



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Diskurstheoretische Betrachtungen zu Harmonisierung
und Koordination in der internationalen Entwicklungszu-
sammenarbeit“

Verfasserin

Sonja Leguizamón

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, im Oktober 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 057 390

Studienrichtung lt. Zulassungsbescheid:

Internationale Entwicklung

Betreuer:

Univ.-Prof. i.R. Dr. Walter Schicho

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung.....	8
1.1	Themenfindung	8
1.2	Fragestellung	9
1.3	Hypothesen.....	10
1.4	Gliederung der Arbeit.....	11
2	Theorie und Methode.....	13
2.1	Die Diskurstheorie.....	15
2.2	Die Diskursanalyse.....	22
2.2.1	Korpusbildung.....	23
2.2.2	Kontextanalyse.....	25
2.2.3	Textanalyse: Makro- und Mikrostrukturen.....	26
2.2.4	Kritik.....	28
3	Historischer Kontext.....	30
3.1	Von 1947 bis zum Millenniumswechsel	31
3.2	Internationalen politische Konsenspapiere im 21. Jahrhundert	43
3.2.1	Die Millennium Development Goals	43
3.2.2	Monterrey und Doha	46
3.2.3	Erstes High Level Forum in Rom	48
3.2.4	Das Joint-Marrakesch-Memorandum	49
3.2.5	Zweites High Level Forum in Paris	50
3.2.6	Die Accra Agenda for Action	52
3.2.7	Koordinierungsansätze der EU und UN	52
3.2.8	(K)ein Paradigmenwechsel	54
3.3	Zivilgesellschaft und Aid Effectiveness.....	54
3.3.1	CSO und UN DESA.....	55
3.3.2	OECD – CSOs	56
4	Textanalyse.....	63

4.1	Internationale Politik	65
4.1.1	Makroanalyse	65
4.1.2	Mikroanalyse.....	75
4.2	Zivilgesellschaft	94
4.2.1	Makroanalyse	94
4.2.2	Mikroanalyse.....	96
5	Wissenschaftlicher Diskurs	105
5.1	Relevanz von Harmonisierung und Koordination.....	105
5.1.1	Effizienz.....	106
5.1.2	Effektivität	111
5.2	Harmonisierungs- und Koordinationsstrategie.....	120
5.2.1	Machtasymmetrien.....	121
5.2.2	Definierung des Konzepts „Ownership“	123
5.2.3	Konditionalität und Fungibilität.....	125
5.2.4	Anreizsysteme.....	128
5.3	Gegenstände von Harmonisierung und Koordination.....	129
5.3.1	Politikkohärenz	129
5.3.2	Gemeinsame Evaluierungen und Berichtlegung.....	130
5.3.3	Erarbeitung und Diffusion von Information	131
5.3.4	Vereinheitlichung von Zielen und Verfahren	132
6	Auswertung.....	133
6.1	Von einem losen Element zu einem Diskursfragment	133
6.2	Definition der Begriffe Harmonisierung und Koordination im aktuellen Diskurs .	135
6.3	Diskursive Positionen und Strategien	137
7	Conclusio	141
8	Quellenverzeichnis	143
8.1	Primärquellen:	143
8.2	Sekundärquellen	143
8.2.1	Internet	143

8.2.2	Artikel/Working Papers	148
8.2.3	Bücher	149
8.2.4	Sammelbänder.....	151
8.2.5	Tabellen.....	154
8.2.6	Abbildungen.....	154

ANHANG

ZUSAMMENFASSUNG	155
SUMMARY	156
LEBENS LAUF	157

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AAA: Accra Agenda for Action

afd: Agence Française de Développement

AG-CS: Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness

BNE: Bruttonationaleinkommen

CDF: Comprehensive Development Framework

CONCORD: European NGO Confederation for Relief and Development

CSO: Civil Society Organisation

DAC: Development Assistance Committee (OECD)

DCD-DAC: Development Co-operation Directorate (von OECD)

DCF: United Nations Development Cooperation Forum

DFID: UK Department for International Development

FfD: Financing for Development

GFG: Global Facilitation Group

HIPC: Heavily Indebted Poor Countries

HLF: High Level Forum

ISG: International Steering Group

IWF: Internationaler Währungsfonds

KE: Kapazitätenaufbau (engl. Capacity Building)

NGO: Non-Governmental Organisation

ODA: Official Development Assistance

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

OEEC: Organisation for European Economic Co-operation

PRS/PRSPs: Poverty Reduction Strategy (Papers)

UNCTAD: United Nations Conference on Trade and Development

UNDP: United Nations Development Programme

WP-EFF: Working Party on Aid Effectiveness (OECD DCD-DAC)

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Monterrey Konsensus - Textstruktur	66
Tabelle 2: Erklärung von Rom - Textstruktur.....	67
Tabelle 3: Joint Marrakech Memorandum - Textstruktur.....	69
Tabelle 4: Erklärung von Paris - Textstruktur	70
Tabelle 5: Accra Agenda for Action - Textstruktur.....	73
Tabelle 6: Erklärung von Doha - Textstruktur.....	75
Tabelle 7: Siem Reap Consensus - Textstruktur.....	94

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Diskursanalytische Begriffe.....	23
Abbildung 2: Development Effectiveness-Prozesse, in die CSOs involviert sind	55
Abbildung 3: Ereignisse im Zusammenhang mit der AG-CS	57
Abbildung 4: Selektionsprozess Korpustexte	63
Abbildung 5: Allgemeine Argumentationsstruktur	76
Abbildung 6: Argumentationsstruktur Effizienz	77
Abbildung 7: Argumentationsstruktur Effektivität durch Ownership	78
Abbildung 8: Argumentationsstruktur Effektivität durch Arbeitsteilung.....	79
Abbildung 9: Umsetzung von Harmonisierung und Koordination durch die nationale Entwicklungsstrategie	81
Abbildung 10: Standards/Referenzrahmen	86
Abbildung 11: Gegenstandsbereich Personal	93
Abbildung 12: Argumentationsstruktur der Zivilgesellschaft bzgl. Harmonisierung und Koordination	97
Abbildung 13: Gegenstandsbereiche Koordination (Zivilgesellschaft).....	103

1. Einleitung

1.1 Themenfindung

Warum lohnt es sich, eine Diplomarbeit über das Thema Harmonisierung und Koordination in der Entwicklungszusammenarbeit zu schreiben? Nun, die Idee dazu erwuchs aus einer Beobachtung, die mich erstaunt hat. Zusammenarbeit impliziert meines Erachtens eine Einigung auf gemeinsame Ziele, hinsichtlich deren Erreichung es als notwendig erachtet wird, zu kollaborieren. Demnach setzt Zusammenarbeit die Existenz eines gemeinsamen Rahmens zwischen verschiedenen Akteuren¹ voraus, wobei zur Umsetzung der Zusammenarbeit Koordination erforderlich ist. Seit den Millennium Development Goals hat das Thema Harmonisierung und Koordination im Entwicklungsdiskurs zunehmend an Bedeutung gewonnen. Im Rahmen der Erklärung von Rom 2003 wurde Harmonisierung gar zu einem eigenen Konferenzthema. Zudem wurde Harmonisierung in der Pariser Erklärung 2005 zu einem der fünf Partnerschaftsprinzipien erklärt. Wenn sich nun bereits in den 1980ern das diskursive Konzept von der *Entwicklungshilfe* zur *Entwicklungszusammenarbeit* gewandelt hat (Hödl 2006: 26), warum tauchen dann Harmonisierung und Koordination erst zwanzig Jahre später so dominant im Entwicklungsdiskurs auf? Oder anders gefragt, warum tauchen diese Themen überhaupt auf?

Bedrouni et. al. weisen darauf hin, dass Koordination als Thema meist erst dann sichtbar wird, wenn sie nicht vorhanden ist oder nicht funktioniert. Wenn Koordination gut funktioniert, dann ist sie meist unsichtbar. In allen gesellschaftlichen Aktivitäten ist Koordination präsent, daher verfügen wir alle über ein intuitives Verständnis dafür (Bedrouni et. al. 2009: 2). Doch was bedeutet Koordination konkret? Als Begriff wird Koordination in unterschiedlichen Disziplinen wie Biologie, Informatik, Soziologie, Ökonomie, Organisationstheorie, Managementtheorie sehr unterschiedlich definiert. Etymologisch betrachtet taucht dieser Begriff erstmals 1605 mit der Bedeutung „geordnete Kombination“ auf. Diese grundlegende Deutung hat sich über die Jahrhunderte hinweg gehalten. Im heutigen Englisch sei die Konnotation der Harmonie dazugekommen: „Thus, literally, the term coordination is generally increasing“

¹ In dieser Arbeit wird für die Bezeichnung von Subjekten stets die maskuline grammatikalische Form verwendet. Dies soll in keinsten Weise eine Diskriminierung von weiblichen Subjekten bedeuten, sondern ergibt sich aus der pragmatischen Überlegung einer besseren Lesbarkeit.

[sic!] associated with harmonious functioning of different parts.“ (Bedrouni et al: 4). Harmonie wiederum kann auf die indogermanische Silbe “ar” oder “har” zurückgeführt werden, die die Vereinigung von Gegensätzlichem oder Verschiedenartigem zu einem geordneten Ganzen bezeichnet (Korenjak 2011: 75; Debbeler 2007: 65). Einheit und Gegensätzlichkeit sind in der Harmonie miteinander verbunden. Konsequenterweise bedeutet Harmonisierung nicht die Vereinheitlichung von Dingen in dem Sinne, als dass sie identisch werden, sondern die Vereinigung von Gegensätzlichem durch deren Zusammenfügung in einen gemeinsamen Rahmen (Korenjak 2011: 75f). In der politikwissenschaftlichen Verwendung von Harmonie kann eine weitere Konnotation herausgefiltert werden: Konfliktfreiheit, Friedlichkeit und Konsens (Adam 2007: 21, 366). Harmonie wird ebenso wie Koordination von unterschiedlichen Disziplinen sehr unterschiedlich definiert und mit vielfältigen Konnotationen verknüpft. Diese Definitionsvielfalt weist bereits darauf hin, dass Koordination und Harmonisierung auch im Entwicklungsdiskurs mit unterschiedlichen Bedeutungen befüllt werden und bestimmte Funktionen erfüllen.

1.2 Fragestellung

Wie eingangs erwähnt, fokussiert mein Erkenntnisinteresse auf eine mögliche Erklärung, warum die Themen Harmonisierung und Koordination plötzlich so dominant auftreten im Entwicklungsdiskurs. Die Frage, warum etwas in einem bestimmten Kontext zu einem bestimmten Zeitpunkt als Thema benannt wird, zu einem anderen Zeitpunkt jedoch nicht, impliziert zwei Annahmen: Erstens, dass die historische Dimension eine Rolle spielt, da nur im Vergleich zu der vorhergehenden Situation festgestellt werden kann, dass etwas „plötzlich“ in Existenz getreten ist. Zweitens, dass diesen Begriffen durch die Benennung eine bestimmte Bedeutung zugeschrieben wird, während dies in einer anderen Situation nicht der Fall ist. Diese zwei Annahmen vorausgesetzt, bietet die Diskurstheorie in der Tradition Foucaults mit dem Methodeninstrumentarium der historischen Diskursanalyse einen fruchtbaren Ansatz. Um den Titel meiner Diplomarbeit, „Diskurstheoretische Betrachtungen zu Harmonisierung und Koordination in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit“, eingehender begründen zu können, bedarf es zwei weiteren Spezifikationen bezüglich „diskurstheoretisch“ und „internationale Entwicklungszusammenarbeit“. „Diskurstheoretisch“ hat meines Erachtens nicht dieselbe Bedeutung wie „diskursanalytisch“, da die Diskursanalyse, wie im Theorieteil

dargelegt wird, im Grunde die Methode bezeichnet, während die Diskurstheorie hier als theoretischer Ansatz bestimmte Phänomene zu erklären versucht. Folglich wird die Diskursanalyse als Methode zur Datengewinnung eingesetzt, die Interpretationsbasis bildet jedoch der theoretische Ansatz. Im Mittelpunkt der Diplomarbeit stehen Wissens- und Machtkomplexe, wie sie erfassbar sind und wie sie durch die Dialektik zwischen Diskurs und Handlung (um)geformt werden. Da sich im Rahmen der historischen Diskursanalyse diskursive Veränderungen nur im Zusammenhang mit materiellen Handlungen, sprich Praktiken, interpretieren lassen können, enthält mein Diplomarbeitstitel den Verweis auf die internationale Entwicklungszusammenarbeit und nicht auf den Entwicklungsdiskurs selbst.

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit kann in folgende Leitfragen aufgefächert werden:

- Tauchen Harmonisierung und Koordination bereits vor dem Millenniumswechsel im Entwicklungsdiskurs und/oder in der Entwicklungspraxis auf? Wenn ja, wie unterscheidet sich ihre Erscheinungsform verglichen mit dem Zeitraum nach dem Millenniumswechsel?
- Wie definieren und verwenden verschiedene Akteure die Konzepte Harmonisierung und Koordination im Diskurs sowie in der Praxis?
- Und schließlich: Wie kann dieses plötzliche Aufkommen der Begriffe erklärt werden?

1.3 Hypothesen

Nach der Formulierung der Forschungsfragen wurden die Primärquellen festgelegt. Im Rahmen der Aid Effectiveness-Debatte wurde von der internationalen Entwicklungspolitik eine Reihe von Konsenspapieren produziert, die dem Thema Harmonisierung und Koordination in der Entwicklungszusammenarbeit einen eigenen Raum zugestehen oder gar gänzlich diesen Themen gewidmet sind. Zivilgesellschaftliche Akteure haben auf den politischen Aid-Effectiveness-Diskurs reagiert und einen eigenen zivilgesellschaftlichen Prozess zur Diskussion und Positionierung zum politischen Diskurs gestartet. Diese zwei Akteurskategorien haben folglich Texte produziert, die als Ausdruck der Positionierung dieser jeweiligen Akteurskategorien der Öffentlichkeit zugänglich gemacht worden sind. Innerhalb dieser Akteurskategorien kann freilich weiter differenziert werden, was im Kontext der Primärquellen

erstens nicht möglich und zweitens auch nicht zielführend wäre. Daher beziehen sich Vergleiche auf die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen diesen zwei Kategorien von Konsenspapieren, die wiederum für diese zwei Akteurskategorien stehen. Mit dem diskurstheoretischen Hintergrund wurden nach einer ersten Sichtung der Primärquellen sowie deren Kontrastierung mit wissenschaftlicher Literatur vier Hypothesen definiert, die in weiterer Folge belegt, widerlegt oder weiter differenziert werden sollen:

- In Anlehnung an Bedrouni et. al. ist Koordination als Grundlage menschlicher bzw. organisationaler Interaktion seit Anbeginn der EZA eine Praxis.
- Jedoch erst durch das Aufkommen einer Vielzahl verschiedener Akteure wurde Koordination als solche sichtbar, weil durch die Fragmentierung die Koordination zusehends erschwert wurde.
- Diese Sichtbarkeit führte nicht automatisch zu einer diskursiven Benennung als Thema. Diese erfolgte erst, als Harmonisierung und Koordination nebst den systemisch-organisatorischen Defiziten für die benennenden Akteure eine weitere, für sie entscheidende Funktion erfüllen konnte.
- In Anlehnung an die Foucaultsche Diskurstheorie wird in dieser Diplomarbeit davon ausgegangen, dass wenn bestimmte Akteure ein Thema diskursiv benennen und mit einer spezifischen Bedeutung zu befüllen versuchen, diese sofort auf Widerstand stoßen. Dieser Widerstand kann sich entweder dadurch zeigen, dass das Thema bzw. die Bedeutung zu negieren versucht wird, oder es wird der Versuch einer Umdeutung vorgenommen.

1.4 Gliederung der Arbeit

Als erstes werden im Kapitel „Theorie und Methodik“ grundlegende Begriffe definiert, ihre Beziehung zueinander dargelegt und das für diese Arbeit relevante methodische Instrumentarium der historischen Diskursanalyse festgelegt. Danach folgt die historische Kontextualisierung von Harmonisierung und Koordination in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, wobei sich der Betrachtungszeitraum von den Anfängen der EZA bis in die heutige Zeit erstreckt. Im Zentrum dieses Abrisses steht die Frage, in welchen Kontexten diese bei-

den Begriffe auftauchen, welche Akteure daran beteiligt sind und wie diese Erscheinungen zu allgemeinen Tendenzen und Entwicklungen der EZA passen. Die Ausführungen zur Diskurstheorie und –methode sowie die historische Kontextualisierung bieten die Basis für die Korpusauswahl, die zu Beginn des Kapitels zur Textanalyse begründet wird. Aufgrund des im Methodenteil erörterten Analyseverfahrens werden die Texte der Entwicklungspolitik und Zivilgesellschaft hinsichtlich folgender Leitfragen bearbeitet:

- Warum sind Harmonisierung und Koordination wichtig?
- Wie soll harmonisiert und koordiniert werden?
- Was soll harmonisiert und koordiniert werden?
- Wer bekommt welche Aufgaben von wem zugeschrieben?
- Mit welchen anderen Themen werden diese beiden Begriffe verbunden, und in welcher Beziehung stehen sie zueinander?

Argumentationsstrukturen hinsichtlich dieser Fragen werden getrennt jeweils für die internationale Entwicklungspolitik und die internationale Zivilgesellschaft herausgearbeitet, und mit dem wissenschaftlichen Diskurs im darauffolgenden Kapitel kontrastiert. In der Auswertung wird die Diskurstheorie mit den Analyseergebnissen verknüpft und in der Conclusio eine allgemeine Schlussfolgerung formuliert.

2 Theorie und Methode

Diskurs, Diskussion, Debatte, *discours* oder *discourse* – was bedeutet dieses Wort „Diskurs“ eigentlich in der Wissenschaft? Aufgrund der Vielzahl unterschiedlicher, und teils nicht hinreichend definierter, Verwendungen des Begriffs „Diskurs“, scheint ebendieser in heutiger Zeit zu einem Modewort im verkommen zu sein (Landwehr 2009: 16; Eder 2006: 9; Maset 2002: 27). Diskurse als Bezeichnung werden in der Deutschen Sprache nicht alltäglich gebraucht und werden daher oft mit den Begriffen „Diskussion“ oder „Debatte“ gleichgesetzt. Im angelsächsischen (*discourse*) sowie französischsprachigen Sprachraum (*discours*) hingegen hat sich der Diskursbegriff in der Alltagssprache etabliert (Eder 2006: 10). Feinere Nuancierungen lassen sich insbesondere im frankophonen Sprachraum feststellen, wo eine Differenzierung zwischen *histoire* und *discours* besteht. Dieser Umstand wird hauptsächlich auf sprachliche Feinheiten zurückgeführt, da im Französischen Unterschiede in den Vergangenheitsformen der gesprochenen und der geschriebenen Sprache existieren (Mills 2007: 5). „Die“ Diskursanalyse ist grundsätzlich ein Sammelbegriff für eine Vielzahl von Ansätzen für die soziale Analyse von Diskursen, die in unterschiedlichen Disziplinen (z.B. Kritische Theorie, Soziologie und Sozialpsychologie) verwendet werden (Mills 2007: 1; Eder 2006: 9ff; Haslinger 2006: 27). Sie unterscheiden sich voneinander hinsichtlich der theoretischen Ansätze und Methodologien, die im Rahmen des spezifischen Forschungsobjekts ausgewählt und kontextualisiert werden müssen (Mills 2007: 6). Foucault teilt die Auffassungen von Diskurs grob in zwei Kategorien: Diskurse als sprachliche Untersuchung eines Korpus aus schriftlichen oder mündlichen Texten, und der Diskurs als ein Regelsystem, das das Sagbare und das Nicht-Sagbare definiert. Foucault verortet sich selbst in der zweiten Kategorie (Foucault 2008: 500). Neben dem prominenten Foucault waren jedoch auch andere Wissenschaftler bedeutend für die Theoretisierung des Begriffs „Diskurs“, wie etwa Michail Bachtin, Louis Althusser und Barry Hindess (Mills 2007: 7, 11, 16; Jäger/Maier 2009: 34; Kajatzke 2008: 44; Eder 2006: 12). Der Diskursbegriff ist bei Foucault nicht in einem System voll ausgearbeiteter theoretischer Ansätze fundiert, sondern ein immer wiederkehrendes Element in seinen Analysen, die sich in so unterschiedlichen Themenbereichen wie Sexualität, Strafjustiz oder Geisteskrankheit bewegen (Mills 2007: 18; Thompson 2004: 44).

Ausgehend von Foucaults Theorietradition beschäftigt sich die Diskurstheorie vorwiegend mit der Frage, in welchen gesellschaftlichen Kontexten welche Aussagen als wahr, und wel-

che als falsch erachtet werden. Welches Wissen ist zu welcher Zeit und an welchem Ort „gültiges“ Wissen? Durch welche Mechanismen kommt eine solche Etablierung zustande (Jäger/Maier 2009: 34; Landwehr 2009: 18)? Hierbei geht die Diskurstheorie davon aus, dass der „Wahrheitsgehalt“ nicht im Inhalt der Aussage liegt, sondern im Kontext, in dem eine Aussage entsteht (Foucault 2008: 501; Mills 2007: 70). Bereits im 6. Jahrhunderts wiesen die Griechen auf diesen Umstand hin. Bis ins 18. Jahrhundert wurde die Unterscheidung zwischen „wahr“ und „falsch“ relativ lax behandelt. Erst im Verlauf des 18. Jahrhunderts wandelte sich dies in westlichen Gesellschaften zu einer fast obsessiven, künstlichen Trennung zwischen „wahren“ und „falschen“ Aussagen, die sich rein aus dem Inhalt der Aussage selbst ergeben sollen. Durch die aufkommende Produktion von Nachrichten wurde dieses Weltbild in die Öffentlichkeit transportiert und auf der westlichen gesellschaftlichen Ebene konsolidiert (Mills 2007: 71). Die Gültigkeit einer Aussage als „wahr“ steht in enger Verbindung mit dem Entstehungsprozeß und der Weitergabe von Wissen, mit den Funktionen von Wissen für Subjekte, und welche Konsequenzen diese Prozesse für die allgemeine Formung und Entwicklung der Gesellschaft haben (Jäger/Maier 2009: 34). Wissenschaftstheoretisch positioniert Fairclough die kritische Diskursanalyse als „realist social ontology“, die die abstrakten sozialen Strukturen sowie konkrete soziale Handlungen als symbiotische Teile der sozialen Realität versteht (Fairclough 2003: 14; Magala 2005: 162). Somit knüpft er an Giddens Theorie an, die von einem dialektischen Verhältnis von Struktur und Handlung ausgeht. Dabei kann das eine ohne das andere nicht existieren – Struktur und Handlung leben quasi in einer symbiotischen Beziehung (Hamedinger 1998: 95; Münch 2004: 476ff). Diskurse sind dabei als Elemente der Struktur zu verstehen, die das soziale Handeln beeinflussen, während das soziale Handeln wieder zurückwirkt auf die Struktur bzw. den Diskurs (Fairclough 2003: 8). Zwischen Struktur und Handlung sowie Subjekt und Diskurs existieren somit komplexe und dynamische Wechselbeziehungen (Landwehr 2009: 127).

Mit welcher Bedeutung kann diese diffuse Worthölse „Diskurs“ nun konkret gefüllt werden, um sie als wissenschaftliches Instrument zu gebrauchen? Die wichtige erste Abgrenzung ist die Theorie von der Methodik. Achim Landwehr differenziert zwischen drei Ebenen in der Diskursforschung: Diskurstheorie, Diskursanalyse und Diskursgeschichte. Diese grenzt er folgendermaßen voneinander ab:

„*Diskurstheorie*: systematische Ausarbeitung des Stellenwertes von Dis-kursen [sic!] im Prozess der gesellschaftlichen Konstruktion von Wirklichkeit“ (Hervorhebung im Original, Landwehr 2009: 14)

„Diskursanalyse: forschungspraktische und methodisch angeleitete Untersuchung von Diskursen“ (Hervorhebung im Original, Landwehr 2009: 14)

„Diskursgeschichte: historische Forschungsrichtung, welche die empiri-sche [sic!] Untersuchung von Diskursen in ihrem geschichtlichen Wandel zum Gegenstand hat“ (Hervorhebung im Original, Landwehr 2009: 14).

In den nachfolgenden Abschnitten wird zuerst auf die Diskurstheorie eingegangen, wobei zentrale Begriffe aufgegriffen und aus einer Kombination des breiten Spektrums an wissenschaftlichen Definitionsangeboten definitorisch festgelegt werden. Konkret handelt es sich um Begriffe wie Diskurs, Handlung, Macht und materielle Realität. Der Schwerpunkt liegt dabei nicht auf der Untersuchung der Sprache an sich, die in den Texten gebraucht wird, sondern Foucaults Tradition folgend um Macht- und Wissensregime. Da die Veränderung der Entwicklungsdiskurse über die Zeit hinweg ein zentraler Bestandteil des Themas dieser Arbeit ist und der Aufarbeitung des historischen Kontexts speziell Achtung geschenkt wird, orientieren sich die theoretischen und methodischen Ausführungen insbesondere an den Ansätzen der historischen Diskursanalyse. Im zweiten Teil werden diejenigen methodologischen Aspekte aus der breit gefächerten Diskursliteratur herausgearbeitet, die für die Vorgehensweise dieser Arbeit als adäquat erachtet worden sind.

2.1 Die Diskurstheorie

Franz X. Eder bezeichnet die historische Diskursanalyse kurz und prägnant als die „Geschichte des Denkens“ (Eder 2006: 16). Hier zeichnet sich bereits ab, dass es einerseits um die Denkweise selbst geht, andererseits um deren Veränderung durch die Zeit hindurch. Die Denkweise einer bestimmten Gesellschaft in einer bestimmten Zeit könne durch Diskurse erschlossen werden. Eine allgemein gültige Definition des Begriffs „Diskurs“ existiert nicht. Vielmehr sind es die Grenzen unterschiedlicher Disziplinen, die die spezifischen Bedeutungen des Begriffs hervorbringen (Mills 2007: 3). Wie es der Name des theoretischen Ansatzes bereits andeutet, spielt das Wort „Diskurs“ eine zentrale Rolle. Der Diskurstheoretiker Jürgen Link hat eine mögliche Definition vorgeschlagen:

„ [...] a **discourse** can be defined as ‚an institutionalized way of talking that regulates and reinforces action and thereby exerts power‘“ (Link, zitiert nach Jäger/Maier 2009: 35).

Diese Definition ist in der Hinsicht vorteilhaft, als dass sie zwei Elemente aufgreift, die sich in der Mehrzahl diskurstheoretischer Ansätze wiederfinden lassen: Die institutionelle Natur des Diskurses sowie dessen Verortung im Sozialen (Mills 2007: 11). Institutionalisierte Formen von Sprechen (*talking*) werden beschrieben als eine Anhäufung kontextabhängiger semiotischen Praktiken, die in bestimmten Feldern sozialer Aktion situiert sind (Reisigl/Wodak 2009: 89). Einzelformen von Sprechen wie beispielsweise ein einzelner Text oder eine Rede eines Politikers haben nur minimale Effekte und sind lediglich Bestandteile eines Diskurses. Erst durch die Wiederholung von Inhalten, Symbolen und Strategien wird gesellschaftlich „gültiges“ Wissen geschaffen und vor allen Dingen institutionalisiert. Wichtig sind also konstante Wiederholungen bestimmter Statements, nicht einzelne Äußerungen (Jäger/Maier 2009: 38; Mills 2007: 11; Kajetzke 2008: 45). Äußerungen sind nicht zu verwechseln mit Aussagen. Aussagen sind die fundamentalsten Bausteine von Diskursen, da sie diejenigen Äußerungen oder Teile von Texten sind, die eine Wirkung erzielen (Mills 2007: 13). Durch konstante Wiederholungen gewinnen die Aussagen eine Autorität zur Festlegung von „Wahrheiten“ (Mills 2007: 65). Dabei kann sich der Diskurs als „Kompositum ungeschriebener Regeln“ ständig verändern (Mills 2007: 81; Haslinger 2006: 29). Was sagbar ist und was nicht erscheint uns „natürlich“, jedoch basiert diese „Natürlichkeit“ auf bewussten oder unbewussten Ausschlüssen jener Aussagen, die nicht sagbar sind (Mills 2007: 12). Mit der Naturalisierung verbunden sind Mechanismen, die bestimmte Diskurse zu dominanten Diskursen machen. Beispiel eines solchen Mechanismus ist die Finanzierung von Publikationen oder Events mit öffentlichen Geldern, wobei das Thema des Diskurses in den Fokus öffentlicher Aufmerksamkeit rückt. Der Hintergrund der Akteure und von sozialen Events eines bestimmten Diskurses müssen demnach stets Teil der Analysen sein (Mills 2007: 20).

Im gesellschaftlichen Kontext sind einzelne Diskurse nicht fein säuberlich voneinander getrennt, sondern vermischen sich zu einem gesamtgesellschaftlichen Diskurs (Jäger/Maier 2009: 35). Diskurse beziehen sich stets auf ein Überthema und sind verbunden mit Argumentationen über Gültigkeitsansprüche wie beispielsweise „Wahrheit“ und normative Standards wie „gut“. An Diskursen nehmen verschiedene soziale Akteure teil, die verschiedene Standpunkte vertreten und ihre eigenen Standpunkte in der Regel zur normativen Gültigkeit, also zu „gültigem“ Wissen, erheben möchten (Reisigl/Wodak 2009: 89).

Wie eingangs erwähnt, zählen Theoretiker wie Fairclough Diskurse zum Bereich der Struktur, während die tatsächlichen Praktiken, die sich aus den Diskursen ergeben und wieder in die ersteren einfließen, dem Bereich der Handlung zugeordnet werden. Aus dieser Verbin-

ding zwischen Struktur und Handlung folgt die Konsequenz, dass Diskurse eine materielle Wirkung haben, vorausgesetzt, dass das Bewusstsein die Handlung bestimmt. Aufgrund dieser materiellen Wirkung sind Diskurse nicht nur ein bloßer Ausdruck sozialer Praxis, sondern werden gezielt eingesetzt um Macht auszuüben oder sie in Frage zu stellen (Jäger/Maier 2009: 35; Reisigl/Wodak 2009: 88; Mills 2007: 8f). Sprache, über die Diskurse ausgeübt werden, ist an sich nicht mächtig, sondern ein Instrument der Machtausübung. Definiert werden kann Macht in Anlehnung an Weber als die "[...] possibility of having one's own will within a social relationship against the will or interests of others." (Reisigl/Wodak 2009: 88). Für Foucault waren Machtbeziehungen nie einförmig, sondern umkehrbar: Ein „Unterdrückter“ verfügt ebenso über Macht wie ein „Unterdrücker“. Folglich tritt überall dort, wo Macht ist, auch Widerstand auf. Foucault weist der Macht nicht Kriterien wie „gut“ oder „böse“ zu, sondern betrachtet sie lediglich als „gefährlich“ (Ruffing 2008: 57). Er konzentrierte sich stattdessen auf die Frage, wie Macht an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit und in einem bestimmten Kontext funktioniert, indem er die Erscheinungsformen, Techniken und Verfahren von Macht unter seine Analyselupe nahm. Somit ging er nicht der Frage nach dem Wesen der Macht oder der legitimen Basis der Macht nach, sondern nach deren Mechanismen (Maset 2002: 80). Macht ist Foucault zufolge keine feste Form für sich, sondern ist durch dynamische Praktiken charakterisiert, die von Machtverhältnissen ausgehen und gleichzeitig ständig auf diese zurückwirken. Machtzentren existieren nicht, da keine Position unanfechtbar ist; jedoch gibt es Verdichtungspunkte, wo Macht verstärkt auftritt. Wenn die Macht kein Zentrum hat, muss sie dezentral sein, wobei Kontrollkräfte in der Vertikalen wie auch Horizontalen existieren (Maset 2002: 81f). Wissen und Macht sind untrennbar miteinander verbunden, denn damit Wissen funktionieren kann, muss es Macht ausüben (Thompson 2004: 39). Erkennbar sei Macht durch asymmetrische Beziehungen zwischen sozialen Akteuren, die verschiedene soziale Positionen einnehmen oder zu verschiedenen sozialen Gruppen gehören (Reisigl/Wodak 2009: 88). Diskurse und Macht können auf zwei Arten miteinander in Verbindung stehen: Es gibt die Macht *des* Diskurses, und die Macht *über* den Diskurs (Jäger/Maier 2009: 37). Die Macht des Diskurses zeigt sich darin, dass Diskurse eine Reihe von „positiven“ Statements vorzeichnen, die im gesellschaftlichen Kontext „sagbar“ sind. Damit enthalten sie implizit ein Repertoire von nicht-sagbaren Statements. Diskurse selbst haben somit die Macht zu bestimmen, was in einem bestimmten gesellschaftlichen Kontext gesagt werden darf und welche Aussagen implizit verboten sind (Gugutzer 2004: 75). Die Betonung liegt hier auf Implizit, da uns in der Regel die Grenzen des Sagbaren als

natürlich erscheinen und unhinterfragt in unsere Denk- und Verhaltensmuster integriert werden (Mills 2007: 12). Möglichkeiten, Einfluss auf den Diskurs selbst auszuüben, also Macht über den Diskurs zu erlangen, sind unterschiedlich verteilt (Jäger/Maier 2009: 38; Gugutzer 2004: 75). Einzelne Individuen oder Gruppen sind in verschiedenen Einflusspositionen, jedoch kann keiner dieser Subjekte allein kurzfristig einen dominanten Diskurs ändern, da niemand die alleinige Kontrolle über einen Diskurs haben kann: „Discourses are supra-individual“ (Mills 2007: 81). Auf lange Sicht können einflussreiche Politiker und andere Gruppen jedoch schon Veränderungen im Diskurs bewirken. Manche Individuen oder Gruppen haben mehr Macht über Diskurse als andere, beispielsweise weil sie über mehr finanzielle Ressourcen verfügen und dementsprechend mehr in die Ausbreitung und Bestärkung ihrer Ansichten investieren können (Jäger/Maier 2009: 39). In Bezug auf Macht ist ein wichtiges weiteres Element der Foucaultschen Diskurstheorie, dass sich Machteffekte von Diskursen nicht notwendigerweise in bewusster und manipulativer Absicht einzelner Individuen und Gruppen ergeben. Foucaults späteren Schriften zufolge ist Macht vielmehr eine strategisch-produktive Kraft, die nicht nur unterdrückend, sondern auch hervorbringend wirkt (Gugutzer 2004: 75f). Menschen wissen zwar, nach der Konzeption Foucaults, was sie tun, und meist wissen sie auch, warum sie das tun. Was sie jedoch nicht *a priori* wissen können, ist, welche Effekte ihre Aussagen und Handlungen tatsächlich hervorrufen werden (Jäger/Maier 2009: 38). Der Einfluss von Diskursen auf Machtkonstellationen wurzelt darin, dass sie Denk-, Sprech- und Handlungsweisen in einem bestimmten gesellschaftlichen Kontext institutionalisieren und regulieren (Haslinger 2006: 27). „Wissen“ spielt dabei eine verbindende Rolle, da in der Diskurstheorie grundsätzlich das Denken die Handlung bestimmt. Wissen kann folgendermaßen definiert werden:

„[...] [knowledge] refers to all kinds of contents that make up a human consciousness [sic!], or in other words, all kinds of meanings that people use to interpret and shape their environment. People derive this knowledge from the discursive surroundings [sic!] into which they are born and in which they are enmeshed through-out [sic!] their lives. Knowledge is therefore conditional, i.e. its validity depends on people's location in history, geography, class relations and so on.“ (Jäger/Maier 2009: 34)

Somit ist Wissen abhängig von der subjektiven Wahrnehmung. Wissen ist aber auch Macht, oder anders formuliert, der für moderne Zeiten typische Wille zum Wissen sei im Grunde genommen der Wille zur Macht (Gugutzer 2004: 75). Damit grenze sich die Foucaultsche Theorie klar von marxistischen Theorien ab, die davon ausgehen, dass die soziale Existenz

das Bewusstsein präge. Trotzdem sei die Foucaultsche Theorie ein materieller Ansatz, da sich das Bewusstsein in Form von Handlungen materialisiere (Jäger/Maier 2009: 36):

„Discourses do not merely reflect reality. Rather, discourses not only shape but even enable (social) reality. Without discourses, there would be no (social) real-ity [sic!]. Discourses can thus be understood as material reality *sui generis*“. [...] Discourses are fully valid material realities among others.” (Jäger/Maier 2009: 36).

Der Diskurs ist selbst eine materielle Realität und nicht weniger materiell wie die „reale“ Realität. Ergo existiert in dieser Weltkonzeption kein „falsches“ Bewusstsein, wie dies in den marxistischen Theorien im Zusammenhang mit Kritik an der „Ideologie“ der Fall ist (Diaz-Bone 2010: 76; Jäger/Maier 2009: 37). In der kritischen Diskursanalyse wird Ideologie nicht als „falsches Bewusstsein“, sondern als eine einseitige Perspektive oder Weltsicht definiert. Diese Perspektive oder Weltsicht besteht aus damit verbundenen mentalen Repräsentationen, Überzeugungen, Meinungen, Verhaltensweisen und Bewertungen und wird von einer spezifischen sozialen Gruppe geteilt. Ideologien sind ein wichtiges Mittel um ungleiche Machtverhältnisse zu erzeugen und zu erhalten – und dies geschehe vor allem durch Diskurse (Reisigl/Wodak 2009: 88). Die Diskurstheorie ist in dieser Argumentationslinie eine materielle und nicht eine idealistische Theorie, da sie nicht bloß mit Ideen handelt, sondern die materielle Realität strukturiert (Bublitz 2002: 37f):

„Discourses are not ‚mere ideology‘; they produce subjects and reality [...] As flows of knowledge through time, discourses determine the way in which a society interprets reality and organizes further discursive and non-discursive practices (i.e. further talking, thinking and acting).“ (Jäger/Maier 2009: 37).

Diskurse formen individuelles und Massenbewusstsein und wirken daher existenzstiftend auf individuelle und kollektive Subjekte. Somit leiten Diskurse die individuelle und kollektive Schaffung der Realität (Jäger/Maier 2009: 37). Dabei spielt die historische Dimension eine wichtige Rolle, da Diskurse historisch entstehen, an den jeweiligen gesellschaftlichen Kontext gebunden sind und sich über die Zeit verändern:

„Die sinnhafte Ordnung der Welt erschließt sich den Menschen durch ein in historischen Prozessen entstandenes und situiertes, also auch kontingentes Gewebe von Bedeutungen. Dieses Gewebe bildet keine vorgängige, geordnete Realität ab, sondern stellt diese als wahr-nehmbare [sic!] und wahrgenommene Wirklichkeit her.“ (Keller 2006: 53)

Obwohl oftmals dessen beschuldigt, negiere die Foucaultsche Diskurstheorie das Subjekt nicht (Jäger/Maier 2009: 38). Vielmehr stellte Foucault die Frage, wer oder “was” in einem bestimmten gesellschaftlichen Kontext als Subjekt gilt oder gelten darf (Foucault 1982: 777f). Das Subjekt wird somit nicht in Frage gestellt, sondern eher, wer überhaupt als Subjekt wahrgenommen wird. Einleuchtende Beispiele sind Frauen und Kinder, die erst gegen Ende des 20. Jahrhunderts in einigen Teilen der Welt zumindest rhetorisch als vollwertige Subjekte wahrgenommen wurden – Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern bestehen jedoch weiterhin in der materiellen Welt. Im heutigen Kontext ist der Diskurs über die Frage, ob Ungeborene als Subjekt gelten können und wenn ja unter welchen Umständen, ein Paradebeispiel für die diskursive Schaffung oder Negierung eines Subjekts (Jäger/Maier 2009: 38). Des Weiteren zeigt sich an diesem Beispiel, dass menschliches „Wissen“ bzw. „Be-WUSST-sein“ Handlungen bestimmt. Wenn einem Ungeborenen der Status eines Subjekts zugesprochen wird, hat dies reale rechtliche Konsequenzen. Somit würde die Abtreibung eines Ungeborenen als Tötung eingestuft. Daraus würde folgen, dass in einem Land, wo Abtreibung unter der Begründung einer legitimen Form der weiblichen Selbstbestimmung über den eigenen Körper rechtlich unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt sind, verboten werden müsste, da sonst ein Tötungsdelikt legalisiert werden würde.

