sind die dafür vorgesehenen Aktivitäten.

→ Standardisierungspartnerschaften

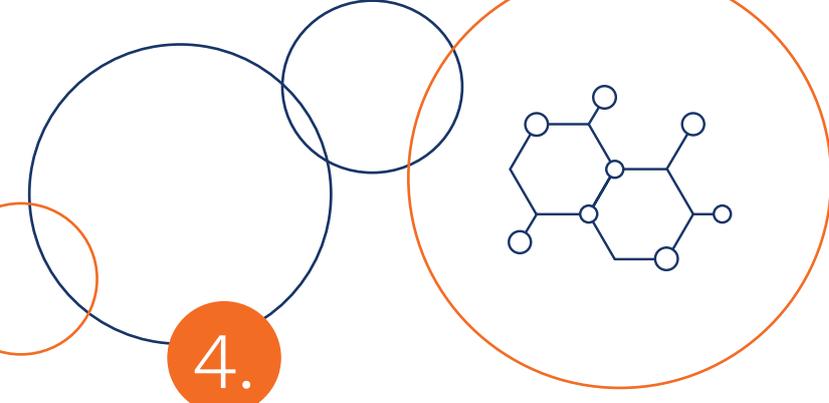
Standardisierungspartnerschaften streben freiwillige Standards in Bereichen an, in denen keine verbindlichen oder nur unzureichende Regularien vorhanden sind. Denkbar sind Zertifizierungen, Verhaltens-

kodizes, aber auch transparente Veröffentlichungen von Informationen in einem bestimmten Bereich. Der Common Code for the Coffee Community (4C) der Global Coffee Platform ist z.B. ein Minimalstandard zur Förderung der Nachhaltigkeit im Kaffee-Massenmarkt. Er wurde von der Kaffeeindustrie zusammen mit Partnern aus staatlichen Institutionen und der Zivilgesellschaft entworfen. Die 4C-Produzenten verpflichten sich, keine inakzeptablen Praktiken anzuwenden, wie Formen der Kinderarbeit oder das Abholzen von Regenwäldern. Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) setzt sich wiederum für die Offenlegung von Zahlungsströmen im Rohstoffsektor ein, um der Gesellschaft die Möglichkeit zu geben, den Verbleib von Geldern nachzuvollziehen, die aus den natürlichen Ressourcen eines Landes – wie Öl, Gas und Kohle – erwirtschaftet wurden.

→ Servicepartnerschaften

Servicepartnerschaften sind auf die Umsetzung von Projekten fokussiert. Einige Servicepartnerschaften beschäftigen sich bspw. mit der Finanzierung von Projekten, andere spezialisieren sich auf die Durchführung von Trainings in bestimmten Themengebieten. Ein Beispiel für den Ansatz Finanzierung ist die Global Alliance for Vaccination and Immunisation (GAVI), eine Partnerschaft im Gesundheitsbereich, die zum Ziel hat, Gelder für die Impfung von Menschen gegen vermeidbare Krankheiten in Entwicklungsländern bereit zu stellen und dafür Impfstoffe in den ärmsten Entwicklungsländern verfügbar zu machen.

Dieser Typologierungsansatz ist nicht wechselseitig exklusiv. So umfassen MAP, die einen Service erbringen oder einen Standard erarbeiten auch immer eine Komponente zum Wissensaustausch. Ebenso können Standardisierungspartnerschaften gewisse, jedoch eher kleiner skalierte Dienstleistungen erbringen. Für jede der untersuchten MAP war jedoch eine Hauptaktivität charakteristisch, sodass sich eine MAP nachvollziehbar einem Typ zuordnen lässt. In den Interviews wurde die vorgenommene Zuordnung bestätigt. Zum Beispiel sieht sich die Allianz für Integrität klar als Servicepartnerschaft, betont jedoch, dass durch sie natürlich auch Wissen bereitgestellt und verbreitet wird.



4.

Potentiale und Herausforderungen von MAP

4.1. Potentiale

Multi-Akteurs-Partnerschaften werden in der Literatur eine Vielzahl von Potentialen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen zugeschrieben (Pattberg/Widerberg 2016, Biekart/Fowler 2016). Durch das Zusammenbringen der unterschiedlichen Positionen der verschiedenen Akteure können sie neue Lösungshorizonte eröffnen, gegenseitiges Verständnis fördern und Lernprozesse anregen. Sie bieten die Chance, festgefahrene gesellschaftliche Debatten aufzubrechen und die Problemdefinition aus einer stärker integrierten Sicht zu betrachten. So sehen transnationale Wirtschaftsunternehmen in MAP eine Möglichkeit, Selbstregulierungen im Bereich der negativen sozialen und ökologischen Auswirkungen der globalen Wertschöpfungsketten voranzubringen (Mena/Palazzo 2012). Andere heben MAP als Chance hervor, Entwicklungszusammenarbeit effektiver zu gestalten. (Pattberg/Widerberg 2014; Beisheim et. al 2008). Mitunter werden sie als Möglichkeit gesehen, insbesondere in Räumen begrenzter Staatlichkeit, gesellschaftliche Probleme – vorbei an korrupten Eliten oder schwerfälligen Verwaltungsapparaten – zu lösen (Pattberg 2014).

Diese positiven Zuschreibungen sind begründet in der Überzeugung, dass ein Akteur allein oftmals nicht in der Lage ist, ein komplexes, vernetztes Problem, welches durch das Handeln vieler verschiedener Akteure und Akteurs-Gruppen beeinflusst wird, adäquat zu bewältigen. Spezifisches Wissen, Ressourcen, Kommunikationskanäle, Technologien der verschiedenen Akteure können in MAP zusammengeführt werden, um gemeinsam eine Herausforderung anzugehen. Weiterhin wird aufgeführt, dass die „Stakeholder“ als Interessensvertreter per se eher daran interessiert sind, eine tragfähige Lösung zu

erzielen. Durch die nicht-hierarchische Partizipation verschiedener Akteure an der Entscheidungsfindung wird den Lösungsansätzen von MAP eine größere Akzeptanz zugesprochen (Faysse 2006).

Da MAP im Gegensatz zu episodischen oder ad-hoc Konsultationsprozessen eher langfristig angelegt sind, schaffen sie Raum für einen nachhaltigen Diskurs zwischen verschiedenen Akteuren und können Anschub für tiefgreifende Veränderungsprozesse geben. Sie schaffen Verantwortlichkeiten und Eigenverantwortung. Durch ihren inklusiven Charakter können viele Perspektiven in eine Lösung einfließen, die in ihrer Umsetzung schließlich auch breit akzeptiert wird.

4.2. Herausforderungen

Das Potential von Multi-Akteurs-Partnerschaften, einen relevanten Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen zu leisten, ist jedoch nicht ohne Aufwand zu erlangen. Aufbau und Umsetzung sind langfristige, zeitintensive und meistens auch kostspielige Aktivitäten.

Zu Beginn einer Partnerschaft besteht eine der Herausforderungen darin, die richtigen Partner zu identifizieren, einen Mehrwert für alle beteiligten Akteurs-Gruppen zu schaffen und die teilweise gegenläufigen Handlungslogiken der einzelnen Akteurs-Gruppen zu integrieren. Hierunter fällt die Gewinnorientierung der Unternehmen, das gemeinwohlorientierte Interesse der Zivilgesellschaft für bestimmte Teilbereiche sowie der staatlichen und politischen Akteure für die Allgemeinheit. Ebenfalls gilt es, die unterschiedliche Ressourcen-



Praxiserfahrungen aus den Interviews: Potentiale von MAP

Alle Befragten sprachen MAP als Umsetzungsinstrument zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen großes Potential zu. Hierbei wurde insbesondere das koordinierte Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure als ertragreich identifiziert. Die formalisierte Partnerschaft ermögliche allen Akteurs-Gruppen eine gleichberechtigte Mitsprache, wodurch insbesondere die Zivilgesellschaft an Bedeutung und Einfluss gewinne. Eine Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in einer MAP sei zudem wichtig, um die Gemeinwohlorientierung zu unterstreichen und den gelegentlich geäußerten Vorwurf des „green-washings“ zu entkräften.

Von zwei Vertretern wurde angeregt, eine MAP zunächst mit einer Gruppe kooperationswilliger und vertrauter Personen zu initiieren und dann Schritt für Schritt auch Skeptiker und Gegner über Netzwerke, politischen Druck und erste Erfolge anzuziehen. Ebenfalls sei es bedeutend, die angestrebte Veränderung, die mit einer MAP erreicht werden solle, so zu formulieren, dass ein Mehrwert für alle zu beteiligen Akteurs-Gruppen sichtbar werde. MAP könnten zudem eine neue, transparente und sensible Diskussionskultur zwischen den Akteurs-Gruppen anregen, wenn keiner Akteurs-Gruppe der MAP „ein Maulkorb“ angelegt werde. Dies wurde von einem Interviewpartner unterstrichen.

Auch hinsichtlich der Komplexität aktueller gesellschaftlicher Herausforderungen wurden die Potentiale von MAP hervorgehoben. Keine Akteurs-Gruppe könne sich die Expertise der anderen zu 100 Prozent aneignen (Unternehmensvertreterin, MAP Camp 2016⁸). Wenn Ressourcen, Wissen und Kompetenzen sinnvoll kombiniert werden, können MAP einen Mehrwert schaffen, insbesondere dort, wo Markt, Staat und internationale Organisationen im Alleingang noch nichts bewirkt oder gar versagt haben. So wurden MAP als mögliches Instrument für Unternehmen genannt, die von internationalen Lieferketten abhängen und diese fair gestalten wollen. Hier könne ein Unternehmen alleine die Herausforderungen nicht bewältigen, sondern sei auf die Zusammenarbeit mit vielen anderen Akteuren angewiesen. Eine MAP könne ein mögliches Format sein, diese Zusammenarbeit zu strukturieren.

Ein Befragter merkte an, dass zukünftig die transdisziplinäre Einbindung der Wissenschaft in MAP neue Potentiale mit sich bringen könne. Bisher sei die Wissenschaft oftmals als bloßer Dienstleister von Studien beteiligt und trete somit häufig gar nicht als gleichberechtigter Partner in der Implementierung auf.

ausstattung der verschiedenen Akteure zu berücksichtigen – insbesondere der geringen Kapazitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen des globalen Südens – und geeignete Strukturen und Formalisierungsprozesse zu etablieren.

Langfristig besteht eine Herausforderung darin, die Motivation der beteiligten Partner für das Ziel der MAP aufrecht zu erhalten, denn die einzelnen Akteure müssen einen nicht zu unterschätzenden Aufwand für ihre aktive Mitarbeit in einer solchen Partnerschaft leisten. Das umfasst nicht nur die Teilnahme an Sitzungen, sondern auch die entsprechende Vor- und Nachbereitung, regelmäßige Kommunikation, Dokumentendurchsichten, Reprä-

sentation der MAP und ähnliches.⁷ Darüber hinaus ist gerade in jüngster Zeit ein starkes Anwachsen an Partizipationsformen zu verschiedenen Themen zu beobachten. Akteure die mehrere Problemfelder für sich identifiziert haben, werden daher genau priorisieren müssen, wie und für was sie ihre Zeit und Ressourcen einsetzen.

⁷ Bei einigen MAP verpflichten sich die Mitglieder beispielsweise regelmäßig zum Stand der Umsetzung der Selbstverpflichtung zu berichten.

⁸ Die GIZ hat am 24. November 2016 in der Veranstaltung „MAP-Camp: Partnerschaften weiterdenken“ verschiedene Akteure eingeladen, um über die Bedeutung und Weiterentwicklung von Multi-Akteurs-Partnerschaften zu diskutieren.