Da Wissen in Verbindung mit Denkstrukturen die Basis für Handlung stellt, können nicht nur diskursive, sondern auch nicht-diskursive Praktiken und Materialisierungen sowie deren Beziehungen zueinander analysiert werden. Die Verbindung zwischen diskursiven und nicht-diskursiven Praktiken fasst Foucault mit dem Begriff „Dispositiv“ zusammen (Ruoff 2007: 101). Die Analyse von Dispositiven beschäftigt sich mit der Realitätswirksamkeit von Bedeutungszuschreibungen, oder anders formuliert, inwieweit diskursiv entstandenes Wissen sich tatsächlich in Handlungen materialisiert (Jäger/Maier 2009: 39). Foucaults Ansichten über die Beziehung zwischen diskursiven und nicht-diskursiven Realitäten seien jedoch nicht eindeutig gewesen. Nicht-diskursive Praktiken nannte er im Zusammenhang mit diskursiven Beziehungen, welche die Grenzen eines Diskurses sind und Objekte liefern, von denen gesprochen wird. Jäger und Maier kritisieren, dass Foucault damit das Problem der Beziehung zwischen Diskurs und Realität umgeht, jedoch nicht löst. So definierte er etwa den Begriff „Objekt“ nicht. Auf diese Weise schaffe Foucault einen Dualismus zwischen Diskurs und Handlung (Jäger 2001: 75ff). Verbale und nicht-verbale Praktiken blieben für Foucault strikt getrennt. Jäger und Maier weisen jedoch auf die Bedeutung von Wissensproduktion durch

praktisches Erleben hin. Implizites Wissen (*tacit knowledge*), wie beispielsweise Kenntnisse über das Bearbeiten von Stahl oder Fahrradfahren, können nur durch praktische Versuche und Erfahrung erlangt werden. Sie können nicht verbalisiert werden, und doch sind sie Wissen. Als Begründung für das Fehlen dieses Verbindungsglieds wird darauf hingewiesen, dass Foucault – ganz im Sinne der Diskurstheorie – ein Kind seiner Zeit war. Diese Trennung von intellektueller und physischer Aktivität sei typisch für die Zeit und das Umfeld Foucaults gewesen, wo die Bourgeoisie nur mentale Arbeit als intellektuell ansah und physische, manuelle Arbeit als nicht-intellektuell diskreditierte (Jäger/Maier 2009: 43f).

Wie kann man die Übersetzung von bestimmten Denkmustern in bestimmte Handlungsmuster theoretisch begründen? Was ist nun das Verbindungsglied zwischen Diskursen und materieller Realität? Aufgrund dieser Lücke zwischen Diskurs und materieller Realität in Foucaults Konzept des Dispositivs schlagen Jäger und Maier eine Ergänzung vor (Jäger/Maier 2009: 42): „The question is: why, when, how and under what conditions do I assign meaning to objects? How is the ‘gap’ between discourse and reality closed?” (Jäger/Maier 2009: 43). Um die Verbindung zwischen Diskurs und materieller Realität zu erfassen, wird auf die Tätigkeitstheorie von Leontjev zurückgegriffen:

„[...] meaning is assigned to an object if I derive a motive from a particular need and therefore aim to achieve a particular [sic!] aim, for which I use actions and raw materials.“ (Jäger/Maier 2009: 43).

Ein Objekt, das keine Bedeutung zugeschrieben bekommt, ist kein Objekt. Es existiert nicht, weil es nicht als Objekt wahrgenommen wird. Erst durch sprachliche Konventionen wird ein Objekt als ein solches betrachtet (Jäger 2001: 77f). Eine Holzplatte auf vier Holzstangen beispielsweise ist für uns klarerweise ein Tisch. Bei einer Gruppe von Menschen, die völlig abgeschieden vom westlichen Einfluss in der Natur lebt, existiert das Konzept bzw. die Konvention „Tisch“ höchstwahrscheinlich nicht. Da ist eine Holzplatte auf vier Holzstangen wahrscheinlich eher eine Ansammlung von Holz. Eine bedeutungsvolle Realität existiert also nur, wenn wir sie für uns bedeutungsvoll machen (Mills 2007: 16; Jäger 2001: 77f).

Wenn ein Diskurs sich ändert, verändert sich nicht nur die Bedeutung des Objekts, sondern das Objekt wird zu einem anderen Objekt (Jäger/Maier 2009: 43). Mit dem menschlichen Bewusstsein definieren Jäger und Maier das fehlende Verbindungsglied:

„Foucault mainly saw discourse as somehow connected to reality. Drawing on Leontjev, we identify the subject as the missing link that connects discourses to material reality.“ (Jäger/Maier 2009: 45)

Der Begriff „Diskurs“ soll nicht mehr – und das unterscheidet Jäger/Maier von Foucault – auf rein verbaler Ebene betrachtet, sondern als menschliches Denken und Wissen, also als menschliches Bewusstsein verstanden werden. Im menschlichen Bewusstsein sind die Inhalte von Gedanken, Emotionen und Wahrnehmungen verankert, die für die Formung der menschlichen Realität maßgebend sind. Daher ist der Mensch als Subjekt, oder anders formuliert, das menschliche Bewusstsein das Verbindungsglied zwischen Diskurs und materieller Realität.

2.2 Die Diskursanalyse

Ziel der Diskursanalyse als Methode ist in einem ersten Schritt die Identifizierung des Wissens, das in Diskursen und Dispositiven enthalten ist. Dazu müssen erst mal die verschiedenen, ineinander verwobenen Diskurse auseinandergeflochten und in ihre Einzeldiskurse zerlegt werden, um herauszufinden, was zu einer bestimmten Zeit in einer bestimmten Gesellschaft wie gesagt wird oder gesagt werden kann (Landwehr 2009: 20). Bei der historischen Diskursanalyse stehen dabei nur nicht die aktuell als gültig geltenden Aussagen im Mittelpunkt, sondern auch die Verbindung zu früherem gültigem Wissen. Bruns betont, dass es bei der Diskursanalyse im Gegensatz zu ideengeschichtlichen Ansätzen nicht um die Zuordnung einer bestimmten Idee in einem historischen Zeitraum geht, sondern eher, warum gerade zu einem bestimmten Zeitpunkt eine bestimmte Konzeption entsteht (Bruns 2006: 191). Um dies herauszufinden, muss jedoch der historische Kontext in Betracht gezogen werden. Das in Diskursen enthaltene Wissen muss in Bezug gesetzt werden zu Machtverhältnissen, um die spezifischen Macht- und Wissenskomplexe herauszufiltern. Schließlich soll anhand der Ergebnisse eine Kritik formuliert werden (Jäger/Maier 2009: 34f).

Die konkrete Methodologie ist grundsätzlich abhängig vom Forschungsobjekt. Einige Methoden sind der kritischen Diskursanalyse inhärent, während andere, ergänzende Methoden gänzlich vom Forschungsobjekt und von der Perspektive abhängig sind. Um die Komplexität von Forschungsobjekten zu erfassen, müssen die Forschungsmethoden interdisziplinär sein (Reisigl/Wodak 2009: 89; Fairclough 2003: 6). Qualitative Analysen bilden die Basis für die Diskursanalyse, jedoch können quantitative Techniken interessante Aspekte aufzeigen wie beispielsweise die Häufigkeit von bestimmten Statements, um somit Trends auszumachen. Um Diskurse und ihre Beziehung zu Macht jedoch darlegen und analysieren zu können, sind

qualitative Herangehensweisen notwendig, da sie über mehr Erklärungsgehalt verfügen (Jäger/Maier 2009: 51).

Im Folgenden werden die für diese Arbeit relevanten Untersuchungsschritte dargelegt, die sich an der von Achim Landwehr vorgeschlagenen Vorgehensweise orientiert (vgl. Landwehr 2009).

2.2.1 Korpusbildung

„Wo wird auf welche Weise mit welchen Mitteln über etwas gesprochen, das den Anspruch erheben kann, der Sphäre des Wissens und der Wirklichkeit [sic!] zuzugehören?“ (Landwehr 2009: 102). Die Konzentration von Diskursanalysen auf mündliche oder schriftliche Texte kommt nicht von ungefähr: Für die Konstruktion von Wirklichkeit haben sich westliche Kulturen der Autorität der Schrift verschrieben (Landwehr 2009: 112). Sobald das Thema und das Erkenntnisinteresse feststehen, ist die oben gestellte Frage die wichtigste, um herauszufinden, welche Texte in den Textkorpus Eingang finden sollten. Allgemein hilfreich für den Selektionsprozess, die Analyse und anschließende Auswertung sind die Begriffe Diskurs, Diskursstrang, Diskursebenen, Diskurssektoren, Diskursfragmente und diskursiver Event.

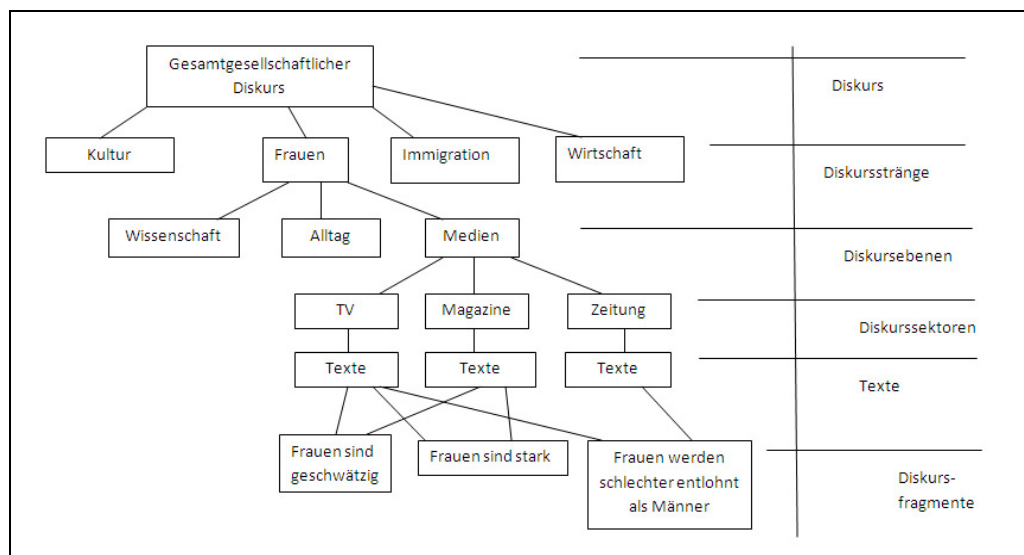


Abbildung 1: Diskursanalytische Begriffe

Abbildung 1 veranschaulicht die Zusammenhänge zwischen diesen Begriffen anhand eines Beispiels. Der gesamtgesellschaftliche Diskurs, also der Diskurs im Singular, lässt sich in verschiedene Diskursstränge bzw. Diskurse unterteilen (Jäger 2010: 388; Jäger/Maier 2009: 47). In der Abbildung sind die einzelnen Diskursstränge der Reihe nach Kultur, Frauen, Immigration und Wirtschaft. Diskursstränge sind, wie der Name es schon sagt, verschiedene Stränge im gesamtgesellschaftlichen Diskurs, die sich um ein bestimmtes Thema gruppieren (Jäger/Maier 2009: 46). In diesem Sinne stellen sie einen thematischen Ausschnitt aus dem Gesamtdiskurs dar. Die Auswahl des Ausschnitts ist flexibel und hängt in erster Linie vom Forschungsgegenstand ab. Allerdings betont Margarete Jäger, dass Diskursstränge nicht von einzelnen Individuen festgelegt werden, sondern von mehreren Akteuren ausverhandelt werden (Jäger 2010: 388). Diskursstränge werden von verschiedenen Diskursebenen produziert und reproduziert. Allgemein können Diskursebenen als soziale Orte charakterisiert werden, von denen aus das Sprechen erfolgt (Jäger/Maier 2009: 48). Beispiele für Diskursebenen sind Wissenschaft, Politik, Medien, Bildung und der Alltag (Jäger/Maier 2009: 52f; Jäger 2010: 388). Diskursebenen sind in Diskurssektoren unterteilt, die jedoch eng ineinander verwoben sind. TV, Magazine, Zeitung sind beispielsweise Diskurssektoren von der Diskursebene „Medien“ (Jäger/Maier 2009: 48). In der Abbildung werden die Diskursebenen und –sektoren hinsichtlich des Diskursstrangs „Frauen“ dargestellt. Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich hier nur um eine Vereinfachung zwecks besserer Anschaulichkeit handelt. Diese Diskursebenen und –sektoren pro- und reproduzieren natürlich ebenso die anderen dargestellten Diskursstränge. Die verschiedenen Diskurssektoren produzieren eine Vielzahl von Texten, wobei darunter schriftliche und mündliche Texte zu verstehen sind. Texte sind nach Jäger/Maier keine Diskursfragmente, da sie auf verschiedene Themen Bezug nehmen können. Daher werden Diskursfragmente definiert als einzelne Teile, die um ein einzelnes Thema gruppierbar sind und zusammengenommen einen Diskursstrang ausmachen. So ist beispielsweise ein Textelement, in dem Frauen ein bestimmtes Charakteristikum zugeschrieben wird wie geschwätzig oder stark, ein Diskursfragment des Diskursstrangs „Frauen“ (Jäger 2010: 388; Jäger/Maier 2009: 47).

Hilfreich ist es bei der Korpuswahl mit der Bestimmung des Diskursstrangs, der Diskursebene(n) sowie der Diskurssektoren anzufangen. Danach kann die Recherche von Materialien aus der festgelegten Diskursebene und -sektoren beginnen und ein Textkorpus definiert werden, der als Teil eines Diskursstrangs betrachtet werden kann (Jäger/Maier 2009: 52f; Has-

linger 2006: 29). Wichtiges Kriterium für die Auswahl des Textkorpus sind intertextuelle Bezüge, die explizit oder implizit sein können, und dass die Texte sich seriell über einen bestimmten Zeitraum erstrecken (Haslinger 2006: 29; Landwehr 2009: 103). Die fortwährende Wiederholung und Gleichförmigkeit des immer wieder Gesagten sind weitere entscheidende Kriterien für die Auswahl der Texte (Landwehr 2009: 102). Textredundanzen sind jedoch nach Möglichkeit zu vermeiden. Dies kann durch die Auswahl lediglich derjenigen Texte erfolgen, die die Struktur und den Verlauf eines Diskurses maßgeblich beeinflusst haben. Ein Hinweis darauf können diskursive Events sein. Ein Event wird nur dann als diskursives Event betrachtet, wenn dieses intensiv und extensiv in den Diskursebenen von Politik und Medien über eine längere Zeit hindurch behandelt wird. Der Hauptgrund warum diskursive Events identifiziert werden sollten, ist der, dass diese die Entwicklung vom Diskurs maßgeblich beeinflussen (Jäger/Maier 2009: 48). Die Relevanz der diskursiven Events muss dabei immer begründet werden (Haslinger 2006: 30; Reisigl/Wodak 2009: 88).

2.2.2 Kontextanalyse

„Die Konzentration auf den Kontext, zu dem man mittels der Lektüre von Texten ‚durchzudringen‘ versucht [sic!], spielt hier traditionellerweise die zentrale Rolle. In anderen wissenschaftlichen Zusammenhängen steht das Material als Text oder Bild oder Artefakt im Mittelpunkt, zu dessen besserem Verständnis [sic!] Informationen über den Kontext benötigt werden. Der-artige [sic!] Schwerpunktsetzungen gilt es im Rahmen historischer Diskursanalysen [sic!] jedoch so weit als möglich zu vermeiden.“ (Landwehr 2009: 105)

Dieses spezifische Verhältnis zwischen Text und Kontext ist für die historische Diskursanalyse bezeichnend. In der historischen Diskursanalyse wird ausgehend von einer Beobachtung aus dem Kontext die Forschungsfrage abgeleitet, für deren Bearbeitung Texte gesucht, gefiltert und ausgewertet werden. Den Ausgangspunkt stellt also nicht ein konkretes Artefakt, sondern eine Beobachtung in einem bestimmten Zusammenhang (Landwehr 2009: 105f). Landwehr identifiziert vier Ebenen der Kontextanalyse: den situativen, medialen, institutionellen und den historischen Kontext. Zunächst gilt es im Rahmen des situativen Kontexts herauszufinden, wer zu welchem Zeitpunkt, an welchem Ort was tut. Die an der Handlung oder am Text beteiligten Personen und/oder Organisationen sowie deren sozialer Hintergrund sollen unter die Lupe genommen werden. Beim medialen Kontext steht die Medienform, in der sich das zu untersuchende Material äußert, im Mittelpunkt. Dieser Punkt ist insofern wichtig, als dass sich Aussagen in unterschiedlichen Medien sehr unterschiedlich darstellen

lassen (z.B. Fernsehen vs. Zeitung) und daher die Wahrnehmung auf sehr unterschiedliche Art und Weise beeinflussen können. Weitere Bedingungen, unter denen die ausgesuchten Texte entstanden sind, werden im Rahmen des institutionellen Kontexts erfaßt. Welche Aufgaben hat die Institution, die den Text erstellt oder in Auftrag gegeben hat, wie ist sie strukturiert, und welche Personen sind an ihr beteiligt (Landwehr 2009: 107)? Der historische Kontext greift die allgemeine politische, gesellschaftliche, ökonomische und kulturelle Gesamtsituation auf. Um die Texte des Korpus einordnen zu können, müssen Verbindungen zu parallelen Entwicklungen, Zuständen, Ereignissen und Prozessen hergestellt werden (Landwehr 2009: 108).

2.2.3 Textanalyse: Makro- und Mikrostrukturen

Landwehr teilt die Textanalyse gemäß zweier Ebenen auf: die Makro- und die Mikrostruktur. Bei der Makrostruktur geht es um eine oberflächliche Betrachtung eines Textes. Als Erstes sollte nach dem eigentlichen Thema, also dem Gegenstand eines Textes, gefragt werden. Dann soll die Organisation des Textes genauer betrachtet werden: Wie sind die einzelnen Teile angeordnet? Meist läßt sich dies über die Kapitelstruktur oder Inhaltsverzeichnis herausfinden, die gleichzeitig auch Hinweise darauf liefern, welche Einzelthemen als abgrenzungswert und relevant betrachtet und im Hinblick auf das Überthema behandelt werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass solche Einteilungen eine bereits etablierte Wirklichkeitskonstruktion darstellen, andererseits selbst wieder zur Konstruktion dieser Wirklichkeit beitragen. Wichtig ist auch die Frage nach der Form, in der Verfasser auftreten oder selbst genannt werden (Landwehr 2009: 113). Das Herausfinden von Gestaltungsprinzipien, wie beispielsweise Metaphorisierung oder eine technisch anmutende Sprache, ist der nächste Schritt (Landwehr 2009: 114).

Bei der Mikrostruktur stehen die Aspekte Argumentation, Stilistik und Rhetorik im Mittelpunkt, wobei es weniger um sprachliche Analysen als um die Funktion, geht, die Stil und Rhetorik im jeweiligen Zusammenhang erfüllen. Das Ziel der Rhetorik ist nicht die Kunst des Redens im Sinne von „schönem“ Reden, sondern die sprachliche Überzeugungsarbeit. Jede Form der Überzeugung ist gleichzeitig eine Form von Macht und damit ein Instrument politischer und gesellschaftlicher Manipulation und Kontrolle: „Rhetorik ist also alles andere als

unschuldig“ (Landwehr 2009: 117). Die rhetorische Analyse fokussiert also auf die Verwendung und die Wirkung linguistischer und nicht-linguistischer sowie anderer semiotischer Mittel für die Überzeugungsarbeit durch Sprache.

Die Texte des Textkorpus werden auf hermeneutische Weise analysiert (Keller 2006: 58). Normative Kriterien bestimmen letztlich den rhetorischen Wert eines Textes. Das Auffinden systematischer Regeln, die die Herstellung plausibler Verbindungen zwischen Argument und Schlussfolgerungen definieren, gehört in den Bereich der Topik. Zwei wichtige Begriffe in der Topik und für die Diskursanalyse sind vernünftige Argumentationen (Topoi) und Trugschlüsse (Fallacies).

„Within argumentation theory, ‚topoi‘ can be described as parts of argumentation which belong to the required premises. They are the formal or content-related warrants or ‘conclusion rules’ which connect the argument(s) with the conclusion, the claim. As such, they justify the transition from the argument(s) to the conclusion [...] Topoi are not always expressed explicitly, but can always be made explicit as conditional or causal paraphrases such as ‘if x, then y’ or ‘y, because x’ [...]”. (Reisigl/Wodak 2009: 110)

“Argumentation schemes are reasonable or fallacious. If the latter is the case, we label them fallacies. There are rules for rational disputes and constructive arguing which allow discerning reasonable topoi from fallacies [...] These rules include the freedom of arguing, the obligation to give reasons, the correct reference to the previous discourse by the antagonist, the obligation to ‘matter-of-factness’, the correct reference to implicit premises, the respect of shared starting points, the use of plausible arguments and schemes of argumentation, logical validity, the acceptance of the discussion’s results, and the clarity of expression and correct interpretation. If these rules are flouted, fallacies occur.” (Reisigl/Wodak 2009: 110)

Argumentationen müssen demnach bestimmte Regeln befolgen und gewissen Anforderungen genügen. Aus den beiden Zitaten lässt sich herauslesen, dass es bei vernünftigen Argumentationen kurz gesagt um Kausalbeziehungen und Konditionalitäten zwischen dem Ausgangspunkt und der Conclusio geht, wobei Argumente das verbindende Glied sind. Dabei muss beachtet werden, dass korrekt Bezug genommen wird auf die Argumente des Gegners, logische Begründungen für die Kausalitäten und Konditionalitäten herangetragen werden, angemessene Beweise oder Belege hervorgebracht werden und die Argumente klar formuliert sind. Ein Trugschluss ist negativ definiert: Bei Nichterfüllen dieser Punkte handelt es sich um einen Trugschluss.

2.2.4 Kritik

Wenn angemessene, aussagekräftige Texte ausgewählt, verschiedene Kontextebenen beleuchtet und die Makro- sowie Mikrostruktur der Texte analysiert worden sind, kann und soll eine Kritik formuliert werden. Dies ist das eigentliche Hauptziel der kritischen Diskursanalyse, für die eine Analyse der Machtbeziehungen und Ideologien Voraussetzung ist. Das Konzept „Kritik“ wird unterschiedlich verwendet (Reisigl/Wodak 2009: 87). Zentral ist jedoch, dass Kritik niemals neutral ist, da sie als „Wissen“ ebenso machtdurchzogen ist wie der Gegenstand, gegen den sich ihre Einwände richten (Thompson 2004: 39, 44). Dies bedeutet nicht, dass Kritik wegen der eigenen Situiertheit unmöglich ist. Von einer kritischen Perspektive aus zu argumentieren impliziert meist die Gewinnung von Abstand zum betrachteten Gegenstand – auch wenn die Kritik selbst in einer bestimmten Situation kontextualisiert werden muss (Reisigl/Wodak 2009: 87). Thompson formuliert die Aufgabe der Kritik folgendermaßen:

„Die so genannte „kri-tische [sic!] Ontologie“ ist eine Arbeit an den Grenzen, die von den verwobenen Be-ziehungen [sic!] von Macht, Wahrheit und Subjekt ausgeht: Wie ist es dazu gekom-men [sic!], dass wir uns als autonome Subjekte verstehen? Die Kritik heftet sich an das „Heute“ oder, was dasselbe ist, an unser Selbstverhältnis, wobei sie sich in einem Immanenzfeld der Positivitäten bewegt, welche selbst die Grenzen unse-res [sic!] Nachdenkens bestimmen.“ (Thompson 2004: 44)

Kritik kann und soll Beziehungen zwischen Rationalitätsstrukturen untersuchen und dabei die damit verbundenen Unterwerfungsmechanismen sichtbar machen. Folglich geht es bei der Kritik um die Beziehungen zwischen Macht und Wissen, und nicht um die Natur der Gegenstände (Thompson 2004: 44). Kritik Kategorien werden unterschiedlich festgelegt. So unterscheidet Fairclough beispielsweise zwischen ideologischer, rhetorischer und strategischer Kritik. Dabei verwendet er den Begriff „*Semiosis*“ für den Diskurs als abstrakte Kategorie, welche semiotische Elemente des sozialen Lebens bezeichnet. Ideologische Kritik fokussiert auf die Effekte von *semiosis* auf soziale Machtbeziehungen, die rhetorische Kritik konzentriert sich auf Überzeugung und Manipulation, strategische Kritik fokussiert auf die Art und Weise wie *semiosis*-Figuren innerhalb der von Gruppen sozialer Akteure verfolgten Strategien eingegliedert werden, um Gesellschaften in bestimmte Richtungen hin zu verändern (Schallmayer 2009: 45). Reisigl und Wodak gehen von drei Kritikaspekten aus, die miteinander verbunden sind: Die Text- oder diskursimmanente Kritik versuche, Unzulänglichkeiten, Widersprüche und Dilemmas innerhalb eines Textes zu erfassen, was in etwa mit der rhetori-

schen Kritik Faircloughs zusammenfällt. Sozio-diagnostische Kritik beschäftigt sich mit der De-Mystifizierung der Überzeugungs- und Manipulationskraft diskursiver Praktiken, was in der Linie von Faircloughs strategischer Kritik fällt. Dazu müssen jedoch Kontextwissen sowie Sozialtheorien und andere theoretische Modelle herangezogen werden. Eine andere Kategorie führen Reisigl und Wodak mit der prospektiven Kritik ein. Diese versuche zu einer Verbesserung von Kommunikation beizutragen, beispielsweise durch Verfassung von Leitlinien gegen sexistische Sprache (Reisigl/Wodak 2009: 88).

Der wissenschaftliche Raum mit Machtbeziehungen durchzogen. Konsequenterweise befindet sich die Person des Forschenden selbst mit ihrer Kritik also nicht außerhalb des Diskurses, da dies den fundamentalen epistemologischen Annahmen widersprechen würde (Thompson 2004: 39). Der Analyst muss daher seinen Standpunkt klar machen und kann Elemente wie Werte und Normen in den Diskurs einfließen lassen. Dabei dürfe er jedoch niemals vergessen, dass diese Werte und Normen ebenso diskursiv konstruiert worden sind. Durch die Darlegung kann verhindert werden, dass die eigene Kritik zu einer Ideologie verkommt. Diese Kritik sei dann nicht ideologisch, weil sie nicht versuche, Ansprüche auf die absolute Wahrheit zu erheben (Jäger/Maier 2009: 36).

3 Historischer Kontext

„Aid co-ordination failures have become legendary.” (Eyben 2007: 640)

Die Begriffe „Harmonisierung“ und „Koordination“ sind im Rahmen der neuen Aid Effectiveness Agenda vorwiegend durch die Erklärung von Rom 2003 und die Pariser Erklärung 2005 an prominente Stelle im internationalen Entwicklungsdiskurs gerückt (vgl. Rom Deklaration 2003; Pariser Erklärung 2005). Um die Bedeutung dieser beiden Begriffe für Entwicklung erfassen zu können, müssen sie in den historischen Kontext der internationalen Entwicklungszusammenarbeit gesetzt werden. Obwohl Koordination und Harmonisierung nur einen Teil der heute vorherrschenden EZA-Kritik und somit der aktuellen Aid Effectiveness-Debatte ausmachen, spielen sie eine essenzielle Rolle, wie das obige Zitat von Rosalind Eyben dies verdeutlicht. Die Diskussion über die Wirksamkeit der EZA ist keineswegs ein neues Thema des 21. Jahrhunderts, wenn auch die vermehrte Präsenz in den Medien trügerisch darauf schließen lässt. Einige populär gewordene Ansätze wie „Ownership“ lassen sich bis zum Marshall-Plan zum Wiederaufbau Europas zurückführen, wobei jedoch differenziert werden muss, dass der Eigentümer-Ansatz sich damals auf westliche Staaten bezogen hat. Um die heutige Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Rolle, die Harmonisierung und Koordination dabei spielen, verstehen und auswerten zu können, muss sie in Bezug gesetzt werden zu grundlegenden politischen und finanziellen Entwicklungen der EZA. Im Fokus dieses historischen Abrisses steht die Ideengeschichte von Koordination und Harmonisierung, wobei auch die historische Entwicklung anderer Konzepte und Themen zu analysieren ist, mit denen diese beiden Konzepte sukzessive verbunden werden. Der Betrachtungszeitraum erstreckt sich von den Anfängen der EZA bis zum heutigen Wissens- und Diskussionsstand. Dabei bewegt sich dieses Kapitel auf internationaler Ebene, da die EZA von Anfang vorwiegend multilateral organisiert war und ihre Institutionalisierung sich lediglich im globalpolitischen Kontext begreifen lässt. Dazu kommt, dass nationale Entwicklungsinstitutionen und zivilgesellschaftliche Organisationen sich meist an internationalen Standards orientieren und entsprechend positionieren (Hödl 2006: 29). Hinsichtlich der Akteure stehen zivilgesellschaftliche Akteure sowie die Vereinten Nationen, die OECD und die Weltbank im Vordergrund, da sie im Aid Effectiveness-Diskurs einflussreiche Positionen einnehmen. Allerdings wird auch die EU auch in Kürze behandelt, da sie als eine der weltweit größten Ge-

berin einen wichtigen Referenzpunkt darstellt, um die zeitlichen und inhaltlichen Entwicklungen verschiedener Ideen und Konzepte internationaler Institutionen in einen Kontext setzen zu können und nicht zuletzt auch um aufzuzeigen, dass politische Konsenspapiere wie der Monterrey-Konsens und die Pariser Erklärung eine enorm weitreichende Rezeption in der internationalen Entwicklungspolitik haben.

3.1 Von 1947 bis zum Millenniumswechsel

Die Idee der Entwicklung hat sich lange vor dem Beginn der Entwicklungszusammenarbeit in einem jahrhundertelangen historischen Prozess geformt. Wallerstein zufolge stellt sie im Grunde eine Abgrenzung dar. Mit der kapitalistischen Expansion ab dem 16. Jahrhundert erfolgte zeitgleich die Aufteilung der Welt in „barbarisch“ und „zivilisiert“ (Wallerstein 1994: 4ff). Diese wurde von neuen Kategorien wie „entwickelt“ und „unterentwickelt“ abgelöst, jedoch blieb die Differenzierungslogik erhalten. Solche Kategorisierungen ermöglichen eine Abgrenzung von anderen Gesellschaften und können zur Legitimierung bestimmter Machtverhältnisse herangezogen werden; dies ist eine der Grundtendenzen der EZA, wie sich in diesem Kapitel zeigen wird (Stovall 2008: 141f).

Die Anfänge der Entwicklungszusammenarbeit werden dem breiten Konsens zufolge nach Ende des Zweiten Weltkrieges angesetzt, wobei eine Rede des ehemaligen US-amerikanischen Präsidenten Harry S. Truman im Jahr 1947 vor dem US-amerikanischen Kongress allgemein als konkrete „Geburtsstunde“ der Entwicklungszusammenarbeit interpretiert wird (Schicho/Nöst 2006: 44). Am 21. Februar 1947 wurde der amerikanischen Regierung von Britischen Regierung die Nachricht überbracht, dass letztere ihre militärischen und wirtschaftlichen Hilfeleistungen für Griechenland und Türkei bis 1. April 1947 einstellen müssten, da sie selbst mit schwerwiegenden wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen hatten. Im Kontext des beginnenden Kalten Krieges bestand nun für den Westen die Gefahr, dass die Sowjetunion nach Einstellung britischer Hilfeleistungen in Griechenland und in der Türkei Überhand nehmen könnte (Scatterthwaite 1972: 75). In diesem Zusammenhang sprach sich der damalige amerikanische Präsident Harry S. Truman am 12. März 1947 vor dem amerikanischen Kongress für eine amerikanische Intervention zu Gunsten der beiden mediterranen

Länder aus (Truman 1947: 1ff). Begründet wurde seine Empfehlung in Anlehnung an die UN-Charta damit, dass jeder Angriff auf die Freiheit und Souveränität eines Nationalstaats auch ein Angriff auf den Weltfrieden sei, was wiederum die Sicherheit Amerikas gefährde. Die Empfehlung wurde vom Kongress angenommen und im Mai 1947 unterschrieb Truman die entsprechende Gesetzesvorlage, die als Public Law 75 bekannt wurde (Scatterthwaite 1972: 79). Die Truman-Doktrin wurde wenig später durch den breiter angelegten Marshall-Plan, der vom Staatssekretär George C. Marshall als weitläufigeres Hilfsprogramm zum Wiederaufbau des stark geschädigten Europas konzipiert wurde, ein wenig in den Schatten gestellt (Scatterthwaite 1972: 81; Jackson 1979: 1043). Neben dem Aspekt, dass das Programm ökonomische Hilfe leisten soll mit dem Zweck, das Selbstbewusstsein Europas zu stärken und es wieder zur wirtschaftlichen Unabhängigkeit zu führen, hob Marshall auch die ökonomische Bedeutung Europas für die gesamte Weltwirtschaft und somit auch für Amerika hervor: “The modern system of the division of labor upon which the exchange of products [sic!] is based is in danger of breaking down.” (Marshall 1947: 1159). Das Wiederaufbauprogramm sollte jedoch auf Initiative und unter der Führung europäischer Länder geschehen, wobei Amerika lediglich eine unterstützende Funktion einnehmen sollte:

“It is already evident that, before the United States Government can proceed much further in its efforts to alleviate the situation and help start the European world on its way to recovery, there must be some agreement among the countries of Europe as to the requirements of the situation and the part those countries themselves will take in order to give proper effect to whatever action might be undertaken by this Government. **It would be neither fitting nor efficacious for this Government [United States of America] to undertake to draw up unilaterally a program designed to place Europe on its feet economically [sic!]. This is the business of the Europeans. The initiative, I think, must come from Europe. The role of this country should consist of friendly aid in the drafting of a European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so.** The program should be a joint one, agreed to by a number, if not all, European nations.” (Hervorhebung der Verfasserin, Marshall 1947: 1160)

In diesem Zitat lassen sich mehrere Elemente identifizieren, die im weiteren Geschichtsverlauf der EZA immer wieder auftauchen. Der Ansatz, dass der Wiederaufbau einer Region nur durch deren Eigeninitiative Erfolg haben kann, erinnert sehr an den aktuellen Ansatz des *Ownerships*, nämlich dass Entwicklung von Innen heraus erfolgen müsse. Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass Unterstützung nur dann Sinn mache, wenn es für die USA zweckmäßig ist. Unterstützungsleistungen sollen also dann erfolgen, wenn es dem Eigeninteresse entspricht. Allerdings kann hier im Hinblick auf die eingangs erwähnte Kategorisierungslogik

relativiert werden, da es sich bei Europa um eine westliche Kultur handelt, die bereits als „entwickelt“ galt. Daher zielten die Unterstützungsleistungen auf die Herstellung eines zuvor erreichten Zustands an, während die heutigen Entwicklungsländer in der westlichen Wahrnehmung nie einen solchen Stand erreicht haben. Am 3. April 1948 unterschrieb Truman den *Economic Cooperation Act* (Economic Cooperation Act 1948: 1), der als Marshall-Plan in die Geschichte einging. Um den Marshall-Plan umsetzen zu können, wurde 1948 die *Organisation for European Economic Co-operation* (OEEC) gegründet – die Vorläuferin der heutigen *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD). Die Aufgabe der OEEC war es, den Wiederaufbau Europas zu planen und durchzuführen sowie als Koordinationsstelle und Verteilerin für die amerikanischen Hilfeleistungen zu fungieren (Abreu Fialho Gomes 2006: 13f; Hahn 1962: 522f). Von 1948 bis 1952 erhielten 14 europäische Länder insgesamt ca. 14 Milliarden US-\$ als Aufbauhilfe, allen voran Großbritannien mit 3,4 Milliarden US-\$ (Rode 2002: 31). Der Marshall-Plan war an ein Liberalisierungsprogramm gebunden, für das 1950 ein Liberalisierungskodex in der OEEC angenommen wurde (Rode 2002: 32). Als die Hilfsleistungen des Marshall-Plans 1952 zu Ende gingen, entwickelte sich die OEEC durch mehrere Reformen von einer „[...] body of a post-war distributor of American Aid into a robust multinational entity acting in pursuit of a multiple objective [sic!] in the economic field.“ (Hahn 1962: 522f). Aufgrund des Zustoßens Amerikas und Kanadas 1961 wurde die OEEC in die OECD umgewandelt (Rode 2002: 32). Damit erweiterten sich die Aufgaben dieser Organisation über das Gebiet Europa hinaus, während der Fokus jedoch auf Industrieländern blieb. Die OECD galt in den ersten Jahren nach ihrer Gründung als weniger effektiv als die vorherige OEEC, da sie bei der Lancierung von Initiativen durch das historisch gewachsene Einstimmigkeitsprinzip bei der neuen heterogeneren Zusammensetzung stark eingeschränkt war. Zudem wurden in den 1960er Jahren die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäische Freihandelszone (EFTA) für Fragen bezüglich Handelspolitik immer wichtiger. Aus diesen Gründen mußte die OECD zunächst eine Nische finden, in der sie sich etablieren konnte. Diese fand sie im Bereich der Beratung. Anfang der 1970er wurde die OECD zu einer angesehenen Beratungsinstitution für Industrieländer wie für internationale Institutionen (Gruner/Woyke 2007: 484f).

Zwei Jahre nach dem Economic Cooperation Act wurde 1950 der „Act for International Development“ vom amerikanischen Kongress angenommen. Dieser enthielt die Doktrin Trumans (Point Four Programme), demzufolge im Kontext des Kalten Krieges „vom Kommunis-

mus bedrohte Entwicklungsländer“ im Auslandhilfeprogramm der USA einen Platz finden sollten. Die politische Motivation dahinter war das „Überlaufen“ der neuen unabhängigen asiatischen und afrikanischen Staaten zum Kommunismus mittels finanzieller Unterstützung zu verhindern (Abreu Fialho Gomes 2006: 13f). Im Jahr 1961 schrieb W.W. Rostow in seiner Position als Deputy Assistant for National Security Affairs in einem Memorandum an John F. Kennedy:

“[...] In my view our general rule should be that we use our aid program to achieve the three major strategic objectives to which aid might contribute: **viable independence; an increased concentration on domestic affairs; and a long-term dependence on the West.**” (Hervorhebung der Verfasserin, W.W. Rostow, zitiert nach Abreu Fialho Gomes 2006: 14).

Somit war die Entwicklungshilfe – die in den 1980ern aufgrund paternalistischer Anmutung des Begriffs auf „Entwicklungszusammenarbeit“ umbenannt wurde (Hödl 2006: 26) – seit Anbeginn Ausdruck und vor allem ein Mittel für die westlichen Länder zur Ausübung ihres Machteinflusses in der Welt und zur Wahrung ihrer Interessen (Abreu Fialho Gomes 2006: 14). Dies spiegelt sich in der heutigen international beobachtbaren Haltung wieder, Entwicklungszusammenarbeit als Teil von Terrorismusprävention zu begreifen (Easterly 2006: 9; Riddell 2007: 39). Für die Herausbildung der späteren EZA-Gebergemeinschaft war auch die Frage wichtig, inwieweit die Anstrengungen und Verantwortung zur ökonomischen Entwicklung eines jeden Landes – gleichgültig ob Mitglied der OECD oder nicht – aufgeteilt werden soll, wobei sich rhetorisch der Grundsatz herausgebildet hat, dass ökonomisch fortschrittlichere Länder weniger entwickelten Ländern bei ihrer wirtschaftlichen Entwicklung behilflich sein sollen: „**BELIEVING** that the economically more advanced nations should co-operate in assisting to the best of their ability the countries in process of economic development [...]” (Hervorhebung im Original, OECD 1960: [o.S.]). Um die Politiken und Praktiken der verschiedenen Hilfsprogramme der OECD-Mitgliedsländer zu koordinieren, wurde 1960 das Development Assistance Committee (DAC) von der OEEC gegründet, das heute eine der wichtigsten Akteure in der EZA ist und ihre Vorgängerin, die Development Assistance Group, abgelöst hat (Eyben 2007: 650).

Ein seit Beginn der EZA wichtiges Thema ist die Bereitstellung entsprechender Ressourcen. Die UN-Konferenz für Handel und Entwicklung (UNCTAD) legte 1964 fest, dass alle ökonomisch fortschrittlichen Länder ihre ODA auf 0,7% ihres Bruttonationalprodukts erhöhen sollen (Hödl 2006: 35). Dies wurde 1970 in der UN Generalversammlung bestätigt und als

konkretes Ziel wurde das Erreichen dieses 0,7%-Ziels bis zur Mitte der 1970er festgelegt (UN General Assembly 1970: § 43) – jedoch bleibt es bis heute unerreicht. Seit Jahren fordern Entwicklungsinstitutionen und Vertreter der Zivilgesellschaft mehr Geld für die Entwicklungszusammenarbeit, wobei bei dieser quantitativen Fixierung immer mehr die Frage aufkommt, was mit den bisherigen Beiträgen erreicht worden ist, und ob daher sinnvoll ist, mehr Geld dafür zur Verfügung zu stellen (Nuscheler 2008: 5; Hödl 2006: 36). Die aktuell vorherrschende Kritik an der EZA (Nuscheler 2008: 5) ist inhaltlich gesehen nicht neu. Kritik an der Effektivität der technischen und finanziellen Entwicklungszusammenarbeit kam bereits in den 1960er auf (Kühl 2009: 551). So hieß es im Pearson-Bericht 1969: „In vielen Ländern, die Entwicklungshilfe leisten, hält sich hartnäckig der Verdacht, dass die gewährte Auslandshilfe sehr oft vergeudet wird und die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der Empfängerländer nur wenig beeinflusst.“ (Pearson-Bericht, zitiert nach Ashoff 2010: 27). Hauptgrund für diese Kritik war die enorme Diskrepanz zwischen den Investitionen der Entwicklungsgemeinschaft sowie der Entsendung einer Vielzahl von Experten, und den diesen gegenüberstehenden, höchst ernüchternden Resultaten bezüglich nachhaltiger Entwicklung. Aus diesen Fehlentwicklungen entstand langsam ein endogenes Entwicklungsverständnis: Entwicklung müsse von „innen“ heraus, also von den Entwicklungsländern selbst, entstehen. Allerdings hat Marshall bereits 1947 im Kontext des *Economic Cooperation Act* auf dieses Prinzip hingewiesen. Während zu Beginn die Kritik an der Effektivität der Entwicklungsorganisationen größtenteils von außen kam, begann sich die Entwicklungsgemeinschaft ab den 1980ern zusehends selbstkritischer zu betrachten (Kühl 2009: 551). In ihrem Bericht „Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why“ konstatiert die Weltbank, dass die Entwicklungspraxis der vorangegangenen vier Dekaden zu Recht kritisiert worden sei, da die Resultate für nachhaltige Entwicklungen bis zu diesem Zeitpunkt sehr mager ausgefallen seien (Weltbank 1998: 1f).

Neben qualitativen Problemen der EZA herrscht ein Kampf um das Erreichen des 0,7%-Ziels. Die Ressourcenflüsse haben sich in ihrer quantitativen und qualitativen Zusammensetzung über die Jahrzehnte verändert. Ab den 1970er Jahren flossen 40 bis 90% aller ODA-Mittel in die Sub-Sahara-Region in Afrika. Mitte der 1980er Jahre verzeichnete die ODA einen kontinuierlichen Rückgang, bis hin zu einem historischen Tiefstand unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges Mitte der 1990er (Riddell 2007: 38; Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 6). Gleichzeitig stellte die ODA in diesem Zeitraum den größten Ressourcenzufluss zu Entwick-

lungsländern dar, die jedoch Mitte der 1990er von privaten Finanzflüssen überholt wurden. Zu diesem quantitativen Rückgang kam erschwerend hinzu, dass Mitte der 1980er Jahre die Mittel für den Schuldenerlass verfünffacht wurden und heute rund 20% der gesamten ODA ausmachen (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 6). Da durch Schuldenerlass nicht neue finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, können die Entwicklungsländer diesen auch nicht als direkte Investition in ihre Entwicklung verwenden – deshalb wird kritisiert, dass Schuldenerlässe nicht zur ODA gerechnet werden sollten (Rodrick/Rosenzweig 2010: 4433).

Um von dem Anstieg privater Finanzzuflüsse zu profitieren, wären hohe inländische Sparraten, effiziente lokaler Finanzsysteme und gut fundierte Wirtschaftspolitiken von Nöten. Diese essenziellen Faktoren sollen nach dem OECD-Report „Shaping the 21st Century“ von der Entwicklungszusammenarbeit aufgegriffen und gefördert werden, wobei kritisch angemerkt wird, dass die privaten Finanzflüsse sich auf bestimmte Länder und Sektoren konzentrieren und nicht in die Schlüsselsektoren für Entwicklung, wie beispielsweise Gesundheit und Bildung, fließen (OECD 1996: 16). Die technische Zusammenarbeit, die administrativen Kosten und die Mittel für humanitäre Hilfe haben sich seit 1980 verdoppelt und machen heute ca. ein Viertel der bilateralen Hilfe aus (Riddell 2007: 36f; Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 7). Technische Kooperation kann sinnvoll sein, wenn somit benötigtes Wissen transferiert wird. Allerdings ist sie oft mit sehr hohen Kosten für expatriierte Berater und der Absorption lokalen Wissens verbunden, was einen negativen Effekt auf Entwicklung hat. Die Weltbank ordnet die technische Kooperation im Global Monitoring Report 2004 gar in die Kategorie Lieferbindung² ein: „Although technical assistance is not included in official statistics on aid tying, it can essentially be considered as a form of tied aid.“ (Weltbank 2004: 168). DAC-Schätzungen zufolge soll die ungebundene Hilfe in den letzten zwei Dekaden von 60 % auf 80 % gewachsen sein. Die Weltbank warnt jedoch davor, diese Ergebnisse ohne Vorsicht zu genießen. Diese Zahl exkludiere nämlich technische Kooperationen, administrative Kosten, und die ODA derjenigen Mitglieder, die ihren Status bezüglich Gebundenheit ihrer Hilfe nicht berichten. Heutzutage stehen rund 30% der bilateralen Hilfe für Projekt- und Programmausgaben zur Verfügung. Der Rest ist an bestimmte Zwecke gebunden, wie technische Kooperation, Schuldenerlass und humanitäre Hilfe. Anfang der 1980er Jahre war der Prozentsatz noch bei 60%. Dazu kommentiert die Weltbank: „This trend needs to be reversed.“

² Engl. „tied aid“. Wird allgemein definiert als Lieferbindung, das heißt der Empfänger ist dazu verpflichtet, mit dem erhaltenen Geld Produkte des Geberlandes zu kaufen (Singer/Ansari 1992: 192).

(Weltbank 2004: 168). Dies auch speziell im Kontext der Millennium Development Goals, für deren Erreichen zusätzliche Ressourcen benötigt werden (Weltbank 2004: 168). Demnach stellen die aktuellen Debatten um Mittelaufstockung in erster Linie den Versuch dar, einen bereits erreichten Stand wieder zu erreichen und natürlich darüber hinaus noch mehr Mittel – insgesamt mindestens 0,7% des BNE – für die Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen. Insgesamt stehen heute rund 38% der Gesamt-ODA³ für Programmhilfe zur Verfügung (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 7).

Ein Faktor, der sich sehr negativ auf die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit auswirkt, ist die zunehmende Geberfragmentierung. Bereits der Pearson-Bericht hat 1969 darauf hingewiesen, dass zu viele Geber in der EZA tätig sind (Riddell 2007: 51ff). Zwischen den 1960ern und 2005 hat sich die Anzahl der Geber pro Land durchschnittlich von 12 auf 33 erhöht. Gleichzeitig hat der Anteil einzelner Geber an Hilfeleistungen eines Landes abgenommen. Dazu kamen neue staatliche Geber wie beispielsweise die neuen Middle Income Countries wie die BRIC⁴, Thailand, neue EU-Mitgliedsstaaten sowie neue private Geber. All dies erhöhte die Komplexität der EZA-Strukturen beträchtlich. Die Empfängerländer sehen sich mit einer wachsenden Anzahl von Gebern konfrontiert, von denen jeder wiederum eigene Richtlinien und Ziele verfolgt. Als besonders problematisch an der Fragmentierung erweist sich die mangelhafte Koordination zwischen den Entwicklungsakteuren (Six 2006: 7). Im ähnlichen Maße wie sich die Gemeinschaft der institutionellen Geber fragmentiert hat, kann eine solche Fragmentierung auch bei zivilgesellschaftlichen Organisationen festgestellt werden. Seit den 1970ern ist die Zahl der internationalen Entwicklungs-NGOs sowie das Ausmaß ihrer Projekte signifikant in die Höhe geschossen. Ein wesentlicher Grund dafür liegt in der Weitergabe großer Teile der ODA und Gelder für humanitäre Hilfe an NGOs (Riddell 2007: 37f). Zwischen 1975 und 1985 etwa hat sich der Anteil der ODA, der zu NGOs geflossen ist, um 1400% erhöht (Bendell 2006: 9). Dieses Phänomen sei im Kontext der Modernisierung des Wohlfahrtsstaatenmodells im Westen zu betrachten, da die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen Teil neoliberaler Politiken im Westen ist und durch internationale Finanzinstitutionen weltweit beworben wird (Six 2006: 7).

Bereits in den 1960ern hat es Ashoff zufolge Initiativen zur Koordinierung in der Entwicklungszusammenarbeit gegeben, wobei zwischen zwei Ebenen unterschieden werden kann: die Ebene der konzeptionellen Koordinierung und die der operativen Koordinierung. Bei der ope-

³ Bilateral und multilateral

⁴ Brasilien, Russland, Indien, China

rativen Koordinierung geht es um die Abstimmung von Aktionen auf der implementierenden Ebene. Hier sieht Ashoff einen frühen Ansatz im Konzept der Ko-Finanzierung. Im Bereich der konzeptionellen Koordinierung geht es vor allem um die Koordinierung auf politischer Ebene, wie beispielsweise im DAC der OECD und in der EU (Ashoff 2010: 28). Das DAC erarbeitet als Gebergemeinschaft gemeinsame entwicklungspolitische Leitprinzipien, konzipiert deren Umsetzung in der Praxis und setzt sich für die Herausbildung von Strukturen ein. Diese Richtlinien werden jedoch auch als „Auswegsinstrument im Rechtfertigungsdiskurs“ verwendet, um Verantwortung für entwicklungspolitisches Handeln abzuschieben (Abreu Fialho Gomes 2006: 15). Neben der groben Unterscheidung zwischen konzeptioneller und operativer Koordinierung kann noch weiter differenziert werden. So gibt es etwa Initiativen institutionalisierter Koordinierung, wo generelle EZA-Fragen in internationalen Foren wie bei den Vereinten Nationen, bei Jahrestagungen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank, bei Zusammenkünften der G7/8, im DAC sowie in der EU diskutiert und koordiniert werden. Eine weitere Form institutionalisierter Koordinierung sind EZA-Vereinbarungen mit Regionen (z.B. Strategic Partnership with Africa), mit Ländern (z.B. Consultative Group Meetings, Round Tables) und thematische Foren (z.B. zur Mikrofinanzierung). Zur semiformalen Koordinierung zählt Ashoff beispielsweise Gebertreffen in Partnerländern, und unter informelle Koordinierung subsummiert er alle Formen von Koordination auf Arbeitsebene, die sich somit im rein operativen Bereich abspielen (Ashoff 2010: 34).

Weltweit gesehen gilt die Weltbank als eine der ersten Hauptinitiatoren von Koordination und Harmonisierung. Bereits 1981 hat die Weltbank im sogenannten Berg Report das Thema Koordination angesprochen: “Aid coordination, both within recipient countries and among major financing agencies, has been recognized as increasingly important...” (Berg-Report 1981, zitiert nach Easterly 2002: 17). Im World Bank Africa Report 1986 werden Maßnahmen zur verbesserten Koordination vorgeschlagen: “[...] donors must act more in concert – with each other and with recipients. This report suggests six ways to improve coordination.” (World Bank Africa Report 1986, zitiert nach Easterly 2002: 17). Versuche, Koordinations- und Harmonisierungsansätze umzusetzen, erfolgten erst im Rahmen des *Comprehensive Development Framework* (CDF). Das CDF wurde 1999 als Reaktion auf die beginnende Effektivitätsdebatte eingeführt. Ziel war es, das Paradigma der Strukturanpassungsprogramme, die lediglich auf Wirtschaftswachstum fokussierten, mit einem weiter gefassten Konzept zu ersetzen (Pender 2001: 397; Six 2006: 8). Pender und Cao zufolge stellte das CDF in der Ge-

schichte der Weltbank einen völlig neuen Ansatz dar, da es sich im Gegensatz zu den Strukturanpassungsprogrammen nicht ausschließlich auf das ökonomische Wachstum konzentrierte, sondern strukturelle und soziale Elemente berücksichtigte: gute Regierungsführung, Eigentums- und Persönlichkeitsrechte, regulierende Finanzinstitutionen, Bildungs- und Gesundheitspolitik sowie Services dazugehöriger Einrichtungen, Wasser, Elektrizität, Transportwege, Wahrung der Kultur und der Umwelt usw. (Pender 2001: 397; Cao 2005: 31; Bethge/Steurer/Tscherner 2011: 30). Vor allem soll der Fokus auf die von der betroffenen Gesellschaft als notwendig wahrgenommenen Bedürfnisse fokussieren (Pender 2001: 407f). Andere Wissenschaftler sehen im CDF lediglich einen sprachlichen Ersatz für den Begriff „Strukturanpassungsprogramm“, wobei sich die Konzepte nicht grundlegend verändert haben sollen (Mattei/Nader 2008: 54). Dieses „neue“ Entwicklungsverständnis kann auf die schwierige Situation zurückgeführt werden, in der sich die Weltbank Mitte der 1990er befand. Das Versagen der Strukturanpassungsprogramme, der eigenständige Aufstieg der Tigerstaaten und schließlich die Mexiko-Krise 1994/95 stellten den Entwicklungsansatz der Weltbank grundlegend in Frage. Besonders NGOs, aber auch westliche Politiker, übten zunehmend Kritik an der Weltbank. Unter diesem Druck musste sich die Weltbank neu orientieren, was auf oberster Ebene die Aufgabe des neuen Weltbankpräsidenten James Wolfensohn war, der am 1. Juni 1995 ins Amt trat (Pender 2001: 402f; Cao 2005: 32; Rich 2002: 27). Ein Schritt in diese neue Richtung war 1997 die Ernennung von Joseph Stiglitz zum Chefökonom. Stiglitz hatte seit den 1980er Jahren, als die Strukturanpassungsprogramme voll im Gange waren, mit seiner Theorie zum Marktversagen die Liberalisierungsansätze im Bereich der Entwicklungspolitik scharf kritisiert und somit auch dem Washington-Konsensus widersprochen. In den jährlichen Meetings von 1995 und 1996 der WB und des IWFs brachte Wolfensohn seine Vision zur Sprache, den Entwicklungsbegriff als Zusammenspiel zwischen makroökonomischer Politik, dem privaten Sektor, der Nachhaltigkeit der Umwelt und von Investitionen in das Humankapital zu definieren (Pender 2001: 404). Im World Development Report 1999/2000 heißt es:

“Some countries followed policies of liberalisation, stabilisation, and privatisation but failed to grow as expected'. Joseph Stiglitz too argues that, 'Some countries have closely followed the dictates of the model, but have not seen especially strong economic performance.’ (WDR 1999/2000, zitiert nach Pender 2001: 405).

Diese Aussage lässt sich als Selbstkritik auslegen, auch wenn sie nicht explizit auf die Weltbank bezogen wird. Dadurch, dass die Weltbank Entwicklungsländer genau zu diesem Mo-

dell der Liberalisierungsmaßnahmen gezwungen hat, nimmt sie sich mit der Kritik an liberalen Ansätzen indirekt selbst aufs Korn. Trotz des kritischen Ansatzes seitens Wolfensohn und Stiglitz (unter anderen), zeichnete sich in der Weltbank ein interner Disput über die Liberalisierungsagenda ab, die im operationellen Teil der Weltbank immer noch vorherrscht und Wolfensohn sowie Stiglitz sich nicht durchsetzen konnten (Pender 2001: 405f). Rich führt das Scheitern der Umsetzung dieser neuen Ansätze jedoch auch auf mangelnde Prioritätensetzung und unzureichende Organisation der Maßnahmen zurück (Rich 2002: 26ff).

Ziel des CDFs war es unter anderem, das gesamte Geld der Geber direkt in das Regierungsbudget für die nationale Armutsreduktionsstrategie zu integrieren. Als Zwischenschritt wurden sogenannte *basket funds* eingerichtet, in die verschiedene Geber in einen einzigen Fonds auf Sektorebene einbezahlen, der dann von den Empfängern administriert werden sollte. Rosalind Eyben schreibt über die Erfahrungen den *basket fund* in Bolivien, das Teil eines CDF-Pilotprojekts war: „Getting rid of all these separately funded projects was empowering for the recipient.“ (Eyben 2007: 641). Die PRS enthalten ebenfalls die vier Grundprinzipien des CDFs, nämlich eine langfristige Ausrichtung, Ownership, strategische Partnerschaften und Rechenschaftspflicht (Weltbank 2000: 1). Dies zeige die enge Verbindung zwischen den PRS und dem „Comprehensive Development Framework“ auf, da die PRSPs als Basis für die Harmonisierungsbestrebungen der Geber fungieren (Eyben 2007: 64). Zusätzlich forciert die Weltbank die Umsetzung ihrer Harmonisierungs- und Anpassungsprinzipien vor Ort im Rahmen eigener Kooperationen mit anderen bi- und multilateralen Gebern. Allerdings gerieten die PRSPs unter Kritik, da sie zu wenig mit den von der UN im Jahr 2000 verabschiedeten Millennium Development Goals abgeglichen worden sind und deshalb die Durchsetzung einer kohärenten Strategie zur Armutsreduktion nicht realisiert werden konnte (Renard 2007: 84ff). Die Existenz nationaler PRS führte nicht automatisch dazu, dass Geber ihre Aktivitäten auf regionaler sowie Länderebene darauf abgestimmt hätten. Die Implementierung der PRS erfordert zudem ein Monitoring, das die theoretische Dimension der Strategien mit der Realität in Zusammenhang bringt und dieses Verhältnis auswertet. Jedoch kann dies aufgrund fehlender oder mangelhafter Kapazitäten der Partnerländer nicht in der notwendigen Qualität durchgeführt werden. Was die inhaltliche Greifbarkeit der PRS angeht, so stellt Six fest, dass die PRS vielfach zu weitläufig und zu vage formuliert sind, was unter anderem auch damit zu tun hat, dass die Geber Eigeninteressen in die Formulierung der PRS mitbringen (Six 2006: 8).

Die OECD hat auch Initiativen zum Thema Koordination und Harmonisierung im Rahmen der *Aid Effectiveness*-Diskussion ergriffen. Im Bericht „Shaping the 21st Century“, hat das DAC den Anspruch, grundlegende Prinzipien für *Aid Effectiveness* zu liefern, die richtungsweisend werden sollen für das 21. Jahrhundert und somit für die Erreichung der Millennium Development Goals im Jahr 2015 (OECD 1996: 1). Nach Einschätzung Riddells hat dieser Bericht tatsächlich Themen und Begriffe für den Diskurs nach 2000 definiert und alte, vielleicht vergessene Lektionen wieder aufgegriffen (Riddell 2007: 41). Basis für zukünftige Strategien bildeten also die Lessons Learned der Entwicklungshilfe der vergangenen fünf Dekaden. „Shaping the 21st Century“, wurde vom 34. High Level Meeting der DAC, welches vom 6. bis 7. Mai 1996 stattgefunden hat, von den DAC-Mitgliedern angenommen (OECD 1996: 1). Darin wird eine Verbesserung der Koordination der Entwicklungszusammenarbeit als notwendig empfunden, die sich an den von den Entwicklungsländern erarbeiteten und bestimmten Entwicklungsstrategien orientieren sollen (ebd.: 2). Das basale Prinzip sind die von den Ländern eigenverantwortlich entwickelten Strategien und Ziele, die aus einem offenen Dialog zwischen lokalen Behörden, der Regierung und der Zivilgesellschaften heraus entstehen auch externe Partner miteinschließen sollen. Jedes Geberprogramm soll dann innerhalb dieses Entwicklungsrahmens operieren und sich an die Länderstrategie anpassen, um somit lokales Engagement, Beteiligung, Aufbau von Kapazitäten und Ownership zu fördern (ebd.: 14). Des Weiteren soll auf politischer Ebene die Kohärenz verschiedener Entwicklungspolitiken gefördert werden: Darunter werden alle Politikbereiche gezählt, die einen Effekt auf die Entwicklungsländer haben (ebd.: 2). Diese Ansätze richten sich an die Industrieländer und wurden bereits ein Jahr zuvor im Politikstatement „Development Partnerships in the New Global Context“ angenommen, in dem vorbereitend auf das neue Jahrtausend hin gemeinsame Leitlinien als Orientierung für die zukünftige EZA der Mitgliedsstaaten festgelegt wurden. Einer der sieben aufgelisteten strategischen Punkte war dem Thema Effektivität und Effizienz in der EZA gewidmet, wobei die Koordinierung zwischen Gebern einen wichtigen Platz einnimmt: „We will intensify our activities in aid co-ordination, the evaluation of aid effectiveness, peer reviews, and the implementation of best practices“ (OECD 1995: 2). Diese Ansätze zur Koordinierung wurden im „Shaping the 21st Century“- Bericht wieder aufgenommen und spezifiziert. Ausgangspunkt für diesen neuen Fokus sei die wichtigste Erkenntnis aus der Vergangenheit, nämlich dass die extensive Auswucherung verschiedenster, untereinander nicht koordinierte Hilfsprojekte sehr kontraproduktive Auswirkungen auf

das Ownership hatten (OECD 1996: 15). Dadurch, dass Geberstrategien sehr zahlreich und zudem sehr verschieden sind, schwächen sie das Ownership und die Partizipationsmöglichkeiten der Entwicklungsländer. Die Koordination in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit müsse zwischen Gebern verbessert werden, indem sie nur die Strategien der Entwicklungsländer befolgen:

“However, one of the key lessons about development co-operation is that donor-driven initiatives rarely take root and that developing countries and their people must be at the centre of any effective system.”
(ebd.: 15).

Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die OECD mit ihrem Bericht „Shaping the 21st Century“ einen Beitrag zur damals bereits aufkommenden Debatte zur Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit leisten wolle, wobei andere Institutionen miteinbezogen werden sollen, wie die Interim- und Entwicklungskomitees der Weltbank und des IMF, die regionalen Entwicklungsbanken, die G7 und das System der Vereinten Nationen (ebd.: 3). In diesem Bericht werden viele Elemente genannt, die später in der Pariser Erklärung Einzug finden sollten.

Entwicklung wird in diesem DAC-Bericht als Zusammenspiel vielschichtiger Faktoren definiert und es wird davon abgeraten, Entwicklung nur von bestimmten, isolierten Faktoren abhängig zu machen. Dies führt konsequenterweise dazu, dass diese Komplexität von Faktoren bei Entwicklungsstrategien berücksichtigt werden muss und führt weg von einem rein ökonomischen Verständnis (ebd.: 8). Ein wichtiger Punkt ist die Schwerpunktsetzung auf Landesebene. Der Nationalstaat ist die Betrachtungseinheit und nicht etwa Regionen, da das Ownership sich auf den jeweiligen Staat richtet und somit auf regionaler Ebene nicht realisierbar wäre. Deshalb ist das Entwicklungsland auch der Ausgangspunkt für die Organisation von Kooperations- und Koordinationsanstrengungen, und zwar durch Mechanismen, welche die lokalen Umstände berücksichtigen. Entwicklungszusammenarbeit auf regionaler und sektoraler Ebene sei auch wichtig, sollte jedoch nur eine ergänzende Wirkung haben und die Anpassung an spezifische Gegebenheiten der Länder nicht einebnen (ebd.: 14). Der Erfolg der Entwicklungsländer hänge nicht nur von der Entwicklungszusammenarbeit ab, sondern auch wesentlich von Politiken der Geberländer, welche Entwicklungsfortschritte wieder eindämmen können bzw. fördern, wobei verschiedene Probleme, unter anderem auch nicht-tarifäre Handelsbarrieren, angesprochen werden (ebd.: 18).

Da die Empfängerländer sehr unterschiedlich sind, werde kein einzelnes Modell vorgeschlagen. Jedoch sollten als effektiv erwiesene Methoden gefördert werden. Bei fragilen Staaten sollen Geber durch Foren ihre Aktivitäten miteinander koordinieren. Die Koordination und das Monitoring innerhalb eines Landes können bei fragilen Staaten durch internationale beratende Gruppen und Round Tables sowie in DAC Aid Reviews organisiert werden. Führende Agenturen/bilaterale oder multilaterale Geber können für bestimmte Themen oder Sektoren als Koordinatoren bestimmt werden, wobei die Entwicklungsländer Teil des Prozesses werden sollen. Die geplanten Verbesserungen in der Koordination der Entwicklungszusammenarbeit müsse ständig überprüft werden, wobei ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass dies bereits Teil der Rolle des DAC als koordinierende Institution ohne eigene operationelle Programme ist. Dabei wird unter anderem auf einen vom DAC herausgegeben Politikleitfaden für effektive Entwicklungszusammenarbeit, das *DAC Principles for Effective Aid*, verwiesen. Die Erkenntnisse verschiedenster Evaluierungen sollten wieder in die Programme zurücklaufen um diese zu verbessern (ebd.: 17).

Trotz aller „frühen“ Initiativen wurde die Geberkoordinierung erst nach der Millenniumserklärung mit den Millennium Development Goals im Jahr 2000 und der Monterrey-Konferenz 2002 systematisch in den Entwicklungsdiskurs im Rahmen der neu aufkommenden Aid Effectiveness Agenda integriert (Ashoff 2010: 34). Im Jahr 2003 veröffentlichte das DAC Leitlinien, die sie zum Zweck der Harmonisierung für Geberpraktiken erarbeitet haben (OECD 2003). Darauf folgte im Februar 2003 eine internationale Konferenz über Harmonisierung in der EZA in Rom, der zweite internationale Round Table zum Thema „Managing for Development Results“ im Februar 2004 in Marrakesch, 2005 die Pariser Erklärung über Effektivität in der Entwicklungszusammenarbeit und das Follow-Up 2008 in Accra.

3.2 Internationalen politische Konsenspapiere im 21. Jahrhundert

3.2.1 Die Millennium Development Goals

Auf qualitativer Zielebene ist die besondere Bedeutung der Millennium Development Goals (MDGs) hervorzuheben, die zur Leitlinie für alle großen bi- und multilateralen Organisatio-

nen, staatliche Geber und Partnerländer sowie zivilgesellschaftliche Organisationen avanciert sind (Schicho/Nöst 2006: 49). Die MDGs stammen aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen, die im September 2000 von 189 Staaten bei der UN-Millennium Generalversammlung in New York beschlossen und von führenden Entwicklungsinstitutionen angenommen wurde, unter anderem von der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds, der OECD und der Interamerikanischen Entwicklungsbank (Easterly 2002: 47; Renard 2007: 83f; UN 2000). Ein Jahr später wurden die Kapitel drei und vier (Entwicklung und Armutsbekämpfung) von einer Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der UN, der WB und der OECD sowie anderen internationalen Organisationen in Form der MDGs operationalisiert und mit Indikatoren versehen, mit denen die Fortschritte bei der Umsetzung gemessen werden sollten (Loewe 2010: 101; Messner/Scholz 2010: 74).

Insgesamt wurden acht Millenniumsziele beschlossen: Beseitigung extremer Armut und Hunger, Gewährleistung der Grundschulausbildung für alle Kinder, Gleichberechtigung der Geschlechter, Senkung der Kindersterblichkeit, Verbesserung der Gesundheit der Mütter, Bekämpfung von HIV/AIDs und anderen Krankheiten, Gewährleistung einer nachhaltigen Umwelt und Schaffung einer globalen Partnerschaft im Dienst der Entwicklung (Loewe 2010: 102). Für jedes dieser acht Ziele wurden Soll-Vorgaben definiert. So sind beispielsweise die zwei Subziele des ersten Ziels (Beseitigung extremer Armut) folgendermaßen bestimmt: Erstens soll von 1990 bis 2015 die Zahl der Menschen, die von weniger als einem US-Dollar pro Tag leben, halbiert werden. Zweitens soll die Zahl der Menschen, die Hunger leiden, ebenfalls von 1990 bis 2015 halbiert werden (James 2006: 445). Durch diese unterschiedlichen Zieldefinitionen lässt sich erkennen, dass den MDGs ein weitgefasseres Entwicklungsverständnis zu Grunde liegt als die ehemalige rein ökonomische Zielvorgabe der Erhöhung des BIP pro Kopf. Da diese Einschätzung in einem Forschungspaper steht, das im Rahmen der Weltbank erstellt worden ist, zeigt dies „zwischen den Zeilen“ auch einen zögerlichen Ansatz selbstkritischer Betrachtung, zumal die Weltbank zusammen mit dem IWF besonders in den 1980er Jahren Entwicklung nur als Erhöhung des Pro-Kopf-BIPs konzipierten (Bussolo/Medvedev 2007: 2).

Dass die Millennium Development Goals von nahezu allen bedeutsamen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit gleichförmig reproduziert werden (Schicho/Nöst 2006: 49), liefert den Beleg große Akzeptanz dieser Zielkonzepte. Easterly bringt die Bedeutung der MDGs mit einer ungewöhnlichen Metapher auf den Punkt: „Of course, the Millennium Development

Goals (MDGs) are the real 800-pound gorilla of foreign aid frameworks.“ (Easterly 2002: 45). Die enorme Akzeptanz der MDGs lasse sich dadurch erklären, dass sie sehr allgemein formuliert sind und es somit unterschiedlichen Akteuren relativ leicht machen, sich selbst in diesen Konzepten wiederzufinden (Schicho, Nöst 2006: 49). Auch Jeffrey James kommentiert, dass die MDGs weitgehend ohne kritische Analyse angenommen werden, weil ihre Wichtigkeit auf den ersten Blick so offensichtlich und selbstverständlich erscheint. So kritisiert er, dass zwischen den MDGs nicht genügend differenziert werde zwischen eigentlichen Zielen und Ziele, die lediglich als Zwischenetappen zur Erreichung des Endziels fungieren (James 2006: 443). Anders als Schicho und Nöst beschreiben Six/Langthaler/Obrovsky die Millennium Development Goals als „sehr konkretes Programm zur Schwerpunktsetzung in der internationalen Entwicklungskooperation [sic!]“ (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 6) und interpretieren diese als ersten Schritt in Richtung Konkretisierung von Entwicklungszielen, deren Umsetzung sowie Messbarkeit der Fortschritte. Teil der MDGs ist auch die inhaltliche Koordination der nationalen sowie globalen entwicklungspolitischen Aktivitäten (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 6). Ebenso führt Justin Kilcullen, Präsident von CONCORD, den Anfang der *Aid Effectiveness*-Debatte auf die Millennium Development Goals zurück, da sie die Regierungen unter anderem dazu verpflichten, eine globale Partnerschaft für Entwicklung zu bilden (CONCORD 2008b: 11).

Die MDGs verursachen jedoch durch ihre weit gefasste Definition auch Probleme, da die Strategien sehr unterschiedlich ausfallen können und zudem sehr komplexe Anforderungen an den Monitoring-Prozess gestellt werden. Ein grundlegendes Problem ist die Datensammlung, auf deren Grundlage der aktuelle Stand und die daraus folgenden Maßnahmen erarbeitet werden sollen. Nicht alle erforderliche Daten wie Sterblichkeit, Schulabschlussrate, oder Zugang zu essentiellen Dienstleistungen wie medizinische Versorgung sind in allen Ländern existent oder zugänglich. Darauf aufbauend müssen Maßnahmen entschieden werden, die jedoch unterschiedlich hohe Kosten mit sich tragen, je nach dem welche Kombination aus Inputs verwendet werden, und schließlich können unterschiedliche Kombinationen beziehungsweise Strategien auch unterschiedlich effektiv sein (Bussolo/Medvedev 2007: 2). Die Beobachtung und Bewertung der Implementierung von Politiken für die Erreichung der MDGs wird von der Weltbank und vom Internationaler Währungsfond übernommen. Die „Global Monitoring Reports“ spielen dabei eine wichtige Rolle, da sie jährlich zu einem bestimmten Themenfokus ausgearbeitet werden (Todd 2006: 3). Im Global Monitoring Report

von 2004 empfehlen die Weltbank und der Internationale Währungsfonds, dass die Geber ihre Zielregionen und –länder spezifischer aussuchen sollen und sich dabei von eigenen Kompetenzen und komparativen Vorteilen leiten lassen müssen. Des Weiteren schlagen sie eine stärkere Harmonisierung der Geberstrategien und Geberprogramme vor (Six 2006: 6).

3.2.2 Monterrey und Doha

Auf quantitativer Zielebene der internationalen EZA wurde im 21. Jahrhundert die Bedeutung des 0,7%-Ziels vor allem in zwei internationalen Zusammenkünften wieder bestätigt und hervorgehoben: 2002 in der internationalen Konferenz Financing for Development (FfD) in Monterrey und in der Folgekonferenz 2008 in Doha. Der Monterrey-Konsens und die nachfolgende Doha-Erklärung hatten zum Ziel, den Rahmen für die Entwicklungsfinanzierung abzustecken. Dabei wurden zwei Dimensionen angesprochen: Erstens die Finanzierung wirtschaftlicher Entwicklung und zweitens die Entwicklung des Finanzwesens. Die Ausgangssituationen der beiden Gipfeltreffen in Monterrey und in Doha waren ziemlich verschieden, was sich auch im Ton und Inhalt der beiden Erklärungen widerspiegelt (Obrovsky 2009).

Die Internationale Konferenz über die Finanzierung von Entwicklung wurde von den Vereinten Nationen organisiert und hat vom 18.-22. März 2002 in Monterrey, Mexiko, stattgefunden (Easterly 2002: 40). Bemerkenswert an der Monterrey-Konferenz ist, dass dies die erste internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in der Geschichte der Vereinten Nationen war, denn bislang wurde dieser Bereich von den Bretton Woods-Institutionen dominiert. Der Monterrey-Gipfel hat erst nach einem jahrelangen Vorbereitungsprozess stattgefunden, der am 20. Juni 1997 bei der UN-Generalversammlung seinen Anfang nahm. Damals wurden Überlegungen zu einem Regierungsdialog zur Entwicklungsfinanzierung angestellt. Jedoch erst 1999 beschloss die Generalversammlung der Vereinten Nationen, eine internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung auf höchster Ebene abzuhalten. In Folge dessen wurde unmittelbar mit den Vorbereitungen begonnen: So wurde 2000 das FfD-Sekretariat gegründet und fünf Task-Groups begannen mit der Vorbereitung von Politik-Vorschlägen für das Vorbereitungskomitee. Diese Task-Groups setzten sich aus Experten vom IWF, der Weltbank, dem Financial Stability Forum, der ILO, der UNDP und der OECD zusammen. Zivilgesellschaftliche Organisationen wurden im Rahmen von Hearings in den Prozess einbe-

zogen, ebenso Vertreter der Privatwirtschaft. Vier Monate vor der Konferenz stand das Outcome-Dokument fest. Vom 18.-22. März 2002 fand die Monterrey-Konferenz statt, welche jedoch vom Terroranschlag vom 11. September 2001 überschattet wurde und somit in einem sehr angespannten Kontext situiert war (Obrovsky 2009: 4). Das 0,7%-Ziel wurde in Monterrey bestätigt, jedoch wurden keine klaren Angaben zu einem Zeitplan gemacht. International gesehen haben sich bisher nur die EU-Mitgliedsstaaten zu einem Zeitplan verpflichtet, große Geber wie die USA und Japan jedoch nicht (Ashoff 2010: 48). 2005 haben sich die EU-Staaten auf einen ODA-Stufenplan geeinigt, der vorsieht, das 0,7%-Ziel bis 2015 zu erreichen (für die nach 2002 eingetretenen EU-Mitglieder beträgt der zu erreichende Prozentsatz bis 2015 nur 0,33%). Zwischenziel war bis 2010 einen Prozentsatz von 0,56% für die EU insgesamt zu erreichen, 51% für die Mitglieder die noch darunter liegen und 0,17% für die nach 2002 beigetretenen Mitglieder (Ashoff 2010: 47). Easterly begrüßt zwar den Fokus des Monterrey-Konsensus auf Partnerschaft zwischen Gebern und Partnerländer, dennoch seien die 73 im Dokument aufgelisteten Aktionen sehr herausfordernd für die Partnerländer (Easterly 2002: 41). Während einige Beobachter der Meinung sind, die Bedeutung des Monterrey Konsens sei vor allem darin zu sehen, dass es erstmals zu einer Verständigung über den Rahmen der Entwicklungsfinanzierung gekommen ist, kritisieren andere, dass alte markliberale Vorstellungen weiterhin bestehen und keine alternativen Perspektiven zugelassen werden (Obrovsky 2009: 5; Sen 2002: 4). Des Weiteren greife der Konsens zwar wichtige Themen auf, jedoch bleibe die Ausdrucksweise sehr vage und es werden keine konkreten Maßnahmen beschlossen: „It is like trying to catch a possibly convenient train without the benefit of a timetable and without being sure which train goes exactly where“ (Sen 2002: 4).

Die Folgekonferenz von Monterrey wurde 2008 in Doha abgehalten und hat sich durch das Auftreten der großen Finanzkrise 2008 und der Wahl des US-Präsidenten Barack Obama unter deutlichen anderen Vorzeichen abgespielt (Obrovsky 2009: 2). Durch das Übergreifen der US-Finanzmarktkrise auf die globale Realwirtschaft wurde die Bedeutung der Entwicklungsfinanzierung in der öffentlichen Wahrnehmung marginalisiert. Die Industrieländer zeigten protektionistische Reflexe, um die eigenen Ökonomien zu schützen und wieder zu stabilisieren (Eurodad 2008: o.S.). Das internationale Krisenmanagement konzentrierte sich vorerst auf die Rettung maroder Banken durch milliardenschwere Konjunkturpakete. Außerdem wurde im Zuge der Finanzkrise das neoliberale System, das bis dahin unangefochten Pauschalrezepte und Maßnahmen zur wirtschaftlichen Stärkung von

Ländern - insbesondere Entwicklungsländern – produziert hat, in Frage gestellt. Weitere Folge der turbulenten Zeit ist, dass es bis zu Beginn der Konferenz zu keiner Einigung eines gemeinsamen Outcome – Dokuments gekommen ist, sodass zwei Drittel des Textes noch zur Disposition stand (Obrovsky 2009: 2f). Die Doha-Erklärung wird „[...] als Mini-malkonsens [sic!] betrachtet, der unter den gegebenen politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen [sic!] möglich war“ (Obrovsky 2009: 5). VertreterInnen der Zivilgesellschaft kritisieren, dass das Abschlussdokument lediglich den Monterrey Konsensus bestätigt, sehr vage bleibt und keine konkreten Maßnahmen geplant werden (Eurodad 2008: o.S.). Des Weiteren weisen sie darauf hin, dass die Abwesenheit der obersten Exekutiven der Weltbank, des IWF und der Industriestaaten darauf schließen lässt, dass diesem Thema seitens der entscheidenden Akteure keine Relevanz zugeordnet werde (DNG 2008: 2).

3.2.3 Erstes High Level Forum in Rom

Eine wichtige Etappe im Bereich Koordinierung und Harmonisierung war das erste High Level Forum über die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit, das im Februar 2003 in Rom stattgefunden hat. Wie es bereits der Name der Erklärung andeutet, wurde in dieser Erklärung die Wichtigkeit von Harmonisierung und Koordination der Entwicklungsaktivitäten durch Förderung flexibler Kooperationsformen unterstrichen, mit den Thema Partnerausrichtung verbunden sowie auf die MDGs und den Monterrey-Konsens verwiesen (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 9):

„Our deliberations are an important international effort to harmonise the operational policies, procedures, and practices of our institutions with those of partner country systems to improve the effectiveness of development assistance, and thereby contribute to meeting the Millennium Development Goals (MDGs). They directly support the broad agreement of the international development community on this issue as reflected in the Monterrey Consensus (*Report of the International Conference on Financing for Development*, March 2002, § 43)“ (Erklärung von Rom 2003: §1).

Die Agenda von Rom beinhaltete einige Schlüsseldimensionen für die Qualität der Entwicklungszusammenarbeit. Erstens soll die Selektivität von Gebern bezüglich Auswahl der Partnerländer und Sektoren erhöht werden, zweitens soll die Anpassung an die Entwicklungsprio-

ritäten der Partnerländer gestärkt werden, und drittens sollen Geberprozedere und –praktiken koordiniert und an die Vorgaben der Partnerländer angepasst werden. Mit diesen Dimensionen verbunden ist die Reduktion der Volatilität der EZA und insbesondere der Geberfragmentierung (Weltbank 2004: 169).