Praxiserfahrungen aus den Interviews: Herausforderungen von MAP

Analog zu den Potentialen von MAP wurden durch die Befragten auch eine Vielzahl an Herausforderungen genannt. Die Schwierigkeit, die richtigen Akteure zu gewinnen wurde mehrfach betont und wird hier anhand einiger Aussagen dargestellt:

- Ein **zivilgesellschaftlicher Vertreter** äußerte die Befürchtung, dass NROs Gefahr laufen, ihr Profil zu verlieren, wenn sie nicht durch öffentliche Kampagnen, sondern nur noch durch die Mitwirkung an konsensorientierten Prozessen in MAP auf sich aufmerksam machten. Zudem wurde von einem anderen Befragten bemerkt, dass die Zivilgesellschaft nicht selten mit einer Portion Skepsis in die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft einsteigen würde, da sie für die Lösung von Herausforderungen eher gesetzliche Regelungen fordere statt freiwillige Zusammenschlüsse mit unbekanntem Ergebnis.
- Für **staatliche Akteure** sei die Zusammenarbeit nach Darlegung eines der beteiligten Akteure nicht immer einfach, da sie teilweise unter dem Druck der Öffentlichkeit stehen, schnelle Ergebnisse zu produzieren. Im Gegensatz zum politischen Tagesgeschäft sei dies in einer MAP jedoch oft nicht möglich. Zudem würden die Aushandlungsprozesse im Rahmen einer MAP eine gewisse Flexibilität bzgl. der Durchsetzung politischer Inhalte verlangen. Allerdings wurde in den Interviews auch deutlich, dass staatliche Akteure nicht immer als Partner „auf Augenhöhe“, sondern mitunter auch als neutrale Vermittler gesehen werden. Die Rolle staatlicher Akteure in MAP scheint demnach, den Interviews zu Folge, in der Praxis durchaus verschiedenartig ausgelegt zu werden. Ungeachtet der konkreten Ausgestaltung sei es aber wichtig, staatliche Akteure zu involvieren, da die Bereitstellung öffentlicher Güter zu deren Kernaufgaben gehört.
- Ein **Vertreter der Wirtschaft** merkte an, dass MAP nicht als Instrument zur Einsparung staatlicher Mittel durch die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft missverstanden werden dürften. Für die Wirtschaft sei die Mitwirkung in MAP aufwändig und kein unmittelbares Unternehmensziel. So müsse bspw., nach Aussage eines weiteren Befragten, bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) oft zunächst Überzeugungsarbeit geleistet werden, damit diese Zeit und Ressourcen in einen langfristigen MAP-Prozess investieren. KMUs seien wichtige Akteure für MAP-Prozesse, hätten aber oftmals nicht das nötige Personal, um sich aktiv in solchen Partnerschaften einzubringen. Nach Ansicht eines Vertreters aus der Zivilgesellschaft sei es problematisch, dass Akteure aus der Wirtschaft MAP nutzen könnten, um angestrebte Maßnahmen anderer Akteure zu verzögern oder gesetzliche Regelungen abzuwenden. Dies erschwere insbesondere den Aufbau von Vertrauen innerhalb einer MAP. Eine moderierte Argumentations- und Begründungskultur könne, so der Befragte weiter, hier Aufschluss über Motive geben und so Prozesse voranbringen.

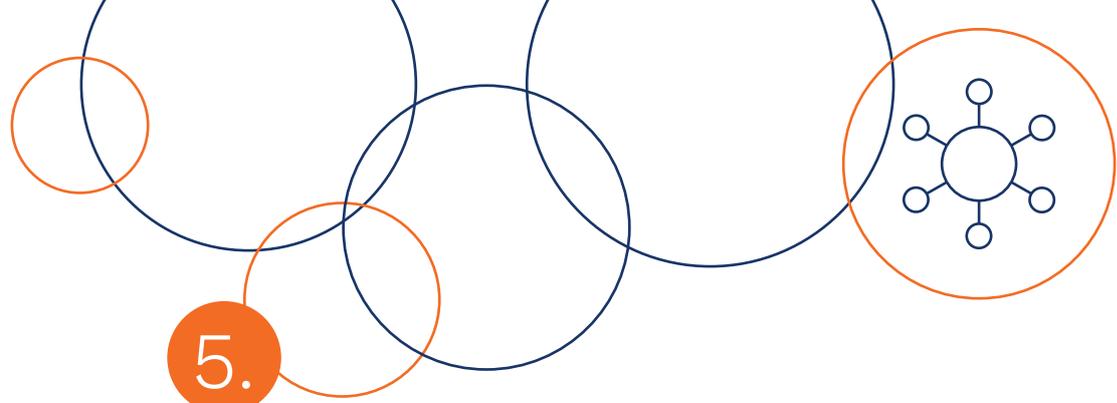
Die Aussagen zeigen auf, dass MAP von allen Beteiligten eine hohe Bereitschaft einfordern, sich auf neue Herangehensweisen einzulassen und dafür auch ausreichend Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Von mehreren Interviewpartnern wurde zudem artikuliert, dass eine Partnerschaft nicht allein auf der Ebene der Institutionen funktionieren, sondern vor allem Personen benötige, die engagiert seien und sich auf die Arbeit in einer MAP einlassen. Gute persönliche Kontakte seien besonders wichtig für eine erfolgreiche Partnerschaft. Dementsprechend stellt die Fluktuation von Personen in einer MAP eine Herausforderung dar, welche unter anderem hohe Anforderungen an das MAP-interne Wissensmanagement stelle.

Als eine weitere Herausforderung wurde die Vielzahl verschiedener Initiativen und der damit verbundene Koordinationsaufwand genannt. So sagte ein Interviewpartner, dass es selbst für große Unternehmen immer schwieriger werde, die diversen MAP und Dialoge zu verfolgen und sich einzubringen. Je diverser ein Unternehmen aufgestellt ist, desto mehr Themen müsse es zeitgleich im Auge behalten.

Eine ganze Reihe von Herausforderungen sahen die Befragten mit Bezug auf den Aufbau und das Management einer MAP. Unter den genannten Punkten waren:

- Mangelnde Anschubfinanzierung;
- Ressourcenkonkurrenz mit bereits existierenden Partnerschaften und Initiativen mit sehr ähnlichen Zielen;
- Politische und wirtschaftliche Risiken vor Ort;
- Mangelnde Organisationsfähigkeit der beteiligten Akteure;
- Regierungswechsel und damit einhergehend wechselnde politische Unterstützung;
- Verschiedene Institutionenkulturen und eine fehlende „gemeinsame Sprache“;
- Fehlendes gemeinsames Zielverständnis;
- Unklare bis fehlende Governance-Strukturen in der nicht-hierarchischen Kooperation (Welche Kompetenzen haben die einzelnen Akteure der MAP? Welches Mandat hat das Sekretariat, welches das Board? Welche Compliance-Regeln gelten? Wer muss welche Ressourcen einbringen?);
- Unterschiedliche Erwartungen an den Zeithorizont und die Lösungskapazitäten der MAP.

Mitunter wird die These vertreten, dass der zahlenmäßig starke Anstieg von MAP zu einer Fragmentierung der globalen Politik führt und sich staatliche Akteure außerdem aus der Verantwortung ziehen, öffentliche Güter bereitzustellen und nachhaltige Entwicklung zu fördern. Ebenso wird argumentiert, dass die Vielzahl an MAP zu einem „Multilateralismus à la carte in einem globalen Multi-Stakeholder Basar“ (Schäferhof et al. 2007: 21) führt und sich Unternehmen die MAP aussuchen, die am ehesten ihren eigenen Interessen dienen, ohne viel dazu beizutragen. Obgleich diese eher globalen Herausforderungen nicht auf Ebene einer einzelnen MAP zu lösen sind, so sollten diese jedoch thematisiert werden, bspw. auf Konferenzen oder in weiteren Analysen zum Thema.



5.

Erfolgsfaktoren von MAP

5.1. Bewertungsperspektiven

Die Begründung, warum MAP eine stärkere Rolle in der nationalen und globalen Governance übernehmen sollen und ihnen Verantwortlichkeiten traditioneller Exekutiven transferiert werden, fußt auf der Betrachtung ihrer Legitimität, Effizienz und Effektivität: Sind die Perspektiven aller relevanten Akteure vertreten und fließen in den Lösungsprozess ein? Werden vorhandene Ressourcen in Bezug auf das gewünschte Ziel angemessen eingesetzt? Werden Ziele erreicht und in welcher zeitlichen Dimension? Sind unbeabsichtigte Effekte zu beobachten? Zentral ist in der Bewertung auch die Frage, ob es um den Beitrag aller MAP im Rahmen der globalen nachhaltigen Entwicklung geht, um einzelne MAP in einem Land bzw. einer Region oder in einem bestimmten Themenfeld oder gar nur um einzelne Aspekte oder Projekte von MAP (Pattberg 2014)?

Bisher spielt die Bewertung der bestehenden MAP im Rahmen globaler Governance eine weniger wichtige Rolle. Sie wird aber zukünftig in Bezug zur Agenda 2030 an Bedeutung gewinnen, wenn MAP – im Sinne von SDG 17 – zunehmend globale Herausforderungen angehen. Hier wird zu prüfen sein, inwieweit sie zur Lösungen der SDGs beitragen, ob sich Strukturen doppeln, bestimmte Themen oder Regionen gegebenenfalls nicht einbezogen werden und ob folglich effektive Koordinierungsmechanismen benötigt werden.

In der Bewertung einzelner MAP ist die Betrachtungsebene ebenfalls relevant: Welche Wirkung auf welcher Wirkungsebene und in welchem zeitlichen Rahmen muss eine MAP erzielen, um als „erfolgreich“ zu gelten? Hier kann unterschieden werden zwischen den Outputs, d.h. den direkten, geschaffenen Kapazitäten wie Trainings, Leitlinien, Normen, vermitteltes Wissen etc., den Outcomes, d.h. den direkt zu beobachtenden Nutzen und Veränderun-

gen in der Zielgruppe und schließlich dem Impact, d.h. der breiteren Wirkung einschließlich sekundärer längerfristiger Effekte (Beisheim 2005, van Tulder et al. 2015).

Da MAP sehr unterschiedliche Herausforderungen adressieren und in ganz unterschiedlichen Umfeldern und auf verschiedenen Ebenen (global, regional, national) agieren, fällt es schwer, ihre „Erfolge“ zu vergleichen. Auch vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Ressourcenausstattungen, also Inputs von MAP, ist dies nicht einfach. Ein Vorschlag ist, ihre Outputs und Outcomes in Verbindung mit ihren selbstgesteckten Zielen abzugleichen. Allerdings würden bei einer solchen Bewertung MAP mit weniger ehrgeizigen Zielen mitunter besser abschneiden als MAP, die große Ziele verfolgen, aber nur schrittweise und langsam vorankommen (Pattberg 2014). Es darf auch nicht ignoriert werden, dass die Komplexität und die Gegensätze beteiligter Akteure in diversen Themen unterschiedlich tief sind. Eine zu starke und kurzfristige Ergebnisorientierung nach außen könnte wichtige Prozesse innerhalb der Partnerschaft blockieren. Zwar stellt die Partnerschaft zwischen den Akteurs-Gruppen keinen Selbstzweck dar, aber allein die Annäherung der Akteure in internen Prozessen kann ein Schritt im Sinne der langfristigen Zielerreichung sein.

Schließlich ist die Messung des Impacts aufgrund der komplexen kausalen Verflechtungen, die mit den Partnerschaften angegangen werden sollen, schwierig. Nichtsdestotrotz ist es wichtig, die Wirkungen der Partnerschaften abzustecken, denn es ist von globaler Bedeutung, dass MAP einen nennenswerten Outcome und Impact haben. Andernfalls verlieren sie an Relevanz zur Umsetzung der Agenda 2030. Im folgenden Abschnitt werden Faktoren systematisiert, die die Legitimität, Effizienz und Effektivität von MAP beeinflussen und in der Bewertung des „Erfolgs“ von MAP mit betrachtet werden sollten.

5.2. Übersicht Erfolgsfaktoren

Eine Reihe von Studien haben in den letzten Jahren diverse MAP analysiert, verglichen und Erfolgsfaktoren herausgearbeitet. Viele Erkenntnisse speisen sich aus der Analyse einzelner MAP. Aufgrund des unterschiedlichen Verständnisses von MAP sind bisherige Studien aber nur begrenzt vergleichbar. Darüber hinaus hat jeder Analyst oder Forscher, der sich mit den Erfolgen von MAP auseinandersetzt, eine gewisse Prädisponierung in der Bewertung (Biekart/Fowler 2016). Nichtsdestotrotz beschreiben Literatur und die interviewten Umsetzer Faktoren, die sowohl der Effektivität und Effizienz als auch der Legitimität einer MAP zuträglich sind. Einige

wirken dabei stärker auf der Output-Ebene, andere eher im Bereich Outcome oder Impact. Je nachdem, um welchen MAP-Typ es sich handelt (Wissens-, Standardisierungs- oder Servicepartnerschaften), spielen diese Faktoren eine mehr oder weniger bedeutende Rolle. Dies soll im folgenden Kapitel systematisiert und durch Praxisstimmen ergänzt werden.

Eine logische Unterteilung von Erfolgsfaktoren (angelehnt an Pattberg/Widerberg 2014) gliedert sich in den Kontext einer MAP – also das Umfeld; die Fundierung einer MAP – mit welchen Zielen und welchen Akteuren die MAP gegründet wird und schließlich die interne Governance der MAP – wie also die Ziele unter dem gegebenen Umfeld erreicht werden sollen.



5.3. Kontext

→ Meta-Governance

Meta-Governance im Sinne einer institutionellen Aufsicht bezieht sich auf den allgemeinen Rahmen, innerhalb dessen MAP bewertet und weiterentwickelt werden sollten. Dazu zählen der Bezug zu internationalen politischen Zielen und den SDGs als auch die Anzahl und Vielfalt bereits existierender MAP. MAP agieren nicht im leeren Raum, sondern in einer zunehmend fragmentierten, nicht koordinierten und nicht-hierarchischen globalen Governance. Fehlende Koordinierung führt im ersten Schritt zu Überlappungen oder Fragmentierung und im nächsten zu Ineffizienzen, Redundanzen und der Verschwendung von Ressourcen. Bisher gibt es keine Institution oder Plattform, die verschiedene MAP koordiniert.