Mit der Konferenz in Rom wurde nach Einschätzung der Weltbank ein Prozess für die Erschaffung einer neuen institutionellen Architektur für Harmonisierung und Anpassung geschaffen. Die Folgearbeit wurde von der OECD DAC Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices (WP-EFF [o.J.]: o.S.), die im Mai 2003 gegründet wurde, koordiniert. Das Erarbeiten wichtiger Aid Effectiveness-Themen, unter denen Harmonisierung und Anpassung nur einen Teil davon ausmachen, soll in Kooperation mit bilateralen und multilateralen Gebern sowie Partnerländern geschehen. Verschiedene Task-Teams wurden ins Leben gerufen. Das Task-Team für Harmonisierung beschäftigt sich damit, wie die Rom-Agenda unterstützt und deren Implementierung erleichtert werden kann durch Maßnahmen wie Erfahrungsaustausch, Öffentlichkeitsarbeit, Verbesserung bestehender Mechanismen zum Peer-Druck (Weltbank 2004: 174). Die Weltbank hat für drei der fünf Task-Teams bzw. Arbeitsgruppen (AG) den Vorsitz übernommen, wobei sie bei der AG zu Harmonisierung und Anpassung den Beisitz übernommen haben und diese mit Schlüsselpersonal und finanziellen Ressourcen unterstützten. Diese AG beschäftigte sich insbesondere mit der Erarbeitung von Indikatoren zur Messung von Harmonisierung und Anpassung (IDA 2004: 3). Zudem wurde ein Index zur Geberfragmentierung erarbeitet, der weiter ausgebaut werden soll (Weltbank 2004: 172).

Die Erklärung von Rom unterscheidet sich von der späteren Erklärung in Paris 2005, da die erstere fast nur Bestimmungen und Aufgaben für die Geberseite festhält, während die Pariser Erklärung Bestimmungen für Geber sowie Partnerländer enthält (AidEffectiveness.org).

3.2.4 Das Joint-Marrakesch-Memorandum

Im Jahr 2004 fand in Marrakesch ein „Round-Table“ statt, der von multilateralen Entwicklungsbanken und vom DAC organisiert worden ist und an dem sich die internationale Gebergemeinschaft nach Rom erneut getroffen hat (Nuscheler/Stockmann/Menzel 2010: 385). Das Abschlußdokument, das „Joint Marrakesch Memorandum“, erweiterte die vorherigen Kon-

senspapiere von Monterrey und Rom mit drei weiteren zentralen Themen für eine „neue“ Wirksamkeitsagenda: Ownership/Eigentümerschaft, Anpassung an Entwicklungsagenda und Strukturen sowie die Harmonisierung der Geberaktivitäten. Die Harmonisierung der Geberaktivitäten soll auf folgenden Ebenen erfolgen: bei der Planung, beim Management und bei der Implementierung. Zudem soll die Abwicklung vereinfacht werden und mehr Information zur besseren Transparenz und Abstimmung bereitgestellt werden (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 9).

3.2.5 Zweites High Level Forum in Paris

Bei der Pariser Erklärung handelt es sich um ein politisches Konsenspapier, das zwischen OECD-DAC Mitgliedsstaaten und den LeiterInnen multilateraler und bilateraler Entwicklungsinstitutionen bei der Tagung in Paris im März 2005 unter dem Dach des OECD DAC ausgehandelt wurde (Bethge/Steurer/Tscherner 2011: 32f). Bisher haben sie 30 bilaterale Geber, 20 multilaterale Organisationen und über 90 Entwicklungsländer unterzeichnet (Ashoff 2010: 28). Unter den Unterzeichnern fehlen jedoch international einflussreiche Länder und „neue Geber“ wie China, Indien und Brasilien, die nicht Mitglieder der OECD sind (Ashoff 2010: 48). Die Konferenz wurde von der *Working Party on Aid Effectiveness* (WP-EFF), die von der OECD ins Leben gerufen wurde, organisiert. Die WP-EFF begann ihre Existenz als kleines offenes Geberforum im Jahr 2003 und stellt in Anlehnung an das achte Millenniumsziel, Etablierung einer globalen Partnerschaft, eine Partnerschaftsinitiative dar. Ab 2005 akzeptierte die WP-EFF auch Partnerländer und zählt aktuell circa 80 Mitglieder verschiedenster Art: multi- und bilaterale Geber, Empfänger, aufkommende Geber, zivilgesellschaftliche Organisationen, globale Programme, der Privatsektor und Parlamente (WE-EPP 2010: 1). Die Pariser Erklärung stellt in erster Linie einen Versuch dar, die Methoden der EZA zu reformieren. Als Oberziel werden die United Nations Millennium Development Goals 2015 genannt, deren Erreichen durch gezielte Maßnahmen unterstützt werden sollte. Das unmittelbare Ziel der Pariser Erklärung ist es jedoch, die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit zu verbessern (Bethge/Steurer/Tscherner 2011: 32f). Durch den Fokus auf die Umsetzung von Maßnahmen und Überprüfung mittels Monitoring fügt die Pariser Erklärung eine neue Dimension an die vorangegangene Diskussion um Wirksamkeit und Harmonisierung ein. Dies zeigt sich in der methodischen Anlage, die Detailverpflichtungen für Geber

und Empfängerländer, Indikatoren und Zielsetzungen für 2010 enthält. Allerdings sind die Definitionen der Indikatoren nicht immer eindeutig (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 9).

Six sieht die Pariser Erklärung als Ausdruck eines Paradigmenwechsels in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, obwohl sie nur einen – „wenn auch einen wesentlichen Teil“ dieser Ursachen ins Blickfeld und diese durch Indikatoren zu erfassen versucht. Eine grundlegende Schwäche äußert sich jedoch in der Ausblendung größerer, systemischer Zusammenhänge. Dazu kommen Defizite in Detailregelungen, was jedoch in der Natur des Papiers als politischer Kompromiß zu werten ist (Six 2007: 3). Dem schließt sich Ashoff weitgehend an, auch wenn er im Gegensatz zu Six betont, dass die von Six als „neue Dimension“ bezeichneten Prinzipien der Pariser Erklärung, gegenseitige Rechenschaftspflicht und ergebnisorientiertes Management, sind nicht neu ist. Dennoch enthält sie etwas „Neues“ in dem Sinne, als dass sie erstmals einen gemeinsamen und verpflichtenden Rahmen für eine große Zahl von Gebern und Partnerländern darstellt und konkrete Indikatoren sowie Zielvorgaben mit bestimmten Zeitplänen enthält: „Zusammengenommen und konsequent umgesetzt bedeuten die Prinzipien eine stille Revolution in der EZ [Entwicklungszusammenarbeit], weil Partner und Geber und alle beteiligten Organisationen ihre Arbeitsweise anpassen müssen“ (Ashoff 2010: 50).

Die Implementierung der Pariser Erklärung wird von der OECD mittels quantitativer und qualitativer Indikatoren in festgelegten Zeitabständen bis 2010 überprüft. Quantitative Überprüfungen wurden in Monitoring Surveys zusammengefasst und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Der erste Monitoring Survey wurde 2006 veröffentlicht und stellt im Grunde eine Standorterfassung im Jahr 2005 dar, auf deren Grundlage weitere Entwicklungen interpretiert werden können. Auf den ersten Survey folgte 2008 ein zweiter. In der ersten Runde wurden für 2005 genau 34 Teilnehmer gezählt, im Jahr 2008 waren es bereits 56 Teilnehmer und Veränderungen zwischen 2005 und 2007 erfasst und analysiert (WP-EFF 2010: 1; Nallari/Griffith 2011: 158). Auf qualitativer Ebene hat die OECD ebenfalls einen Evaluierungsprozess initiiert, im Zuge dessen elf Geber hinsichtlich Engagement, Fähigkeit und Anreize zur Umsetzung der Pariser Erklärung untersucht worden sind, wobei es sich hierbei um Inputs von Seiten der Geber handelt und nicht um die tatsächlichen Ergebnisse ihrer EZA. Für zehn Geberländer wurden jedoch auch die Outputs gemessen. Die insgesamt 21 Einzelstudien wurden im Rahmen eines Syntheseberichts für die Accra-Konferenz ausgewertet (Ashoff 2010: 51).

3.2.6 Die Accra Agenda for Action

Die Accra Agenda for Action (AAA) war nach Rom 2003 und Paris 2005 das dritte High Level Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Die AAA ergänzt die Pariser Erklärung hinsichtlich der Hindernisse, die in der Umsetzung aufgetaucht sind (Nuscheler/Stockmann/Menzel 2010: 389). An dieser im Jahr 2008 abgehaltenen Konferenz nahmen über 1700 Stakeholder aus über 100 Ländern teil. Die AAA hatte Auswirkungen auf die Struktur der *Working Party on Aid Effectiveness*. Aktuell wird diese von zwei Vorsitzenden geleitet: Ein Sitz wird von einem Partnerland besetzt, der zweite von einer Geberorganisation. Bisher zählt die WP-EFF 24 Empfängerländer, acht Länder die zeitgleich Geber und Empfänger von Entwicklungsleistungen sind, 31 Geber, neun multilaterale Organisationen und sechs zivilgesellschaftliche und parlamentarische Institutionen. Nach Accra wurden Arbeitsgruppen festgelegt, die sich auf jeweils eines der folgenden fünf Schwerpunktsetzungen konzentrieren: Die Arbeitsgruppe um „Eigenverantwortung und Rechenschaft“ befasst sich mit der Stärkung von Empfängerländern hinsichtlich der Formulierung und Implementierung nationaler Entwicklungsstrategien. „Ländersysteme“ ist ein weiterer Arbeitsschwerpunkt, der sich mit der Stärkung nationaler Systeme der Empfängerländer beschäftigt. Die Gruppe um „Transparente und verantwortungsvolle Hilfe“ beschäftigt sich insbesondere mit der Förderung von Komplementarität zwischen den Gebern, die Vorhersehbarkeit der Entwicklungszusammenarbeitsleistungen und Konditionalitäten. Die Fortschrittsbeurteilung der Umsetzung der Pariser Erklärung wird von einer eigenen Arbeitsgruppe ausgeführt. Schließlich gibt es noch die Arbeitsgruppe für das ergebnisorientierte Management, die eine Plattform für den Austausch von Best Practices bezüglich öffentlichen Managements und Politiken liefern soll. Darüber hinaus unterstützt die WP-EFF zwei Initiativen: das Aufgabenteam um Süd-Süd-Kooperation und jenes für Gesundheit als Indikatorektor (WP-EFF 2010: 2).

3.2.7 Koordinierungsansätze der EU und UN

Bereits 1974 hat die EU erstmals über Harmonisierung und Koordination der EU-EZA gesprochen (EC 2004: 10). Die EU-Koordination in der EZA wurde auf Pilotbasis bei einer limitierten Anzahl von Ländern zwei Mal getestet (1994/95). Im Jahr 1995 schlug die Euro-

päische Kommission vor, die daraus gewonnenen Erfahrungen zu erweitern und zu generalisieren. Somit wurden 1998 Richtlinien zur operationellen Koordination ausgearbeitet, die 2001 in einer zweiten Evaluierungsrunde konsolidiert wurden. Diese Richtlinien sollen sehr umfangreich gewesen sein, wurden jedoch nicht gebührend umgesetzt (EC 2004: 10).

Im Jahr 2000 hat sich die Europäische Kommission erklärt, die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Mitgliedsstaaten harmonisieren und koordinieren und gleichzeitig die Komplementarität von Entwicklungsaktivitäten hervorheben zu wollen (vgl. EC 2000). Um eine bessere Informationsaufbereitung über einzelne EU-Arbeitsbereiche zu fördern, wurde ein Geberatlas der EU ausgearbeitet, der 2006 veröffentlicht wurde (Ashoff 2010: 48). Die EU hat 2006 einen eigenen Konsensus verabschiedet für die Wirksamkeit der EZA (vgl. EC 2006). Im Jahr 2007 hat die EU einen Verhaltenskodex zu Komplementarität und Arbeitseilung ausgearbeitet, der die Prinzipien der Pariser Erklärung enthält. Dieser Kodex sieht unter anderem vor, dass EU-Mitgliedsstaaten und die Europäische Kommission ihre Entwicklungsbemühungen in Zukunft auf eine begrenzte Zahl von Ländern und Sektoren beschränken sollen (EC 2007: 10f; Ashoff 2010: 48).

Eine Initiative auf Ebene der Vereinten Nationen stellen die Empfehlungen des ehemaligen UN-Generalsekretärs Kofi Annan 2005 zur Reform der Vereinten Nationen dar. Annan hatte insbesondere die „innere“ Verwaltung und das Management im Hinblick der sukzessiven institutionellen Fragmentierung der EZ der Vereinten Nationen im Blickpunkt. Durch bessere Koordination und Harmonisierung, beispielsweise durch Zusammenlegen von Unterorganisationen und Schaffung von Dachorganisationen, soll dieser entgegengewirkt werden und somit auch die Legitimität der Vereinten Nationen zu erhöhen (Ashoff 2010: 48). Annan scheiterte zwar bei der Umsetzung einer umfassenden Reform aufgrund inneren Widerstandes, jedoch gründete er 1997 die United Nations Development Group, unter deren Dach die 2007 gegründete Initiative „Delivering as one“ angesiedelt ist, die das Motto „eine Führungskraft, ein Budget, ein Programm und ein Büro“ verfolgt. Zurzeit wird in acht Staaten ein Pilotprojekt dazu durchgeführt: Albanien, Kapverden, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tansania, Uruguay und in Vietnam (UNDG).

3.2.8 (K)ein Paradigmenwechsel

Die Pariser Erklärung, die AAA , die Bemühungen der EU sowie die Initiative *One UN* sind zwar nur partielle Ansätze, bedeuten jedoch trotzdem bereits einen großen Fortschritt weil diese Initiativen sich aufeinander beziehen, eine bereits relativ umfassende Agenda der Verbesserung der Wirksamkeit der EZA darstellen und sich in diesen Vereinbarungen die wichtigsten Geber bekannt haben. „In beiderlei Hinsicht ist die *Aid Effectiveness Agenda* beispiellos in der Geschichte der internationalen EZ.“ (Ashoff 2010: 49). Allerdings hängt der weitere Erfolg der *Aid Effectiveness Agenda* von der Umsetzung der vorgenommenen Punkte ab. Die Pariser Erklärung und die Accra Agenda for Action sind Ashoffs Einschätzung nach nur vorläufige Höhepunkte internationaler Bemühungen, die Wirksamkeit der EZA zu steigern (Ashoff 2010: 28).

3.3 Zivilgesellschaft und Aid Effectiveness

Zivilgesellschaftliche Organisationen wurden bei den bisher genannten Initiativen und politischen Papers weitgehend außen vor gelassen. Obwohl einige internationale CSOs an Beratungen zur Vorbereitung der Konferenz 2005 in Paris teilgenommen haben und 30 CSOs eingeladen wurden, die Pariser Erklärung zu unterschreiben, hat sich die Rolle der Zivilgesellschaft weitgehend auf das Lesen und Akzeptieren des Statements bezogen (Ashoff 2010: 59, 62; cso-effectiveness.org). Erst mit der von der OECD erfolgten Gründung der *Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness* (AG-CS) im Jänner 2007 wurden CSOs in den von der OECD geführten *Aid Effectiveness*-Prozess eingebunden (Ashoff 2010: 59, 62). Insgesamt nehmen die CSOs auf drei verschiedene Prozesse Bezug: Auf den Prozess geführt von der AG-CS, den von CSOs initiierte Prozess unter der eigens eingerichteten International Steering Group (ISG), und jener des United Nations Development Cooperation Forums (DCF). Abbildung 2 fasst diese Prozesse zusammen.

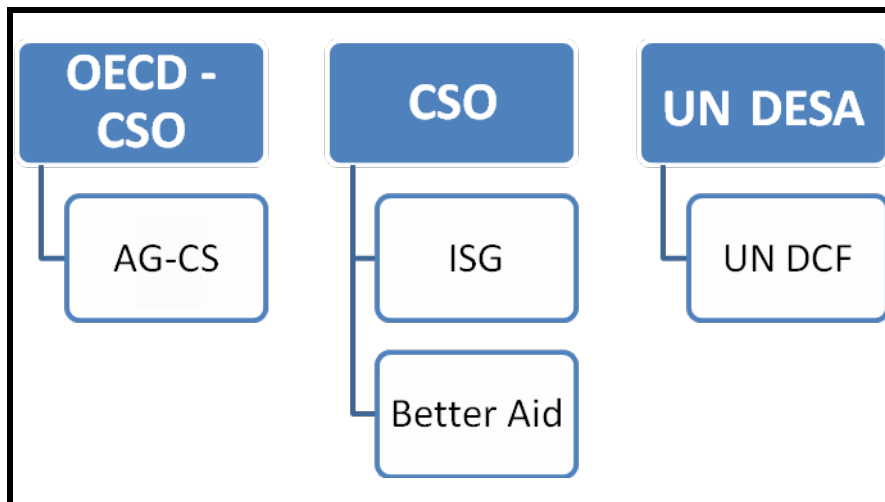


Abbildung 2: Development Effectiveness-Prozesse, in die CSOs involviert sind

3.3.1 CSO und UN DESA

Anfang 2007 haben CSOs eine International Steering Group, die Better Aid Coordinating Group⁵, gegründet (cso-effectiveness.org). Der von der ISG geführte Prozess habe zum Ziel, die Aid Effectiveness Agenda zu erweitern. Dazu vereint die ISG CSO-Netzwerke, um Analysen, Vorschläge und Pläne seitens der Zivilgesellschaft für das dritte High Level Forum 2011 über Aid Effectiveness zu koordinieren. Als Portal dazu dient die eigens eingerichtete Website (www.betteraid.org), die unter anderem auch ein Policy Paper über EZA und Entwicklungseffektivität (*development effectiveness*) enthält, das von mehr als 350 CSOs unterzeichnet worden ist (betteraid.org-a). Die ISG hat auch Meetings mit der Working Party on Aid Effectiveness abgehalten, um die Anliegen zivilgesellschaftlicher Organisationen abzustimmen und Vorschläge für das HLF in Accra zu machen (concordeurope.org).

Ein weiterer Prozess, auf den CSOs Bezug nehmen, ist das United Nations Development Cooperation Forum (DCF), das von dem United Nations Department on Economic and Social Affairs organisiert wird. Die CSOs begrüßen an diesem Prozess, dass dieser die Aid Effec-

⁵ Mitglieder der ISG: Action Aid International (AAI), AFRODAD, Alliance 2015, Arab NGOs Network for Development (ANND), Association for Women's Rights in Development (AWID), Canada's Coalition to End Global Poverty (CCIC), Civicus, Concord, Eurodad, The African Women's Development and Communication Network (FEMNET), Ghana Aid Effectiveness Forum, IBIS, IBON Foundation, Interaction, International Trade Union Confederation (ITUC), Reality of Aid (RoA), Social Watch, UK Aid Network (UKAN), und Women in Development Europe (WIDE) (concordeurope.org).

tiveness-Problematik weiter gefasst sieht als die Pariser Erklärung. Das DCF verfügt in den Augen der CSOs über folgende Vorteile: das DCF baue mehr auf dem Konzept der Development Effectiveness als auf Aid Effectiveness auf, benutze eine verbindlichere Ausdrucksweise als das WP-EFF und sei innerhalb des Systems der Vereinten Nationen situiert. Trotzdem sei die UN ein weniger effektiver Platz für CSOs, um kurzfristig reale Veränderungen zu erreichen. Die CSOs innerhalb des parallelen Prozesses der ISG und des DCF haben jedoch zum Ziel, die Pariser Erklärung umzuformulieren. Das HLF in Accra werde als eine „stock-taking exercise“ betrachtet, die die Diskussion um die Formulierung der Pariser Erklärung nicht neu öffnen wird, dennoch sind die CSOs bestrebt, in den Diskussionen größtmöglichen Einfluss auszuüben (CONCORD 2008b: 12).

Im Gegensatz zur Aid Effectiveness Agenda (OECD-DAC-Prozess) und des etwas weiter gefassten Effectiveness Agenda (ISG und DCF), grenzen sich die CSOs in der Development Effectiveness Agenda von den beiden vorausgegangen Agenden ab. Die Development Effectiveness Agenda werde von zivilgesellschaftlichen Organisationen angetrieben und zielen mehr auf längerfristige und umfassendere Veränderungen. Allerdings wird die Langfristigkeit damit begründet, dass die Pariser Erklärung nur auf das HLF in Accra abziele, während die CSOs eher das HLF 2011 in Seoul im Blickfeld haben. Das Ziel von Busan sei eine Multistakeholder-Vision von Entwicklung (CONCORD 2008b: 12).

3.3.2 OECD – CSOs

Die AG-CS ist eine von der OECD gegründete Arbeitsgruppe, die die WP-EFF berät und sich aus jeweils drei nördlichen und südlichen Regierungen (Kanada, Frankreich, Norwegen, Nicaragua, Rwanda, Zambia) sowie jeweils drei nördlichen und südlichen NGOs⁶ zusammensetzt (CONCORD 2008b: 11). Im Rahmen der AG-CS haben zivilgesellschaftliche Organisationen in Accra in großem Umfang teilgenommen (Ashoff 2010: 59, 62). Abbildung 3 fasst die Ereignisabfolge zusammen, die mit der Gründung der AG-CS in Verbindung gebracht werden können. Dabei ist zu beachten, dass die Ereignisse von der Gründung der AG-CS bis zur regionalen Konsultation zum OECD-CSO-Prozess zugeordnet werden kann. Mit dem

⁶ Norden: ActionAid International, CCIC, CONCORD, Süden: Afrodad, Reality of Aid, Third World Network

Informal Side Meeting, das nur für CSOs stattgefunden hat, wurde neben dem ISG/BetterAid-Prozess ein weiterer „CSO-only“-Prozess in Gang gesetzt.

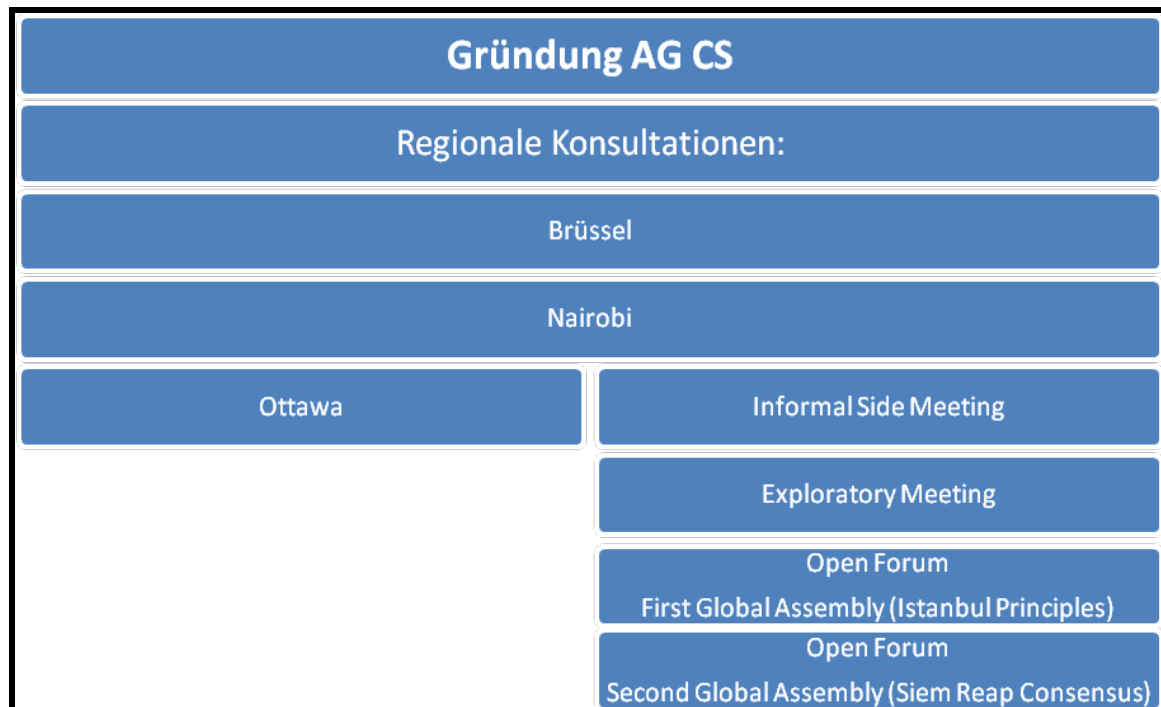


Abbildung 3: Ereignisse im Zusammenhang mit der AG-CS

Im Rahmen der AG-CS wurden regionale Konsultationen abgehalten, um in einem gemeinsamen Dialog herauszufinden, wie CSOs ihren Beitrag zur Aid Effectiveness leisten können. Die erste regionale Konsultation fand im Oktober 2007 in Brüssel statt. Darauf folgte im November 2007 die regionale Konsultation in Nairobi. Die letzte fand im Februar 2008 in Ottawa statt. Die regionale Konsultation in Brüssel hat angeregt, einen eigenen Prozess für CSOs zu initiieren, um eigene Prinzipien für die *CSO Effectiveness* verfassen. In den Diskussionen im Rahmen der AG-CS wurde die Absicht der Pariser Erklärung, das Management und die technischen Dimensionen der institutionellen EZA zu verbessern, insgesamt begrüßt. Die Pariser Erklärung sei jedoch aus zwei Gründen nicht auf CSOs anwendbar: Erstens sind CSOs nicht nur Geber, sondern spielen sehr vielfältige Rollen im Entwicklungsprozess. Sie übernehmen die Funktion von Watchdogs, mobilisieren Bürger oder agieren als Forschungsinstitutionen. Die Pariser Erklärung würde jedoch mit ihrer eindimensionalen Ausrichtung zivilgesellschaftliche Organisationen zu reinen Gebern und Dienstleistungsanbieter degradie-

ren. Zweitens sind die CSO naturgemäß sehr divers und kritisch. Die wichtigsten Prinzipien der Pariser Erklärung beinhalten jedoch Harmonisierung und Angleichung an die Prioritäten der Regierungen der Partnerländer, was quer zur grundlegenden (Selbst-)Konzeption der Zivilgesellschaft als vielfältig und autonom, insbesondere in der Unabhängigkeit vom Staat, liege. Aus diesen Gründen sahen zivilgesellschaftliche Organisationen die Notwendigkeit, einen eigenen Prozess zu starten, der unabhängig von Regierungen und offiziellen Gebern seinen Lauf nehmen soll (CONCORD 2008b: 7).

Abgesehen von der Abschlusskonsultation der Advisory Group in Ottawa hat zusätzlich ein informelles „Side-Meeting“ stattgefunden, zu dem CONCORD verschiedene Repräsentanten aus der Zivilgesellschaft eingeladen hat. Teilgenommen haben Teilnehmer des Workshops in Brüssel zu CSO und *Aid Effectiveness* sowie Organisatoren anderer regionaler Konsultationen (CONCORD 2008a: 1). Ziel dieses Side-Meetings war es herauszufinden, welche Möglichkeiten zu einem eigenen CSO-Prozess zu *Aid Effectiveness* bestehen, in dem eigene Prinzipien für die CSO-Effektivität sowie Mechanismen entwickelt werden können, um die CSO-Effektivität in der Entwicklungszusammenarbeit zu gewährleisten. Das oberste Prinzip ist die Unabhängigkeit: CSOs sollen diesen Prozess selbst definieren und führen können. Im Side Meeting wurde die Organisation eines Meetings Ende Juni 2008 in Paris beschlossen, mit dem Ziel, ein CSO-Statement für das High Level Forum in Accra zu erarbeiten, wobei CSOs als Entwicklungsakteure eigene Prinzipien formulieren wollen. Dieses Meeting fand unter dem Namen „Exploratory Meeting“ statt. Des Weiteren soll eine mögliche Agenda für *CSO-Effectiveness* diskutiert werden, die über Accra hinausgehe (Side Meeting Ottawa 2008: 1). Für den Prozess der CSO-Effectiveness wurden im Side Meeting-Dokument einige Prinzipien festgehalten. Zwar soll der Prozess ein „CSO only“-Prozess werden, wobei jedoch ein ständiger Austausch mit anderen Stakeholdern wie etwa Geber und Regierungen stattfinden soll. Es soll ein Gleichgewicht geschaffen werden zwischen „[...] legitimate leadership and ownership within the CSO community“ (Side Meeting Ottawa 2008: 2). Die Führungsrolle für diesen CSO-Prozess soll, auf Vorschlag von InterAction, CONCORD übernehmen, wobei CONCORD daraufhin ihr Interesse kundtat, diese Führungsrolle mit InterAction und anderer nationaler sowie regionaler Plattformen zu teilen (ebd.).

Um eine Basis für einen unabhängigen CSO-Prozess zu schaffen, wurde die Global Facilitation Group ins Leben gerufen, die provisorisch mit zehn Organisationen besetzt worden ist (CONCORD 2008b: 7). Unter der Schirmherrschaft der neu eingerichteten GFG wurde das

Exploratory Meeting in Zusammenarbeit mit CONCORD sowie weiteren Partnern der internationalen Zivilgesellschaft organisiert. Finanzielle Unterstützung wurde von der ADA und der französischen Entwicklungsagentur *afd* geleistet. Der zum Meeting dazugehörige Bericht wurde vom CONCORD Sekretariat verfasst, ist öffentlich zugänglich und diene dazu, die verschiedenen Sichtweisen und Meinungen unterschiedlicher Repräsentanten von zivilgesellschaftlichen Organisationen bei dem Meeting widerzuspiegeln (CONCORD 2008b: 3). Bezüglich der Frage, wer an diesem richtungsweisenden Event teilnehmen soll, wurden im Vorfeld relative klare Überlegungen in den Raum gestellt. Zwei Drittel der Teilnehmer sollen von nationalen und regionalen Plattformen oder thematischen Netzwerken kommen, ein Drittel wurde für individuelle CSOs veranschlagt. Bei den Teilnehmern sollte eine Gender-Balance herrschen. Zudem sollte ein Drittel der Teilnehmer direkt aus der Praxis kommen – diese Festlegung wurde damit begründet, dass in solchen Meetings meist *Policy* und *Advocacy Officers* überproportional repräsentiert sind. Von 110 Registrierungen wurden 85 Personen akzeptiert. Die Teilnehmer wurden von einem *Selection Committee*, das von der vorläufigen GFG eingesetzt wurde, ausgesucht, da die Anzahl der Registrierungen hoch war und die Begünstigten für finanzielle Hilfe bestimmt werden mussten. Um Transparenz beim Selektionsprozess zu gewährleisten, wurden im Vorfeld Selektionskriterien wie geographische Herkunft, Gender, professioneller Hintergrund und Typ der entsendenden Organisation festgelegt. Neben den zwei offiziellen Förderern (ADA und *afd*) haben einige große CSOs finanzielle Ressourcen für die Unterstützung der Teilnahme von Repräsentanten von CSOs, die über eine weniger ausgeprägte Finanzausstattung verfügten, bereitgestellt. Insgesamt wurden 29 Teilnehmer aus Entwicklungsregionen (Afrika, Asien, Lateinamerika und Karibikraum) finanziell bei ihren Reisekosten unterstützt (CONCORD 2008b: 8).

Das *CSO Exploratory Meeting*, das vom 29. bis 30. Juni 2008 in Paris stattgefunden hat, war die erste große Veranstaltung des zivilgesellschaftlichen Prozesses zu *Aid Effectiveness* (CONCORD 2008b: 7). Von den 85 Anmeldungen haben 72 CSO-Repräsentanten schließlich an diesem Meeting teilgenommen, wobei sieben Personen von individuellen CSOs gesandt wurden, 14 Personen von internationalen CSOs, 27 von nationalen CSOs sowie 14 Repräsentanten aus regionalen Plattformen und zehn aus thematischen Netzwerken (Open Forum for CSO Development Effectiveness 2008: 1). Bereits zu Beginn des Meetings wurde kritisch

angemerkt⁷, dass ein Unterschied zwischen *Aid Effectiveness* und *Development Effectiveness* bestehe und CSOs nach letzterem streben sollen. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass das Nachweisen der Wirksamkeit von CSO-Aktivitäten immer wichtiger werde, um auch in finanzieller Hinsicht weiterhin in der Öffentlichkeit Unterstützung zu finden (CONCORD 2008b: 11). Ziel des Meetings war eine Reflexion vorangegangener Diskussionen über CSO-Wirksamkeit und eine Richtung für den CSO-Wirksamkeitsprozess bis zum Dezember 2010 zu definieren. Ziele, erwartete Resultate, das Management und die Führungsstrukturen für diesen Prozeß weitere zentrale Diskussionsgegenstände (CONCORD 2008b: 7). Bei der Diskussion darüber, worin der CSO Effectiveness Prozess bestehen soll, wurde darauf hingewiesen⁸, dass bereits eine Vielzahl an Initiativen zur Verbesserung der Effektivität von CSOs existiert, sodass es keinen Sinn mache, neue Ansätze zu etablieren. Stattdessen sollte man bei der Evaluierung dieser bestehenden Initiativen ansetzen und die Ergebnisse anderen CSOs zugänglich machen (CONCORD 2008b: 11). Bezüglich der Beziehung zwischen dem CSO-Prozess und offizieller Geber wurde festgehalten, dass CSOs strategische Allianzen mit Regierungen aus dem Süden für bestimmte Themen wie Konditionalitäten des Nordens gegenüber des Südens oder Missbrauch von EZA als Instrument der Verfolgung nationaler Interessen nördlicher Länder im Süden, bilden können, um so die offizielle Effectiveness Agenda zu beeinflussen (CONCORD 2008b: 22).

Was das Organisatorische des CSO-Prozesses angeht, wurden bestimmte Strukturen, Akteure und ihre Funktionen sowie deren gegenseitige Beziehung festgelegt (CONCORD 2008b: 24). Die Aufgabe der GFG sei die Führung des Prozesses. Ein offenes Forum, das sogenannte Open Forum, soll jährlich eine Vollversammlung und die Aktivitäten der GFG überwachen (CONCORD 2008b: 19f). Dieses globale „Open Forum for CSO Effectiveness“ wurde auf zwei Jahre, von Jänner 2009 bis Dezember 2010, beschlossen. Es soll allen interessierten CSOs Zugang zu den Diskussions- und Gestaltungsprozessen bei der Ausarbeitung eines Effektivitätsrahmens für CSOs gewährleisten (Open Forum for CSO Development Effectiveness 2008: 1). Ein Konsortium unterstützender Organisationen soll für das tägliche Management sorgen und die Kommunikation erleichtern. Das GFG soll aus 25 Mitgliedern bestehen, die große CSO-Typen repräsentieren. Aus diesem Grund wurde größeren CSO-Netzwerken und Plattformen Vorrang gegeben. Mitglieder der GFG sollen ihre jeweiligen Organisationen

⁷ Anmerkungen von Conny Lenneberg (Head of International Programmes World Vision Australia) und Rubén Fernández (Working Group Coordinator on International Cooperation ALOP) (CSO Exploratory Meeting: 11).

⁸ Siehe Absatz zu Anne Buchanans Anmerkung (Coordinator Organisational Development Team, CCIC) (CSO Exploratory Meeting: 11).

repräsentieren und nicht als Individuen agieren. Des Weiteren sollten sie aus einem Senior Staff Level kommen und Führungskräfte ebenso wie erfahrene Praktiker repräsentieren (CONCORD 2008b: 19f). Das GFG-Mandat soll die Kompetenz enthalten, Arbeitsgruppen zu bilden um spezifische Aspekte des Prozesses zu fördern, sowie die Vernetzung mit anderen Prozessen beinhalten, vor allem mit dem parallelen Prozess der International Steering Group (ISG) und die Vorbereitungsprozesse für das nächste HLF 2011 (CONCORD 2008b: 19). Der *CSO Effectiveness Process* ist der Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit Rechenschaft schuldig. Die soziale Rechenschaftspflicht soll durch eine effektive Kommunikationsstrategie und Informierung der Öffentlichkeit (durch die Website www.cso-effectiveness.org) nachgekommen werden. Jährliche Fora sollten allen interessierten CSOs zur Verfügung stehen (CONCORD 2008b: 23). Auch wenn das GFG das Mandat hat, den CSO-Prozess in der Öffentlichkeit, gegenüber Regierungen und offiziellen Gebern zu repräsentieren, haben sich die einzelnen CSOs das Recht vorbehalten, ihre eigenen und möglicherweise von der GFG abweichenden Meinungen vorzubringen (CONCORD 2008b: 21). Außerdem wurde angemerkt, dass Plattformen fehlen, wo sich CSOs austauschen können über Lessons Learned, Best Practices und Capacity Building. Diese Elemente seien jedoch essentielle Komponenten des Prozesses (CONCORD 2008b: 21).

Das im Exploratory Meeting beschlossene Open Forum hat vom 28. bis 30. September 2010 in Istanbul die erste globale Versammlung abgehalten. Resultat dieser Versammlung waren die sogenannten „Istanbul Principles“, die eine Art „Pariser Erklärung“ der Zivilgesellschaft darstellen (vgl. *CSO Effectiveness Istanbul Principles* 2010). An dieser Generalversammlung nahmen rund 210 Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen teil. Rund 60 nationale Konsultationen mit über 2000 NGOs sind im Vorfeld abgehalten worden, um den Inhalt der Istanbul Principles vorzubereiten (AG Globale Verantwortung 2010). Da bei den CSOs eine große Diversität besteht, sind die Istanbul Principles Ausdruck eines Konsensus über essenzielle, gemeinsame Werte der CSOs, die die Praxis bestimmen sollen. Somit müssen die Istanbul Principles immer im spezifischen lokalen Landeskontext und organisationalen Kontext interpretiert und angewendet werden (Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011: 5).

Die Istanbul Principles dienten als Grundlage für den „Siem Reap CSO Consensus on the International Framework For CSO Development Effectiveness“, der bei der zweiten Global-

versammlung des Open Forums vom 28. bis 30 Juni 2011 in Siem Reap (Kambodscha) angenommen wurde. Dieser Konsens stellt eine Interpretations- und Umsetzungshilfe dar für die Ausrichtung der CSO-Aktivitäten an die Istanbul Principles (Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011: 2). Die Istanbul Principles 2010 werden im Konsens nochmals aufgeführt und mit Punkten zur Umsetzung erweitert. Ziel dieses Frameworks ist es den zivilgesellschaftlichen Akteuren zu erleichtern, die Istanbul Principles an ihren spezifischen Kontext, an das Mandat der Organisation und deren Programme adaptieren und umsetzen zu können (Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011: 2). Zudem stellt dieser Konsens die Basis für das Engagement und die Zusammenarbeit von CSOs mit allen Entwicklungsakteuren über die Better Aid-Plattform dar, mit dem Ziel, die Vorgaben für das Vierte HLF 2011 in Busan zu erreichen (ebd.: 3).

4 Textanalyse

Die Diskursanalyse erfolgt hier durch die Analyse von spezifischen Texten, die das Thema Harmonisierung und Koordination in der EZA behandeln. Abbildung X fasst die Selektionsentscheidungen bezüglich der Korpusauswahl zusammen. Wie im Kapitel zur Diskursanalyse bereits bei den Beispielen wie „Kultur“ „Frauen“ angedeutet wurde, scheinen Diskursstränge in der diskursanalytischen Praxis auf sehr allgemeinen Themenebenen angesetzt zu sein. Aus diesem Grund wurde „Entwicklung“ als Diskursstrang festgelegt.

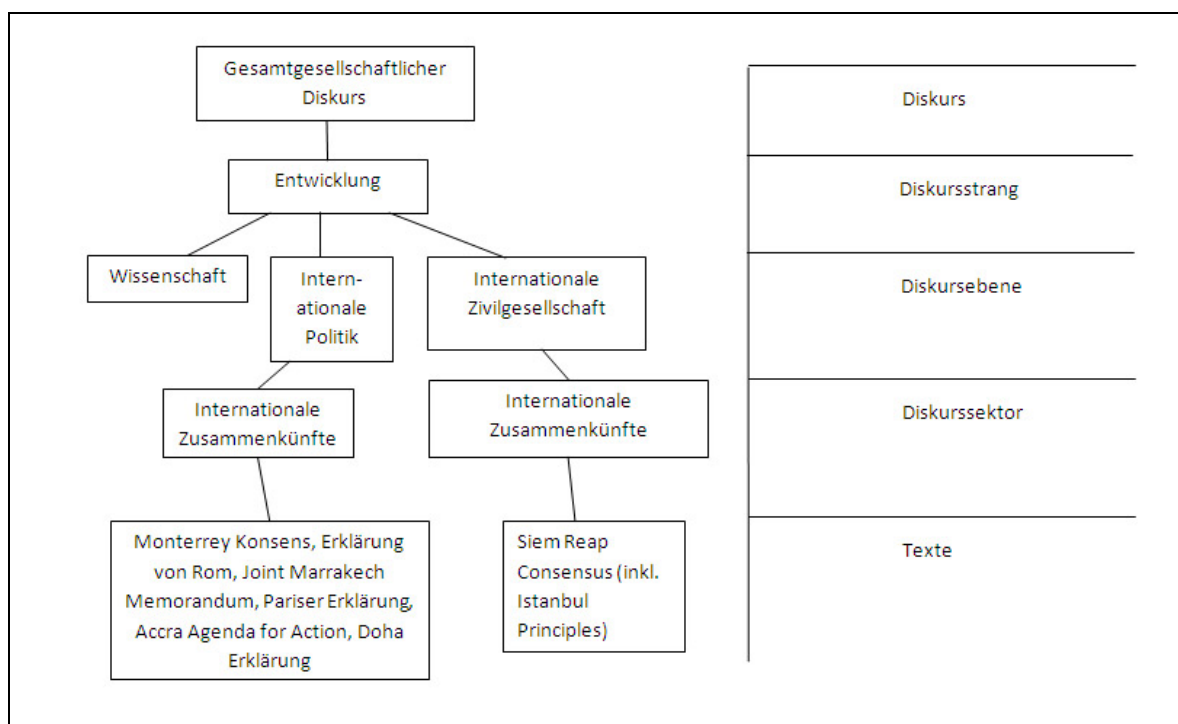


Abbildung 4: Selektionsprozess Korpus

Bei den Diskursebenen wurden die internationale Politik, die internationale Zivilgesellschaft und die Wissenschaft ausgewählt. Innerhalb der Diskursebenen Politik und Zivilgesellschaft wurden internationale Zusammenkünfte zum Thema bzw. Diskursstrang „Entwicklung“ als Diskurssektoren bestimmt. Diese haben gemeinsame Statements in Form von schriftlichen Texten hervorgebracht. Der Korpus der Textanalyse auf Ebene der internationalen Entwicklungspolitik setzt sich aus politischen Konsenspapieren zusammen, die nach dem Millenniumswechsel zu Stande gekommen sind, eine weitreichende Wirkung im Entwicklungsdiskurs erzielt haben, aufeinander Bezug nehmen und die beiden Begriffe Harmonisierung und Koordination stärker in den Fokus rücken oder gar einen eigenen Raum zugestehen. Konkret han-

delt es sich in chronologischer Folge um den Monterrey Konsensus 2002, das Erste HLF in Rom 2003, das Joint Marrakech Memorandum 2004, das Zweite HLF in Paris 2005, die Accra Agenda for Action 2008 und die Erklärung von Doha on Financing for Development, die ebenfalls im Jahre 2008 zu Stande gekommen ist. Diese Texte die Struktur und den Verlauf des Aid Effectiveness Diskurses maßgeblich geprägt, da alle drei Diskursebenen immer wieder auf diese Bezug nehmen. Für die zivilgesellschaftliche Diskursanalyse wird hier lediglich ein Dokument, nämlich der „Siem Reap CSO Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness“ zur Analyse herangezogen. Da der Siem Reap CSO Consensus neben den Istanbul Principles der bisher einzige weitreichende Konsens seitens der internationalen Zivilgesellschaft ist und die Istanbul Principles wieder aufgreift, beschränkt sich der Korpus auf diesen diskursiven Event. Die Texte dürfen, wie bereits im Methodenteil darauf hingewiesen wurde, nicht mit Diskursfragmenten gleichgesetzt werden. Vielmehr sind Diskursfragmente einzelne Subthemen. So sind etwa analog zum Beispiel im Methodenteil Harmonisierung, Koordination, Ownership, Partnerschaft und letztlich auch Aid Effectiveness Fragmente, die zusammengenommen den Entwicklungsdiskurs ergeben.

Analysiert werden die beiden ersten Diskurse nach demselben Schema. Im ersten Schritt werden Textstrukturen und Themen der Korpustexte sowie Querverweise untereinander mit Hilfe von Tabellen skizziert. Diese enthalten den vollen Titel laut Dokument, den Zeitraum des dazugehörigen Events, zwischen welchen Akteuren das Dokument eine Einigung darstellt, Querverweise zu anderen Korpustexten sowie eine Auflistung der Kapitel und Unterkapitel mit dazugehörigen Paragraphen. Im zweiten Schritt werden Argumentationsstrukturen bezüglich der Leitfragen herausgearbeitet, wobei neben den Argumentationsstrukturen selbst auch ein Augenmerk auf inhaltliche Verschiebungen über den Betrachtungszeitraum gelegt wird. Die Leitfragen für den zweiten Teil sind folgende:

1. Warum sind Harmonisierung und Koordination wichtig?
2. Wie soll harmonisiert und koordiniert werden?
3. Was soll harmonisiert und koordiniert werden?
4. Wer bekommt welche Aufgaben von wem zugeschrieben?
5. Mit welchen anderen Themen werden diese beiden Begriffe verbunden, und in welcher Beziehung stehen sie zueinander?

Die ersten drei Fragen stellen gleichzeitig die Kapitelstruktur der Analysen dar. Im ersten Teil „Relevanz von Harmonisierung und Koordination“ wird die in den Texten zum Ausdruck kommende Bedeutung von Harmonisierung und Koordination unter die Lupe genommen. Danach wird im zweiten Teil die in den Texten vorgeschlagene Harmonisierungs- und Koordinationsstrategien bzw. Kritik an derselben eingehender betrachtet. Im dritten Teil wird der Frage nachgegangen, was die konkreten Gegenstände der Harmonisierungs- und Koordinationsstrategien sind. Die Fragen nach der Aufgabenverteilung sowie nach der Verknüpfung mit anderen Themen werden als Querschnittsfragen in den vorher genannten drei Teilen behandelt.

Der wissenschaftliche Diskurs der Entwicklungsforschung wird als spezieller Diskurs nicht in derselben Weise analysiert wie die beiden anderen Diskursebenen. So entfällt die Analyse der Makrostruktur der Texte, da die Textform in diesem Fall keine Aussagekraft besitzt und nur die Inhalte selbst relevant sind. Zudem geht es bei der Mikroanalyse der internationalen Entwicklungspolitik und der internationalen Zivilgesellschaft um die Herausarbeitung der spezifischen, eigenen Argumentationsstruktur, während der wissenschaftliche Diskurs im Hinblick auf die zuvor identifizierten Argumentationsstrukturen der ersten beiden Diskursebenen untersucht wird. Die Kapitelstruktur sowie die Leitfragen zur Analyse des wissenschaftlichen Diskurses entsprechen somit denen der anderen beiden Diskursebenen, jedoch immer im Hinblick auf die vorherigen Ausführungen zur internationalen Entwicklungspolitik und zur internationalen Zivilgesellschaft.

4.1 Internationale Politik

4.1.1 Makroanalyse

Der Monterrey Konsensus wurde im Rahmen der Vereinten Nationen von Mitgliedsstaaten verabschiedet. Im Text wird die Bedeutung der Entwicklungsfinanzierung allgemein und des Monterrey Konsensus für das Erreichen der Millenniumsziele, die in der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen enthalten sind, hervorgehoben. Entwicklung und Finanzie-

rung sind dabei in zwei Aspekten präsent: Erstens als die Finanzierung wirtschaftlicher Entwicklung und zweitens als die Entwicklung des Finanzwesens.

Tabelle 1: Monterrey Konsensus - Textstruktur

Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development	
Datum:	18.-22. März 2002
Konsens von wem:	“We the heads of State and Government [...]” (§ 1)
Verweise auf andere relevante Konsenspapiere:	MDGs/Millenniumserklärung der UN (§2)
Kapitel I: Confronting the Challenges of Financing for Development: A Global Response § 1-9	
Kapitel II: Leading Actions § 10-67	
Untertitel I:	Mobilizing domestic financial resources for development
§	10-19
Untertitel II:	Mobilizing international resources for development: foreign direct investment and other private flows
§	20-25
Untertitel III:	International trade as an engine for development
§	26-38
Untertitel IV:	Increasing international financial and technical cooperation for development
§	39-46
Untertitel V:	External debt
§	47-51
Untertitel VI:	Addressing systemic issues: enhancing the coherence and consistency of the international monetary, financial and trading systems in support of development
§	52-67
Kapitel III: Staying engaged § 68-73	

Das erste Kapitel enthält allgemeine Statements zur Lage der Entwicklungsfinanzierung (Monterrey Konsensusus 2002: §1-9). Im Hauptkapitel werden unterschiedliche Entwicklungsfinanzierungsinstrumente thematisiert (ebd.: §10-67). Bei der Mobilisierung inländischer Ressourcen geht es um Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene, wie beispielsweise um die Schaffung eines guten Investmentklimas (ebd.: §10-19). Im nachfolgenden Kapitel werden die Bedeutung und die Förderungsmöglichkeiten internationaler Ressourcen wie Auslandsdirektinvestitionen oder Remittances besprochen (ebd.: §20-25). Danach wird im nächs-

ten Kapitel die Bedeutung von Handel für Entwicklung hervorgehoben sowie die dazu notwendigen, meist makropolitischen Reformen (ebd.: §26-38). Die beiden Unterkapitel „Increasing international financial and technical cooperation for development“ (ebd.: §39-46) und „Addressing systemic issues: enhancing the coherence and consistency of the international monetary, financial and trading systems in support of development“ (ebd.: §52-67) enthalten Harmonisierungs- und Koordinationsansätze. Darin werden Harmonisierung und Koordination auf makropolitischer Ebene (ebd.: § 41, 43, 52, 54), meist mit dem Begriff Kohärenz, und auf operationaler Ebene vor allem in Bezug auf Währungs-, Finanz- und Entwicklungsinstitutionen thematisiert (ebd.: § 43, 68). Dazwischen befindet sich das Kapitel „External Debts“, dass sich mit Themen wie Schuldenerlaß auseinandersetzt (ebd.: §47-51). „Staying Engaged“ enthält Punkte zum weiteren Monitoring sowie Aufgaben für die Förderung eines sinnvollen Entwicklungsfinanzierungsrahmens (ebd.: §68-73).

Die Erklärung von Rom wurde 2003 von multilateralen und bilateralen Entwicklungs- und Finanzinstitutionen sowie von Partnerländern verabschiedet. Im Text befinden sich Querverweise zu den MDGs sowie zum Monterrey Konsensusus, wobei es vorwiegend um die Bestärkung der in diesen Konsenspapieren genannten Ziele geht (Erklärung von Rom 2003: §1). Dies ist bisher das einzige internationale politische Konsenspapier, das sich ausschließlich dem Thema Harmonisierung und Koordination widmet.

Tabelle 2: Erklärung von Rom - Textstruktur

Rome Declaration on Harmonization	
Datum:	25. Februar 2003
Konsens von wem:	“We, the heads of multilateral and bilateral development institutions and representatives of the IMF, other multilateral financial institutions, and partner countries [...]” (§1)
Verweise auf andere relevante Konsenspapiere:	MDGs (§1) Monterrey Konsensusus (§1)
Einleitung	
Improvements in Development Effectiveness	
§ 2-3	
Good Practice Standards or Principles	

§ 4	
Going Forward	
§ 5-8	
Next Steps	
§ 9-11	
Annexes	
Annex A:	Good Practice Standards or Principles for Harmonizing Donor Assistance
Annex B:	Attendance and Organization of the High-Level Forum

In der Einleitung wird die Rolle von Harmonisierung und Koordination für die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit betont und Dank an diejenigen Regierungen ausgesprochen, die im Zuge der Vorbereitungen regionale Workshops organisiert haben. Danach wird auf den landesbasierten Ansatz als leitendes Prinzip verwiesen sowie die Verbindung zwischen Harmonisierung, Koordination und Ownership hervorgehoben (ebd.: §2-3). Abschnitt vier weist darauf hin, dass trotz organisationaler Unterschiede der Akteure bereits Good Practices zusammengestellt worden sind, dass dies weiterhin erfolgen soll und dass sie besser verbreitet werden müssen (ebd.: §4). Unter „Going Forward“ werden Aktivitäten zur Förderung von Harmonisierung aufgelistet (ebd.: §5). „Next Steps“ beinhaltet unter anderem die Aufforderung an Partnerländer, auf ihren jeweiligen Länder basierte Aktionspläne auszuarbeiten (ebd.: §9-11).

Das Hauptthema des Joint Marrakech Memorandums war “Managing for Development Results”, über das ein Konsens zwischen der Afrikanischen, Asiatischen und Interamerikanischen Entwicklungsbanken, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der Weltbank sowie dem Vorsitzenden des DACs der OECD (Joint Marrakech Memorandum 2004: §1). Eine Kapitelaufteilung gibt es nicht, was sich aus der Kürze des Dokuments (zwei Seiten) erklären lässt. Die Konferenz in Marrakech 2004 hatte zwei Jahre zuvor einen Vorläufer, nämlich den First Roundtable on Managing for Results (2002) (ebd.: §4). Zudem wird im Text auf die Wichtigkeit des Themas „Managing for Results“ für die im Monterrey Konsensus zugesagte Erhöhung der ODA verwiesen (ebd.: §1).

Tabelle 3: Joint Marrakech Memorandum - Textstruktur

Joint Marrakech Memorandum	
Titelzusatz des Dokuments:	Managing for Development Results. Second International Roundtable Marrakech 2004.
Datum:	5. Februar 2004
Konsens von wem:	“We the heads of the African Development Bank, Asian Development Bank, Inter-American Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, and World Bank, and the chairman of the Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development [...]” (§1)
Verweise auf andere relevante Konsenspapiere:	MDGs (§4) Monterrey Konsensus (§2) First Roundtable on Managing for Results (2002) (§4)
Keine Unterteilung des Textes in Untertitel.	

Im Joint Marrakech Memorandum erkennen die Entwicklungsorganisationen an, dass sie den organisationalen Fokus auf Resultate stärken müssten. Programme sollen an die von den Partnerländern erarbeiteten, erwünschten Resultate ausgerichtet werden (ebd.: §3).

Die Erklärung von Paris stellt den bisher umfangreichsten Konsens zwischen bi- und multilateralen Entwicklungsinstitutionen, Industrie- und Entwicklungsländer dar (Erklärung von Paris 2006⁹: §1). In der Erklärung werden als Überziel die MDGs genannt. Der Monterrey Konsensus, die Erklärung von Rom und das Joint Marrakech Memorandum sind wichtige politische Papiere, auf denen die Erklärung von Paris aufbaut (ebd.: §1-2). Sie ist in drei Teile gegliedert: Entschlossenheitserklärung (ebd.: §1-12), Partnerschaftsverpflichtungen (ebd.: §13-50) und Fortschrittsindikatoren. Im Anschluß daran befinden sich zwei Anhänge: Anmerkungen zur Methodik der Fortschrittsindikatoren und eine Liste der teilnehmenden Länder und Organisationen. Der Teil „Partnerschaftsverpflichtungen“ ist in fünf Unterkapitel aufgeteilt, welche zugleich die Grundpfeiler der neuen Wirksamkeitsagenda widerspiegeln: Eigenverantwortung (Ownership) (ebd.: §14-15), Partnerausrichtung (ebd.: §16-31), Harmonisierung (ebd.: §32-42), ergebnisorientiertes Management (ebd.: §43-46) und gegenseitige

⁹ Englische Version bereits 2005 veröffentlicht, deutsche Übersetzung jedoch erst 2006.

Rechenschaftspflicht (ebd.: §47-50). Eigenverantwortung oder Ownership bedeutet, dass die Entwicklungsländer Eigentümer ihrer eigenen Entwicklungsprozesse sind, wobei sie neben den „Eigentumsrechten“ auch Pflichten wie Eigenverantwortung übernehmen müssen. Die Partnerausrichtung sieht im Wesentlichen vor, dass sich Geber an den Prioritäten der Partnerländer, welche sie selbst in ihren nationalen Entwicklungsstrategien definieren sollen, ausrichten sollten. Die Absätze zur Harmonisierung enthalten im Wesentlichen Problemdefinitionen der Disharmonie und Fragmentierung unter Gebern, sowie der Lösungsansätze für eine verbesserte Koordination und Harmonisierung von Entwicklungsaktivitäten. Obwohl dieser Teil dem Titel nach am Wesentlichsten für die Analyse der Begriffe Harmonisierung und Koordination erscheint, finden sich im gesamten Text Hinweise und Verweise zu diesen Begriffen. Das ergebnisorientierte Management umfaßt dem Titelzusatz entsprechend die Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse. Die Intensivierung der Rechenschaftspflicht konzentriert sich auf die gegenseitige Rechenschaftspflicht zwischen Gebern und Partnerländern, wobei jedoch oft auch die Rechenschaftspflicht der Staaten (Geber sowie Partnerländer) gegenüber ihren Parlamenten und Bürgern betont wird (vgl. Erklärung von Paris 2006).

Tabelle 4: Erklärung von Paris - Textstruktur

Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit	
Titelzusatz des Dokuments:	Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung, sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht
Datum:	28. Februar bis 2. März 2005
Konsens von wem:	„Wir, die für die Förderung der Entwicklung zuständigen Ministerinnen und Minister aus Industrie-staaten [...] und Entwicklungsländern sowie Leiterinnen und Leiter multilateraler und bilateraler Entwicklungsinstitu-tionen[sic!] [...]“ (§1)
Verweise auf andere relevante Konsenspapiere:	MDGs/Millenniumserklärung (§1) Monterrey Konsensus (§1) Erklärung von Rom (§2) Joint Marrakech Memorandum (§2)
Kapitel I – Entschlossenheitserklärung	
§ 1-12	
Untertitel I:	Intensivierung der Anstrengungen für eine wirksamere Entwicklungszusammenarbeit
§	3-6

Untertitel II:	Anpassung an und Anwendung auf unterschiedliche Gegebenheiten in den Partnerländern	
§	7	
Untertitel III:	Festlegung von Indikatoren, Zeitplänen und Zielvorgaben	
§	8-9	
Untertitel IV:	Monitoring und Evaluierung der Umsetzung	
§	10-12	
Kapitel II – Partnerschaftsverpflichtungen		
§ 13-50		
Untertitel I:	Eigenverantwortung	
Titelzusatz:	Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und –strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen	
§	14-15	
Untertitel II:	Partnerausrichtung	
Titelzusatz:	Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und –verfahren der Partnerländer	
§	16-31	
	Unterpunkte von „Partnerausrichtung“:	
	§ 16	Die Geber passen sich an die Strategien der Partnerländer an
	§ 17-21	Die Geber stützen sich auf konsolidierte Ländersysteme
	§ 22-24	Die Partnerländer stärken ihre eigenen Entwicklungskapazitäten mit geberseitiger Unterstützung
	§ 25-27	Stärkung der Kapazitäten für das öffentliche Finanzmanagement
	§ 28-30	Stärkung der nationalen Beschaffungssysteme
	§ 31	Aufhebung der Lieferbindung im Interesse eines besseren Kosten-Nutzen-Verhältnisses
Untertitel III:	Harmonisierung	
Titelzusatz:	Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit	
§	32-42	
	Unterpunkte von „Harmonisierung“	
	§ 32	Die Geber treffen gemeinsame Vorkehrungen und vereinfachen ihre Verfahren
	§ 33-35	Komplementarität und effektivere Arbeitsteilung
	§ 36	Förderung eines kooperativen Ansatzes
	§ 37-39	Stärkung der EZ-Wirksamkeit in fragilen Staaten
	§ 40-42	Förderung eines harmonisierten Ansatzes bei Umweltverträglichkeitsprüfungen
	Untertitel IV:	Ergebnisorientiertes Management
Titelzusatz:	Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse	
§	43-46	

Untertitel V:	Gegenseitige Rechenschaftspflicht	
Titelzusatz:	Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab	
§	47-50	
Kapitel III: Fortschrittsindikatoren		
(12 Indikatoren)		
Titelzusatz:	Für die Messung auf nationaler und das Monitoring auf internationaler Ebene	
	Unterpunkte von „Fortschrittsindikatoren“	
	1	Eigenverantwortung
	2-8	Partnerausrichtung
	9-10	Harmonisierung
	11	Ergebnisorientierung
	12	Gegenseitige Rechenschaftspflicht
Anhang		
Anhang A:	Anmerkungen zur Methodik der Fortschrittsindikatoren	
Anhang B:	Liste der Teilnehmerländer und -organisationen	

Das Hauptanliegen der Erklärung von Paris liegt explizit in der Umsetzung von Harmonisierungs- und Koordinationsmaßnahmen sowie der Beachtung oben genannter Prinzipien (Ownership, Partnerausrichtung etc.), wie das folgende Zitat verdeutlicht: „Ganz im Sinne unseres Schwerpunktthemas Umsetzung [...]“ (ebd.: §12). Des Weiteren wird davon gesprochen, dass die Erklärung von Paris die Umsetzung des geberseitigen Aktionsplans von Rom beschleunigen und fördern soll (ebd.: § 32). Dies kann eine Erklärung dafür liefern, warum die Erklärung von Paris im Gegensatz zur Erklärung von Rom um einiges ausführlicher ist und vor allem mit konkreten Indikatoren und Zielvorgaben ausgestattet ist, was in der Erklärung von Rom nicht vorhanden ist (vgl. Erklärung von Rom 2003; Erklärung von Paris 2006).

In der Accra Agenda for Action werden die Inhalte und Verpflichtungen der Erklärung von Paris nochmals bestätigt und bekräftigt, wobei in der AAA konkrete Maßnahmen getroffen werden, die einem Monitoring unterziehbar sind und die den Fortschritt zu den festgesetzten Zielen beschleunigen sollen (Accra Agenda for Action 2008: § 11). Die Stakeholder werden

nochmals breiter definiert: Nebst den bereits in Paris formuliertem Vorhaben, Regierungen der Partnerländer zu einem engeren Dialog mit Parlamenten und Behörden zu verpflichten, werden jetzt auch mehr zivilgesellschaftliche Organisationen und Privatsektor, und erstmals Forschungsinstitute sowie Medien angesprochen (ebd.: § 13). Zudem wird angeregt, dass die Prinzipien der Erklärung von Paris von allen Entwicklungsakteuren, einschließlich zivilgesellschaftlichen Organisationen, angenommen und umgesetzt werden können (ebd.: § 19, 20):

„We welcome the CSOs‘ proposal to engage with them in a CSO-led multistakeholder process to promote CSO development effectiveness. As part of that process, we will seek to i) improve co-ordination of CSO efforts with government programmes, ii) enhance CSO accountability for results, and iii) improve information on CSO activities.” (ebd.: § 20b).

Als Überziel gelten wiederum die MDGs. Querverweise werden zur Erklärung von Rom, Erklärung von Paris (ebd.: §5), und zur geplanten Doha-Konferenz (ebd.: §4) über Entwicklungsfinanzierung gemacht.

Tabelle 5: Accra Agenda for Action - Textstruktur

Accra Agenda for Action	
Titelzusatz des Dokuments:	Ministers of developing and donor countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions endorsed the following statement in Accra, Ghana, on 4 September 2008 to accelerate and deepen implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness (2 March 2005).
Datum:	2.-4. September 2008
Konsens von wem:	“Ministers of developing and donor countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions [...]” (Titelzusatz)
Verweise auf andere relevante Konsenspapiere:	MDGs (§3) Erklärung von Rom (§5) Erklärung von Paris (§5) Financing for Development Follow-up Meeting in Doha (§4)
Einleitende Paragraphen § 1-11	
Untertitel I:	This is a moment of opportunity
§	1-4
Untertitel II:	We are making progress, but not enough
§	5-6
Untertitel III:	We will take action to accelerate progress
§	7-11
Strengthening Country Ownership over Development § 12-15	
Untertitel I:	We will broaden country-level policy dialogue on development
§	13
Untertitel II:	Developing countries will strengthen their capacity to lead and manage development

§	14
Untertitel III:	We will strengthen and use developing country systems to the maximum extent possible.
§	15
Building More Effective and Inclusive Partnerships for Development § 16-21	
Untertitel I:	We will reduce costly fragmentation of aid
§	17
Untertitel II:	We will increase aid's value for money
§	18
Untertitel III:	We welcome and will work with all development actors
§	19
Untertitel IV:	We will deepen our engagement with civil society organisations
§	20
Untertitel V:	We will adapt aid policies for countries in fragile situations
§	21
Delivering and Accounting for Development Results § 22-26	
Untertitel I:	We will focus on delivering results
§	23
Untertitel II:	We will be more accountable and transparent to our publics for results
§	24
Untertitel III:	We will continue to change the nature of conditionality to support ownership
§	25
Untertitel IV:	We will increase the medium-term predictability of aid
§	26
Looking Forward § 27-32	

Im Dezember 2008 wurde das Outcome-Dokument der Follow-up Konferenz von Monterrey, diesmal in Doha, veröffentlicht. Verwiesen wird im Text auf die MDGs sowie auf den Monterrey Konsensus (Erklärung von Doha 2008: §1-2). Die Kapitel zu den sechs Entwicklungsfinanzierungsressourcenbereichen, die bereits in Monterrey festgelegt wurden, sind in der Doha Erklärung erhalten geblieben. Inhaltlich werden die Ausführungen im Monterrey Konsensus weitgehend bestätigt. Ein neues Kapitel wurde eingeführt, „Other new challenges and emerging issues“ (ebd.: §80-86), das Herausforderungen verursacht durch die Finanzkrise aufgreift.

Tabelle 6: Erklärung von Doha - Textstruktur

Erklärung von Doha on Financing for Development	
Titelzusatz des Dokuments:	Outcome Document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus
Datum:	29. November bis 2. Dezember 2008
Konsens von wem:	“We, Heads of State and Government and High Representatives [...]” (§1)
Verweise auf andere relevante Konsenspapiere:	MDGs (§2) Monterrey Konsensus (§1)
Introduction: Reaffirming the Goals and Commitments of the Monterrey Consensus § 1-7	
Mobilizing domestic financial resources for development § 8-22	
Mobilizing international resources for development: foreign direct investment and other private flows § 23-29	
International trade as an engine for development § 30-39	
Increasing international financial and technical cooperation for development § 40-55	
External debt § 56-67	
Addressing systemic issues: enhancing the coherence and consistency of the international monetary, financial and trading systems in support of development § 68-79	
Other new challenges and emerging issues § 80-86	
Staying engaged § 87-90	

4.1.2 Mikroanalyse

4.1.2.1 Relevanz von Harmonisierung und Koordination

Die Harmonisierung ist in der Erklärung von Paris einerseits ein Ziel in sich, was durch ein eigenes Unterkapitel sowie eigene Indikatoren zum Ausdruck kommt, andererseits jedoch auch ein Mittel, das zum Erreichen der MDGs beitragen soll (Erklärung von Rom 2003: §1; Erklärung von Paris 2006: § 1; Accra Agenda for Action 2008: § 3). Die allgemeine Argumentationsstruktur, die sich aus den Korpustexten filtern lässt, ist in Abbildung 5 zusammenfassend dargestellt.

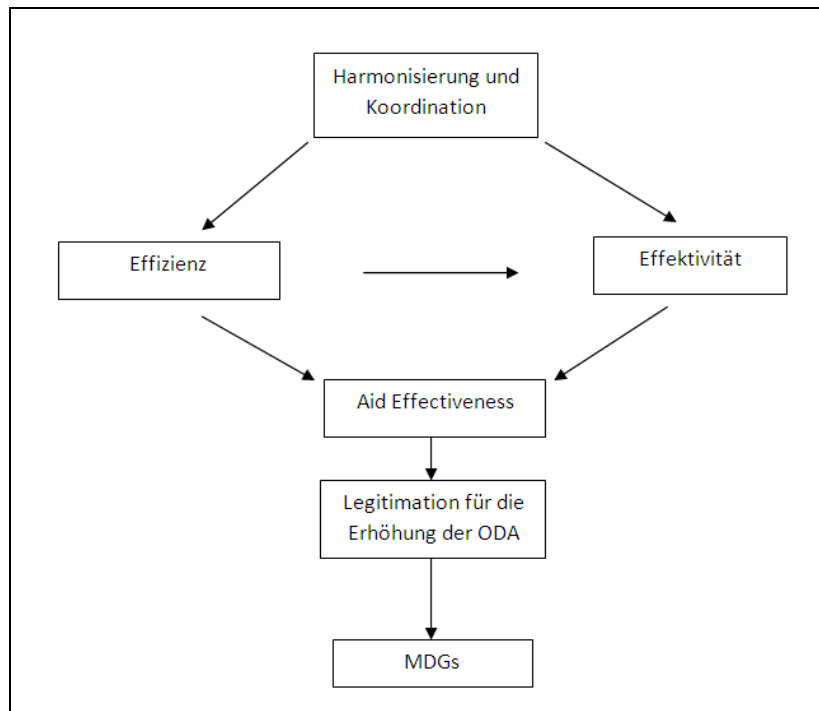


Abbildung 5: Allgemeine Argumentationsstruktur

Die Relevanz von Harmonisierung und Koordination ist mit dem Erreichen der MDGs verknüpft, da in allen Korpustexten Bezug genommen wird auf deren Erreichung (Monterrey Konsensus 2003: §2; Erklärung von Rom 2003: §1; Joint Marrakech Memorandum 2004: §4; Erklärung von Paris 2006: §1; Accra Agenda for Action 2008: §3; Erklärung von Doha 2008: §2). Die „Aid Effectiveness“ stellt dabei ein Zwischenziel auf dem Weg zu den MDGs dar. Eine bessere Effizienz und Effektivität der Entwicklungsleistungen soll zu einer allgemein besseren Performance der Entwicklungszusammenarbeit führen, was wiederum Basis ist für die Legitimation einer quantitativen Erhöhung der ODA. In Paragraph 6 der Erklärung von Paris wird argumentiert, dass bei der Bereitstellung und beim Einsatz der ODA-Mittel, einschließlich einer volumenmäßigen Erhöhung, wie im Monterrey-Konsens 2002 angepeilt, auf die Verminderung der übermäßigen Zersplitterung der Geberaktivitäten auf Länder- und Sektorebene geachtet werden solle. Damit soll sichergestellt werden, dass das Mehr an Mitteln auch tatsächlich in einer erhöhten „Effektivität“ mündet (Erklärung von Paris 2006: § 6). Da die ODA durch öffentliche Gelder von Nationalstaaten, sprich durch die Steuerzahler, finanziert wird, ist eine hinreichende Legitimation der sinnvollen Mittelverwendung besonders gegenüber ebendiesen von Nöten:

„More than ever, citizens and taxpayers of all countries expect to see the tangible results of development efforts. We will demonstrate that our actions translate into positive impacts on people’s lives.” (Accra Agenda for Action 2008: §10).

Die unmittelbare Relevanz von Harmonisierung und Koordination liegt aber in der Erhöhung der Effizienz und Effektivität der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit. Wirksamkeit und Effizienz sind eng miteinander verknüpft. So konstatiert die Erklärung von Paris:

„Die Erhöhung der Wirksamkeit ist bei sämtlichen Formen der Entwicklungszusammenarbeit machbar und notwendig [...] Bei der Bestimmung der wirksamsten EZ-Modalitäten werden wir uns von den Entwicklungsstrategien [sic!] und Prioritäten der Partnerländer selbst leiten lassen“ (Erklärung von Paris 2006: § 5)

Wirksame EZA-Modalitäten beziehen sich dabei nicht nur auf deren Effektivität, sondern auch auf deren Effizienz, wie in den nächsten Abschnitten gezeigt wird.

4.1.2.1.1 Effizienz

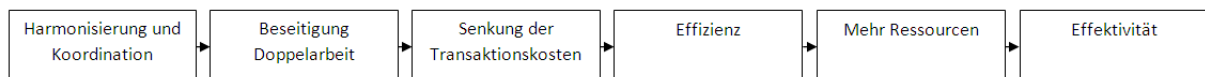


Abbildung 6: Argumentationsstruktur Effizienz

Die weiterhin steigende Fragmentierung der Gebergemeinschaft und der daraus folgenden vielfältigen Anforderungen an die Entwicklungsländer führe zu unproduktiven Transaktionskosten und dämme die ohnehin schon begrenzten Kapazitäten der Entwicklungsländer ein. Abbildung 6 faßt die Argumentation von Harmonisierung und Koordination über die Effizienz zu einer höheren Effektivität zusammen. Die durch unterschiedliche Kriterien und Fragmentierung verursachte Mehrarbeit soll durch Harmonisierung und Koordination vermieden und dadurch Transaktionskosten gesenkt werden (Erklärung von Rom 2003: §2). Auch in der Erklärung von Paris wird als erstes, in der Entschlossenheitserklärung, die Beseitigung von Doppelarbeit und Überschneidungen sowie die Rationalisierung der Geberaktivitäten zur Sprache gebracht, um die letzteren so kosteneffektiv wie möglich zu gestalten (Erklärung von Paris 2006: §3, iv). Die Senkung von Transaktionskosten führt zu einer effizienteren Mittelverwendung. Wenn diese Überlegung mit der eingangs angesprochenen Mittelaufstockung

verknüpft wird, so zeigt sich, dass die durch Effizienz gesparten Mittel nun als Ressourcen wieder für Entwicklungsleistungen bereitstehen und in dieser Logik durch das Mehr an Ressourcen eine höhere Wirksamkeit der EZA hinsichtlich der MDGs erzielt werden kann.

4.1.2.1.2 Effektivität

Harmonisierung und Koordination sollen über zwei Wege zu einer besseren Wirksamkeit der EZA beitragen: Erstens durch die Stärkung der Eigentümerschaft der Partnerländer und zweitens durch die Arbeitsteilung und die daraus resultierende Spezialisierung und Komplementarität der Entwicklungsleistungen.

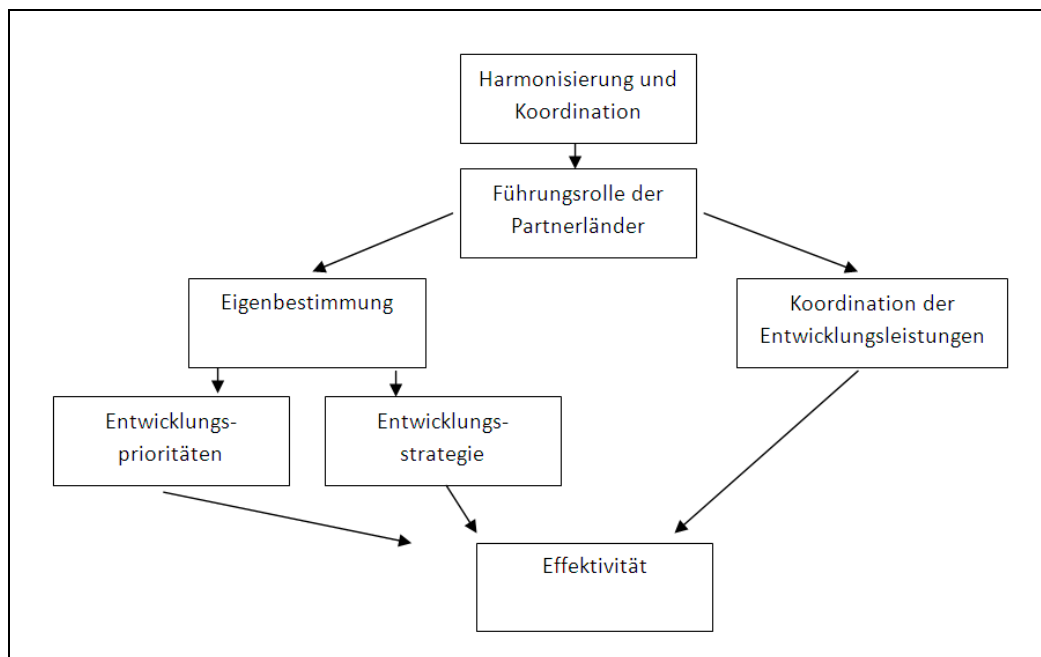


Abbildung 7: Argumentationsstruktur Effektivität durch Ownership

Abbildung 7 zeigt die Beziehung zwischen Harmonisierung/Koordination und dem Ownership-Prinzip, und dass diese Verknüpfung dem Argumentationsschema nach schließlich zur erhöhten Effektivität führt. Das Ownership soll durch zwei Dimensionen gestärkt werden: Eigenbestimmung über Entwicklungsprioritäten und Strategien sowie selbstständige Koordination der Entwicklungsleistungen. Partnerländer sollen ihre Entwicklungsprioritäten selbst identifizieren können. Davon ausgehend sollen sie eine nationale Entwicklungsstrategie konzipieren. In unterschiedlichen Bereichen sollen von ihnen Standards, Referenzrahmen und

Beschaffungssysteme definiert werden, an denen sich die Geber ihre Entwicklungsleistungen ausrichten sollen. Mit der nationalen Entwicklungsstrategie als in eigener Regie festgelegten Referenzrahmen sollen die Partnerländer Entwicklungsleistungen selbst koordinieren (Erklärung von Rom 2003: §3; Joint Marrakech Memorandum 2004: §2; Erklärung von Paris 2006: §38). Durch die nationale Entwicklungsstrategie sowie die Koordinationsrolle der Partnerländer tragen Harmonisierung und Koordination zur Stärkung der Eigentümerschaft der Partnerländer am Entwicklungsprozeß und somit auch zu einer erhöhten Wirksamkeit bei. Partnereigene Institutionen und Systeme sollen durch deren Nutzung seitens der Geber gestärkt werden. Damit wird beabsichtigt, die Kapazität der Partnerländer nachhaltig zu stärken, damit sie Politiken konzipieren können und diese Bürgern und Parlamenten gegenüber zu verantworten (Erklärung von Paris 2006: §17; Accra Agenda for Action 2008: § 8).

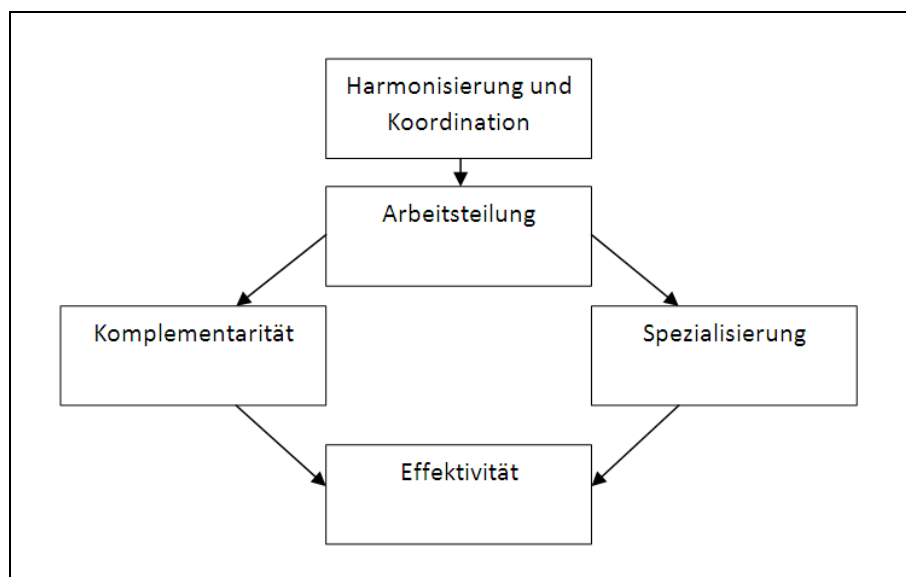


Abbildung 8: Argumentationsstruktur Effektivität durch Arbeitsteilung

Das zweite Verbindungsglied im Argumentationsstrang von Harmonisierung/Koordination hin zur Effektivität ist die Arbeitsteilung, die in Abbildung 8 dargestellt wird. Durch Arbeitsteilung soll die Spezialisierung und Komplementarität der EZA-Aktivitäten gefördert werden. Die übermäßige Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit auf globaler, nationaler und sektoraler Ebene soll durch Arbeits- und Lastenteilung verringert werden, da damit die Komplementarität der Geberaktivitäten gefördert werde. Arbeitsteilung erfordert Koordinati-

on; somit stellt die Koordination ein Mittel zum Ziel einer gut funktionierenden Arbeitsteilung dar. Koordinierung wird allgemein explizit als Voraussetzung für die anvisierten Reformen der Entwicklungszusammenarbeitsmodalitäten genannt (Erklärung von Paris 2006: §8). Mit der Komplementarität wird ein eher inhaltlicher Aspekt angesprochen, da sich verschiedene Maßnahmen ergänzen sollen. Geber sollen sich dabei auf die eigenen komparativen Vorteile konzentrieren und andere, periphere Kompetenzen an besser geeignete Geber abtreten (ebd.: §35). Durch Arbeitsteilung spezialisieren sich die Entwicklungsakteure auf bestimmte Bereiche. Das spezifische Wissen, das durch Arbeitsteilung entsteht, könne so gezielt eingesetzt werden (Erklärung von Paris 2006: § 33; Accra Agenda for Action 2008: § 17). Die Wirksamkeit der EZA soll ebenso in schwierigen und komplexen Situationen gewährleistet sein, wobei unter „schwierige und komplexe Situationen“ die humanitäre Hilfe gemeint ist. Als Beispiel wird die Tsunami-Katastrophe vom Dezember 2004 aufgegriffen und gefolgert, dass die weltweite humanitäre Hilfe und die Leistungen der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategien der Partnerländer harmonisiert werden sollen (Erklärung von Paris 2006: §7).

4.1.2.2 Harmonisierungs- und Koordinationsstrategie

Die Umsetzung von Harmonisierung und Koordination hängt in erster Linie von der Bildung einer nationalen Entwicklungsstrategie des jeweiligen Partnerlandes ab. Die Abbildung 9 skizziert ihre grundlegende Konzeption.