Die Partnerships for SDG Online-Plattform ist ein erster Versuch, diverse Partnerschaften gebündelt darzustellen. Allerdings ist die Registrierung freiwillig und wie bereits angemerkt, handelt es sich um ganz unterschiedliche Partnerschaftsstrukturen. Folglich ist es die Aufgabe einer MAP, sich intensiv mit ihrem Umfeld zu befassen, MAP mit ähnlichen Zielen auszumachen und Allianzen mit ihnen einzugehen statt Parallelprozesse aufzubauen. Dazu zählt auch, gemeinsam Kriterien für die Bewertung von MAP zu etablieren, anhand derer sich prüfen lässt, ob sie der Einhaltung und Erfüllung internationaler Verträge und Übereinkünfte, wie den SDGs, zuträglich sind.

Auswirkungen für MAP-Typen:

- Dieser Aspekt spielt für alle Partnerschaften eine Rolle, aber insbesondere für solche, die von der Kooperation mit anderen Initiativen und Partner-



Praxiserfahrungen aus den Interviews: **Meta-Governance**

In den Interviews wurde bestätigt, dass es wichtig sei, sich mit anderen Initiativen in einem Themenbereich auseinanderzusetzen. Dies dient dazu Doppelstrukturen zu vermeiden und Synergien zu ermöglichen. Die Auseinandersetzung mit dem Umfeld helfe darüber hinaus, so einer

der Befragten, die besondere Rolle einer MAP zu finden, auch wenn es nicht immer einfach sei, die Ziele, Prozesse und Organisationsstrukturen anderer MAP zu verstehen. Generell wurde in den Interviews deutlich, dass ein Bedarf für Austausch über und zwischen diversen MAP besteht.

schaften profitieren können. Dies gilt insbesondere für Servicepartnerschaften, die vergleichsweise hohe operative Kosten haben. Durch Synergien in der Zusammenarbeit mit anderen Initiativen und Partnerschaften lassen sich diese ggfs. reduzieren.

- Komplementär: wenn sie bereits bestehende Regime unterstützen;
- die öffentliche Verwaltung zurückdrängen: wenn sie Funktionen ausführen, die traditionell von staatlicher Hand ausgeführt werden;
- Politik neuerfinden: wenn sie Funktionen auf eine neue Art und Weise ausüben.

→ Politischer und sozialer Kontext

MAP müssen sich in Abhängigkeit ihres Wirkungs- und Aktivitätsraums in bereits bestehende politische und soziale Kontexte einfügen und werden von diesen auch beeinflusst. MAP können drei Funktionen gegenüber der sie umgebenden Governance-Architektur ausfüllen (Pattberg/Widerberg 2014: 31):

Hier ist besonders wichtig, dass MAP mit lokalen Fokus auch die lokalen sozio-ökonomischen und politischen Bedingungen kennen.



Praxiserfahrungen aus den Interviews: **Politischer und sozialer Kontext**

Die Befragten betonten die Wichtigkeit, sich vor einer MAP-Gründung sowohl mit den sozio-politischen Strukturen als auch der Konfliktstruktur und den Machtverhältnissen vor Ort intensiv auseinanderzusetzen. Zudem wurde angeregt, die aktive Unterstützung aus den Partnerländern einzuholen. Ein Interviewpartner plädierte dafür, in schwierigen Kontexten zunächst kleinere Pilotprojekte vor Ort zu starten, um so die lokalen Prozesse und Kooperationskulturen besser zu verstehen. Auf dieser Basis könne dann evaluiert

werden, ob eine MAP-Gründung sinnvoll ist oder es alternative Umsetzungsinstrumente gibt. Wie hilfreich bestehende Prozesse und Strukturen für den Aufbau einer MAP sein können, unterstrich auch ein anderer Interviewpartner. Er nannte ein Beispiel, bei dem eine MAP im Nachgang zu einer internationalen Konferenz gegründet wurde, wodurch bereits auf persönliche Kontakte und eine Vertrauensbasis für die weitere Zusammenarbeit zurückgegriffen werden konnte.

Auswirkungen für MAP-Typen:

- Wenn auch der Kontext von allen Partnerschaftstypen berücksichtigt werden muss, spielt er für Standardisierungs- und Servicepartnerschaften eine bedeutendere Rolle als für Wissenspartnerschaften. Um zum Beispiel einen neuen Standard zu setzen, ist ein Kenntnis über die verschiedenen lokalen sozialen und politischen Faktoren unabdingbar. Andernfalls könnte ein Standard ggf. ungewollte Effekte erzeugen.

5.4. Fundierung

→ Problemstruktur & Zielsetzung

Je komplexer das Problem ist, das eine MAP angehen will, desto schwieriger die Lösung. Die Komplexität wird bestimmt durch die Reichweite des Problems, die Anzahl der involvierten Akteure und Interessen sowie die Unsicherheiten über die Wirkungszusammenhänge. Ebenso muss sich mit den Unterschieden in der Problemdefinition einzelner Stakeholder befasst werden. Für eine kongruente

Zielformulierung hilft es, Unterschiede herauszuarbeiten und festzuhalten. Das ist auch für das Erwartungsmanagement und in Folge das Engagement der Akteure von Bedeutung. Schließlich hat die Problemstruktur sowie die sich daraus ableitende Zielformulierung Implikationen für den Governance-Aufbau einer MAP. Je mehr Akteurs-Gruppen von einem Problem betroffen sind, um so breiter muss die Beteiligung sein.

In der Zielsetzung sind Ambitions- und Präzisionslevel besonders relevant. Präzise definierte Ziele reduzieren den Spielraum für Interpretationen. Wenn Ziele zu vage formuliert sind, behindern sie später die Berichterstattung, Monitoring und Evaluation. All das wirkt sich auch negativ auf die Transparenz und Rechenschaft aus. Zudem können unklare Ziele wichtige Akteure davon abhalten, sich einer MAP anzuschließen.

Allerdings muss insbesondere zu Beginn einer MAP darauf geachtet werden, dass Ziele und das angestrebte Wirkungsversprechen („Theory of Change“) gemeinsam formuliert werden. In Abhängigkeit des Kontexts und der Entwicklung einer gemeinsamen Problemdefinition hilft die gemeinsame Zielformulierung der Identifikation der Akteure mit der MAP und somit auch ihrem nachhaltigen Engagement.



Praxiserfahrungen aus den Interviews: Fundierung von MAP

Eine gemeinsame und klare Zielsetzung wurde von allen Beteiligten als ein zentraler Erfolgsfaktor für MAP benannt. Nach Aussagen der Befragten, ergeben sich aus unterschiedliche Problemverständnissen sowie nicht klar dargelegte Problemstrukturen signifikante Hindernisse in der späteren Durchführung. Dementsprechend sei es wichtig in der Anfangsphase einer MAP, auch gegen die oft bestehende Erwartungshaltung nach schnellen Outputs, die notwendige Zeit für die Zieldefinierung einzuplanen.

Die Praktiker betonten übereinstimmend, dass es bei der Zielsetzung nicht nur um das Endprodukt gehe, sondern auch um den Prozess dorthin. Ist der Prozess inklusiv gestaltet, bildet er das für die inhaltliche Arbeit notwendige Vertrauen.

Mehrfach wurde auch der Vorteil einer schrittweisen Anpassung bzw. Erweiterung der Zielsetzung betont. Eine MAP solle zu Beginn nicht mit Zielen überfrachtet werden, da deren Erreichbarkeit oft auch von der Dynamik, die sich innerhalb der Multi-Akteurs-Gruppe entwickelt, abhängt. Es wurde daher mehrfach darauf hingewiesen, sich zunächst auf ganz konkrete Fragen zu beschränken und nach ersten Erfolgen und einem Vertrauensgewinn zwischen den Akteuren weitere Ziele aufzunehmen. Besonders wichtig zu Beginn einer Partnerschaft sei vor allem, dass die Akteure ihre jeweiligen Agenden und die daran geknüpfte Erwartungshaltung transparent machen.

Des Weiteren unterstützt es bei der Kalibrierung der Erwartungshaltungen – nicht selten ist das Ambitionsniveau unter den beteiligten Akteuren breit gestreut.

Auswirkungen für MAP-Typen:

- Für Servicepartnerschaften ist es sehr wichtig, klare, machbare und ggf. messbare Ziele zu definieren. Insbesondere Geldgeber legen Wert darauf zu erfahren, ob die zu implementierenden Dienstleistungen wie Trainings, Impfungen usw. durch ihre Finanzierung tatsächlich erfolgt sind.
- Bei Standardisierungspartnerschaft ist es zunächst wichtig, eine ‚kritische Masse an relevanten Akteuren‘ an Bord zu holen und Vertrauen zu bilden. Da die Erarbeitung eines neuen Standards eine sensible und anspruchsvolle Aufgabe ist, sollte besonderer Wert auf einen als legitim empfundenen und gut ablaufenden Prozess gelegt werden statt einer schnellen Zielfestlegung, die anschließend aufgrund fehlenden Engagements nicht erreicht werden kann. Natürlich darf der angestrebte Standard auch nicht so niedrigschwellig sein, dass er am Ende keinen Mehrwert schafft und die eingesetzten Ressourcen nicht rechtfertigt. Es besteht hier also ein Spannungsverhältnis, welches beachtet werden muss.
- Für Wissenspartnerschaften ist eine Zielformulierung auf den ersten Blick nicht so bedeutsam wie für die anderen beiden Typen. Um aber das Engagement und das Interesse der Akteure aufrechtzuerhalten und nicht dem Vorwurf eines inaktiven Debattierclubs gegenüberzustehen, ist auch hier ein Ziel sinnvoll, das bspw. in Form eines jährlich zu verabschiedenden Berichts zu einem bestimmten Thema, einer regionalen Bestandsaufnahmen oder ähnlichem ausgestaltet werden kann.

→ Akteure

Die Zielformulierung steht in einem engen Zusammenhang mit der Konzeptualisierung der Akteure (Biekart/Fowler 2016) und stellt einen wichtigen Schritt in der Etablierung einer MAP dar. Welche Akteurs-Gruppen müssen unbedingt mit an Bord geholt werden und wie sind diese definiert, welche Akteure sind relevant, aber schwer zu überzeugen? Partnerschaften sind im Prinzip Netzwerke zum Austausch von diversen Ressourcen zur Bildung von Synergien: entsprechend sollte bei der Partnersuche darauf geachtet werden, dass wichtige Ressourcen bereits durch die Partnerwahl abgedeckt sind: personelle, intellektuelle, finanzielle und organisationale Kompetenzen etc. Dabei besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Inklusivität und Effektivität (Stern et al. 2015). Während es einerseits wichtig ist, möglichst viele Perspektiven zu integrieren, darf die Governance-Struktur nicht so aufgebläht sein, dass keine Entscheidungen mehr möglich sind. Es muss eine Balance gefunden werden zwischen „mitreibender Partizipation von vielen“ und effektiver Organisation (Waddel/ Khagram 2007).

Ein sorgfältiges Akteurs-Mapping und eine bedachte Auswahl sind anfänglich gut investierte Zeit, die sich am Ende auszahlen wird. Besonders in weniger demokratischen Staaten sind solche Vorab-Analysen wichtig – auch innerhalb einzelner Akteurs-Gruppen, um zu vermeiden, dass letztendlich nur die Parteien am Tisch sitzen, die ohnehin ein sehr ähnliches Interesse und Verständnis haben (Biekert/Fowler 2016: 17).

Um die Legitimität einer MAP zu stärken, ist es von Bedeutung, dass sich die Akteure als aktive Partner sehen statt nur als Konsumenten der Aktivitäten. Je nach MAP-Größe müssen hier geeignete Mechanismen gefunden werden, wie die Aktivitäten auch von lokaler Ebene beeinflusst werden können bspw. durch Länderreferate, nationale Beratungsgruppen oder mithilfe moderner Kommunikationstechnologien. Gleiches gilt für subnationale Strukturen, die gegebenenfalls mitbedacht werden sollten in der Auswahl der Akteure wie z. B. die Bundesländer in D-EITI. Hier spielt auch der Aspekt rein, dass die Rolle unterschiedlicher Partner definiert und transparent kommuniziert wird. Mitunter werden die Begriffe „Mitglieder“ und „Partner“ gleichwertig benutzt, obwohl sie oftmals unterschiedliche Rechte und Pflichten beinhalten. Gleiches gilt für Partner, die lediglich die Aktivitäten einer MAP finanzieren,



Praxiserfahrungen aus den Interviews: **Akteure**

Die Erfahrungen der Interviewpartner zeigen, dass insbesondere zu Beginn einer MAP viel von einzelnen Personen und deren vertrauensvollem Zusammenwirken abhängt. Aber auch im Verlauf der MAP-Prozesse sind einzelne Personen von Bedeutung. So wurde berichtet, dass es durch die Fluktuation von Personen in ihren Organisationen auch zu Fluktuationen innerhalb der MAP komme, was sich negativ auf die Kontinuität und Effektivität der Arbeit in der MAP auswirke. Hier wurde angeregt, ein Teil der Gremiensitze konkret an dezidierte Personen zu geben, statt an deren Organisation allgemein. So könne der Sitz auch bei einem Positionswechsel innerhalb einer Institution beibehalten werden. Dies sei auch bereits in manchen Konstellationen der Fall, da einige Institutionen, wie bspw. Ministerien, bestimmten Partnerschaftsformen aus formalen Gründen nicht beitreten können. Da eine gewisse Fluktuation von Personen aber nicht zu vermeiden sei, gäbe es in MAP eine erhöhte Anforderung an das Wissensmanagement.