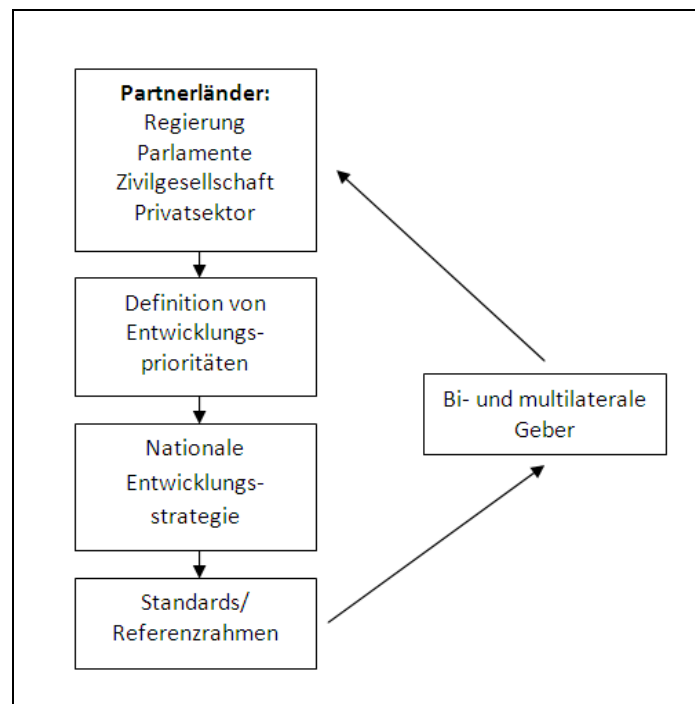


Abbildung 9: Umsetzung von Harmonisierung und Koordination durch die nationale Entwicklungsstrategie

Partnerländer sollen Entwicklungsprioritäten für ihr Land selbst identifizieren und davon ausgehend eine Strategie entwickeln. Bei der Definition von Entwicklungsprioritäten sollen die Partnerländer eine breite Beteiligung nationaler Akteure sicherstellen (Erklärung von Paris 2006: §38). Dies schließt unter anderem die Parlamente ein, die bei der Festlegung der nationalen Entwicklungsstrategien und –budgets stärker eingebunden werden müssen (Erklärung von Paris 2006: §48, §3 iii). Zudem soll die Zivilgesellschaft mehr in das Design, das Monitoring und in die Evaluierung der nationalen Entwicklungsstrategien, inklusive der PRSP, einbezogen werden (Joint Marrakesch Memorandum 2004: Annex 2, §3). In unterschiedlichen Bereichen müssen Partnerländer Standards, Referenzrahmen und Beschaffungssysteme definieren, wobei dies im Dialog mit den Gebern geschehen soll. So werden in Paragraph 19 Partnerländer sowie Geber in die Pflicht genommen, den Referenzrahmen werden diesen einvernehmlich zu konzipieren. Dieser Referenzrahmen ist insbesondere für die Bewertung der Ländersysteme (Leistung, Transparenz, Rechenschaftspflicht) und für diagnostische Prüfungen für den Kapazitätsaufbau festzulegen. Dafür wurde auch ein eigener Indikator festgelegt (Indikator 2) (Erklärung von Paris 2006: § 19). Partnerländer sollen mit Hilfe der nationalen Entwicklungsstrategie die Führungsrolle bei der Koordination der Entwicklungsleistungen übernehmen (Erklärung von Rom 2003: §3; Joint Marrakech Memorandum 2004:

§2; Erklärung von Paris 2006: §38). Geber müssen ihrerseits zeitnahe, transparente und ausführliche Informationen über ihre Entwicklungsleistungen liefern, um den Regierungen der Partnerländer die Möglichkeit zu geben, ihren Parlamenten und Bürgern vollständige Haushaltsberichte vorzulegen (Erklärung von Paris 2006: §49). Im Zusammenhang mit der Konzipierung nationaler Entwicklungsstrategien wird mehrmals auf die PRSPs hingewiesen, wobei die PRS meist als Willensäußerung der Partnerländer dargestellt wird:

“[We commit to] [E]nsuring that development assistance is delivered **in accordance with partner country priorities, including poverty reduction strategies** and similar approaches, and that harmonization efforts are adapted to the country context.” (Hervorhebung der Verfasserin, Erklärung von Rom 2003: §5).

„Development agencies are increasingly aligning their cooperation programs with **country priorities articulated through a poverty reduction strategy** or other national strategy.” (Hervorhebung der Verfasserin, Joint Marrakesch Memorandum 2004: Annex 2, §4).

Bis 2010 sollen mindestens 75% der Entwicklungsländer über operationelle nationale Entwicklungsstrategien verfügen (Erklärung von Paris 2006: Indikator 1). Für die Entwicklung der nationalen Entwicklungsstrategie durch die Partnerländer sind bestimmte Kapazitäten erforderlich, deren Aufbau ebenfalls der Verantwortung der Partnerländer unterliegt (Erklärung von Rom 2003: §3; Joint Marrakech Memorandum 2004: §2). Geber sollen lediglich eine unterstützende Rolle beim Aufbau von Kapazitäten übernehmen (Erklärung von Paris 2006: §22). Ziel der Unterstützungsleistungen ist es, die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer und insbesondere die operationellen Rahmenbedingungen (unter anderem Planung, Budget, Erfolgskontrolle) zu stärken (Erklärung von Paris 2006: §3, I-II). Der Pfeil in der Grafik von Gebern zu Partnerländern symbolisiert diese Unterstützungsbeziehung zwischen Gebern und Partnerländern, die in den Konsenspapieren angepeilt wird. Während der Kapazitätenaufbau einerseits notwendig ist für die Definierung der nationalen Entwicklungsstrategie, sollen die Partnerländer andererseits spezifische Ziele für die Stärkung ihrer Kapazitäten in die nationale Entwicklungsstrategie integrieren (Erklärung von Paris 2006: §23). Durch das schrittweise Abtreten der Führungsrolle an die Entwicklungsländer selbst müssen sich die Geber immer mehr auf die Systeme der Partnerländer verlassen können. Um dies zu ermöglichen, sollen die Partnerländer bei der Konzipierung und Umsetzung von Reformen auf internationale Prinzipien oder Standards aufbauen und Good Practices anwenden (Erklärung von Rom 2003: §3).

Die nationale Entwicklungsstrategie wirkt sich wieder auf die Geber zurück, da diese ihre Entwicklungsaktivitäten an der nationalen Entwicklungsstrategie bzw. durch sie festgelegten Standards und Referenzrahmen ausrichten sollen. In der Grafik ist dies mit dem Pfeil von „Standards/Referenzrahmen“ zu „bi- und multilaterale Geber“ symbolisiert. Konkret sagt die Erklärung von Paris aus:

„**Die Geber** verpflichten sich [...] ihre gesamte Unterstützung – Länderstrategien, Politikdialog und EZ-Programme – auf die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer und die regelmäßigen Fortschrittskontrollen zur Prüfung des Stands der Umsetzung dieser Strategien [...] zu gründen (**Indikator 3**) [...]“ (Hervorhebung im Original, Erklärung von Paris 2006: §16).

Eigene Kriterien der Geber müssen an die nationalen Entwicklungsstrategien angepaßt werden, die zwar hinreichend gerechtfertigt, transparent und nur „in enger Abstimmung mit den anderen Gebern und Stakeholdern“ angewandt werden sollen, jedoch der Anpassungsgrad als „soweit wie irgend möglich“ definiert wird und den Gebern somit einen relativ weitläufigen Interpretationsspielraum einräumt (Erklärung von Paris 2006: §16). Die Harmonisierung von Standards bedeutet jedoch nicht, dass Kriterien identisch sein müssen:

„**Die Geber** verpflichten sich [...] die Finanzierung an ein einheitliches Spektrum von Bedingungen und/oder einen überschaubaren Komplex von Indikatoren zu knüpfen, die von der jeweiligen nationalen Entwicklungsstrategie abgeleitet wurden. *Das bedeutet nicht, dass alle Geber gehalten sind, identische Bedingungen festzusetzen, sondern, dass sich die von den einzelnen Gebern gestellten Bedingungen in einen gemeinsamen, organisatorisch straffen Rahmen einfügen sollten, der auf dauerhafte Ergebnisse abgestellt ist.*“ (Hervorhebung im Original [fett] und der Verfasserin [kursiv], Erklärung von Paris 2006: §16).

Ebensowenig bedeutet dies, dass nur mehr eine Modalität berücksichtigt werden soll:

„The key element that will guide this work is a country-based approach that emphasizes country ownership and government leadership, includes capacity building, recognizes diverse aid modalities (projects, sector approaches, and budget or balance of payments support), and engages civil society including the private sector.“ (Erklärung von Rom 2003: §3).

Die konkrete Umsetzung der Harmonisierungs- und Koordinationsansätze schließt somit Sektor- sowie Budgethilfe ein (Erklärung von Rom 2003: §3). Zudem soll der verstärkte Einsatz programmorientierter EZ-Modalitäten auf Länderebene gemeinsame Vorkehrungen für Planung, Finanzierung (z.B. Gemeinschaftsfinanzierungen), Auszahlung, Monitoring, Evaluierung und Berichterstattung erleichtern (ebd.: § 32). Dafür wurde eigens ein Indikator festge-

legt. Ziel war es in der Erklärung von Paris, bis 2010 66% der ODA-Leistungen im Rahmen programmorientierter Ansätze bereitzustellen (Erklärung von Paris 2006: Indikator 9).

Die entscheidende Frage ist, wo harmonisiert wird, da jede Institution ein eigenes Mandat hat sowie eigene Richtlinien, die nicht von Grund auf völlig verändert werden können. Darauf hat bereits die Erklärung von Rom hingewiesen:

„We acknowledge that while our historical origins, institutional mandates, governance structures, and authorizing environments vary, in many instances we can simplify and harmonize our requirements and reduce their associated costs, while improving fiduciary oversight and public accountability and enhancing the focus on concrete development results.“ (Erklärung von Rom 2003: §4).

Neben der Koordinierungsrolle der Partnerländer werden die Geber dazu angehalten, sich untereinander zu koordinieren, indem sie ihre eigenen komparativen Vorteile auf Landes- oder Sektorebene nutzen und gegebenenfalls Befugnisse für die Durchführung von Programmen, Aktivitäten und Aufgaben an federführende Geber übertragen (Erklärung von Paris 2006: §35). Globale Programme und Initiativen sollen ebenso in die breiter angelegten Entwicklungsstrategien der Partnerländer, unter anderen in besonders wichtigen Bereichen wie HIV/AIDS, integriert werden (ebd.: §4v). Die unter anderem in den nationalen Entwicklungsstrategien festgelegten Prioritäten, Systeme und Verfahren der Partnerländer sollen dabei als Referenzpunkt für die Ausrichtung der EZA-Maßnahmen dienen (ebd.: §3, I-II).

4.1.2.2.1 Fragile Staaten

Bei fragilen Staaten sehen die Prioritäten anders aus, da durch Korruption und andere Probleme andere Voraussetzungen herrschen, die andere Maßnahmen erfordern (ebd.: §37). Korruption und Mangel an Transparenz halten die Geber davon ab, sich auf die Systeme der Partnerländer zu verlassen (Erklärung von Paris 2006: §4, xi). Die Partnerländer, die als fragile Staaten eingestuft werden¹⁰, verpflichten sich durch die Erklärung von Paris, Fortschritte beim Aufbau von Institutionen und bei der Schaffung von Governance-Strukturen zu erzielen, sowie Sicherheit, Schutz und gerechten Zugang der Bevölkerung zu sozialer Grundver-

¹⁰ Es wird jedoch nicht weiter spezifiziert, wie ein fragiler Staat definiert ist bzw. nach welchen Kriterien solche Staaten identifiziert werden sollen.

sorgung zu gewährleisten (ebd.: §36). Zudem sollen Partnerländer einfache Planungsinstrumente im Dialog mit Geber entwickeln, wenn keine nationalen Entwicklungsstrategien existieren. Bei fragilen Staaten müssen die Geber ihre Aktivitäten untereinander harmonisieren, wobei das Hauptaugenmerk auf Prioritäten gelegt werden soll. Falls vorhanden und irgend möglich, sollen sich die Geber an nationale Entwicklungsstrategien halten. Ansonsten sollen Geber „maximalen“ Gebrauch von anderen Systemen machen (die allerdings nicht weiter spezifiziert sind), jedoch mit der Einschränkung, Aktivitäten zu vermeiden, die sich nachteilig auf den Aufbau nationaler Institutionen auswirkt. Beispiele dafür wären die Umgehung nationaler Haushaltsverfahren oder eine zu hohe Entlohnung von Ortskräften (ebd.: §39). Wenn es nicht möglich ist, die Systeme und Verfahren der Partnerländer zu nutzen, müssen zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen und –maßnahmen getroffen werden, die die Systeme der Länder stärken anstatt zu schwächen (Indikator 5). Außerdem sei Abstand zu nehmen von speziellen Strukturen für das Routinemanagement¹¹ (ebd.: §21).

4.1.2.3 Gegenstände von Harmonisierung und Koordination

Harmonisierung wird in der Erklärung von Paris meist mit der Vereinheitlichung von Standards in unterschiedlichen Bereichen gleichgesetzt, wozu es eines bestimmten Koordinationsaufwands bedarf. Eine erste Unterscheidung läßt sich bezüglich der Gegenstandsbereiche Standards/Referenzrahmen und Personal ausmachen. Auf die fragilen Staaten trifft diese Aufschlüsselung der Gegenstandsbereiche nicht direkt zu. Bei fragilen Staaten müssen Geber sich eher untereinander koordinieren, jedoch dabei darauf achten, Ländersysteme nicht zu schwächen (Erklärung von Paris 2006: §21). Konkrete Ansatzpunkte für die Geber sind die Schaffung harmonisierter Rahmen für die Leistungsbewertung der Partnerlandssysteme, gemeinsame Vorfeldanalysen, Evaluierungen und Strategien, sowie die Koordinierung des politischen Engagements und die Einrichtung gemeinsamer Geberaußenstellen (ebd.: §39).

¹¹ Was mit Routinemanagement und speziellen Strukturen konkret gemeint ist, wird im Text nicht weiter ausgeführt.

4.1.2.3.1 Standards/Referenzrahmen

Aus den Konsenspapieren heraus sind acht unterschiedliche Gegenstandsbereiche ableitbar, in denen einheitliche Standards und Referenzrahmen geschaffen werden sollen: Geberpolitiken und –verfahren, diagnostische Prüfungen, Planung, Finanzierung, Monitoring und Evaluierung (M&E), Beschaffungssysteme, Informationsdiffusion und humanitäre Hilfe und EZA (Abbildung 10).

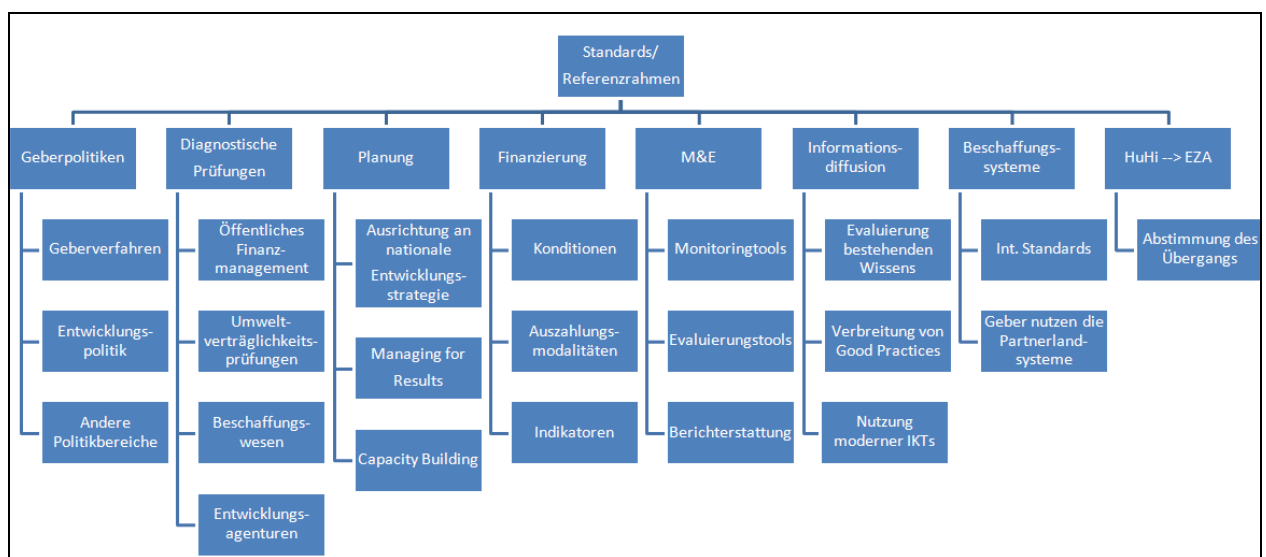


Abbildung 10: Standards/Referenzrahmen

Geberpolitiken und -verfahren

Während der Monterrey Konsensus und das Joint Marrakech Memorandum auf die Rolle von Handelspolitik sowie andere Politikbereiche als Entwicklungspolitik hinweisen, legen die Erklärung von Rom sowie die Erklärung von Paris den Schwerpunkt auf die Geberpolitiken und –verfahren in der Entwicklungspolitik. Der Monterrey Konsensus ist auch der einzige Text im Korpus, der auf Fragmentierung auf nationalem Niveau der Geber hinweist. So sollen Anstrengungen zur Koordination zwischen relevanten Ministerien und Institutionen auf nationaler Ebene gefördert werden. Ebenso sollte die Koordination in politischen Richtlinien und Programmen von internationalen Institutionen und die Kohärenz auf der operationellen sowie internationalen Ebene bestärkt werden, um die UN-Millenniumsziele zu erreichen (Monterrey Konsensus 2002: §52). Im Joint Marrakech Memorandum sowie im Monterrey Konsensus wird besonders auf Handelspolitiken sowie anderen, für Entwicklungsländer relevanten Politiken der Industrieländer verwiesen. Das Ziel ist es, solche Politiken kohärenter im

Hinblick auf Entwicklungspolitiken und –ziele zu gestalten, um die positiven Wirkungen der EZA zu fördern (Joint Marrakech Memorandum 2004: §2). Die Koordination von makroökonomischen Politiken zwischen den führenden Industriestaaten sei essentiell für eine verbesserte globale Stabilität und um die Volatilität von Devisenkursen zu reduzieren, was für das ökonomische Wachstum der Entwicklungsstaaten sowie die Vorhersehbarkeit finanzieller Flüsse zu Entwicklungsländern von großer Bedeutung sind (Monterrey Konsensus 2002: §54). Multilaterale Finanzinstitutionen, insbesondere der Internationale Währungsfonds, sollen sich koordinieren, um potenzielle Krisen auszumachen und vorzubeugen (Monterrey Konsensus 2002: §55). Dabei wird immer wieder betont, dass bei der Definierung von internationalen Standards im Finanzbereich Entwicklungsländer sowie Transitionsländer eingebunden werden müssen (Monterrey Konsensus 2002: §57, §62-63). Die Koordination innerhalb des Systems der Vereinten Nationen und anderen multilateralen Finanz-, Handels- und Entwicklungsinstitutionen soll. Eine verstärkte internationale Kooperation im Steuerbereich soll durch die Förderung nationaler Steuerbehörden und verbesserte Koordination zwischen multilateralen Organisationen und relevanten regionalen Organisation erreicht werden (Monterrey Konsensus 2002: §64). Die Rolle der regionalen Kommissionen und regionalen Entwicklungsbanken soll bestärkt werden hinsichtlich des Politikdialoges zwischen Ländern auf regionaler Ebene über makroökonomische, Finanz-, Handels- und Entwicklungsthemen (Monterrey Konsensus 2002: §64). Der Schwerpunkt liegt somit eher auf multilateraler und regionaler Ebene. In der Erklärung von Paris verschiebt sich der Fokus auf die nationale Ebene, indem die zentrale Rolle der nationalen Entwicklungsstrategien als Fundament der Harmonisierungs- und Koordinationsbestreben betont wird. Geberpolitiken und –verfahren sollen überarbeitet und vereinfacht werden, um ein verstärkt kooperatives Verhalten und eine schrittweise Ausrichtung auf Prioritäten, Systeme und Verfahren der Partnerländer zu fördern. Auf politischer Ebene müssen also allgemeine Rahmenbedingungen für die operationelle Ebene geschaffen werden (Erklärung von Paris 2006: §3v). Bezüglich der Geberverfahren sind Working Groups der DAC-OECD und multilateralen Entwicklungsbanken auf das Ergebnis gekommen, dass die Anforderungen der Geber in vielen Bereichen harmonisiert werden können. Dazu haben sie Good Practices zusammengestellt. In der Erklärung von Rom wird erklärt, dass man bereit sei diesen Good Practices zu folgen, während man weiterhin andere Good Practices identifizieren und verbreiten möchte (Erklärung von Rom 2003: §4).

Diagnostische Prüfungen

Diagnostische Prüfungen sind für Regierungen und Geber wichtig und eine zunehmend bedeutende Informationsquelle über den Zustand nationaler Systeme der Partnerländer. Die Referenzrahmen für diagnostische Prüfungen und Leistungsbewertungen im Bereich öffentliches Finanzmanagement, Beschaffungswesen, treuhänderische Sicherheiten und Umweltverträglichkeitsprüfungen von Partnerländern sollen harmonisiert werden (Erklärung von Paris 2006: §3 vi, §18, §27). Partnerländer und Geber sollen einvernehmliche Standards und Verfahren für diagnostische Prüfungen, für die Konzipierung von Reformen und von Monitoringtools verwenden. Zudem sollen Good Practices ausgetauscht werden, um damit Verfahren verbessern zu können (ebd.: §28). Die Durchführung diagnostischer Prüfungen unterliegt den Partnerländern. Mit den diagnostischen Prüfungen soll eine verlässliche Bewertung der Systeme der Partnerländer gestattet werden. Des Weiteren soll damit eine Informationsgrundlage geschaffen werden, anhand derer gegebenenfalls seitens der Partnerländer notwendige Reformen eingeleitet werden können (Erklärung von Paris 2006: §20).

Die Erklärung von Paris konstatiert, dass Geber erhebliche Harmonisierungsfortschritte im Hinblick auf Umweltverträglichkeitsprüfungen erzielt haben. Genauere Ausführungen über die konkreten Fortschritte werden mit dieser Aussage jedoch nicht mitgeliefert (Erklärung von Paris 2006: §40). Jedoch wird betont, dass bei Prüfungen auf Umweltverträglichkeit verstärkt gemeinsame systematische Verfahren angewendet werden sollen und gemeinsame Ansätze für die zur Förderung fachlicher Kapazitäten entwickelt werden müssen (ebd.: §41). Solche Harmonisierungsbestrebungen sind auch bei anderen Querschnittmaterien erforderlich, wie beispielsweise bei der Gleichberechtigung der Geschlechter, Menschenrechte, oder aber bei von Sonderfonds finanzierten Bereichen (ebd.: §42). Neben den Partnerlandsystemen soll ein verstärktes Augenmerk auf die Leistungsüberprüfung von Entwicklungsagenturen gelegt werden. Internationale Standards für diagnostische Prüfungen über die Effektivität und Effizienz der Entwicklungsagenturen existieren nicht, jedoch möchten Shareholder sowie Steuerzahler sicherstellen, dass die Agenturen ihre eigenen Standards und Normen erfüllen. Aus diesem Grund muß die internationale Entwicklungsgemeinschaft die Definierung solcher Standards einvernehmlich festlegen, entsprechende Prüfungen durchführen und die Resultate öffentlich zugänglich machen (Joint Marrakech Memorandum 2004: Annex 2, §3).

Redundanzen bei der Durchführung von Feldmissionen und diagnostischen Prüfungen sollen verringert werden. Dazu sieht Indikator Nr. 10 vor, dass 40% der geberseitigen Feldmissionen und 66% der Länderanalysen gemeinsam durchgeführt werden (Erklärung von Paris 2006: Indikator 10). Dabei ist jedoch nicht ganz klar, ob mit „gemeinsam“ Geber untereinander oder Geber und Partnerländer zusammen gemeint sind. Die Strategie dabei ist die Förderung gemeinsamer Schulungen, um den Erfahrungsaustausch zu unterstützen und praxisbezogene Arbeitsgemeinschaften aufzubauen (Erklärung von Paris 2006: §32).

Planung

Globale und regionale Programme sollen verstärkt mit harmonisierten Ansätzen arbeiten und sich in die nationalen Entwicklungsstrategien integrieren (Erklärung von Rom 2003: §5; Erklärung von Paris 2006: §3). Im Joint Marrakech Memorandum wird der Fokus auf „Managing for Development Results“ gelegt. Um einen gemeinsamen Referenzrahmen für die nach Resultaten ausgerichtete Planung zu schaffen, wird auf das Dokument „Promoting a Harmonized Approach to Managing for Results: Core Principles for Development Agencies“ verwiesen (Joint Marrakech Memorandum 2004: Annex 2, §2). Das mittelfristige Ziel war, dass so viele Entwicklungsagenturen wie möglich diesen im Dokument beschriebenen Prinzipien zustimmend annehmen (Joint Marrakech Memorandum 2004: Annex 2, §2).

Die Unterstützung seitens der Geber für den Kapazitätsaufbau der Partnerländer soll harmonisiert werden. Bei geleisteter Unterstützung (Analysen, Finanzhilfen) sollen sich Geber an die Ziele und Strategien der Partnerländer zu orientieren. Indikator 4 gibt vor, dass 50% der Leistungen für technische Zusammenarbeit bis 2010 im Rahmen koordinierter Programme, die sich an den nationalen Entwicklungsstrategien orientieren, abgewickelt werden (Erklärung von Paris 2006: §24, Indikator 4). Neben Koordinierung beim Kapazitätenaufbau sollen Geber insgesamt parallele Durchführungsstrukturen von Projekten und Programmen vermeiden. Die Zielvorgabe für 2010 ist eine Zwei-Drittel-Reduktion der Zahl paralleler Durchführungen von Programmen und Projekten pro Land (Erklärung von Paris 2006: Indikator 6).

Finanzierung

Die Finanzierung von Entwicklung soll an ein einheitliches Spektrum von Bedingungen und/oder einen überschaubaren Komplex von Indikatoren geknüpft werden, die wiederum von der nationalen Entwicklungsstrategie abgeleitet werden. Weiterhin wird spezifiziert, dass

Geber nicht unbedingt identische Bedingungen festsetzen müssen, sondern diese in einen gemeinsamen, „organisatorisch straffen“ Rahmen eingliedern sollen (Erklärung von Paris 2006: §16). Geber und Partnerländer sollen zusammen Good Practices über Konditionalitäten erfassen und dokumentieren. Dabei sollen Partnerländer wie Geber offen sein für Anregungen aus der Zivilgesellschaft. Ziel ist es, Konditionalitäten zu harmonisieren und somit durchschaubarer zu machen (Accra Agenda for Action 2008: §25c). Wenn übereinstimmend mit dem Mandat des Gebers und entsprechende politische und treuhändische Einrichtungen bestehen, wird die Budget-, Sektor- oder Zahlungsbilanzhilfe begrüßt. Dabei sollen Good Practice-Standards wie beispielsweise die Ausrichtung nach nationalen Budgetkreisläufen angewendet werden (Erklärung von Rom 2003: §5).

Monitoring und Evaluierung

Monitoring-, Evaluierungs- und Berichtauflagen der Geber sollen harmonisiert werden. Gemeinsame Modalitäten sollen so weit als möglich mit Partnerländern abgestimmt werden (Erklärung von Paris 2006: §45):

„A global partnership is also essential to **reduce the burden on countries of multiple, agency-driven reporting requirements and monitoring and evaluation systems**. We encourage all agencies to join in this partnership to harmonize results reporting through country-led processes.“ (Joint Marrakech Memorandum 2004: §4).

Ebenso sollen die Auflagen für Berichte über erzielte Resultate harmonisiert werden, indem einheitliche Rahmenbedingungen geschaffen werden (Joint Marrakech Memorandum 2004: §5). Um Monitoring- und insbesondere Evaluierungstätigkeiten durchzuführen, bedarf es verlässlicher Informationsquellen. Konkret werden nationale Statistiksysteme in den Fokus gerückt:

„Increase agencies‘ commitment to coordinate statistical activities at the global level and harmonize technical and financial support to strengthen countries‘ statistical capacity.“ (Joint Marrakech Memorandum 2004: §6).

Das mittelfristige Ziel ist es, dass nationale Statistiksysteme den Monitoring- und Evaluierungsanforderungen der PRSPs, MDGs und anderen nationalen Entwicklungsprogrammen genügen. Zu diesem Zweck soll die internationale Kooperation verbessert werden (Joint Marrakech Memorandum 2004: §6).

Informationsdiffusion

Ein positives Nebenprodukt der verstärkten Harmonisierungsanstrengungen sei die erhöhte Informationsdiffusion sowie ein besseres Verständnis für die Unterschiede und Gemeinsamkeiten operationeller Politiken, Prozeduren und Praktiken. Dies soll in Zukunft vertieft werden. Eine gemeinsame Evaluierung soll helfen, neue oder geänderte Politiken auf Harmonisierung mit jener anderer Partnerländer oder Geberinstitutionen zu prüfen (Erklärung von Rom 2003: §6). Die Erklärung von Rom greift auch das Potential moderner Informations- und Kommunikationstechnologien auf. Geprüft werden soll, wie diese Technologien Harmonisierung und Koordination erleichtern können. Einige erfolgreiche Beispiele existieren bereits, so wie etwa das Development Gateway und die „Country Analytic Work“-Website (Erklärung von Rom 2003: §8). In Marrakesch wird darauf hingewiesen, dass bi- und multilaterale Institutionen gerade mit ihrer regionalen und globalen Reichweite besser ihre Lessons Learnt bezüglich der unterschiedlichen Länderkontexten verbreiten sollen (Joint Marrakech Memorandum 2004: §3). Zwar existieren viele positive Beispiele für Best Practices, diese werden jedoch oft nicht kommuniziert in der Entwicklungsgemeinschaft. Als eine der Maßnahmen dagegen wird im Bereich „Managing for Development Results“ die Verfassung eines internationalen „Sourcebook“ zusammenzustellen (Joint Marrakech Memorandum 2004: Annex 2, §8). Verschiedene Informationsquellen wie nationale Statistiksysteme, Budgetierung, Planung, Monitoring und ländergeführte Evaluierungen von Politikreformen sollen miteinander koordiniert und verbunden werden. Die Geber sollen dabei ihr Monitoring an den Länderinformationssystemen ausrichten und in diese investieren und unterstützen (Accra Agenda for Action 2008: §23b).

Beschaffungssysteme

Die öffentliche Auftragsvergabe und Umsetzung sollen Partnerländer selbst in die Hand nehmen (Erklärung von Paris 2006: §29). Die Pflicht der Geber besteht darin, die Beschaffungssysteme der Partnerländer nutzen, unter der Voraussetzung, dass dabei einvernehmlich festgelegte Standards und Verfahren angewendet werden. Indikator 5 widmet sich der Nutzung der Ländersysteme für öffentliches Finanzmanagement und Beschaffung. Ziel bis 2010 ist es, dass alle Geber die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerländer nutzen und eine Reduzierung des Prozentsatzes der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen von Gebern, die nicht die öffentlichen Finanzmanagementsysteme der Partnerlän-

der nutzen, um den Faktor zwei Drittel (Erklärung von Paris 2006: Indikator 5a). Alle Geber sollen zudem bis 2010 die Beschaffungssysteme der Partnerländer für öffentliche Beschaffungen nutzen. Der Prozentsatz der für den Staatssektor bestimmten ODA-Leistungen von Gebern, die nicht die öffentlichen Beschaffungssysteme der Partnerländer nutzen, sollen um zwei Drittel reduziert werden (Erklärung von Paris 2006: Indikator 5b). In der Accra Agenda for Action wird festgestellt, dass Geber oft immer noch nicht die Beschaffungssysteme der Partnerländer nutzen, selbst wenn diese einer guten Qualität entsprechen (Accra Agenda for Action 2008: §15). Als Gegenmaßnahme wird beschlossen, dass Geber die Ländersysteme als erste Option wählen für ihre Hilfsprogramme (Accra Agenda for Action 2008: §15a). Zudem sollen mehr Anreize auf Personalebene geschaffen werden:

„Donors will immediately start working on and sharing transparent plans for undertaking their Paris commitments on using country systems in all forms of development assistance; provide staff guidance on how these systems can be used; and ensure that internal incentives encourage their use. They will finalise these plans as a matter of urgency.” (Accra Agenda for Action 2008: §15d).

Humanitäre Hilfe und EZA

Der Übergang von humanitärer Hilfe zur EZA wird in einem eigenen Paragraphen thematisiert. Die weltweite humanitäre Hilfe und Leistungen öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (im Rahmen der nationalen Entwicklungsstrategien) müssen in Katastrophensituationen harmonisiert werden, was in diesem Fall eine Abstimmung dieser beiden jeweils anders gearbeteten Programmen bedeutet (Erklärung von Paris 2006: §7).

4.1.2.3.2 Personalebene

Für das Personal der öffentlichen EZA-Institutionen sollen Anreize zur Koordination und Harmonisierung geschaffen werden. Zudem sollen Geberaußenstellen mehr Kompetenzen erhalten (Abbildung 11).

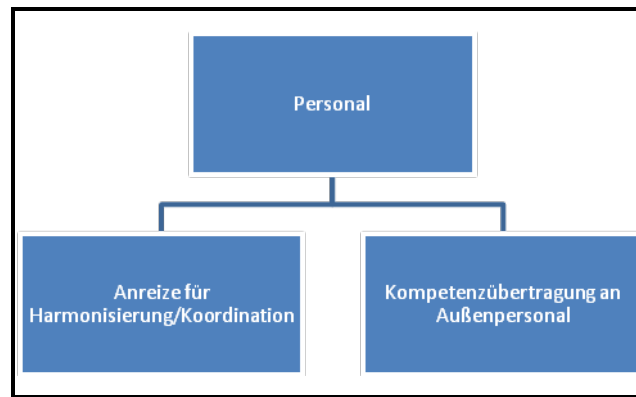


Abbildung 11: Gegenstandsbereich Personal

Auf Personalebene sieht die Erklärung von Paris die Reformierung bestehender Verfahrensweisen vor. Für Führungskräfte und Personal sollen bei Einstellung, Leistungsbewertung und Schulung, beispielsweise durch Weitergabe von Good Practices, stärkere Anreize geschaffen werden, bei ihrer Arbeit auf Harmonisierung, Partnerausrichtung und Ergebnisorientierung zu achten. Diese Maßnahme betrifft Geber wie auch Partnerländer (Erklärung von Rom 2003: §5; Erklärung von Paris 2006: §36; Accra Agenda for Action 2008: §23d). Ein Problem wird in der unzureichenden Übertragung von Zuständigkeiten an das Außenpersonal der Geberländer und mangelnde Anreize für effektive Entwicklungspartnerschaften zwischen Gebern und Partnerländer gesehen, wobei „unzureichende Übertragung“ sowie deren Auswirkungen nicht weiter definiert sind (Pariser Erklärung 2005: §4ix; Accra Agenda for Action 2008: §23d).

Delegierte Kooperationen auf Landesebene sollen intensiviert werden sowie die Flexibilität des ortsansässigen Personals, Länderprogramme und Projekte effizienter und effektiver zu gestalten und zu implementieren (Erklärung von Rom 2003: §5). Gleichzeitig sollen auf allen Organisationsebenen Anreize und Bewusstsein beim Personal geschaffen werden, Harmonisierung als gewinnbringend zu betrachten und in ihre Arbeit zu integrieren (Erklärung von Rom 2003: §5).

4.2 Zivilgesellschaft

4.2.1 Makroanalyse

Der Siem Reap Konsens besteht aus mehreren Sektionen. In der ersten Sektion wird einleitend das Selbstverständnis von CSOs skizziert sowie ein kurzer Abriss über die Entstehung des Konsens. Des Weiteren wird das eigene Entwicklungsverständnis kurz erläutert (Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011: 2-3). In der zweiten Sektion werden die Istanbul Principles aufgeführt, die im Unterschied zur reinen Istanbul Erklärung von 2010 eine erweiterte Präambel sowie für jeden Paragraphen unter dem Titel „Guidance“ einige Punkte zur Umsetzung enthält (ebd.: 4-14). „Strengthening Mechanisms for CSO Accountability“ bildet den dritten Abschnitt und behandelt die Rechenschaftspflicht und Transparenz von CSOs (ebd.: 14-17). „Section IV: Critical Conditions for Enabling CSO Development Effectiveness – Government Policies and Practices“ listet Voraussetzungen und Forderungen an Regierungen sowie Geber auf, die für die Umsetzung der CSO Development Effectiveness notwendig sind (ebd.: 17-21). In der abschließenden fünften Sektion wird ein Ausblick auf die nächste relevante Veranstaltung, nämlich das Vierte High Level Forum im November 2011 in Busan, gegeben (ebd.: 17-22). In den drei Annexen befinden sich die Istanbul Principles, eine Auflistung der verschiedenen Rollen von CSOs für Entwicklung sowie ausgewählte Schlüsselbotschaften der Arbeitsgruppe über „CSO Development Effectiveness and Enabling Environment“ (ebd.: 23-26).

Tabelle 7: Siem Reap Consensus - Textstruktur

Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness	
Titelzusatz des Dokuments:	Agreed by the Second Global Assembly, Open Forum for CSO Development Effectiveness, Siem Reap, Camdodia, June 28-30, 2011
Datum:	June 28-30, 2011
Konsens von wem:	“Agreed by the Second Global Assembly, Open Forum for CSO Development Effectiveness [...]” (Titelzusatz)
Verweise auf andere relevante Konsenspapiere:	MDGs (§3) Erklärung von Rom (§5) Erklärung von Paris (§5) Financing for Development Follow-up Meeting in Doha (§4)
Section I: Introduction	

S. 2-3	
Untertitel I:	A commitment to strengthen civil society development effectiveness...
Seite(n)	2-3
Untertitel II:	An understanding of development informs development effectiveness...
Seite(n)	3
Section II: The Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness	
S. 4-14	
Untertitel I:	A preamble...
Seite(n)	4-5
	Infokasten "What are Principles for CSO Development Effectiveness?", S. 4
Untertitel II:	The Istanbul Principles: Guidance for CSO development practice...
Seite(n)	5-14
	Unterpunkte von "The Istanbul Principles: Guidance for CSO development practice..."
	1. Respect and promote human rights and social justice, S. 5-6
	2. Embody gender equality and equity while promoting women and girl's rights, S. 6-7
	3. Focus on people's empowerment, democratic ownership and participation, S. 7-8
	4. Promote Environmental Sustainability, S. 8-9
	5. Practice transparency and accountability, S. 9-10
	6. Pursue equitable partnerships and solidarity, S. 10-11
	7. Create and share knowledge and commit to mutual learning, S. 12
	8. Commit to realizing positive sustainable change, S. 13-14
Section III: Strengthening Mechanisms for CSO Accountability	
S. 14-17	
Untertitel I:	CSO mandates are the basis for their responsibility to be fully accountable ...
Seite(n)	14-15
	Infokasten "Examples of CSO Initiatives in Accountability and Transparency", S. 15
Untertitel II:	Recognizing challenges for accountability mechanisms ...
Seite(n)	15-16
Untertitel III:	Strengthening CSO accountability mechanisms ...
Seite(n)	16-17
Section IV: Critical Conditions for Enabling CSO Development Effectiveness: Government Policies and Practices	
S. 17-21	
Untertitel I:	Preamble
Seite(n)	17
	Infobox "An "enabling environment" and "enabling standards"", S. 17
Untertitel II:	Give priority to implementing an enabling environment for CSO development effectiveness ...
Seite(n)	18
Untertitel III:	Principles on aid effectiveness...
Seite(n)	18-19
Untertitel IV:	An enabling environment for CSO development effectiveness
Seite(n)	19-21
Untertitel V:	Making progress in standards that shape the CSO enabling environment ...
Seite(n)	21

Section V: Ways Forward S. 22	
Anhang	
Annex One:	Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness
Annex Two:	CSO Roles in Development
Annex Three:	Selected Key Messages, Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment

4.2.2 Mikroanalyse

4.2.2.1 Relevanz von Harmonisierung und Koordination

Die Kapitelstruktur des Konsensus liefert bereits Hinweise darauf, dass Harmonisierung und Koordination in der Zivilgesellschaft nicht denselben zentralen Platz im eigenen Wirksamkeitsdiskurs einnimmt wie im internationalen entwicklungspolitischen Diskurs. Während Harmonisierung von der Zivilgesellschaft kategorisch ausgeschlossen wird, scheint die Koordination unter bestimmten Voraussetzungen als sinnvoll erachtet zu werden. In diesem Kapitel zur Relevanz wird in erster Linie beleuchtet, warum CSOs weniger Relevanz in der Harmonisierung sehen, jedoch der Koordination mehr abgewinnen können. Abbildung 12 fasst diese Argumentationsstrukturen zusammen. Die Grafik zur Koordination beinhaltet über die Dimension der Relevanz hinaus noch weitere Punkte, die eher der Strategie bzw. Umsetzung zugeordnet werden können, da sie im Grunde genommen gewisse Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Koordination definieren. Diese Aspekte werden im nächsten Kapitel eingehender behandelt.