Für die Auswahl der relevanten Partner einer MAP, müssten Politikfeld und Kontext bekannt sein. So sei es bspw. in globalen MAP nicht ausreichend, nur Partner aus den Industrieländern an Bord zu haben. Bei der Einbindung von Südpartnern sei es jedoch besonders wichtig, sprechfähige und progressive Kräfte zu identifizieren, die ein Interesse daran haben, transformativen Wandel mit zu gestalten.

Einige Interviewte unterstrichen, dass es sehr wichtig wäre, zunächst motivierte Akteure zusammenzubringen. Es sei aber zu bedenken, dass die Zusammensetzung der Partner später auch ein wichtiger Faktor für den Gewinn weiterer Akteure sein könne. Sobald sich eine MAP konstituiert hat und als ein wichtiger Player in einem Themenfeld wahrgenommen wird, sei es, so einer Befragten, auch für kritische Akteure attraktiver, sich der Partnerschaft anzuschließen und Prozesse mitzugestalten.

aber nicht Teil der Ziel- und Prozessdefinitionen sind.

Schließlich muss auch nachvollziehbar sein, wie die für das gemeinsame Problemlösungsverständnis relevanten Akteurs-Gruppen definiert und Vertreterinnen und Vertreter aus den entsprechenden Institutionen und Organisationen zugeordnet werden. In der Praxis gibt es bisweilen ein unterschiedliches Verständnis von Akteurs-Gruppen: so werden bspw. Gewerkschaften manchmal zur Wirtschaft, dann wieder zur organisierten Zivilgesellschaft oder gar in eine eigene Akteurs-Gruppe eingeordnet. Darüber hinaus gibt es Akteure, die sich nur schwer in die Akteurs-Gruppen Staat, Privatwirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft und Wissenschaft einfügen: Beispielsweise MAP, die Partner einer weiteren MAP sind, wie das Global Compact Netzwerk Ghana als Partner der Allianz für Integrität.

In Partnerschaften, die auf die Kooperation mit Schwellen- und Entwicklungsländern abzielen und dort Veränderungen anstreben, muss zusätzlich die Frage gestellt werden, ob eine bestimmte MAP bedarfs- oder angebotsgetrieben agiert: Werden in ihrer Arbeit eher die Interessen wirkmächtiger nördlicher Akteure reflektiert, oder werden die tatsächlichen Bedarfe des Südens integriert und in die Aktivitätsstruktur einbezogen? Es ist zu beobachten, dass Akteure aus Schwellen- und Entwicklungsländern oft unterrepräsentiert sind oder Ressourcen für die Wahrnehmung der Aktivitäten, wie bspw. Flugkosten, fehlen (Beisheim/Liese 2014). Das sollte bedacht und, wo möglich, abgefangen werden, durch intensivere Partnersuche zu Beginn, durch Aktivitätsstrukturen, die auch lokal in den Entwicklungsländern stattfinden oder durch den verstärkten Einsatz von modernen Kommunikationstechnologien (Schäferhof et al. 2007).

Auswirkungen für MAP-Typen:

- In Servicepartnerschaft sind die zu erbringenden Dienstleistungen oft finanziell und personell anspruchsvoll. Es sollten also möglichst bereits viele der benötigten Ressourcen mit den Partnern rekrutiert sowie eine gute Arbeitsteilung zwischen den Partnern definiert werden.
- Bei Standardisierungspartnerschaften spielt Inklusion eine wichtige Rolle (Beisheim/Liese 2014, Pattberg/Widerberg 2014), vor allem in der „standardsetzenden Phase“: Zunächst bringt die Inklusion diverser Akteure das notwendige technische, regionale, soziale und politische Wissen in den Prozess, was wertvoll bei der Formulierung eines Standards ist, der einen Mehrwert schafft ohne zu anspruchsvoll zu sein. Ebenfalls steigert die Inklusion die nachhaltige Anwendung eines Standards, wenn die Adressaten der Normsetzung Mitglied in einer MAP sind. Wenn sie den Standard mitbestimmen können, werden sie die Verantwortung dafür mit übernehmen. Das wiederum wird die Bereitschaft zur Einhaltung des Standards positiv beeinflussen.
- Für Wissenspartnerschaften kann es von Vorteil sein, renommierte Wissenschaftsvertreter oder Praktiker eines bestimmten Themenfeldes in der MAP zu beteiligen.

→ Initiator

Zu Beginn einer Partnerschaft ist oft eine Unternehmerin oder Unternehmer, Politikerin oder Politiker als Organisatorin bzw. Organisator des Prozesses nützlich, der wichtige Partner zusammenbringt (Pattberg/Widerberg 2016). Dieser Initiator oder auch Initiatoren sollten gut vernetzt sein und über Zugang zu notwendigen Ressourcen verfügen. Darüber hinaus ist es wichtig, dass sie Machtunterschiede der zu gewinnenden Partner anerkennen und diese in anfänglichen Prozessen abfedern.

Auswirkungen für MAP-Typen:

Die Notwendigkeit eines Initiators betrifft alle Partnerschaften gleichermaßen, allerdings kann differenziert werden.

- So spielen für eine Wissenspartnerschaft vor allem akademische und innovative Vertreter eine Rolle (Pattberg/Widerberg 2014).
- Wenn es um die Einhaltung von Standards geht, ist es förderlich, wenn Akteure aus dem zu adressierenden Bereich die Initiierung einer MAP (mit-) anregen.
- Im Service-Typ ist es gut, von Beginn an einen ressourcenreichen Partner als Pionier mit dabei zu haben.



Praxiserfahrungen aus den Interviews: Initiatoren von MAP

Nach Ansicht der Interviewpartner sind es vor allem staatliche Akteure und Akteure aus der Wirtschaft, die neue MAP initiieren. Die Befragten betonten, dass ein Initiator ein breites Netzwerk und große Überzeugung mitbringen müsse. Dabei handle es sich nicht zwingend um eine einzelne Person, auch ein kleiner Kreis an einflussreichen und vernetzten Akteuren könne als Initiator auftreten.

Es sei bedeutend, dass die Initiatoren auch tatsächlich dem Charakter einer MAP gerecht

werden und neu hinzukommende Akteure als gleichberechtigte Partner anerkennen. Auch in diesem Zusammenhang wurde die Freiwilligkeit hervorgehoben: weitere Partner sollten statt mit Druck besser mit guten Gründen an den Tisch geholt werden.

Ein Interviewpartner merkte an, dass auch relevante Personen aus vorgelagerten Prozessen, wie bspw. globalen Konferenzen, eine treibende Kraft in einer neu zu gründenden MAP sein können.

5.5. Interne Governance

→ Deliberation und Entscheidungsverfahren

Wie bereits in den definitorischen Erläuterungen angemerkt, sollten die Mitwirkungs- und Entscheidungsstrukturen einer MAP so aufgebaut werden, dass sich alle relevanten Akteure angemessen einbringen können und auch nachhaltig engagiert bleiben. Allerdings steht eine inklusive Teilhabe meist in einem Spannungsverhältnis zu einer effizienten Governance.

Multi-Akteurs-Partnerschaften zeichnen sich grundsätzlich durch die aktive Mitwirkung diverser Akteurs-Gruppen aus. Die Diskussionskultur darf dabei natürlich nicht bei dem Verharren auf eigene Positionen stagnieren. Sie sollte sich dadurch auszeichnen, dass die Akteure ihre Argumente begründen und mit den Argumenten der anderen Akteure verknüpfen – gegebenenfalls unterstützt durch eine geeignete Moderation. Oftmals ist dafür ein Lernprozess für ein oder mehrere Akteure notwendig. Diese neue Diskussionskultur wird nicht immer leichtfallen, kann aber langfristig Vertrauen schaffen, wenn sich alle Beteiligten transparent in die Diskussion einbringen können. Das bedeutet auch, dass Positionen in den MAP-internen Arbeitsprozessen nicht verwaschen werden, sondern transparent nach innen und ggf. außen kommuniziert werden. Nur so können die Kernpunkte der Herausforderung erkannt werden.

Der Zugang zu Entscheidungsverfahren ist ein relevantes Kriterium, um MAP von reinen Konsultationsverfahren (oder ähnlichem) abzugrenzen. Wenn einzelne Akteurs-Gruppen keinen Zugang haben, besteht die Möglichkeit, dass sie sich nicht repräsentiert fühlen, ihr Engagement minimieren oder gar langfristig aussteigen (Beisheim/Liese 2014). Das kann zur Folge haben, dass eine Akteurs-Gruppe oder wichtige Vertreter der Gruppe die MAP verlassen, was den gesamten Prozess und die Legitimität gefährdet. Ebenfalls besteht die Gefahr, dass wichtige Perspektiven nicht in die Entscheidungen einfließen, was sich auf die Lösung des von der MAP anvisierten Ziels negativ auswirken kann.

Die Legitimität einer MAP wird gesteigert, wenn alle vom MAP-Ziel direkt betroffenen Akteurs-Gruppen freiwillig und ohne Zwang an einem argumentativen Prozess und einer anschließenden Entscheidungsfindung beteiligt sind, ein begründeter Konsens gefunden wird und kein ausgehandelter „fauler“ Kompromiss, der nur die Verhandlungsmacht einzelner Akteure widerspiegelt (Schäferhof et al. 2007: 15). Die Inklusion sollte jedoch nicht mit einer aufgeblähten internen Governance einhergehen, sondern durch formale und möglichst effiziente Entscheidungsstrukturen geprägt sein.

Bisher gibt es keine detaillierten Studien zu den diversen Entscheidungsverfahren in MAP. In der Zusammenschau der studienrelevanten MAP konnten folgende Mitwirkungs- und Entscheidungsstrukturen ausgemacht werden:

- **Nicht alle Akteurs-Gruppen der MAP sind zwingend an Entscheidungen beteiligt:** Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die MAP ihre Partner keinen Akteurs-Gruppen zuordnet, oder das Entscheidungsgremium keine Sitzverteilung nach Akteurs-Gruppen vornimmt. Bei einer einfachen Wahl des Vorstandes durch die Mitglieder ist es daher möglich, dass eine Akteurs-Gruppe nicht im Entscheidungsgremium repräsentiert ist.
- **Alle Akteurs-Gruppen der MAP sind zwingend beteiligt, Mehrheitsentscheidungen:** Die MAP sieht eine Repräsentation aller von ihr definierten Akteurs-Gruppen im Entscheidungsgremium vor, welches mit Mehrheitsentscheidungen abstimmt.
- **Alle Akteurs-Gruppen der MAP sind zwingend beteiligt, keine Akteurs-Gruppe kann überstimmt werden:** Die MAP sieht eine Repräsentation aller von ihr definierten Akteurs-Gruppen im Entscheidungsgremium vor. Das Entscheidungsverfahren ist so ausgestaltet, dass alle Akteurs-Gruppen ein Veto haben bzw. einzelne Akteurs-Gruppen nicht überstimmt werden können.

In der Entscheidungsfindung sollten unterschiedliche und divergierende Interessen anerkannt werden. Ein Großteil der untersuchten MAP strebt eine Entscheidungsfindung im Konsens an, aber nur wenige haben sich entschieden, dieses Prinzip als einziges, formales Entscheidungsverfahren zu fixieren (siehe Übersicht Kapitel 6). Eine Entscheidung unter Mehrheit mit Vetorecht für alle Akteurs-Gruppen ist mög-



Praxiserfahrungen aus den Interviews: Interne Governance

Alle Befragten waren der Auffassung, dass in ihren jeweiligen Partnerschaften das Prinzip der „Augenhöhe“ wichtig ist. Es wurde allerdings auch angemerkt, dass eine echte „Augenhöhe“ zwischen den verschiedenen Akteurs-Gruppen, nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Ressourcenausstattung de facto nicht herzustellen sei. Viele der Befragten hielten es daher auch für besonders wichtig, die Gleichberechtigung der Partner soweit möglich durch die internen Strukturen und Abläufe zu befördern. Bedingt durch die unterschiedlichen Voraussetzungen der Akteurs-Gruppen, gab es von Seiten der Befragten keine Generalisierung bezüglich der Machtgefälle. So könnten, nach Ansicht eines Interviewten, die finanziellen Möglichkeiten einiger Wirtschaftsakteure, durchaus mit dem „Kapital“ an Vertrauen und Legitimität, die manche zivilgesellschaftliche Akteure in die Partnerschaft einbringen, aufgewogen werden.

Was die Entscheidungsfindung angeht, zeigte sich in den Interviews, dass viele MAP nach dem Konsensprinzip operieren oder zumindest allen Akteurs-Gruppen ein Vetorecht einräumen. Von einem Befragten wurde allerdings angemerkt, dass eine Konsensfixierung auch zu einer Entscheidungs-Blockade führen könne, was alternative Entscheidungsfindungsprozesse nötig mache.