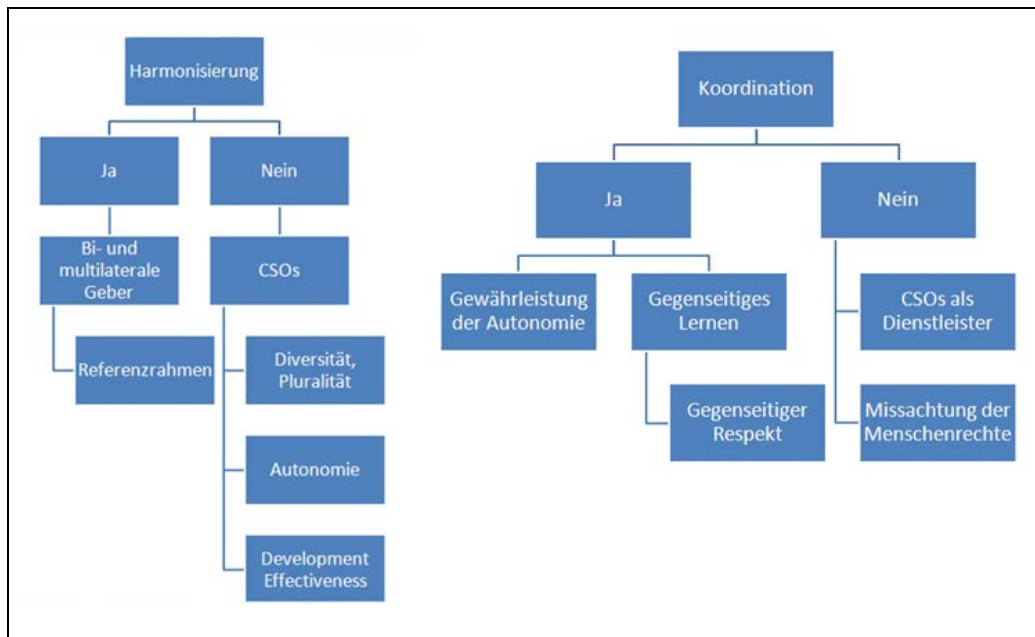


Abbildung 12: Argumentationsstruktur der Zivilgesellschaft bzgl. Harmonisierung und Koordination

CSOs begrüßen prinzipiell die Harmonisierungsanstrengungen der bilateralen und multilateralen Gebergemeinschaft insbesondere hinsichtlich der Schaffung eines widerspruchsfreien Referenzrahmens für die Arbeit der CSOs (ebd.: 20f). Harmonisierung kommt aber für CSOs selbst nicht in Frage. Zivilgesellschaftliche Organisationen nehmen grundsätzlich sehr unterschiedliche Rollen in der Entwicklungsgemeinschaft ein, wobei die Rolle als Geber dabei nur eine unter vielen anderen sei (ebd.: 4). Wenn CSOs als Geber fungieren, müssen sie jedoch ebenso wie bi- und multilaterale Geber ihre Vorgaben harmonisieren und sich an den Partnerorganisationen ausrichten (ebd.: 11, §6c; ebd.: 20f). Die Abneigung gegenüber den Harmonisierungsbestrebungen lässt sich einerseits auf das Selbstverständnis der CSOs als vielfältig und pluralistisch ableiten, andererseits auf ihren Anspruch, autonom zu bleiben und selbst über ihre Entwicklungsleistungen bestimmen zu können (ebd.: §4). In diesem Sinne stellt Harmonisierung eine Bedrohung für die Existenz dieser Pluralität und Autonomie dar. Diversität müsse nicht als Hemmnis gesehen werden, sondern könne Innovation in der Entwicklungspraxis fördern:

“CSOs are social expressions of diversity and innovation in development practice. They bring a rich array of organizational values, objectives, and means for popular engagement, as well as sector knowledge, structures, interests and resources.” (ebd.: 4)

Entgegen der Erklärung von Paris wird im Siem Reap Consensus nicht von Aid Effectiveness, sondern von Development Effectiveness gesprochen. Demnach richten sich die Wirk-

samkeitsbemühungen der CSOs auf ihre Auswirkungen (*impact*) ihrer Handlungen auf Entwicklung und nicht auf den Grad der Zielerreichung. Effektivität wird dabei folgendermaßen definiert:

“CSO development effectiveness speaks to the impact of CSO actions for development. These actions for development **will be effective if they bring about sustainable change that addresses the causes, as well as the symptoms, of poverty, inequality and marginalization.** For CSOs, development effectiveness is linked to multi-faceted human and social development processes directly involving and empowering people living in poverty and discriminated and marginalized populations.” (ebd.: 3)

Die CSOs nehmen ausdrücklich kein einzelnes Entwicklungsmodell an, sondern legen den Schwerpunkt auf die Stärkung und Unterstützung von Menschen und deren Organisationen, um eigene Entscheidungen über ihre eigene Entwicklung zu treffen. Daher wollen CSOs für verschiedene Entwicklungsalternativen offen sein, die mehr und mehr von Menschenrechtsansätzen, ökologischer Nachhaltigkeit und indigenen Vorstellungen über das „gute“ Leben bestimmt werden (ebd.: 3)

CSOs verstehen sich als autonom vom Staat. Eine der vielen Funktionen von CSOs ist die als „watchdogs“ (ebd.: 20f), wobei sie die Interessen marginalisierter Gruppen oft gerade gegen den Staat durchzusetzen versuchen. Die Abgrenzung von CSOs erfolgt nicht nur gegenüber des „formalen“ Staats in Sinne von Regierung oder Verwaltung, sondern ebenso von politischen Parteien und sogar sozialen Bewegungen, mit der Begründung, nicht nach formaler staatspolitischer Macht zu streben:

“But unlike political parties, peoples’ organizations, and social movements, which may aspire to influence development by obtaining formal state political power, CSOs are, for the most part, autonomous non-partisan political actors in the social realm, representing their own point of view. But, in some countries, such as the Philippines, CSOs may also play direct roles within the parliamentary system.” (ebd.: 4).

Die Unabhängigkeit vom Staat beeinflusst das Selbstverständnis der CSOs und daher auch die Positionierung bezüglich Harmonisierung und Koordination beträchtlich. Ein Ziel von CSOs sei es, in der Öffentlichkeit der Geberländer ein Bewusstsein zu schaffen über die komplexen Entwicklungsrealitäten und darüber, dass Entwicklung nicht das Diktieren von Veränderungen für die betroffene Bevölkerung ist, sondern Solidarität und Begleitung ebendieser (ebd.: 7). Eine Ausrichtung der Aktivitäten an eine nationale Entwicklungsstrategie, definiert in erster Linie durch die Regierungen der Entwicklungsländer, würde die Autonomie

der CSOs und die Funktion als Sprachrohr für unterprivilegierte Menschen untergraben. Der Referenzrahmen für die CSOs bildet somit nicht die nationale Entwicklungsstrategie, sondern Menschenrechte. Nur wenn die nationale Entwicklungsstrategie Menschenrechte einbezieht, wäre sie als weiterer Referenzrahmen für ihre Aktivitäten akzeptabel (ebd.: 4f).

Während Harmonisierung als Bedrohung für die eigene Pluralität und Autonomie wahrgenommen wird, wird Koordination grundsätzlich als etwas Positives aufgefasst. Allerdings wird Koordination mit anderen Begriffen verbunden als im entwicklungspolitischen Diskurs und deren Relevanz anders begründet. In den politischen Konsenspapieren wird Koordination mit erhöhter Effizienz und Effektivität argumentiert. Das siebente Prinzip der Istanbul Principles greift eine andere Dimension auf: Die Schaffung gegenseitigen Respekts durch gemeinsames Lernen (ebd.: 12). Indirekt kann gegenseitiger Respekt und gemeinsames Voneinander-Lernen in einer besseren Wirksamkeit münden; jedoch wird im Konsens ein solcher Bezug nicht explizit hergestellt. Daher stellt der gegenseitige Respekt kein Mittel zur Effektivitätssteigerung dar, sondern ist ein Ziel in sich.

Ein Argument für Harmonisierung und Koordination, dass sich in den politischen Konsenspapieren findet, ist die der Legitimation der ODA-Gelder gegenüber den Steuerzahlern sowie eine Erhöhung ebendieser durch eine erhöhte Effizienz und Wirksamkeit der Mittelverwendung. CSOs argumentieren ihre Legitimation anders, nämlich durch Transparenz, und nicht durch eine Erhöhung der Effizienz oder Wirksamkeit:

“Transparency, mutual and multiple accountabilities and internal democratic practices reinforce CSO values of social justice and equality. Transparency and accountability create public trust, while enhancing CSO credibility and legitimacy. [...] Transparency is an essential pre-condition for CSO accountability. Accountability is not limited to financial reporting, but should strengthen both institutional integrity and **mutual public reckoning among development actors, particularly focusing on accountability with affected populations.**” (ebd.: 9)

Transparenz spielt zwar auch eine wichtige Rolle bei der internationalen Gebergemeinschaft, jedoch wird Effizienz und Effektivität viel stärker ins Zentrum des Diskurses gerückt. Eine wichtige Frage hierbei ist, wem gegenüber Transparenz im Sinne von Rechenschaftspflicht zu leisten sei. Bei den bi- und multilateralen Gebern sind es die Bürger und Steuerzahler (Accra Agenda for Action 2008: §10), bei den CSOs wird der Fokus jedoch eher auf die direkt von den Entwicklungsleistungen betroffene Bevölkerung gerichtet, gegenüber denen die

CSOs Rechenschaftspflicht ablegen müssen (Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011: 9):

“Transparency, mutual and multiple accountabilities and internal democratic practices reinforce CSO values of social justice and equality. Transparency and accountability create public trust, while enhancing CSO credibility and legitimacy. [...] Transparency is an essential pre-condition for CSO accountability. Accountability is not limited to financial reporting, but should strengthen both institutional integrity and **mutual public reckoning among development actors, particularly focusing on accountability with affected populations.**” (ebd.: 9)

4.2.2.2 Harmonisierungs- und Koordinationsstrategie

Das Kernstück der in der Erklärung von Paris vorgestellten Harmonisierungs- und Koordinationsstrategie, die nationale Entwicklungsstrategie, wird im Siem Reap Konsensus sehr kritisch beäugt. Zwar sollen sie und daraus abgeleitete Maßnahmen berücksichtigt werden (ebd.: 9, §4c), jedoch bilden internationale Menschenrechtsstandards den obersten Referenzrahmen der CSOs. Dies schließt eine Zusammenarbeit und Koordination mit Regierungen nicht aus, vorausgesetzt die geplanten Entwicklungsergebnisse entsprechen den internationalen Menschenrechtsstandards. Diese sollen besonders den Bedingungen und Umständen von Diskriminierung, Entmachtung, Armut und Ungleichheit Priorität verleihen und diese als erstes beseitigen (ebd.: 4f):

“Affected populations are the primary stakeholders in development. [...] When CSOs collaborate in development initiatives with governments, CSOs seek avenues and outcomes for women and men to claim and exercise their rights, while protecting the autonomy and political space for peoples’ movements and organizations.” (ebd.: 7, §3)

In diesem Kontext spielen CSOs eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung und Unterstützung von Bürgern, der Verteidigung der Menschenrechte und bei der Beseitigung von Korruption bei der Verwaltung öffentlicher Gelder. CSOs sind gemäß ihrer Selbsteinschätzung ein Gradmesser der Demokratie: “As voluntary expressions of citizen action, CSOs are a measure of democratic and inclusive development.” (ebd.: 4f). Was in der Erklärung von Paris durch eine technische Ausrichtung nicht zur Sprache kommt (vgl. Erklärung von Paris 2006), machen CSOs zu ihrem Hauptthema: Sozio-ökonomische und politische Ursachen von Armut. Arme und marginalisierte Bevölkerungsgruppen haben einen ungleichen Zugang zu

Entwicklungsressourcen. Diese Disparität konnte nicht nur aufgrund fehlender Kapazitäten und finanzieller Mittel überdauern – was in den politischen Konsenspapieren überwiegend betont wird –, sondern vor allem wegen der Konzentration sozio-ökonomischer und politischer Macht sowie Barrieren für Geschlechtergleichheit und der Rechte von Minderheiten. Deshalb erfordern wirksame Entwicklungshandlungen von CSOs Entscheidungen und Positionierungen. Dazu müssen CSOs direkt mit den betroffenen Bevölkerungsgruppen zusammenarbeiten und diese dabei als Akteure ihrer eigenen Entwicklung betrachten und nicht als machtlose Opfer (Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011: 3).

Wie bereits im Kapitel zur Relevanz erörtert, begrüßen CSOs Zusammenarbeit und Koordination unter bestimmten Voraussetzungen. Harmonisierung scheint weniger erwünscht zu sein, da die Diversität von CSOs und ihren Partnerschaften als Vorteil erachtet wird. Bezüglich der Frage, wie Koordination stattfinden soll, verweisen CSOs auf grundlegende Voraussetzungen:

“Effective CSO partnerships, in all their diversity, are expressions of social solidarity. CSO partnerships will be stronger through deliberate efforts to realize *equitable and reciprocal collaboration and coordination, based on mutually-agreed goals and shared values*. In the spirit of *mutual learning*, such partnerships contribute experience, expertise and support to CSOs and local communities assisting their efforts in areas that directly affect the future of their communities.” (Hervorhebung im Original [fett], Hervorhebung der Verfasserin [kursiv], ebd.: 10, §6)

Die Grundlage bilden gleichberechtigte Positionen in einer Partnerschaft und ein Konsens bezüglich gemeinsamer Ziele und Werte. Koordination soll somit nicht von einer Instanz übernommen und dabei anderen Organisationen Handlungen diktieren, sondern in einem gemeinsamen, gleichberechtigten Dialog von allen beteiligten Akteuren erfolgen (ebd.: 11, §6). Differenzen sollen besprochen und im Dialog gelöst werden (ebd.: 11, §6b). Die CSOs wollen bei der Koordinierung von Entwicklungsleistungen ausdrücklich als vollwertige, autonome Akteure wahrgenommen und behandelt und nicht für Ziele anderer Akteure missbraucht werden:

“Sustained and broadly-shared development outcomes will be achieved through respectful collaboration and deliberate coordination with different development actors, particularly with donors and governments. But CSOs are actors in their own right, not instrumental agents for donors or governments. **The basis for coordination must be mutual respect, agreement on the distinct areas where goals and development strategies are shared and equality in setting the terms for coordination and coherence.**” (Hervorhebung der Verfasserin, ebd.: 11, §6)

Bei der Koordination unter den CSOs spielt die organisationale Autonomie jedes Akteurs ebenso eine tragende Rolle:

“Organizational autonomy is essential for equitable partnerships. Equitable partnerships result from deliberate attitudes and actions, by all partners, to counterbalance inequalities in power. These power inequalities are the consequence of unequal access to resources, structural and historical inequalities, gender inequities and women’s exclusion, and sometimes-large disparities in capacity. The role of external CSOs is to enable, rather than dictate, and to amplify, not substitute, the voices of developing country CSO actors.” (Hervorhebung der Verfasserin, ebd.: 11, §6)

Wenn CSOs als Geber fungieren, müssen sie sich an den Programmzielen, Strategien und administrativen Systemen der Partnerorganisationen ausrichten, und wo möglich, ihre eigenen Bedingungen und Vorgaben mit anderen Gebern entsprechend den Partnersystemen harmonisieren (ebd.: 11, §6c).

Koordination wird oft mit „collaboration“ ersetzt, wobei Solidarität das grundlegende Prinzip sein soll. Das Ziel ist damit Synergien zu erreichen:

„Strengthen collaboration for solidarity and to create synergies for common cause among CSOs, domestically and internationally. Utilize existing opportunities and structures, such as platforms, coalitions and networks, and encourage new forms of collaboration and inclusion of other development actors such as academics.” (Hervorhebung im Original, ebd.: 11, §6d)

“Purposeful collaborative processes for learning provide an indispensable foundation for assessing sustainable development results and impact, as well as enabling synergies among different development actors. Development learning requires effective mechanisms for self-reflection and mutual sharing of information and knowledge. Development learning includes exchanges between CSO colleagues, peers, volunteers, partners, affected populations and other counterparts.” (ebd.: 12, §7)

Für Koordination soll in erster Linie auf bereits existierende Mittel wie Netzwerke, Plattformen, Koalitionen zurückgegriffen werden. Neue Formen der Zusammenarbeit sollen andere Entwicklungsakteure wie beispielsweise Akademiker einschließen (ebd.: 11, §6d).

4.2.2.3 Gegenstände der Harmonisierung

Zusammenarbeit und Koordination einerseits ein Thema zwischen CSOs und Staaten/Gebern, andererseits auch innerhalb der CSO-Community. Die Abbildung 13 fasst die aus dem Siem Reap Consensus herausgefilterten, von CSOs als möglich erachteten Gegenstandsbereiche zusammen.

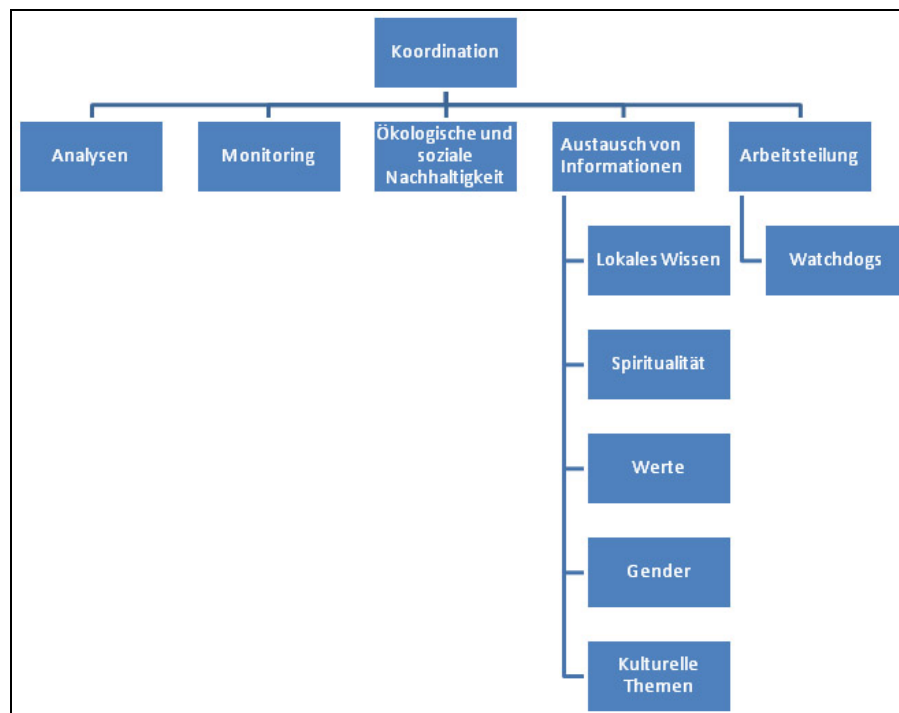


Abbildung 13: Gegenstandsbereiche Koordination (Zivilgesellschaft)

CSOs, die im Bereich Umwelt tätig sind, und CSOs die sich mit Entwicklungsinitiativen beschäftigen, zusammenarbeiten, um ökologisch und sozial nachhaltig zu intervenieren (ebd.: 9, §4b). Als konkrete Gegenstände für Koordination werden gemeinsame Analysen, die Festlegung gemeinsamer programmatischer Ziele sowie das gemeinsame Monitoring genannt (ebd.: 11, §6b).

Ein wichtiger Punkt bildet das „Information Sharing“. Durch gegenseitiges Lernen und Verstehen kann gegenseitiger Respekt aufgebaut werden, sowie wichtige Informationen für die Konzipierung von Entwicklungsaktivitäten getauscht werden. Organisationales Lernen soll jedoch über die beschränkten Prozesse des “managing for short-term results” hinausgehen und Informationen wie beispielsweise lokales Wissen, kulturelle Themen, Geschlechterbe-

ziehungen, Werte, Spiritualität und verschiedene Arbeitsweisen. Allerdings setzt, wie bereits im Kapitel zu Koordinationsstrategie erwähnt, gegenseitiges Lernen gleichberechtigte Positionen in der Partnerschaftsbeziehung voraus (ebd.: 12, §7).

Bezüglich der Arbeitsteilung haben die CSOs eine klare Vorstellung. CSOs können in ihrer Rolle als „watchdogs“ die adäquate Verwendung öffentlicher Ressourcen überwachen und den Impact auf Armut und gerechtem Wachstum maximieren. Dafür müssen öffentliche Geber und Regierungen jedoch für entsprechende Rahmenbedingungen sorgen. Regierungen müssen Good Governance-Prinzipien umsetzen, und für Transparenz und Rechenschaft bezüglich der Entwicklungsprioritäten, -strategien, -plänen und -handlungen sorgen. Geber müssen transparente und konsistente Politiken implementieren, die den Platz und die Rolle der CSOs in den strategischen Rahmen und nationalen Programmimplementierungsplänen der Geber genau definieren (ebd.: 20f).

5 Wissenschaftlicher Diskurs

Im wissenschaftlichen Diskurs scheint weitgehend ein Konsens darüber zu herrschen, dass in der EZA viel unnötige Doppelarbeit geleistet wird und die Fragmentierung sowie die vielfältigen, teilweise sich widersprechenden Anforderungen der Geber sich extrem kontraproduktiv auf die Effizienz der Entwicklungsleistungen auswirken. Ebenso scheint die Konzeption der „Entwicklung von Innen heraus“ weitgehend etabliert zu sein. Die Meinungen über Sinn und Unsinn der Koordinierungs- sowie Harmonisierungsansätze der neuen Aid Effectiveness Agenda gehen jedoch auseinander. Abgesehen von einem Artikel von Rosalind Eyben (Eyben 2007), einem Working Paper der Österreichischen Forschungsförderung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) (Six 2006) und einem Zeitungsartikel von Easterly (Easterly 2002), wird das Thema Koordination und Harmonisierung in der wissenschaftlichen Literatur eher als Unterthema der Aid Effectiveness Debatte denn als eigenständiges Thema behandelt. Selbst bei Easterly, der dem Thema Koordination im Rahmen seines Ansatzes der „Cartells of Good Intention“ viel Aufmerksamkeit schenkt, behandelt die Koordination in seinem Hauptwerk „The White Man’s Burden. Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good“ als Unterthema der Wirksamkeitsdebatte der EZA. Allerdings herrscht bezüglich einigen Fragmenten der Argumentationsstrukturen von der internationalen Entwicklungspolitik und der internationalen Zivilgesellschaft hinsichtlich Harmonisierung und Koordination eine lebhafte Diskussion. Somit wird im vorliegenden Kapitel die direkte positive und negative Kritik an Harmonisierung und Koordination mit indirekter Kritik an den Argumentationssträngen der internationalen Entwicklungspolitik und des zivilgesellschaftlichen Diskurses bezüglich Relevanz, Strategie und Gegenstände von Harmonisierung und Koordination verknüpft.

5.1 Relevanz von Harmonisierung und Koordination

Im wissenschaftlichen Diskurs lassen sich Argumente für und gegen Harmonisierung und Koordination ähnlich wie bei den Konsenspapieren um die Begriffe Effektivität und Effizienz gruppieren.

5.1.1 Effizienz

Die Geberfragmentierung und deren negativen Auswirkungen sind unbestritten (vgl. Ashoff 2010; Eyben 2007; Easterly 2002; Six 2006; Six/Langthaler/Obrovsky 2007; Messner/Scholz 2010: 90; Faust/Messner 2010: 259; Wolff 2010: 305). Meinungen, ob Harmonisierung und Koordination der richtige Weg gegen die Geberfragmentierung in der öffentlichen EZA ist, weichen allerdings voneinander ab. Eine wichtige sachliche Lücke der Pariser Erklärung sei, dass diese keine Vereinbarung zur direkten Reduzierung von Gebern enthalte (Ashoff 2010: 49). Trotz der ganzen technischen und organisatorischen Problemen bei zusätzlich steigender Anzahl von Entwicklungsakteuren und wenig Anreizen innerhalb von Agenturen zur Koordination mit anderen Akteuren, sind bisher keine organisatorischen Zusammenlegungen erfolgt. Die 40 bilateralen, 15 UN-Agenturen sowie weitere 20 globale und regionale Finanzinstitutionen – und hier sind die zivilgesellschaftlichen Akteure, die unter anderem auch als Geber fungieren, noch gar nicht erwähnt – erschweren die Entwicklungsgestaltung der Partnerländer massiv (Faust/Messner 2010: 264). Riddell geht gar davon aus, dass bis zu 200 offizielle Gebern über 35'000 verschiedenen ODA-Transaktionen tätigen. Dazu kommen über 50 große CSOs, die in den meisten Empfängerländer tätig sind (Riddell 2007: 360). De Renzio und Rogerson bringen das Problem auf den Punkt:

„The problem is that there are too many cooks in the kitchen. Since it came into existence about sixty years ago, the aid system has expanded continuously.” (de Renzio/Rogerson 2005: 1).

Damit verbunden trete ein anderes Problem auf, nämlich die Absorption lokaler Kapazitäten:

„Ergänzt man hierzu noch das Argument, dass die vergleichbar hohen Gehälter von EZ-Akteuren oftmals die besten lokalen Administrationskräfte absorbieren, dann verwundert [sic!] es nicht, dass mit zunehmender Geberfragmentierung negative Effekte auf die Qualität [sic!] staatlicher Administrationsstrukturen in den Empfängerländern einhergehen [...]“ (Faust/Messner 2010: 268)

Abgesehen von den Koordinationsproblemen zwischen bi- und multilateralen Entwicklungsakteuren, herrschen auf nationaler Ebene Kommunikations- und Koordinationsprobleme zwischen Ministerien und Behörden der Geberländer, die direkt oder indirekt Einfluß haben auf die Entwicklungspolitik und die EZA (Wolff 2010: 308). Statt die Anzahl der an der EZA beteiligten Geber direkt zu reduzieren, versuche die Parisererklärung das Problem der Geberfragmentierung indirekt durch Harmonisierung zu lösen, wozu Koordination notwendig, aber auch eine sehr schwierige Aufgabe ist angesichts der weiterhin wachsenden Zahl von Gebern

(Ashoff 2010: 49). Somit bestehe die Gefahr, dass die fragmentierte Gebergemeinschaft zu einem Dauerverhandlungssystem ohne klare Regeln und Zuständigkeiten gezwungen wird (Bethge/Steurer/Tscherner 2001: 33; Ashoff 2010: 49). Durch die in der Pariser Erklärung anvisierte Arbeitsteilung gemäß komparativer Vorteile würde theoretisch die Anzahl der in einem Land tätigen Geber allerdings ohnehin reduziert werden (Ashoff 2010: 61). Ein sinnvolles Effizienzpotential bestehe in der Harmonisierung, wenn diese als die Bemühung von Gebern um gemeinsame Programme und Prozeduren interpretiert werde. Ausgehend davon sei das Ziel, dass Empfänger nur mit einem einzigen Set von Finanzierungsagenturen kommunizieren müssten. Wenn beispielsweise Berichte nur einem Plan und einem vorher bestimmten Set an Kriterien entsprechen müssen und nicht mehr mehreren, widersprüchlichen Anforderungen, würde dies zu einer substanziellen Entlastung der Partnerländer führen (Eyben 2007: 641). Koordinations- und Harmonisierungsansätze werden im wissenschaftlichen Diskurs somit hinsichtlich Effizienzüberlegungen grundsätzlich begrüßt, vorausgesetzt, sie werden als ein Resultat organisatorisch-systemischer Defizite betrachtet und dementsprechend nur in diesen Bereichen eingesetzt. In diesem Sinne können Harmonisierung und Koordination klug eingesetzt Effizienzgewinne bringen, nicht jedoch grundlegend die Effektivität der EZA verbessern (Ashoff 2010: 31). Um die Wirksamkeit der Entwicklungsleistungen zu erhöhen, bedürfe es eines weiter gefassten Konzepts von Wirksamkeit sowie den Ursachen derer Abwesenheit, welches politische Dimensionen von Entwicklung in sich integriert (vgl. Ashoff 2010).

Neben der Frage, ob Harmonisierungs- und Koordinationsaktivitäten grundsätzlich sinnvoll wären für eine erhöhte Effizienz der Entwicklungsleistungen, wird im wissenschaftlichen Diskurs die Frage in den Raum gestellt, ob solche Ansätze in der Praxis tatsächlich umsetzbar sind und die gewünschten Resultate erbringen können. In Bangladesch beispielsweise hat sich die Regierung verstärkt um sektorspezifische und programmorientierte Maßnahmen bemüht, sowie einer Art nationale Entwicklungsstrategie durch die „Joint Country Strategy“, die von den größten Gebern vor Ort gefolgt wurde: der Weltbank, vom DFID und vom japanischen Außenministerium. Diese Maßnahmen waren jedoch so zeitaufwändig, dass eine tatsächliche Senkung der Transaktionskosten nicht realistisch erscheint (Six 2006: 15). Im Bereich der Sektorkoordination haben sogenannte Sektorrunden (Dialogplattformen) gezeigt, dass die Abstimmungsprozesse untereinander hohe Transaktionskosten mit sich zogen (Wolff 2010: 313). Die meisten verlässlichen verfügbaren Daten zur Einschätzung von Transakti-

onskosten im Rahmen der Budgethilfe weisen sogar auf eine Erhöhung anstatt einer Senkung hin (Riddell 2010: 201). Fortlaufende Koordination und Harmonisierung erhöhen den Kommunikationsaufwand massiv und verursachen dadurch erhebliche Mehrkosten, welche die Mehrkosten der Doppelarbeit gar übertreffen können. Für die Umsetzung von Harmonisierungs- und Koordinierungsmaßnahmen würden somit Kosten anfallen, die zu Beginn noch mehr Kosten verursachen als Leerläufe und Doppelarbeit. Dazu bemerkt Eyben kritisch:

„Meanwhile, the harmonisation agenda has resulted in a very large number of papers, management [sic!] tools, consultancies, training workshops, and international conferences, which **surprisingly no one seems to have identified as transaction cost**” (Hervorhebung der Verfasserin, Eyben 2007: 644)

Nach Einschätzung einiger Wissenschaftler könnten jedoch die anfangs höher anfallenden Kosten über längere Zeit wieder durch das Absenken von Transaktionskosten eingefangen werden kann (Six 2006: 15; Messner/Scholz 2010: 87). Allerdings sei bei all den möglichen Einsparungspotentialen die Unsicherheit über die tatsächliche Umsetzbarkeit sehr groß (Ashoff 2010: 59; Six 2006: 15). Dazu kommen systemische Schwierigkeiten innerhalb von Organisationen, sich auf die neuen Harmonisierungs- und Koordinationsanforderungen umzustellen (Eyben 2007: 642). Gerade bei offiziellen Gebern sind die Prozeduren und internen Politiken an nationale Vorgaben der heimischen Institutionen angepasst und nicht ohne Weiteres zu ändern:

„Donors have their own procedures and policy directions, which are often adapted from their domestic procedures. For example, donors have a mechanism through which the expenditure of public funds is made accountable to their own taxpayers. This accountability [sic!] is often the responsibility of an intermediary audit authority or reporting to a democratic [sic!] assembly. The different traditions, mechanisms and arrangements determine the way donors operate in practice and constitute a key factor in the harmonisation process. This is particularly the case with multi-donor initiatives and budget support.” (OECD 2003: 113)

Eine Senkung von Transaktionskosten allein stellt daher für Six keine hinreichende Begründung für Harmonisierung und Koordination dar (Six 2006: 15). An einem ähnlichen Strick zieht Eyben. Sie positioniert sich selbst explizit als Unterstützerin von Harmonisierung oder zumindest Koordination, jedoch unter der Bedingung, dass dies auch zur Ermächtigung der Empfänger und zur Reduktion der Rivalitäten unter Gebern führt (Eyben 2007: 641). Solange Geber die Machtgefälle in den Entwicklungsbeziehungen nicht anerkennen und dagegen angehen, kann sich Harmonisierung sogar kontraproduktiv auf lokale Initiativen für Entwicklung auswirken (Eyben 2007: 640). Einen Schritt weiter geht die Interpretation der Koordina-

tionsansätze von Gebern als Strategie für Kartellbildungen (Messner/Scholz 2010: 89). Ein besonders prominenter Vertreter dieser Ansicht ist William Easterly. Er sieht in den Koordinationsansätzen der Geber die Absicht, sogenannte „Cartells of Good Intention“ zu bilden, die unter dem Deckmäntelchen der Effizienz zum Machterhalt der großen Entwicklungsinstitutionen beitragen sollen. Easterly stellt Koordination zwischen Gebern mit der bewussten Absprache zur Ausschaltung der Konkurrenz gleich. Dies ermögliche es großen Gebern unter anderem, durch den dadurch fehlenden Wettbewerb dem Druck der Kostenreduktion zu entkommen, da sie somit die einzigen „Anbieter“ am „Entwicklungsmarkt“ wären (Easterly 2002: 19). Dieser Ansatz erscheint auf den ersten Blick radikaler als er ist, unter anderem auch deshalb, weil sich Easterly allgemein in einem polemisierenden Stil auszudrücken pflegt. Amartya Sen merkt in seiner feinsinnigen Rezension zu Easterlys „The White Men’s Burden“ kritisch an, dass Easterlys mit dem Konzept der „Cartell of Good Intentions“ in keinerlei Hinsicht folgere, dass Kooperation und Entwicklungszusammenarbeit *per se* schlecht sind und gänzlich eingestellt werden sollen. Ebenso wenig stelle das Konzept einen Aufruf zum totalen Marktliberalismus dar. Vielmehr gehe es darum, dass Industrieländer und multilaterale Organisationen nicht wie bisher in realitätsferne, bevormundende Planereien verfallen sollen. Stattdessen soll die indigene, problemlösende Kreativität, die nur spontan und kontextbezogen entstehen kann, gefördert werden (Sen 2006: o.S.). Easterly stimmt in dem Punkt mit den politischen Konsenspapieren überein, dass eine extreme Geberfragmentierung existiert, die insbesondere durch sinnlose Doppelarbeit und schlechte Abstimmung sehr kontraproduktive Auswirkungen hat. So zitiert er beispielsweise die World Bank Africa Development Indicators 2002 in Tansania, wo im selben Jahr 2,400 Berichte für die 1000 Missionen, die die Geber jährlich ins Land schickten, verfasst werden mussten. Dabei folgert er, dass Doppelarbeit nicht mit Wettbewerb verwechselt werden dürfe. Wie oben bereits angesprochen, bedeutet Wettbewerb für Easterly nicht die völlige Marktliberalisierung in einem Entwicklungsland, sondern die Einführung eines marktgebundenen Wettbewerbs zwischen Entwicklungsinstitutionen (Easterly 2002: 20).

Neben den bi- und multilateralen Akteuren werden auch CSOs aus wissenschaftlicher Warte kritisch hinsichtlich ihrer Effizienz und Effektivität sowie ihrer Reaktion insbesondere auf die Pariser Erklärung beobachtet. CSOs würden berechtigte Kritik am (fehlenden) Inhalt der Aid Effectiveness Agenda äußern, jedoch wären einige Themen wie Koordination zwischen den CSOs, Rechenschaftspflicht und Wirksamkeitsüberprüfung essentiell für die so zahlreichen

und vielfältigen CSOs. Die große Mehrheit weigert sich jedoch, solche Prinzipien auf sich anzuwenden, indem sie die eigene Kompetenz und Qualität ihrer Arbeit den Harmonisierungsbestrebungen entgegenhält (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 4). Problematisch ist dabei die Tatsache, dass CSOs – genauso wie alle anderen Organisationen – Rechenschaftspflicht gegenüber den betroffenen „Entwicklungssubjekten“ sowie der Geber (private und offizielle) ablegen müssen. Das Bild, das von der Wirksamkeit von CSO-Aktivitäten gezeichnet wird, erscheint auf den ersten Blick sehr positiv. Einzelne CSOs und Dachverbände, aber auch „unabhängige“ Institutionen wie die OECD, bescheinigen, dass CSO-Projekte je nach Studie zu 60 bis 90% im Hinblick auf ihre unmittelbaren Projektziele erfolgreich waren (Riddell 2007: 269f). Dabei sei jedoch zu beachten, dass die Auswahl der Projekte für die Studien vorwiegend von den CSOs selbst getroffen wurde, was die Datengrundlage und somit auch die Ergebnisse entsprechend beeinflusst haben muß. Zudem existieren auch Studien, die keine signifikanten Auswirkungen von CSO-Projekten messen konnten. Außerdem tendieren Impact-Assessments dazu, die Empowerment-Dimension von CSOs nicht in ihren Messungen zu berücksichtigen. Dies sei jedoch eine der wichtigsten Funktionen: „[...] one of the most important things an CSO can give a local group is confidence to engage with outsiders [...]“ (Riddell 2007: 271). Kleine, von CSOs initiierte Veränderungen können für außenstehende Beobachter marginal erscheinen, jedoch eine wichtige Katalysator-Funktion zum Empowerment marginalisierter Gruppen erfüllen (Riddell 2007: 271). Dieser Aspekt ist jedoch noch viel zu wenig beforscht und außerdem schwierig zu messen (Riddell 2007: 272). Neben den Studien, die den CSOs allgemein eine gute Leistung attestieren, gibt es pikanterweise eine Reihe von anderen Studien, die Korruption bei formal als CSO agierende Organisationen aufzeigen. So hat eine Studie in Dehradun (Indien) aufgedeckt, dass 60% der als CSO eingetragenen Organisationen betrügerischen Aktivitäten nachgingen oder nur auf dem Papier existierten (Riddell 2007: 274). Neben sehr positiven und negativen Bewertungen gibt es kritische Stimmen, die auf die mangelnde Datengrundlage sowie Methodik der Studien hinweisen. Problematisch ist beispielsweise die Tatsache, dass die meisten CSOs bisher noch nicht angefangen haben, systematisch Daten zur Mittelverwendung zu sammeln, um herauszufinden, wie viel tatsächlich bei den Zielgruppen ankommt. Eine Studie von Christian Aid hat 2003 gezeigt, dass weniger als 30% der Mittel letztendlich bei den Begünstigten ankamen. Allerdings müsse dabei beachtet werden, dass CSOs sich meist auf sehr marginalisierte Bevölkerungsgruppen spezialisieren, die beispielsweise geographisch sehr isoliert leben und dadurch auch schwer erreichbar sind. Dies treibt die Unterstützungskosten natürlich signifi-

kant in die Höhe. Allerdings stellt sich die Frage, ob CSOs überhaupt in der Lage sind die „Ärmsten der Ärmsten“ erreichen können, da solche Gruppen erstens extrem schwierig zu identifizieren und es zweitens schwierig ist, Zugang zu ihnen zu finden (Riddell 2007: 279f). Aufgrund dieser unterschiedlichen Datenlage sowie der methodischen Problemen ist es bis dato nicht möglich, zuverlässige allgemeine Aussagen über die CSO-Performance zu machen (Riddell 2007: 270f). Harmonisierungsbestrebungen bergen ein Gefahrenpotential besonders für die Zukunft der westlichen CSOs. Modalitäten wie Budgethilfe rücken immer stärker ins Blickfeld. Zudem werden immer mehr Mittel für andere Aufwendungen, wie beispielsweise für die Finanzierung von Harmonisierungs- und Koordinationsaktivitäten, ausgegeben. Somit gehen auf lange Sicht die finanziellen Mittel zur Finanzierung der nördlichen CSOs signifikant zurück. Südliche CSOs werden nach Einschätzung von Six/Langthaler/Obrovsky weniger mit Einbußen rechnen müssen, da aufgrund der Dezentralisierungsbestrebungen Entscheidungen über die Projektvergabe sowie die Umsetzung von Entwicklungsstrategien in die Partnerländer selbst verlegt werden würden. Nördliche CSOs wären in diesem Zusammenhang für die Umsetzung der Entwicklungsstrategien der Partnerländer nicht mehr unmittelbar erforderlich und stellen für Geberagenturen nach Einschätzung von Six/Langthaler/Obrovsky sogar ein Potential zur Reduktion der Transaktionskosten dar (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 25).