Neben den konkreten Entscheidungen seien auch die dazugehörigen Prozesse für eine gleichberechtigte Zusammenarbeit wichtig. So werde Augenhöhe etwa auch über gleiche Redezeiten hergestellt. Ebenso wurde von einigen Befragten angemerkt, dass Arbeitsgremien ähnlich paritätisch besetzt sein sollten wie das Entscheidungsgremium einer MAP, da hier Entscheidungen vorbereitet werden. Wenn bereits in der Vorbereitung alle Perspektiven der Akteurs-Gruppen einfließen, bestehe eine höhere Chance, dass die Vorlage von allen Akteurs-Gruppen grundsätzlich unterstützt werde und es keine drastischen Blockaden im Entscheidungsprozess gebe.

Bei internationalen MAP, die Akteure aus verschiedenen sprachlichen und kulturellen Hintergründen zusammenführen, wurde unterstrichen, dass sprachliches Geschick in der Vermittlung hochsensibler Themen von Vorteil für den argumentativen Austausch sei. In besonders konfliktiven Konstellationen könne nach Ansicht mehrerer Befragter auch ein unabhängiger Moderator gewinnbringend für den Prozess sein.

Insgesamt sei es nach Auffassung der Interviewten wichtig, dass Verfahren beobachtet, überprüft und, falls nötig, flexibel angepasst werden.

Obwohl formalisierte Verfahren unabdingbar für das Funktionieren einer MAP seien, wurde in den Interviews auch deutlich, dass viele Entscheidungen über informelle Prozesse vorverhandelt werden.

licherweise effektiver als Konsens. So müssen nicht unbedingt alle zustimmen, wenn aber eine Entscheidung absolut nicht vereinbar ist mit der Position einer Akteurs-Gruppe, kann diese ihr Veto einlegen.

Auswirkungen für MAP-Typen:

Prinzipiell ist der Austausch auf Augenhöhe und die Mitwirkung an Entscheidungen für alle MAP-Typen bedeutend:

- In Standardisierungspartnerschaften ist es besonders förderlich, Entscheidungen mit allen Akteurs-Gruppen der MAP, insbesondere den Normadressaten zu treffen, um auch in der

anschließenden Umsetzung die Einhaltung der Standards zu sichern.

- Service-Typen haben oftmals lokale Strukturen und Kontexte zu beachten. Somit ist es vorteilhaft, wenn in lokalen Gremien einer MAP die Akteurs-Gruppen so vertreten sind, wie in den zentralen Entscheidungsgremien.
- Für Wissenspartnerschaften steht eher die Deliberation im Vordergrund als Entscheidungsverfahren.

→ Institutionalisierung und Formalisierung

Das Zusammenbringen unterschiedlicher, teilweise gegensätzlicher Perspektiven bedarf eines gewissen Grades an Institutionalisierung und Formalisierung. Dieser hängt sehr stark von den Anforderungen und der Zielsetzung der jeweiligen Partnerschaft ab. Dazu zählen klare Rollenaufteilung und Verantwortlichkeiten, strategische Pläne und Konfliktlösungsmechanismen, um Bedarfe, Finanzen und Ressourcen zu koordinieren. Bisher gibt es kein allgemeingültiges Urteil, welche internen Strukturen für eine MAP am effektivsten sind und es ist zu vermuten, dass es kein Universalkonzept gibt.



Praxiserfahrungen aus den Interviews: **Institutionalisierung und Formalisierung**

Alle Interviewpartner waren der Meinung, dass ein Sekretariat sehr wichtig für die Funktionsfähigkeit einer MAP sei. Besonders hervorgehoben wurde, dass ein Sekretariat neutral zu besetzen und idealerweise bei einer unabhängigen Institution anzusiedeln ist. Ein Interviewpartner empfahl, alle Partner bei der Ausschreibung für ein Sekretariat zu involvieren. Ein Anderer betonte, dass ein koordinierendes Sekretariat auch von Beginn an mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet sein müsse. Spätestens wenn eine MAP operativ wird, sollte nach Meinung der meisten Interviewten, ein Sekretariat zur Verfügung stehen.

Formalisierungen sollten vorhanden, aber nicht zu starr sein, um Lernprozesse zu ermöglichen. Ein Befragter riet, die Strukturen generell erst nach einem gewissen Reifungsgrad zu formalisieren. Langfristig müssten Strukturen und Prozesse jedoch festgelegt und von allen Akteuren akzeptiert sein. Denn klare Strukturen würden Vertrauen schaffen.

Eine Reihe von Interviewpartnern stellte fest, dass schwierige Aushandlungsprozesse und Konflikte oft Teil des MAP-Prozesses seien. Es sei dahingehend besonders wichtig, Unstimmigkeiten nicht nur in den Entscheidungsgremien auszufeuchten, sondern bereits auf Arbeitsebene zu adressieren. Hierbei wäre auch zu bedenken,

dass die Entscheidungsgremien von MAP in der Regel in großen zeitlichen Abständen tagen, während die Arbeitsgremien kontinuierlich Themen diskutieren. Auf diese Weise könne einer Eskalation von Konflikten sowie Entscheidungsblockaden vorgebeugt werden.

Die Hauptkonfliktlinien innerhalb einer MAP verlaufen den Interviews zufolge tendenziell eher zwischen Partner aus der Zivilgesellschaft und Unternehmen. Staatlichen Akteuren wurden hingegen mehrfach eine Mittlerrolle zugeschrieben.

Die Interviewten nannten auch eine Reihe von Methoden, die im Falle von Konflikten in ihren MAP Anwendung finden:

- Mögliche Konfliktpunkte bereits vor den offiziellen Treffen bilateral diskutieren;
- (Externe) Moderation und Mediation einbeziehen;
- Beschlussvorlagen durch das Sekretariat erstellen lassen;
- Inhaltliche Arbeit in Arbeitsgruppen auslagern;
- Paritätische Besetzung von Arbeitsgremien, um Konflikte bereits vor der Sitzung des Entscheidungsgremiums abfedern.

Grundsätzlich ist jedoch für das effektive Wirken der Partnerschaft die Etablierung eines unabhängigen Sekretariats zur inhaltlichen und organisatorischen Unterstützung förderlich (Beisheim/Liese 2014). Je nachdem, wie viele unterschiedliche Akteurs-Gruppen aus unterschiedlichen Regionen der Welt betroffen sind und je komplexer ein Problemfeld ist, umso höher ist der Ausstattungsanspruch eines Sekretariats. Das heißt mehr professionelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Managementenerfahrungen und guten Kommunikationsfähigkeiten sowie formalisierte Prozesse und ggf. wissenschaftliche Unterstützung werden benötigt.

Darüber hinaus benötigt eine effiziente und effektive Zusammenarbeit Formalisierungen wie Fristen und Formate für Arbeitsergebnisse, Arbeitsgruppenstrukturen oder eine Geschäftsordnung. Sie sind förderlich für die Strukturierung von Erwartungen und schaffen somit auch Vertrauen. Insbesondere bei konfliktbehafteten MAP kann die Einigung zunächst auf Strukturen und Prozesse eine Basis legen, welche für die inhaltliche Arbeit nötig ist.

Auswirkungen für MAP-Typen:

- Da Wissenspartnerschaften hauptsächlich immaterielle Ressourcen austauschen, ist eine strenge Institutionalisierung nicht so bedeutend wie in Servicepartnerschaften, in denen viele Ressourcen zum Einsatz kommen. Dennoch ist für Wissenspartnerschaften eine gute Kommunikationsinfrastruktur empfehlenswert sowie die Formalisierung einiger Prozesse, wie bspw. fristgerechte Berichte oder regelmäßig aktualisierte Webseiten, was von einem unabhängigen Sekretariat gesteuert werden sollte (Beisheim/Liese 2014).
- In Standardisierungspartnerschaften müssen zwischen den Akteuren Dialog, Mediation und Konsens gefördert werden, da meist divergierende Interessen zusammenkommen, die auf einen Standard gehoben werden sollen. Demzufolge ist die Etablierung von strukturierten Konfliktlösungsmechanismen hilfreich.
- Servicepartnerschaften müssen ausreichend finanzielle und materielle Ressourcen sicherstellen und eine gute Arbeitsteilung zwischen den beteiligten Partnern mit der besten Nutzung ihrer jeweiligen Ressourcen einrichten. Hier stellt sich die besondere Aufgabe, sowohl Geber als auch

Nehmer angemessen in die Strukturen der Partnerschaft einzubinden.

- In regional breiten Partnerschaften, insbesondere im Service- und Standardisierungsbereich, sollte auf eine Mehrebenen-Struktur geachtet werden, die die lokalen und regionalen Interessen abdeckt. Auch in den lokalen und/oder regionalen Gremien ist eine Besetzung mit den verschiedenen Akteurs-Gruppen der MAP anzustreben.

→ Finanzierung

Die Finanzierung von MAP ist ein sensibles und sehr aktuelles Thema. Erfolgreiche Partnerschaften haben eine Reihe unterschiedlicher Ansätze gewählt – von der Finanzierung durch einen einzigen Geldgeber, über Mitgliedsbeiträge, bis hin zu einer Kombination aus staatlicher Grundfinanzierung und projektbasierter Zuwendungen der Wirtschaft und von Stiftungen.

Oftmals sind nur beschränkte Mittel vorhanden, die angestrebte Lösung der Herausforderung einer MAP liegt jedoch in einer Zeit weit über dem Finanzierungshorizont. Allgemein schwierig ist, dass MAP die effektive Lösung des Problems nicht garantieren können. Langfristig sollten möglichst Mischfinanzierungen gefunden werden. Bei MAP die für alle Partner einen klaren Nutzen erhalten, besteht die Bereitschaft, in einem begrenzten Umfang Mitgliedsbeiträge zu zahlen.

Wichtig ist, dass das Finanzierungsmodell der Partnerschaft die unterschiedliche Ressourcenbasis der Partner berücksichtigt. Hier ist vor allem an Akteure aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich und aus ärmeren Staaten zu denken. Ebenfalls ist es plausibel anzunehmen, dass die Partnerschaften, die ihre Legitimität und Effektivität demonstrieren können, eher neue Geldmittel anziehen.

Erfahrungswerte für MAP-Typen:

- Die Finanzierung spielt vor allem für Servicepartnerschaften eine übergeordnete Rolle, da sie für die Umsetzung materielle Ressourcen benötigen.
- Aber auch Standardisierungs- und Wissenspartnerschaften müssen ein Sekretariat sowie Arbeitstreffen und Austauschmöglichkeiten zwischen den Mitgliedern organisieren und finanzieren. Zwar



Praxiserfahrungen aus den Interviews: Finanzierung

Viele Interviewpartner beschäftigte das Thema langfristiger Finanzierungsmodelle. Hier wurde auch mehrfach der Bedarf an Austausch und Unterstützung zu diesem Thema artikuliert.

Es wurde von Interviewpartnern betont, dass eine staatliche Anschubfinanzierung zu Anfang sinnvoll sei. Bedenken hinsichtlich einer zu starken Einflussnahme durch eine rein staatliche Finanzierung gab es nicht. Vielmehr waren die Befragten der Auffassung, dass demokratisch gewählte Regierungen gemeinhin Legitimität genießen, sodass die finanzielle Unterstützung durch staatliche Institutionen sich positiv auf die Außendarstellung der MAP auswirken. Das wiederum könne dazu führen, dass sich weitere relevante Akteure der Partnerschaft anschließen. Allerdings wurde auch angemerkt, dass sich eine langfristige Finanzierung für eine MAP, deren Wirksamkeit sich möglicherweise erst spät

nachweisen lässt, nur schwer gegenüber dem Steuerzahler rechtfertigen ließe.

Für den Fall, dass Unternehmen Geld in eine MAP investieren, müsse nach Ansicht mehrerer Befragten sichergestellt werden, dass die MAP nicht durch die Unternehmen vereinnahmt werde und weiterhin unabhängig agieren könne.

Ein Praktiker wies explizit darauf hin, dass ein Großteil der für eine MAP notwendigen personellen Ressourcen unentgeltlich von den Partnern bereitgestellt würde. Da insbesondere vielen Partnern aus der Zivilgesellschaft dafür oft die notwendigen Ressourcen fehlen, haben einige MAP finanzielle Strukturen zur Unterstützung der Zivilgesellschaft geschaffen. Weitere Interviewte hinterfragten, ob die Finanzierung der Zivilgesellschaft für deren MAP-Tätigkeiten die Unabhängigkeit dieser Akteurs-Gruppe gefährde.

sind die dafür notwendigen Summen vergleichsweise geringer. Aber es ist für die Legitimität der Partnerschaften umso wichtiger, ein transparentes Finanzierungsmodell vorzuweisen und eine inhaltliche Unabhängigkeit sicherzustellen.

→ Internes und externes Monitoring

Unter die letzte Gruppe von Erfolgsfaktoren nach Pattberg und Widerberg (2014) können Monitoring-Prozesse gefasst werden, die sich einerseits auf die interne Governance und Lernprozesse richten, andererseits auf die Wirkungsevaluation und Berichterstattung einer MAP nach außen abzielen.

Interne Monitoring-Prozesse: Transparenz, Rechenschaft und Lernprozesse

Grundlage für alle Monitoring-Prozesse ist Transparenz über Verantwortlichkeiten, Rechenschaftspflichten und vereinbarte Zielindikatoren einer MAP. Nur wenn diese Informationen vorliegen, kann eine MAP abgleichen, ob ihre Strukturen geeignet sind,

das angestrebte Ziel zu erreichen. Reflexives Monitoring bietet die Chance für interne Lernprozesse, damit die MAP ihre Prozesse anpassen und auch flexibel auf veränderte Anforderungen und Umfelder reagieren kann (Brouwer et al. 2016: 33). Mitunter fungieren einzelne Akteure oder Akteurs-Gruppen als Monitoring-Instrument nach innen: Wenn sich beispielsweise eine kritische NRO aus der MAP zurückziehen will, kann das für die MAP bedeuten, dass das Bestehen der Partnerschaft gefährdet ist und Prozesse überdacht werden müssen.

Externes Monitoring und Evaluation

Die Legitimität einer MAP steigt, wenn sie Ergebnisse und Erfolge nachweisen kann. Tatsächlich unterscheiden sich MAP in der Kommunikation ihrer Ergebnisse sehr: während einige Jahresberichte veröffentlichen und sich durch externe Parteien evaluieren lassen, machen andere MAP nicht einmal die Agenden der Mitgliedertreffen zugänglich. Aber ein robustes Monitoring- und Evaluationssystem mit entsprechenden Berichten nach außen kann positive Auswirkungen haben:

- Sie stärken Transparenz und Rechenschaft;
- Sie bilden Vertrauen und Glaubwürdigkeit;
- Sie motivieren andere Akteure an der Mitwirkung der MAP;
- Sie ziehen das Interesse von Geldgebern an.

Transparente Strukturen sind zudem eine wichtige Voraussetzung für die interne und externe Verantwortlichkeit, denn entscheidungsbefugte Akteure können nur zur Rechenschaft gezogen werden, wenn Informationen zu Entscheidungsprozessen und Aktivitäten verfügbar sind. Ebenfalls eine Rolle spielen hier formalisierte und institutionalisierte Prozesse: je klarer diese definiert sind, desto verständlicher sind die Verantwortlichkeiten und desto einfacher können Prozesse ggf. angepasst werden. Ebenfalls kann ein unabhängiges, gut ausgestattetes Sekretariat eine glaubwürdige Berichterstattung unterstützen.

Auswirkungen für MAP-Typen:

Unabhängig vom Typ durchlaufen die meisten MAP in den ersten Monaten und Jahren Veränderungsprozesse. Entsprechend ist es für alle Typen relevant, Probleme und interne Herausforderungen durch geeignete Monitoring- und Evaluationssysteme aufzudecken und mit Lernprozessen zu adressieren.

Auch in der Außendarstellung sind für alle Partnerschaften nachvollziehbare Verantwortlichkeiten und nachweisbare Erfolge von Vorteil.

- Da Standardisierungspartnerschaften meist freiwillige Standards setzen, muss der Prozess der Standardsetzung eine hohe Legitimität aufweisen, um anerkannt und später auch respektiert zu werden. Diese Legitimität wird erhöht, wenn Regelungsansprüche, Prozesse und Verantwortlichkeiten transparent gemacht werden. Darüber hinaus sollte die Anwendung eines Standards mit einer adäquaten Überprüfung einhergehen.
- Für Wissenspartnerschaften ist die Verifizierung und Referenz ihrer Wissensquellen und Daten relevant, um die Glaubwürdigkeit ihrer Ergebnisse zu unterstreichen.
- Da die Hauptaktivität von Servicepartnerschaften in der Bereitstellung von Ressourcen liegt, spielt internes Monitoring für Servicepartnerschaften eine besondere Rolle, um sicherzustellen, dass Gelder und Ressourcen effizient eingesetzt und nicht zweckentfremdet oder gar veruntreut wurden. Auch für die Erfolgsdemonstration gegenüber Geldgebern ist ein nachvollziehbares Monitoring-Evaluationssystem mit entsprechender Berichterstattung legitimitätsfördernd.

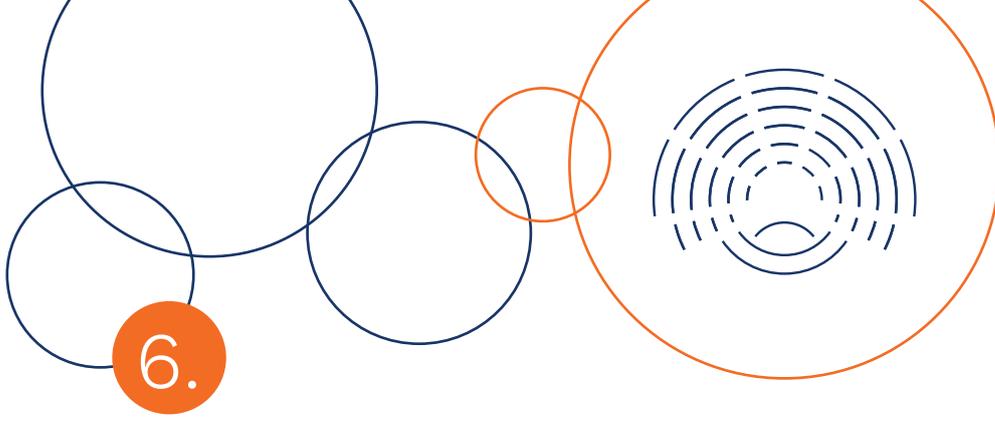


Praxiserfahrungen aus den Interviews: Monitoring

Alle Befragten stuften Monitoring allgemein als sehr wichtig ein. Es zeigten sich in den Interviews aber Unterschiede bzgl. was und wie in den betrachteten Partnerschaften beobachtet und überprüft wird. Genannte Methoden umfassten bspw. finanzielle Kontrollen, Dokumentation von Mitgliedszahlen, Jahresberichte, regelmäßiger Austausch zwischen verschiedenen Arbeitsgruppen einer MAP und umfangreiche Wirkungsevaluierungen.

Den Aussagen der Interviewten zufolge, bezieht sich das Monitoring oft nicht auf die gesamte MAP, sondern auf die Aktivitäten der einzelnen

Partner. Einige Interviewte unterstrichen, dass sich MAP langfristig stärker mit diesem Thema befassen und geeignete Prozesse aufsetzen sollten. Bevor ein ganzheitliches Monitoring eingeführt wird, könnten kleinere Prozesse für MAP-internes Lernen genutzt werden. Insbesondere in mehrstufigen MAP mit nationalen, regionalen und/oder globalen Gremien, könne ein Erfahrungsaustausch stattfinden. Ein Interviewpartner stellte heraus, dass das Monitoring auch der Verbindlichkeit in der Zielerreichung einer MAP dienen sollte, sodass die Kooperation innerhalb der Partnerschaft über die Stufe eines Erfahrungsaustauschs hinauskommt.



Aktuelle MAP-Landschaft und zukünftige Anwendungsmöglichkeiten

6.1. Analyse der aktuellen MAP-Landschaft mit deutscher Beteiligung

Im Rahmen dieser Studie wurden insgesamt 25 MAP in ihren Zielen und ihrer Governance betrachtet, davon 10 in Interviews näher befragt. Alle 25 MAP unterstützen in ihrer Zielsetzung die Umsetzung der Agenda 2030 und weisen mindestens einen Partner aus deutschen staatlichen Institutionen auf. Die Auswahl hat keinen Anspruch auf vollständige Repräsentativität, bildet aber derzeit einen Großteil bestehender MAP mit deutscher Beteiligung ab. Die vergleichende Untersuchung ermöglichte eine erste Ableitung von Schwerpunkten oder Auffälligkeiten in der aktuellen MAP-Landschaft mit deutscher Beteiligung⁹, die im Folgenden kurz dargestellt werden soll.

⁹ Folgende Multi-Akteurs-Partnerschaften wurden berücksichtigt: Allianz für Integrität; Bündnis für nachhaltige Textilien (Textilbündnis); Coffee and Climate Initiative; ComCashew; Construction Sector Transparency Initiative; Cotton Made in Africa; Deutsches Global Compact Netzwerk; Extractive Industries Transparency Initiative Deutschland (D-EITI); Forum Nachhaltiger Kakao; Forum Nachhaltiges Palmöl; GAVI – The Vaccine Alliance; Garment Industries Transparency Initiative; Global Alliance for Clean Cookstoves; Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria; Global Partnership for Education; Global Partnership for Effective Development Cooperation; Global Partnership for Education; Global Sustainable Seafood Initiative; Global Water Partnership; The Green Cooling Initiative; The Malawi 2020 Tea Revitalization Programme; Open Contracting Partnership; Renewable Energy Policy Network for the 21st Century (REN21); SEED Initiative: Supporting Entrepreneurs for Sustainable Development; Sustainable Development Solutions Network (SDSN); Sustainable Sanitation Alliance und die Water Supply and Sanitation Collaborative Coalition.

Die Auswahl beruht auf einer Zusammenstellung des Auftraggebers, die durch Recherche des Auftragnehmers ergänzt wurde.

Typologisierung der MAP: Von den 25 MAP ist derzeit keine Schwerpunktsetzung nach MAP-Typen erkennbar. Acht entfallen auf die Einordnung Standardisierungspartnerschaften, zehn nach Service- und weitere sieben nach Wissenspartnerschaften.

Unterstützung der SDG Umsetzung durch die MAP: Auch hier gibt es keine strikte Schwerpunktsetzung. Deutschland bringt sich für diverse SDGs ein, bspw.:

- **SDGs 1 und 3:** Deutschland engagiert sich bei SDGs, die auf menschliche Grundbedürfnisse wie keine Armut und Gesundheit abzielen, insbesondere durch Servicepartnerschaften, u.a. beim Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria oder GAVI. Wissens- oder Standardisierungspartnerschaften wurden für diesen Bereich hingegen nicht ermittelt.
- **SDG 13:** Im Bereich Maßnahmen zum Klimaschutz gibt es mehrere Servicepartnerschaften, an denen Deutschland mit Vertreterinnen und Vertretern aus staatlichen Organisationen beteiligt ist. Hier sind u.a. die Coffee and Climate Initiative und die Global Alliance for Clean Cookstoves zu nennen.
- **SDG 6:** Im Bereich Sauberes Wasser und Sanitäre Einrichtungen ist Deutschland in Wissenspartnerschaften wie der Global Water Partnership, der German Water Partnership und der Sustainable Sanitation Alliance involviert.
- **SDG 16:** Im Bereich Frieden und Gerechtigkeit ist Deutschland im Rahmen von Standardisierungspartnerschaften Transparenzinitiativen vertreten. Hier sind z.B. die D-EITI, die Construction Sector Transparency Initiative und die Open Contracting Partnership zu nennen.

- **SDG 8 und SDG 12:** Über die verschiedenen Tätigkeitsschwerpunkte der MAP hinweg lässt sich ein Fokus des deutschen Engagements in den eng miteinander verknüpften Bereichen gute Arbeitsplätze und wirtschaftliches Wachstum sowie nachhaltige Produktions- und Konsumstrukturen erkennen. Bei diesem Themenkomplex, der die globalen Lieferketten betrifft, hat Deutschland gleich mehrere MAP bei der Initiierung unterstützt, u.a. das Bündnis für nachhaltige Textilien, das Forum nachhaltiges Palmöl oder Cotton Made in Africa.

Es gibt einige SDGs, zu denen das Instrument der MAP – auch international – bisher nur selten eingesetzt wird. Dies sind u.a. die Ziele 9 – Innovation und Infrastruktur, 10 – reduzierte Ungleichheiten, sowie 15 – Leben an Land.¹⁰ Diese Feststellung soll jedoch keinen Aufruf darstellen, neue MAP zu den genannten Themen zu initiieren. Diese SDGs sprechen sektorübergreifende Themen an. Möglicherweise sind MAP, die ihre größten Erfolge bei eng fokussierten Herausforderungen entfalten können, hier nicht das richtige Instrument.

Bestehen und Gründung: Deutschland engagiert sich zunehmend in MAP. Von den 25 ausgewählten MAP sind 16 seit 2010 neu gegründet worden.

Entscheidungsverfahren in MAP: Eine generelle Aussage zum Zugang der Akteure zu Entscheidungsverfahren kann hier nicht gegeben werden, da knapp die Hälfte der berücksichtigten MAP derzeit keine öffentlichen Angaben zu ihren Entscheidungsverfahren macht.

Bei denjenigen MAP mit deutscher Beteiligung, zu denen die relevanten Informationen zu Entscheidungsverfahren vorlagen, ist festzustellen, dass alle MAP ihre Partner in Akteurs-Gruppen einteilen und über Quotierungen in den Gremien sicherstellen, dass jede Akteurs-Gruppe auch in den Entscheidungsgremien vertreten ist. Bei einer Mehrheit der vorliegenden MAP sind zudem Vorkehrungen getroffen, dass keine Akteurs-Gruppe überstimmt werden kann. Beispielsweise sind in den entsprechenden Satzungen und Geschäftsordnungen Vetorechte für die einzelnen Gruppen vorgesehen oder Entscheidungen werden grundsätzlich im Konsens getroffen.

¹⁰ Ein Blick auf die **Partnerships for SDGs-Plattform** lässt hier zunächst andere Rückschlüsse zu. So finden sich hier 55 Partnerschaften zu Ziel 9, 40 zu Ziel 10 und 70 zu Ziel 15. Wie bereits ausgeführt, handelt es sich jedoch bei der überwiegenden Mehrheit der Initiativen nach dem Verständnis dieser Studie nicht um MAP. Des Weiteren können sich die Initiativen beliebig vielen SDGs zuordnen. Eine Bewertung auf Grundlage der Partnerships for SDGs-Plattform ist somit nur nach sorgfältiger Prüfung möglich.

Übersicht Entscheidungsverfahren MAP mit deutscher Beteiligung

Entscheidungs- verfahren	Wissens- partnerschaft	Standardisierungs- partnerschaft	Service- partnerschaft
Nicht alle Akteurs-Gruppen zwingend beteiligt			
Alle Akteurs-Gruppen beteiligt, Mehrheitsentscheidungen	<ul style="list-style-type: none"> • Global Water Partnership • REN21 • SDSN 	<ul style="list-style-type: none"> • Global Sustainable Seafood Initiative 	<ul style="list-style-type: none"> • GAVI
Alle beteiligt, keine Akteurs-Gruppe kann überstimmt werden	<ul style="list-style-type: none"> • Deutsches Global Compact Netzwerk • Forum Nachhaltiges Palmöl 	<ul style="list-style-type: none"> • Textilbündnis • D-EITI • Garment Industries Transparency Initiative 	<ul style="list-style-type: none"> • Allianz für Integrität • Forum Nachhaltiger Kakao • Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria • Water Supply and Sanitation Collaborative Coalition

Quelle: Zusammenstellung MAP mit deutscher Beteiligung, erstellt durch die GIZ, ergänzt durch die HVGP. MAP ohne öffentlich zugängliche Informationen zu Entscheidungsverfahren sind nicht aufgeführt. (kein Anspruch auf Vollständigkeit, Stand: Dezember 2016)

6.2. Zukünftige Anwendungsmöglichkeiten

Sowohl in der Literatur als auch in den Interviews wird darauf hingewiesen, sorgfältig zu prüfen, ob MAP das geeignete Mittel für die jeweilige Herausforderung sind. Stern, Kingston und Ke (2015) warnen, dass Umsetzer und Geber nur mit Bedacht eine MAP aufsetzen sollten und nur nach einer eingehenden Prüfung, dass es das beste Mittel sei, um das gewünschte Ergebnis zu erzielen. Brouwer et al. (2015) weisen darauf hin, dass der Aufbau einer MAP ein zeitintensiver und ressourcenzehrender Prozess ist. Die Ergebnisse können sehr fruchtbar sein, treten aber nicht unmittelbar ein. In den Interviews

gab ein Vertreter eines Sekretariats zu bedenken, dass allein die Etablierung der formalen Strukturen einer MAP einige Jahre dauern könne. Entsprechend eignen sie sich nicht, um kurzfristige Probleme zu lösen. Weitere Gründe, wann eine MAP zum Einsatz kommen sollte und wann nicht, sind der Tabelle zu entnehmen.

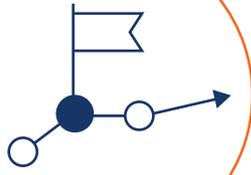
Wann sollte keine MAP gewählt werden?	Wann sollte eine MAP gewählt werden?
<ul style="list-style-type: none"> • Das erwünschte Ergebnis kann durch einen einzelnen Akteur/eine einzelne Organisation erreicht werden. • Das Problem muss schnell gelöst werden. • Es gibt günstigere und schnellere Wege, das Ziel zu erreichen. • Zeitliche Planung: es gibt bereits Initiativen oder Partnerschaften in dem Themenfeld → Eher Zugang zu diesen suchen, statt neue MAP gründen. • Zeitliche Planung: Mangelndes Vertrauen unter den Akteuren behindert eine konstruktive Zusammenarbeit → Mehr Grundlagenarbeit nötig, um ein Bewusstsein für die Initiative zu schaffen, Partner zu überzeugen und Vertrauen aufzubauen. • Beteiligte Organisationen laufen Gefahr kooptiert zu werden oder ihre Reputation könnte durch die Beteiligung an der MAP Schaden nehmen. • Es ist unwahrscheinlich, dass die Zusammenarbeit in der MAP zu einem Wandel führt (Wirkungsversprechen der MAP ist nicht solide). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ziel ist es, ein komplexes Problem zu lösen, das ein Akteur alleine nicht lösen kann. • Weitere Akteure können wertvolle Ressourcen ergänzen oder verfügen über ergänzende Kompetenzen. • Die Ergebnisse versprechen nachhaltiger zu sein, da sie auf einem breiteren Konsens beruhen. • Die Kooperation kann einen Nutzen erbringen, der auch für andere Aktivitäten hilfreich sein könnte. • Es ist davon auszugehen, dass sich die Zusammenarbeit auszahlt (Die von der MAP dargelegte Theorie des Wandels/das von der MAP dargelegte Wirkungsversprechen ist sorgsam zu prüfen).

Quelle: eigene Darstellung angelehnt an Brouwer et al. (2015)

Es lassen sich folglich nicht pauschal gesellschaftliche Herausforderungen nennen, die zur Lösung durch eine MAP geeignet sind. Es muss jeweils individuell untersucht werden, ob eine MAP das beste und effizienteste Mittel ist, das angestrebte Ziel zu erreichen. So sollte jeweils geprüft werden, ob es bereits bestehende Initiativen oder Partnerschaften gibt, an die sich eine neue Initiative ggfs. andocken kann und somit Synergieeffekte genutzt werden können. Auch muss in jedem Land in dem die MAP aktiv werden möchte, analysiert werden, in welchem Umfeld die Akteure agieren. Beide Punkte wurden von mehreren Interviewpartnern hervorgehoben. Darüber hinaus sollte im Vorfeld der Grad an bestehenden Konflikten zwischen den Akteurs-Gruppen durchleuchtet werden: zwar müssen in einer MAP unterschiedliche Sichtweisen und Streitthemen abgedeckt sein. Jedoch sollte zwischen den Akteuren eine grundsätzliche Bereitschaft bestehen, gemeinschaftlich auf ein Ziel hinzuarbeiten.

Gleichsam sollten die in dieser Studie geschilderten Herausforderungen einer MAP nicht darauf schlie-

ßen lassen, dass die Akteure stattdessen zunächst versuchen sollten, Lösungen eigenständig anzupacken. Vielmehr zeigt sich immer deutlicher, dass zur Lösung komplexer gesellschaftlicher Herausforderungen die Integration vieler Perspektiven aus den Ländern des globalen Südens, aus den Industriestaaten, von der Wissenschaft, von der gewählten Politik, von der Zivilgesellschaft, von der Wirtschaft und ggfs. noch weiteren Akteuren notwendig ist. Dies ist gerade auch bei umfassenden und sektorübergreifenden Themen der Fall, bei denen bisher noch keine oder nur wenige MAP bestehen – wie bei den Themen Gleichberechtigung, Innovation und Infrastruktur sowie nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung. Dies sind Themen, die eine Vielzahl von Akteuren unmittelbar betreffen. Daher bedarf es auch hier Formate zur Erarbeitung von Lösungen, die eine möglichst breite Vielfalt an Perspektiven integrieren können. Wie in Kapitel 4 bereits ausgeführt wurde, sollte in diesen Verfahren sichergestellt werden, dass alle Akteure, die ein Interesse in der Sache haben oder ergänzende Ressourcen und Kompetenzen einbringen können, beteiligt werden.



Zusammenfassung und Anregungen für das weitere Vorgehen

Ziel der Studie war es, einen praxisorientierten Überblick über die Herausforderungen, Potentiale und Erfolgsfaktoren von Multi-Akteurs-Partnerschaften unter besonderer Berücksichtigung der deutschen MAP-Landschaft zu geben. Dazu wurde ein größeres Mapping von Multi-Akteurs-Partnerschaften mit deutscher Beteiligung berücksichtigt, zu zehn Partnerschaften ausführliche Steckbriefe erstellt und mit ausgewählten Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Partnerschaften Interviews geführt.

Wie in Kapitel 3 und 4 dieser Studie dargelegt, stellen Multi-Akteurs-Partnerschaften grundsätzlich einen innovativen, unter Einhaltung bestimmter Bedingungen vielversprechenden Ansatz zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele dar. Er fußt auf der Überzeugung, dass komplexe gesellschaftliche Herausforderungen meist nicht von einem Akteur allein und besonders nicht ohne gesellschaftliche Akteure gelöst werden sollten, teilweise nicht ohne sie gelöst werden können. Während es bei punktuellen Formen der Zusammenarbeit nicht immer möglich ist, eine vertrauensvolle Basis der Kooperation zu schaffen, bestätigten die Interviewpartner, dass der kontinuierliche Prozess in einer MAP dazu beitragen kann, in einen echten Austausch zwischen den Akteuren zu treten, Verständigung zu fördern und tiefgreifende Veränderungsprozesse anzustoßen.

MAP werden als ein möglicher Ansatz verstanden, gesellschaftliche Probleme in Bereichen anzugehen, in denen der Markt oder staatliche Akteure nur unzureichende Lösungen liefern oder in denen bisher keine Regelungen existieren. Die große Anzahl neu gegründeter MAP in den letzten Jahren spiegelt damit auch ein neues, weniger hierarchisches, dafür stärker integratives Verständnis im Verhältnis zwischen privaten und staatlichen Akteuren wider. Sowohl die gewinnorientierten als auch die gemeinnützigen privaten Akteure werden zunehmend in

die Formulierung und Umsetzung von Politikmaßnahmen eingebunden. MAP stellen sich dabei der Herausforderung, diverse Akteure mit unterschiedlichen Erwartungen, Kompetenzen und Perspektiven zusammenzubringen, um gemeinschaftlich Lösungen für eine klar definierte Problemstellung zu erarbeiten. Dabei ist es wichtig festzuhalten, dass sowohl in der Literatur als auch bei den befragten Umsetzern in Deutschland derzeit noch kein einheitliches Verständnis von MAP auszumachen ist. Aus diesem Grund ist eine vergleichende Analyse von MAP nur eingeschränkt möglich. Um jedoch MAP von anderen Kooperationsformen abzugrenzen, sollten in einer MAP mindestens drei Akteurs-Gruppen aus Staat, Wirtschaft, Zivilgesellschaft oder Wissenschaft vertreten sein, die gemeinsam und zu einem gewissen Grad institutionalisiert auf ein gemeinwohlorientiertes Ziel hinarbeiten. Bei einer Reihe von untersuchten Partnerschaften trafen diese Kriterien zu. Folglich ließen sich in ihrer Zusammenschau sowie auf Basis der Interviews und Literatur einige Lernerfahrungen und Hinweise feststellen, die bei der Gründung oder Arbeit in einer MAP beachtet werden sollten.

Der Anbahnungs- und Initiierungsprozess stellte für die Befragten eine kritische Phase dar. Hier gilt es die unterschiedlichen Erwartungen, Kulturen und Interessen der diversen Akteure auszubalancieren. Wie sich in den Interviews bestätigt hat, erhoffen sich vor allem beteiligte Wirtschaftsunternehmen schnelle Erfolge, während MAP grundsätzlich eine längerfristige Zusammenarbeit erfordern. Zivilgesellschaftliche Akteure steigen teilweise mit Skepsis in den Prozess ein, da sie in einigen Fällen gesetzliche Regelungen freiwilligen Initiativen vorziehen. Um dieser Skepsis zu begegnen, aber auch allgemein das Vertrauen aller beteiligten Akteure zu gewinnen, wurde von den Gesprächspartnern übereinstimmend betont, dass es wichtig sei, Ziele gemeinsam zu definieren und Prozesse gemeinsam festzule-

gen. Zentrales Element beim Aufbau einer MAP liegt ebenfalls in der Begründung eines Mehrwerts für alle beteiligten Akteurs-Gruppen.

Die jeweiligen Länder und Kontexte, in denen die MAP operieren, haben einen Einfluss auf die Funktionsweise von MAP. Sie erweisen sich meist in Ländern als erfolgreich, in denen die Prinzipien der Transparenz und Partizipation in der politischen Kultur verankert sind und zivilgesellschaftliche Akteure frei agieren können. Hier gilt es, auch die Implikationen der Umsetzung vor Ort mitzudenken und auf eine „Ownership“ der lokalen Akteure zu achten. Je besser die Kenntnisse des lokalen und regionalen Kontexts, desto eher lassen sie sich in die Zielausrichtung und die Arbeitsprozesse integrieren. MAP können nur dann einem gesellschaftlichen Wirkungsanspruch gerecht werden, wenn sie Herangehensweisen entwickeln, um auch in Ländern mit schwierigen Bedingungen zu agieren.

Für die Etablierung von neuen MAP lässt sich aufgrund der verschiedenen Akteurs- und Problemhintergründe keine universelle MAP-Vorlage bestimmen. Es kann bspw. nicht pauschal festgeschrieben werden, wie die Gremien einer MAP strukturiert sein sollten, welche Art der Finanzierung angemessen ist oder welche Entscheidungsverfahren gewählt werden sollten. MAP sollten vielmehr als gestaltender Prozess als ein starres Konstrukt verstanden werden, der bei ausreichender Sensibilisierung und Flexibilisierung über die Zeit verbessert werden kann. Von den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern wurde jedoch darauf hingewiesen, dass die MAP stets darauf achten sollten, eine Finanzierungsstruktur zu wählen, die ihre inhaltliche Unabhängigkeit nicht gefährdet. In der Praxis haben auch alle untersuchten MAP ein Entscheidungsverfahren gewählt, welches die Integration aller Akteurs-Gruppen garantiert. Hierbei ist jeweils auf die Hauptaktivität der MAP zu achten, die je nachdem ob es sich dabei um die Erarbeitung eines Standards, der Bereitstellung eines Service oder Wissensaustausch handelt, unterschiedliche Anforderungen an die Ausgestaltung einer MAP stellt. Die spezifischen Auswirkungen sind in Kapitel 5 für jeden MAP-Typ nach Hauptaktivität gesondert ausgeführt. So ist es beispielsweise für Standardisierungspartnerschaften besonders wichtig, alle relevanten Akteure zu integrieren, während Servicepartnerschaften höhere Ansprüche an ein transparentes Finanzmonitoring stellen. Für eine langfristige Bewertung der Wirkung einer MAP müssen strukturelle Aspekte berücksich-

tigt werden: MAP können traditionelle Instrumente der internationalen Zusammenarbeit nicht ersetzen, sondern können diese nur in ausgewählten Fragestellungen komplementär ergänzen. Das Instrument der MAP sollte daher stets in der Zusammenschau mit anderen Elementen der globalen Governance betrachtet werden.

Multi-Akteurs-Partnerschaften können die Legitimität und Nachhaltigkeit von Entscheidungen stärken und dadurch einen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen leisten. Während das zu erwartende Problemlösungspotential von MAP allerdings nicht selten überschätzt wird, werden ihre Anforderungen oft unterschätzt. Die Interviewpartnerinnen und -partner bestätigten, dass Aufbau und Umsetzung langfristige, zeitintensive und meistens auch kostspielige Aktivitäten sind. Von den teilnehmenden Akteuren wird dabei über einen längeren Zeitraum nicht nur Bereitschaft zur Perspektivenerweiterung, hohes Engagement und ein Interesse an Konsensbildung verlangt. Die intensive Zusammenarbeit benötigt auch personelle und finanzielle Ressourcen. Wie in Kapitel 6 ausgeführt, sollten alternative Optionen daher stets geprüft werden. Hier bedarf es einer umfassenden vergleichenden Evaluierung von MAP mit anderen Instrumenten zur Umsetzung der Agenda 2030 sowie eine Koordinierung der jeweiligen Ansätze.

Für ein umfassendes Verständnis von Herausforderungen, Potentialen und Erfolgsfaktoren von MAP sollten diese Fragen im Dialog mit der Wissenschaft und weiteren Umsetzern thematisiert werden:

- Welche Ansätze und Erfahrungen zur Wirkungsmessung von MAP gibt es, insbesondere in Bereichen, in denen der Impact aufgrund hoher kausaler Komplexität schwer erfassbar ist?
- Welche Finanzierungsmechanismen müssen langfristig etabliert werden, um MAP ressourcentechnisch auszustatten?
- Welche Möglichkeiten gibt es für MAP, ein sich selbsttragendes Geschäftsmodell zu entwickeln (auch in Bezug auf den Rückzug von Gebern „Exit-Strategie“)?
- Wie können die Lernerfahrungen systematisiert und Doppelstrukturen verhindert werden, wenn einzelne Akteure, wie etwa Regierungen, in einer Vielzahl von MAP aktiv sind?

- Wie kann das „Momentum“ einer MAP bewahrt und ein dauerhaftes Engagement der beteiligten Akteure auch über die anfängliche Begeisterung hinaus erhalten werden?
- Welchen Einfluss haben neue Finanzierungspartner auf eine bereits bestehende MAP?
- Wie können MAP mit anderen aktuellen Trends, bspw. dem Social Impact Investment, verknüpft werden?
- Wie kann ein systematisches Lernen von MAP untereinander etabliert werden?
- Wie können MAP langfristig auf globaler Ebene im Rahmen der Agenda 2030 koordiniert werden, so dass Ressourcen sinnvoll eingesetzt und Duplizierung sowie Fragmentierung vermieden werden?

Literaturverzeichnis

Beisheim, M. (2011): Innovative Governance durch Entwicklungspartnerschaften? Chancen und Grenzen am Beispiel transnationaler Wasserpartnerschaften. SWP-Studie, Berlin.

https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S20_bsh_ks.pdf

Beisheim, M.; Liese, A. und Ulbert, C. (2008): Transnationale öffentlich-private Partnerschaften – Bestimmungsfaktoren für die Effektivität ihrer Governance-Leistungen. In: G. Folke Schuppert und M. Zürn (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS-Sonderheft 41, 452 – 474.

Beisheim, M. und Liese, A. (2014): Transnational Partnerships. Effectively Providing for Sustainable Development. Palgrave Macmillan.

Beisheim, M. und Simon, N. (2016): Multi-stakeholder partnerships for implementing the 2030 Agenda: Improving accountability and transparency, Analytical paper for the 2016 ECOSOC Partnership Forum, March 11, 2016.

Biekart, K. und Fowler, A. (2016): Effective Multi-Stakeholder Initiatives through Civic Engagement, Paper submitted to the 12th International conference for the International Society for Third Sector Research, Ersta Sköndal University College, Stockholm, Sweden.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit – Projektgruppe Zukunftscharta (2015): Zukunftscharta, BMZ, Bonn und Berlin.

Brouwer, H.; Woodhill, J; Hemmati, M.; Verhoosel, K. und van Vugt, S. (2015): The MSP Guide: How to Design and Facilitate Multi-Stakeholder Partnerships. Centre of Development Innovation Wageningen University & Research, Wageningen.

Faysse, N. (2006): Troubles on the way: An analysis of the challenges faced by multi-stakeholder platforms. In: Natural Resources Forum 30, S.219 – 229.

Fowler, A. und Biekart, K. (2016): Comparative Studies of Multi-Stakeholder Initiatives, Vol. 1 Synthesis Report. Country Ownership – Building from Within, Task Team CSO Development Effectiveness and Enabling Environment, The Hague.

<https://taskteamcso.files.wordpress.com/2015/01/volume-i-comparative-studies-of-msis1.pdf>

HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform (2015): Trialoge als Beitrag zu Good Governance. www.governance-platform.org/wp-content/uploads/2017/02/HVGP_TrialogeBeitragGoodGovernance_20150717.pdf

Lindner, S.D. und Vaillancourt Rosenau, P. (2000): Mapping the Terrain of the Public-Private Policy Partnership. In: P. Vaillancourt Rosenau (Hrsg.), Public-Private Policy Partnerships, Cambridge, S.1 – 18.

Martens, J. (2004): Globale „Partnerschaften“ und Politiknetzwerke. Hoffnungsträger des Multilateralismus oder Einfallstor für „Big Business“. In: Vereinte Nationen Nr. 4/2004, S.150 – 155.

Mena, S. und Palazzo, G. (2012): Input and output legitimacy of multi-stakeholder initiatives. In: Business Ethics Quarterly, 22(3) S.527 – 556.

Nelson, J. und Zadek, S. (2000): The Partnership Alchemy. New Social Partnerships in Europe, Kopenhagen.

Pattberg, P. und Widerberg, O. (2016): Transnational Multistakeholder partnerships for sustainable development: Conditions for success, Ambio No.45, S.42 – 51.

Pattberg, P. und Widerberg, O. (2014): Transnational multi-stakeholder partnerships for sustainable development. Building blocks for success, Institute for Environmental Studies.

Schäferhof, M.; Campe, S. und Kann, C. (2007): Transnational Public-Private Partnerships in International Relations. Making Sense of Concepts, Research Frameworks and Results, SFB-Governance Working Paper Series, No.6, DGF-Research Center (SFB) 700, Berlin.

Stern, A.; Kingston, D. und Ke, A. (2015): More than the sum of its parts: Making Multi-Stakeholder Initiatives Work, Global Development Indicator, Washington D.C.

Tapscott, D. (2013): Introducing Global Solution Networks: Understanding the New Multi-Stakeholder Models for Global Cooperation. Problem Solving and Governance, Global Solution Networks, Toronto.

Van Tudler, R.; Seitanidi, M.M.; Crane, A. und Brammer, S. (2016): Enhancing the Impact of Cross-Sector Partnerships. In: Journal of Business Ethics (135), S.1–17.

Waddell, S. und Khagram, S. (2007): Multi-Stakeholder Global Networks: Emerging Systems for the Global Common Good. In: P. Glasbergen, F. Biermann und A.P.J. Mol. Cheltenham Glos (Hrsg.), Partnerships, Governance and Sustainable Development: Reflections on Theory and Practice, UK. S.261–287.

Witte, J.M.; Benner, T. und Streck, C. (2005): Partnerships and networks in global environmental governance. In: U. Petschow, J. Rosenau and E.U. von Weizsacker (Hrsg.), Governance and Sustainability: New Challenges for States, Companies and Civil Society, UK: Greenleaf.

Annex: Unterschiedliche Merkmale der Akteurs-Gruppen

Die folgende Übersicht erläutert die unterschiedlichen Merkmale der Akteurs-Gruppen¹¹:

- **Staatliche Institutionen** sind über Wahlen zu gesamtgesellschaftlich verbindlichen Entscheidungen legitimiert (Input-Legitimation). Der Staat kann sich jedoch nicht – anders als der Unternehmenssektor und die organisierte Zivilgesellschaft – auf eine begrenzte Zahl von Zielen und Aspekten beschränken. Vielmehr muss er sich prinzipiell mit allen unterschiedlichen Interessen auseinandersetzen und deren gedankliche und praktische Vermittlung als Kompromiss zwischen ihnen zustande bringen.
- Der **Unternehmenssektor** ist nicht demokratisch legitimiert, hat aber in den letzten Jahren eine zentrale grenzüberschreitende Machtstellung gewonnen und stellt somit gegenüber dem Staat einen wichtigen Machtfaktor dar. Ihn kennzeichnet zunächst das Recht auf sein partikulares Interesse am ökonomischen Erfolg des Unternehmens, insbesondere verlässlichen und für das Unternehmen günstigen Marktbedingungen. Dafür ist er auf der einen Seite auf staatliche Regulierung angewiesen, um in einem fairen Wettbewerb „anständig“ bestehen zu können. Andererseits möchte der Unternehmenssektor im eigenen Handeln möglichst ungebunden sein. Hier finden sich Gründe sowohl für Konflikt als auch für Kooperation mit dem Staat. Unternehmen verfügen über besondere Einflusschancen, weil sie über innerwirtschaftliche, oftmals transnationale Wirkmechanismen schneller agieren können als Staaten, die in Regierungsverhandlungen gemeinsame Regelungen suchen.
- Die **organisierte Zivilgesellschaft** genießt – wenn sie gemeinnützig und transparent handelt – gesellschaftliches Vertrauen (Output-Legitimation). Ihr gesellschaftliches Vertrauen gewinnt sie nicht zuletzt über Konflikte und Kampagnen. Dieses Vertrauen kann sie in die Glaubwürdigkeit demokratischer Entscheidungen und somit in die Stärkung demokratischer Legitimität einbringen. Die organisierte Zivilgesellschaft ist weder von Wahlen oder Legislaturperioden abhängig, noch der Pflicht zu Machtkompromissen unterworfen. Sie ist für die inhaltliche Vorbereitung und das nachträgliche Überwachen gemeinwohlorientierter politischer Entscheidungen unabdingbar und hat sich somit zu einem wesentlichen Motor für gemeinwohlverträgliche Innovationen entwickelt.
- Die **Wissenschaft** tritt in der Regel nicht als eigener Stakeholder, also als Vertreter der eigenen Partikularinteressen (bspw. als Berufsverband) auf, sondern primär als „Einspeiser“ ihrer Erkenntnisse. Es kann jedoch auch Multi-Akteurs-Partnerschaften geben, deren Ziel die Förderung der Verständigung zwischen Wissenschaft und gesellschaftlichen Akteuren ist, um beispielsweise gemeinsame Forschungsvorhaben zu erarbeiten und zu entwickeln. Durch diesen transdisziplinären Ansatz können neue Herangehensweisen an wissenschaftliche Themen eröffnet werden, weitere Forschungsbedarfe aufgedeckt und neues Wissen durch Verständigung generiert werden. In dieser Ausrichtung hat die Wissenschaft ein inhärentes Interesse.

¹¹ Siehe auch HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform (2015).