5.1.2 Effektivität

Für die Begründung der in den politischen Konsenspapieren erklärten Relevanz von Harmonisierung und Koordination für die Wirksamkeit von Entwicklungsleistungen lassen sich im wissenschaftlichen Diskurs unterstützende sowie widerlegende Argumente und Belege finden. Diese Argumente und Belege werden für die Vergleichbarkeit mit den entwicklungspolitischen Argumentationsstrukturen in zwei Bereiche gruppiert: „Ownership durch Koordination und Harmonisierung“ und „Qualitätssteigerung durch Arbeitsteilung bzw. Komplementarität und Spezialisierung“. Innerhalb dieser beiden Bereiche werden wieder Querbezüge zu den Argumentationsstrukturen der internationalen Zivilgesellschaft hergestellt.

5.1.2.1 Ownership durch Koordination

Die Argumentation, dass die Wirksamkeit der EZA durch die neue Koordinationsrolle der Partnerländer, verknüpft mit einer Stärkung des Ownerships, erhöht werde, ist im wissenschaftlichen Diskurs stark umstritten. Besonders die Lücke zwischen Rhetorik und Realität ist bis dato noch enorm: „Durchgesetzt werden muss dieses Ownership [sic!] aber in vielen Fällen nicht mithilfe, sondern gegen den massiven Interventionismus der Geber.“ (Six 2006: 16). Riddell weist darauf hin, dass Konditionalitäten ein Indikator sind für divergierende Ansichten:

„Having to attach *any* conditions to aid is an indicator of a difference in view, and thus of potential tension between donor and recipient – for if both were in agreement about what to do, and how to use the aid, conditionality would not be so necessary.“ (Hervorhebung im Original, Riddell 2007: 236).

Neben dem Aspekt des Interventionismus der Geber stellt sich die Frage, ob eine zentrale Planung aller Entwicklungsmaßnahmen überhaupt möglich ist. Eine solche Planerei sei selbst den reichen Industrieländern mit wesentlich größeren administrativen Kapazitäten nicht gelungen – jetzt werde dies auch noch von den administrativen Kapazitäten her viel schwächer gestellten Partnerländern verlangt (Easterly 2002: 18). Die klassischen Defizite zentraler Planung, wie die extrem hohen Informationsanforderungen besonders gegenüber den realen subjektiven Bedürfnissen, die Übersimplifizierung von quantifizierbaren Zielen, das Erreichen von Zielen ohne Rücksicht auf relative Kosten und Gewinne und das fehlende Feedback von lokalem, praktischem Wissen, würden in Entwicklungsländer aufgrund der eingeschränkten Kapazitäten sogar noch drastischer ausfallen (Easterly 2002: 18f). Easterly merkt zudem berechtigterweise an, dass es höchst verwunderlich ist, dass Entwicklungsinstitutionen mit neoliberalen Wirtschaftsvorstellungen versuchen, in den Entwicklungsländern einen *per definitionem* nicht planbaren „freien“ Markt zu planen (Easterly 2006: 53f).

Easterly zufolge stellt die Koordination zwischen Gebern ein gefährliches Mittel für die Erhaltung der eigenen Macht dar, indem „Kartelle“ geformt werden (Easterly 2002: 6). Ein allbekanntes Beispiel ist die Ära der Strukturanpassungsprogramme in den 1980ern, die nebst ihrem desaströsen Konzept deshalb so entscheidend waren, weil sie von allen Gebern gleichermaßen vorausgesetzt wurden. Somit wurden von vornherein Alternativen ausgeräumt (Riddell 2007: 236). Durch Koordination werde bewusst eine Wettbewerbssituation verhindert, von der die Gefahr ausgeht, Geber in ihrer Existenz zu bedrohen. In einer Wettbewerbssitua-

tion stehen mehr Mitspieler auf dem Feld. Für die Sicherung des eigenen Fortbestands sei die Qualität der Services ausschlaggebend und nicht mehr die Tatsache, die einzigen Anbieter zu sein (Easterly 2002: 6):

“Finally competitive pressure on aid agencies is very limited, because for selfpreservation foreign aid agencies agree to coordinate their actions rather than compete, forming a “cartel of good intentions”.“
(Easterly 2002: 6)

Für diesen Ansatz lassen sich in der Organisationssoziologie unterstützende Belege finden. Viele Studien belegen, dass sich Unternehmen nach außen hin als einzigartig präsentieren müssen, um ihre Existenz zu legitimieren. Dadurch, dass sie einzigartig sind und somit Leistungen erbringen, die eine andere Organisation entweder gar nicht oder nicht in vergleichbarer Qualität anbietet, wird ihr Fortbestehen durch Einzigartigkeit legitimiert (Kühl 2009: 567). Je mehr Akteure am „Markt“ sind, desto schwieriger wird es, die eigene Einzigartigkeit unter Beweis zu stellen (Kühl 2009: 565). EZA-Akteure bringen also spezifische Eigeninteressen mit sich, die sich negativ auf die Umsetzung der in der Pariser Erklärung enthaltenen Prinzipien auswirken können. Dazu gehört nicht zuletzt der Aspekt, dass mit dem Erreichen der Entwicklungsziele die Legitimation für die Entwicklungsorganisationen zerfällt (Faust/Messner 2010: 261f):

„Denn so wird zumindest mit Blick auf Armutsbekämpfung, Friedenssicherung und Demokratieförderung [sic!] von den Durchführungsorganisationen der EZ letztlich erwartet, einen effektiven Beitrag dazu zu leisten, sich selbst entbehrlich zu machen. Schon die Beobachtung, dass es EZ-Organisationen gemeinhin schwer fällt, sich aus Partnerländern zurückzuziehen, in denen sie Strukturen aufgebaut haben, zeigt, das es schlicht naiv wäre, eine solch altruistische Erwartung an das Handeln von etablierten Organisationen zu stellen.“ (Faust/Messner 2010: 262)

Easterlys Ansatz des Kartells sowie die Belege aus der Organisationssoziologie weisen darauf hin, dass die Rolle eines Koordinators mit viel Macht verbunden sein kann. Bestes Beispiel dazu liefert die Weltbank, die in den 1980ern verstärkt als Koordinatorin verschiedener Entwicklungsinitiativen im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme tätig war. Dadurch war und ist sie im „global market of ideas“ (Nelson 1995 zitiert nach Kühl 2009: 565) bestens in der Lage, Kernthemen in der Entwicklungszusammenarbeit sowie Standards zu definieren, an denen sich andere Akteure ausrichten können oder müssen (Kühl 2009: 565; Messner/Scholze 2010: 84). Die Aufrufe zur Koordinierung bedeuten jedoch nicht, dass Kooperation ohne unterschwelligen Konkurrenzkampf existiert (Easterly 2002: 17). Consultants, Mi-

nisterien und Organisationen stehen mit ihren jeweiligen „Wesensgenossen“ im ständigen Konkurrenzkampf um knappe Mittel und um Definitionsmacht. Wissenschaftliche Akteure und Berater sind auch Teil der Organisationsstruktur, da sie von EZA-Akteuren entweder direkt entlohnt werden oder ihre Forschungstätigkeit direkt mit den Unzulänglichkeiten der EZA zu tun haben. Sie leben davon, Evaluierungen, Empfehlungen, Tätigkeitsberichte und ähnliches vorzulegen (Faust/Messner 2010: 262). Koordinierung und Kooperation würde für all diese Akteure bedeuten, dass Resultate nicht mehr genau zu den Akteuren zuordenbar sind, was aber für die eigene Profilierung bei privaten Spendern, institutionellen Geber oder der Wählerschaft essentiell ist (Faust/Messner 2010: 265). Ausgehend von diesen organisationssoziologischen Betrachtungen stellt sich die Frage, ob Koordination im Sinne der Sicherung des eigenen Fortbestands nicht gar als Bedrohung wahrgenommen wird. Sind Organisationen überhaupt zur Arbeitsteilung bereit? Das Abtreten von Kompetenzen an „besser geeignete“ Organisationen wäre dann nämlich gleichbedeutend wie das Feld quasi kampflos anderen Mitspielern zu überlassen.

Auf zivilgesellschaftlicher Ebene müssen Nord-CSOs durch den neuen Fokus auf veränderte EZA-Modalitäten wie Budgethilfe und Partnerausrichtung ihre Legitimation und ihre Aufgaben neu überdenken. Aus Sicht der Pariser Erklärung und nach Einschätzung von Six/Langthaler/Obrovsky brauchen die Nord-CSOs die Süd-CSOs dringender als umgekehrt. Intensive Zusammenarbeit und Vernetzung mit Süd-CSOs werde für die NROs zu einer existenziellen Notwendigkeit, aus der sie ihre entwicklungs- und demokratiepolitischen Funktionen neu definieren können (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 28). Besonders jene CSOs, die nicht von staatlichen Finanzierungsinstrumenten abhängig sind sondern durch private Spendengelder finanziert werden, betrachten die Agenda der Harmonisierung und Anpassung nicht als relevant für ihre Projektarbeit. Fragen der Harmonisierung sind für sie vorwiegend Herausforderungen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Allerdings können sich CSOs, die von öffentlichen Geldern abhängig sind, eine solche Abhängigkeit buchstäblich nicht leisten. Sie sind dazu gezwungen, „Innovationen“ und neue Standards, die von den Geberinstitutionen vorgeschrieben werden, zu adaptieren, um ihre Legitimität zu erhöhen und um Zugang zu den Ressourcen zu erhalten (Kühl 2009: 563; Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 25). Finanzielle Zusammenarbeit mit CSOs wird von der Ausrichtung auf die nationale Entwicklungsstrategie des Partnerlandes abhängig gemacht. CSOs sowie andere zivilgesellschaftliche Akteure müssen ihren spezifischen Beitrag zum Entwicklungsprozess nachweisen

können. Die Projekte von CSOs sind nach ihrem Selbstverständnis auf die Bedürfnisse ihrer Projektpartner zugeschnitten und nicht auf staatliche Entwicklungsstrategien, da sie vielfach mit ihren Projekten die Defizite der Politik der Partnerländer kompensieren. In diesem Sinne wäre die Anpassung an staatliche Strategien ein Widerspruch (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 25). Der springende Punkt der Kritik der Zivilgesellschaft an der Harmonisierungsa-genda ist der, dass durch den technisch anmutenden Fokus die Armutsbekämpfung entpoliti-siert werde und Machtasymmetrien und Menschenrechte ausgeklammert würden (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 9). Dieser Vorwurf erhält aus wissenschaftlicher Warte Un-terstützung. Es zeichne sich eine allgemeine Tendenz in der EZA ab, über Technisierung des entwicklungspolitischen Diskurses eine Lösung von strukturellen und letztendlich politischen Fragen zu propagieren (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 24). Der Rückzug auf rein technische Lösungen bietet keine Angriffsfläche für Kritik – somit stellt die technische Ausrichtung ge-radezu eine Immunisierungsstrategie gegen Kritik dar (Messner/Scholz 2010: 83). „Wirk-samkeit“ sei in der Art ihrer Verwendung ein Paradebeispiel für die Technisierung der EZA. Im wissenschaftlichen Diskurs gerät der Begriff „Wirksamkeit“ unter Kritik, da er im Grunde quantitative Messung bezeichnet: Effektivität misst den Grad der Zielerreichung (Faust/Neubert 2010: 19; Loewe 2010: 101; Hemmer 2010: 190, 192). Das zuvor festgesetzte Ziel wird also mit den durch spezifische Interventionen hervorgerufenen Outputs in Bezie-hung gesetzt. Ein effektives Projekt muss jedoch nicht automatisch auch ein sinnvolles sein, da die Effektivität weder die Qualität des Ziels noch die der Strategie in Betracht zieht. Auch unsinnige Projekte können in diesem Sinne wirksam sein (Faust/Messner 2010: 267; Ashoff 2010: 41). Entwicklungspolitische Wirksamkeit müsse daher immer zwei Aspekte in Betracht ziehen: Die Relevanz oder Qualität des Projektziels und den Grad der Zielerreichung. Die Relevanz des Projektziels für das übergeordnete Entwicklungsziel muss dem Kriterium des „Impacts“ entsprechen. Im Entwicklungsjargon ist mit „Impact“ die Breitenwirksamkeit eines Projekts gemeint. Möchte man die Breitenwirksamkeit eines Projekts erhöhen, wird dies „scaling up“ genannt (Ashoff 2010: 42). Bisher fehle allerdings ein internationaler Konsens über die Methoden der Impactmessung (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 8). Worüber interna-tional ein Konsens herrscht, ist bezüglich der Ziele in Form der Millennium Development Goals, die einen Teil der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen widerspiegeln (Messner/Scholz 2010: 71; Hemmer 2010: 193). Die MDGs haben den Charakter von Ober-zielen (engl. *goals*), die durch die langfristige Ausrichtung (über fünf Jahre) bestimmt sind. Projekt- oder Programmziele (engl. *objectives*) richten sich an den Oberzielen aus und gelten

für bestimmte Pläne und Zeitspannen (zwei bis fünf Jahre) (Hemmer 2010: 198). Die MDGs können als Voraussetzung der Harmonisierungsbestrebungen in der Pariser Erklärung interpretiert werden, da somit bereits eine Harmonisierungsbasis, nämlich das Zielsystem, geliefert wurde (Bethge/Steurer/Tscherner 2011: 33). Das neuartige am Zielsystem definiert durch die Vereinten Nationen sei die „neuartige Verschränkung zwischen globalen Problemlagen und nationalen Lösungsanstrengungen“ (Messner/Scholz 2010: 74). Die relativ umfassende Millenniumserklärung wurde jedoch nur teilweise in Form der MDGs operationalisiert, wobei sozialdemographische und wirtschaftliche Probleme in den Vordergrund rückten. Wichtige Bereiche der Millenniumserklärung wie Sicherheit und Frieden, globale Umweltpolitik und Menschenrechte, die also die Ursachen und Folgen von Armut behandeln, werden durch die Nicht-Operationalisierung in den Hintergrund gedrängt (Messner/Scholz 2010: 74). Dadurch werden aber eher quantitative Aspekte in den Vordergrund gerückt und politische Aspekte ausgeblendet (Loewe 2010: 101, 110f). An der Pariser Erklärung wird kritisiert, dass sie mit dem formalen Kriterium „Effektivität“ Entwicklungsprobleme mit einer technischen Ausrichtung angehe und dabei strukturelle und politische Fragen der Entwicklung ausblende (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 24). In der Methodik zeigt sich dies durch den Fokus von Indikatoren und Messinstrumenten, die sich nur auf erwünschte Resultate beziehen; die Messung unerwünschter Resultate wird ausgeblendet (Neubert 2010: 139). Ebenso lasse der technisch-administrative Ansatz des Kapazitätenaufbaus, gekoppelt an das Ownership-Prinzip, übergeordnete systemische Fragen zur globalen Machtverteilung bewusst außer Acht. Der Ansatz der Kapazitätenaufbaus stelle somit eine Übertragung von westlichen Ansätzen aus Betriebswirtschaft, Organisationsentwicklung und Management auf vollkommen andere soziokulturelle Kontexte dar (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 24). Kühl hält jedoch dagegen, dass das Konzept des Kapazitätenaufbaus als einen Sammelbegriff zu verstehen sei, unter dem verschiedene Ansätze subsummiert werden und daher auf soziokulturelle Kontexte angepasst werden könnte. Der Vorteil dieses Konzepts läge im breit angelegten Ansatz, der individuelle, organisationale und systemische Ebenen berücksichtige (Kühl 2009: 555). Lange Zeit nahm die technische Zusammenarbeit einen prominenten Platz ein in der EZA. Doppelarbeit im Bereich der technischen Zusammenarbeit war und ist ein großes Problem:

„It was not uncommon in the past, and still not unknown today, for long-term consultants [sic!], working in a ministry to discover other consultants, located even along the same corridor, funded by other donors to do work overlapping with their own.“ (Riddell 2007: 205)

Zudem habe es nachweislich Fälle gegeben, in denen Agenturen der technischen Zusammenarbeit künstlich eine Nachfrage nach ihren Dienstleistungen fabrizierten. Ein wichtiges Phänomen in Bezug auf technische Zusammenarbeit ist der Brain Drain. So haben viele Menschen, die im Zuge der technischen Zusammenarbeit aus- und weitergebildet wurden, später im Ausland und/oder im Privatsektor lukrativere Angebote angenommen. Dadurch haben nicht nur die öffentlichen Institutionen der Partnerländer, sondern auch deren Privatsektoren gut ausgebildetes Personal verloren. Der Gebergemeinschaft müsse jedoch zu Gute gehalten werden, dass viel der Kritik am Scheitern des Ansatzes der technischen Zusammenarbeit innen heraus kam. Die Weltbank beispielsweise stellt in einer Publikation fest, dass oft Wissen transferiert wurde, für das in den Partnerländern gar kein Bedarf bestanden hatte. Der Vizepräsident der Weltbank für Afrika in den frühen 1990ern sprach sogar davon, dass Geber und afrikanische Regierungen Kapazitäten schneller ab- als aufgebaut hätten (Riddell 2007: 205f).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im wissenschaftlichen Diskurs der von der internationalen Politik verwendete Automatismus der Verbindung zwischen Koordination/Harmonisierung und Ownership weitgehend widerlegt wird. Bei der Koordination und Harmonisierung kann es sich um ein „Ablenkungsmanöver“ handeln, um die Aufmerksamkeit von den tatsächlichen Hindernissen für das Ownership, nämlich Machtasymmetrien und Eigeninteressen der Geber, zu ziehen. Koordination und Harmonisierung allein sind also nicht in der Lage, zu mehr Eigentümerschaft am Entwicklungsprozess zu führen.

5.1.2.2 Qualitätssteigerung durch Arbeitsteilung und Spezialisierung

Der zweite Argumentationsstrang in den internationalen Politikkonsenspapieren ist die Verbindung von Koordination/Harmonisierung und Arbeitsteilung. Durch die daraus resultierende Spezialisierung und Komplementarität der Entwicklungsleistungen soll deren Qualität gesteigert werden. Easterly sieht Koordination nicht als ein Tool für Arbeitsteilung und Spezialisierung, sondern im Gegenteil, als Mittel um einer Spezialisierung, wie sie in einer Wettbewerbssituation gefordert wäre, zu entkommen:

“Coordination also undermines the potential gains from specialization and division of labor among aid agencies. Competition forces firms to find a niche in which their firm has an advantage over others. Firms realize these gains by motivating their own employees to specialize in narrow tasks. Countries, regions, and even city districts specialize in particular products, like Swiss watches, the carpet industry around Dalton, Georgia and the Manhattan diamond district. “(Easterly 2002: 19f)

Spezialisierung gehe einher mit der entsprechenden Nachfrage. Easterly zufolge verunmöglichen es Kartelle bestimmten Akteuren zu entscheiden, welcher Geber am geeignetsten ist. Mit dem Kartell würde auch mehr Druck auf die Partnerländer ausgeübt, da sie nur das nehmen können, was von den vereinten Gebern angeboten wird. Das Kartell schließe letztendlich auch die lokalen Behörden ein, was es den „Kunden“ nicht leicht mache, Entwicklungsdienstleistungen in Anspruch zu nehmen (Easterly 2002: 19). Wie bereits erwähnt, scheint die Vorstellung, dass Geber im Rahmen der Arbeitsteilung Kompetenzen an andere Geber abtreten und ihnen somit quasi das Feld freimachen, aus organisationssoziologischer Sicht relativ abwegig. Die Umsetzung erscheint sehr schwierig, weil Industrieländer in der Regel daran interessiert sind, einen Fuß in möglichst vielen Ländern zu haben, um eine flächendeckende entwicklungs- und außenpolitische Präsenz zu zeigen (Messner/Scholz 2010: 90; Faust/Messner 2010: 263, 265). Ebenso sind implementierende Organisationen an der Präsenz in möglichst vielen Ländern interessiert, um den eigenen Aktionsradius nicht einzuschränken, und Consultants, weil somit mehr Nachfrage nach ihren Dienstleistungen generiert wird (Messner/Scholz 2010: 90; Faust/Messner 2010: 266). Auf operationeller Ebene werden der Spezialisierung einige Steine in den Weg gelegt. So würden Entwicklungsorganisationen mittels Jobrotationen in verschiedene Regionen und Länder ihr Personal gezielt davon abhalten, sich zu spezialisieren. Wissen über lokale Geschichte, Politik und Sprachen seien daher sehr rar in den Länderbüros der Entwicklungsorganisationen (Easterly 2002: 20).

Ein Ansatz, der jenem der Harmonisierung Paroli bietet, ist der des Wettbewerbs der Ideen. Der Wettbewerb soll Innovation und an lokale Kontexte angepasste Entwicklungsstrategien fördern (Messner/Scholz 2010: 83; 91). Speziell CSOs haben nachweislich Innovation im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit gefördert. Selbst wenn sie nicht etwas gänzlich neu erfunden haben, so haben sie jedoch bestehende Methoden und Ansätze teilweise sogar äußerst erfolgreich an lokale Kontexte angepasst. Ein wichtiger Indikator für den Erfolg von CSO-Projekten sei die entsprechende Nachfrage. Viele Studien zeigen, dass wenn für Zielgruppen die Wahlmöglichkeit bestand, diese beispielsweise bei Spitälern und Schulen lieber

CSO-Einrichtungen in Anspruch nehmen als an staatliche Einrichtungen (Riddell 2007: 277f). Easterly unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen „Planern“ und „Suchern“: Die Sucher finden im freien Markt innovative Lösungen, die auf die Nachfrage zugeschnitten sind. Planer hingegen sind unflexibel und nicht innovativ, da sie von vornherein versuchen alles zu planen somit die eigentliche Nachfrage verfehlen. Problematisch sei dabei, dass die Armen weder über das Geld noch den politischen Einfluss verfügen, um solche Sucher für das Auffinden von Lösungen für ihre Probleme zu motivieren (Easterly 2006: 5, 12, 13, 145). Der größte Vorteil eines marktorientierten Ansatzes liege im direkten Feedback von und der direkten Rechenschaftspflicht gegenüber den Zielgruppen (Easterly 2006: 13; Faust/Messner 2010: 263). Bürokraten müssen nicht automatisch ineffizient sein, doch benötigen die Zielgruppen Druckmittel wie beispielsweise die Option des Abwählens, um Bürokraten zur Rolle des Suchers zu motivieren (Easterly 2006: 146f).

Zum Vorwurf der Koordination und Harmonisierung, dass damit Pluralismus der Ideen und Wettbewerb zerstört werde, gibt es allerdings Einwände. Die Frage sei nicht ob, sondern wo koordiniert und harmonisiert werde. Dabei sei zwischen Zielen, Verfahren und Konzepten zu unterscheiden. Die internationale Einigung auf gemeinsame Ziele im Rahmen der Millennium Development Goals wird von einigen Wissenschaftlern als Fortschritt interpretiert, da sie einen globalen Rahmen für die EZ darstellen. Wenn in dieser Hinsicht das Prinzip des Pluralismus vorherrschen würde, so würde dies die internationale Entwicklungsagenda als Gemeinschaftsverpflichtung aushöhlen und die Koordination zwischen den Entwicklungsakteuren bedeutend erschweren (Ashoff 2010: 61; Loewe 2010: 103, 108f). Außerdem können Entwicklungsansätze hinsichtlich ihrer Effektivität besser miteinander verglichen werden, da die Referenzgröße, nämlich das Zielsystem, einheitlich definiert ist (Loewe 2010: 103). Allerdings wird eingeräumt, dass diese internationalen Entwicklungsziele Defizite aufweisen und einer Überprüfung bedürfen (Ashoff 2010: 61; Loewe 2010: 101, 110f). Auf der Ebene der Verfahren würden Koordination und Harmonisierung nur Vorteile bringen, da somit die ohnehin knappen Ressourcen effizienter genutzt werden können und durch die Nutzung der Systeme der Partnerländer das Ownership gestärkt wird. In diesem Licht betrachtet, stellen die Prinzipien Koordinierung und Harmonisierung lediglich Gebote „wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Vernunft“ dar (Ashoff 2010: 61). Im Bereich von Konzepten und Ansätzen müsse genauer differenziert werden. Durch Abstimmung zwischen Gebern und Partnern bzw. unter den Gebern können sinnvolle Synergieeffekte sowie Vermeidung von

Doppelarbeit oder gar Gegeneinanderarbeiten erzielt werden. Dabei werden nicht automatisch Ideenreichtum und Pluralität von Lösungsansätzen eingedämmt. Dadurch, dass Geber sowie Partnerländer dazu verpflichtet werden, miteinander zu kommunizieren und Erfahrungen, unterschiedliche Ansätze sowie Best Practices auszutauschen, können im Dialog neue oder modifizierte, effektivere und effizientere Ansätze entstehen (Ashoff 2010: 62). Harmonisierung könne jedoch auch potentielle Gewinne durch Spezialisierung wieder aushebeln, wenn durch stärkere Konzentration und Kohärenz bestimmte Themenbereiche wie beispielsweise Gender marginalisiert werden (Eyben 2007: 641; Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 17).

5.2 Harmonisierungs- und Koordinationsstrategie

Harmonisierung und Koordination werden, wie bereits in den vorhergehenden Absätzen gezeigt, im wissenschaftlichen Diskurs grundsätzlich unter bestimmten Voraussetzungen als produktive Ansätze gewertet. Entscheidend sei die Art und Weise, wie solche Ansätze ein- und umgesetzt werden (Eyben 2007: 641). Dass Einigkeit über das Zielsystem in Form der Millennium Development Goals besteht, bedeutet nicht, dass auch ein Konsens über die Strategien herrscht (Loewe 2010: 109). Die Harmonisierungsstrategie, die in der Pariser Erklärung vorgeschlagen und in der Accra Agenda for Action bestärkt wird, weist viele Schwächen auf. In erster Linie geht es darum, dass das Kernstück der Harmonisierungsstrategie, nämlich die selbstständige Erarbeitung einer nationalen Entwicklungsstrategie, nur dann Wirkung zeigen kann, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Bis dato bestehen aber noch riesige Hürden. So berücksichtige die Harmonisierungsstrategie nicht die Machtasymmetrien zwischen dem Westen und den Entwicklungsländern. Ausgehend von dieser Machtasymmetrie ist es auch höchst fraglich, ob das mit der nationalen Entwicklungsstrategie verknüpfte Konzept des *Ownerships* tatsächlich Wirkung erzielen kann. Entscheidend ist nämlich, wie *Ownership* definiert wird, wer daran beteiligt ist und ob die Rahmenbedingungen zur Selbstbestimmung gegeben sind. Wenn Regierungen der Partnerländer kein Interesse an den armen Bevölkerungsteilen ihrer Länder zeigen, ist nicht anzunehmen, dass eine Stärkung des *Ownerships* zur Armutsreduktion beiträgt. Gerade bei fragilen Staaten können Harmonisierung und Koordination verheerende Auswirkungen haben. Werden mehr Mittel über die Programmfinanzierung bereitgestellt, so erschwert dies erheblich die Nachvollzieh-

barkeit der Mittelverwendung. Die im wissenschaftlichen Diskurs identifizierten Hindernisse für die Wirksamkeit der Harmonisierungs- und Koordinationsstrategien behandeln im Grunde unterschiedliche Probleme hinsichtlich des Ownership-Konzepts: Machtasymmetrien, eine einseitige Definition des Ownerships und Umsetzungsschwierigkeiten hinsichtlich weiterhin bestehenden Konditionalitäten sowie Fungibilitätsprobleme.

5.2.1 Machtasymmetrien

Machtasymmetrien zwischen Gebern und Partnerländer wirken sich negativ auf das Ownership der Partnerländer und somit auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit aus. Im wissenschaftlichen Diskurs herrscht weitgehend ein Konsens darüber, nur in der Pariser Erklärung und der Accra Agenda for Action wird dieses Thema vorsichtig umgangen (Messner/Scholz 2010: 73; vgl. Erklärung von Paris 2006; vgl. Accra Agenda for Action 2008). Machtasymmetrien zeigen sich bereits bei der von Eigeninteressen geleiteten Auswahl der Partnerländer, gehen über die Bestimmung von Modalitäten seitens der Geber, ziehen sich weiter über die einseitig konzipierte Rechenschaftspflicht und können schließlich zur Negierung der Geber hinsichtlich ihrer eigenen Verantwortungen gehen. Bei letzterem sprechen Messner und Scholz von einem neuen „Eskapismus“ durch das Konzept des „Ownerships“:

„Heute droht eine neue Form des Eskapismus der Geber: mit Verweis auf die *ownership* der Partnerländer und deren Eigenverantwort-lichkeit [sic!] wird die Verantwortung der Geber für die Folgen ihres Handelns erneut auf Dritte verschoben – je höher der Anteil der Geberinvestitionen an den öffentlichen Haushalten der Entwicklungsländer ausfällt, desto abenteuerlicher ist dieses Argument.“ (Hervorhebung im Original, Messner/Scholz 2010: 84)

Die Absorptionsfähigkeit ist entscheidend für den sinnvollen Einsatz der EZA-Mittel durch die Partnerländer (Messner/Faust 2010: 290). Dass die Absorptionsfähigkeit der Partnerländer gleichzeitig mit der Erhöhung von Mitteln steigt, so wie dies etwa Ökonomen wie Jeffrey Sachs konstatieren, wird allerdings in wissenschaftlichen Kreisen weitgehend in Frage gestellt (Faust/Neubert 2010: 15ff; Klingebiel 2010: 290). Besonders in Ländern, in denen teilweise gar bis zu über 50% des Staatsbudgets von Geberinvestitionen finanziert wird, sei ein ehrlicherer Umgang mit dem Begriff „Ownership“ gefordert, da in solchen Fällen die Geber quasi zur Co-Regierung werden. Hier können die Partnerregierungen offensichtlich nicht die

vollständige Verantwortung über die erhaltenen Entwicklungsgelder übernehmen (Faust/Messner 2010: 278). In der Vergangenheit hat sich wiederholt gezeigt, dass die Mittelvergabe an Partnerländer sehr oft nicht nach dem Kriterium der Bedürftigkeit erfolgt ist, sondern von politischen und ökonomischen Eigeninteressen der Geberländer und -institutionen geleitet wurde (Faust/Leiderer 2010: 178). Sind die Partnerländer einmal festgelegt, zeigt sich die Machtasymmetrie durch eine einseitige Bestimmung der EZA-Modalitäten, wie etwa Volumen und Art der Hilfeleistungen, durch die Geber. Verknüpft mit den Modalitäten sind Leistungen der Rechenschaftspflicht. Die Leistungen der Entwicklungsländer werden stets von den Gebern überwacht, während die Partnerländer ihrerseits keine Möglichkeiten haben, die Leistungen der Geber zu beurteilen und zu beanstanden. Ebenso wenig verfügen die Empfänger über Mechanismen, um Einfluss auf Politiken der Geber zu nehmen, die ihre Entwicklung beeinflussen (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 8). Das in der Pariser Erklärung vorgeschlagene Konzept der gegenseitigen Rechenschaftspflicht inklusive der Indikatoren wurde somit aus einem asymmetrischen Machtverhältnis heraus konzipiert. Für das Auffangen dieser ungleichen Ausgangspositionen fehlen bisher entsprechende Mechanismen, was vor allem auf mangelnde politische Veränderungsbereitschaft zurückgeführt werden kann (Nuscheler/Stockmann/Menzel 2010: 389; Six 2007: 3). In der Pariser Erklärung ist die gegenseitige Rechenschaftspflicht an die Voraussetzung gebunden, dass entsprechende Mechanismen zur gegenseitigen Evaluierung auf Landesebene bestehen. Im Jahre 2005 besaßen 44% der befragten Empfängerländer einen solchen Mechanismus - allerdings wurden nur 34 Länder befragt. Diese Zahl deutet jedoch nur an, dass Länder dabei sind solche Strukturen aufzubauen. Informationen über die Funktionsweise und Qualität dieser Mechanismen werden damit nicht generiert oder weitergegeben (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 12). Der ehemalige Vorsitzende des DAC, Eckhard Deutscher, merkt an, dass Konzepte über gegenseitige Rechenschaftspflicht sehr verschieden sind. Offenbar herrscht Verwirrung darüber, wer gegenüber wem rechenschaftspflichtig ist. Seiner Auffassung nach soll die Rechenschaftspflicht auch gegenüber der Öffentlichkeit bestehen – was bis dato jedoch nicht der Fall sei (Deutscher 2009: 84). Six/Langthaler/Obrovsky konstatieren, dass eine substantielle gegenseitige Rechenschaftspflicht einen Paradigmenwechsel hin zu einer multilateralen Demokratisierung erfordere. Diese enthalte zwei Komponenten von Rechenschaftspflicht: Verpflichtung der Geber, Entscheidungen und Handlungen zu rechtfertigen, sowie die Existenz von Regelwerken die die Sanktionierung von Machtmissbrauch ermöglichen. Damit würde den Partnerländern mehr Macht zugestanden werden, ungeeignete Hilfe zu korrigieren oder

sogar zurückzuweisen (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 13). Eigenständige Entscheidungen zu treffen setzt voraus, dass die entsprechenden Entscheidungsgrundlagen gegeben sind. Wenn eine Regierung nicht weiß, welche Mittel in welcher Höhe wohin und zu wem fließen, ist sie auch nicht in der Lage, selbstständige, langfristige Pläne zu machen (Solignac Lecomte/Smillie 2003: 77).

Das Ausblenden von Machtasymmetrien zeigt sich in den entwicklungspolitischen Konsenspapieren wahrscheinlich am frappierendsten beim Konzept der nationalen Entwicklungsstrategie. Partnerländer sollen zwar im Dialog mit den Gebern, jedoch weitgehend eigenständig ihre nationalen Entwicklungsstrategien konzipieren. Als Referenzgrundlage sollen sich die Partnerländer auf die bereits bestehenden PRSP stützen. Die PRSPs sind 1999 von der WB und dem IWF als Ersatz für das Konzept „adjustment lending“ eingeführt worden. Dahinter steckte die Idee, dass die Strategien auf Basis eines breiten gesellschaftlichen Dialogs innerhalb eines Landes sowie einer eingehenden Analyse von Armut konzipiert werden sollen. Somit verschob sich der Ansatz der Bretton Woods Institutionen weg von regionalen Pauschallösungen hin zu landesspezifischen Strategien – zumindest in rhetorischer Hinsicht. Studien zu Inhalten von PRSPs haben aufgezeigt, dass der Großteil der Strategiepunkte sich immer noch an den Bestimmungen des Washington Konsensus orientiert (Riddell 2007: 239). Dass die PRSP weitgehend von Analysten der multilateralen Organisationen WB und IWF formuliert worden sind und beträchtliche ideologische Altlasten mit sich führen (Edenhofer et. al. 2010: 224), scheint jedoch aus der Perspektive der Pariser Erklärung bei der eigenständigen Strategieformulierung der Partnerländer nicht im Weg zu stehen.

Die unterschiedlichen Dimensionen von Machtasymmetrie müssen also erst beseitigt werden, bevor die Harmonisierungsstrategie tatsächlich zu mehr Eigentümerschaft und somit auch zu einer erhöhten Wirksamkeit der EZA führen kann.

5.2.2 Definierung des Konzepts „Ownership“

„Ownership“ ist in der letzten Dekade zu einem zentralen Begriff im internationalen entwicklungspolitischen Diskurs geworden. Die deutsche Übersetzung der Pariser Erklärung verwendet das Wort „Eigenverantwortung“ (vgl. Erklärung von Paris 2006). Six/Langthaler/Obrovsky kritisieren, dass diese Übersetzung nicht korrekt sei – bei Ownership gehe es in erster Linie um die Eigentümerschaft am Entwicklungsprozess (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 10). Aus linguistischer Sicht ist dies zweifelsohne korrekt.

Dennoch bringt diese Übersetzung meines Erachtens die oben angesprochene Gefahr des Eskapismus durch Zuweisung von Verantwortlichkeiten sehr gut zum Ausdruck und scheint mir daher sogar fast eine ehrlichere und kontextbezogene Übersetzung zu sein. Eigentümerschaft setzt unter anderem voraus, dass entsprechende Kapazitäten für die Selbstbestimmung vorhanden sind. Mittlerweile besteht ein breiter Konsens im entwicklungspolitischen Diskurs, dass der Aufbau von Kapazitäten sowie die allgemeine Entwicklungsstrategie bei Partnerländern von innen heraus definiert und bewerkstelligt werden müsse. Von außen her könne nur Unterstützung kommen, wobei Koordination und Harmonisierung von Entwicklungsleistungen dabei nur unterstützend wirken können (Kühl 2009: 552). Problematisch ist gerade bei dem in der Pariser Erklärung verwendeten Begriff des Ownerships, dass die Akteure nicht hinreichend definiert sind, die diese „Entwicklung der Entwicklung“ vorantreiben sollen. „Von innen heraus“ – wer ist nun legitimer Akteur des „Inneren“? Eigentlich sollte das „Innere“ die Zivilgesellschaft, die breite Bevölkerung und die Regierungen der Partnerländer einschließen. Ownership wird in der Pariser Erklärung jedoch vorwiegend als Regierungs-Ownership definiert, da die Hauptverantwortung der Definierung und Umsetzung der nationalen Entwicklungsstrategie bei den Regierungen liegt und die Zivilgesellschaft quasi zur Diskussion „eingeladen“ wird und ihre Stimmen „berücksichtigt“ werden sollen. Das Wort „berücksichtigen“ zeigt schon die Machtasymmetrie auf, die bei dieser Herangehensweise bestärkt wird: Bei dieser Formulierungsweise liegt die Entscheidungsmacht nämlich letztendlich bei den Regierungen, ob zivilgesellschaftliche Stimmen oder Einwände der breiten Bevölkerung tatsächlich in die Strategiedefinitionen integriert werden (Six et al. 2007: 9). Da, wo Regierungen nicht am Gemeinwohl ihrer Bevölkerungen interessiert sind, kann diese Ausrichtung auf das Regierungsownership sehr kontraproduktiv für Entwicklung sein, weil die Eigeninteressen der Regierung höchst wahrscheinlich von den Interessen der armen Bevölkerung divergieren (Faust/Messner 2010: 260, 264). Solignac Lecomte und Smillie weisen darauf hin, dass Partizipation immer eine unbekannte Größe und daher nicht planbar ist. Kritik gegen die Regierungs- oder Geberagenda kann immer angebracht werden. Aus diesem Grund kann die Gefahr bestehen, dass Regierungen lediglich diejenigen zivilgesellschaftlichen Organisationen einladen, die die Ansätze der Regierungen nicht grundlegend in Frage stellen. In Bolivien beispielsweise wurden nur politische Parteien zum nationalen Dialog eingeladen, keine zivilgesellschaftlichen Organisationen (Solignac Lecomte/Smillie 2003: 78f). Wenn zivilgesellschaftliche Organisationen einbezogen werden, verfügen sie meist nicht über genügend Einfluss, Inhalte von Politiken mitzugestalten (UNRISD 2010: 290).

5.2.3 Konditionalität und Fungibilität

Im Rahmen des Ownership-Fokus der internationalen Aid Effectiveness-Agenda soll die Selbstbestimmungskraft der Partnerländer gestärkt werden. Umgekehrt formuliert heißt dies, dass einschränkende Konditionalitäten seitens der Geber beseitigt werden müssen. Der Begriff „Konditionalität“ wird dabei oft, nicht zuletzt wegen der Strukturanpassungsprogramme, mit dem Diktat bestimmter Wirtschafts- und Sozialpolitiken assoziiert. Die Beseitigung von Konditionalitäten soll durch Harmonisierungsmaßnahmen wie beispielsweise die verstärkte Einführung programmorientierter EZA-Modalitäten erreicht werden. Doch bedeutet die programmorientierte EZA tatsächlich das Ende von Konditionalitäten? Wie steht es um versteckte Formen wie beispielsweise die Lieferbindung (*tied aid*)? Ist die Definierung von nationalen Entwicklungsstrategien, so wie sie in den entwicklungspolitischen Texten propagiert wird, tatsächlich ein Mittel zu mehr Selbstbestimmung?

Die in den späten 1990er Jahren aufgekommene Auffassung, dass EZA besonders bei Ländern mit einem bestimmten Set an Politiken und Institutionen gut funktioniere, hält sich bis heute (Riddell 2007: 231; Messner/Scholz 2010: 88; Faust/Leiderer 2010: 176, 182). Dieses Set bezog sich zumeist auf Liberalisierungsmaßnahmen im Sinne des Washington Konsensus, die verheerende Auswirkungen hatten (Hermes/Lensink 2001: 7). Der Inhalt des Politiksets hat sich mittlerweile verschoben, nicht jedoch die Auffassung, dass bestimmte Politiken eine Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit von Entwicklungsleistungen sind. Zahlreiche Studien zeigen auf, dass dieser Ansatz in der Empirie widerlegbar ist. Easterly beispielsweise hat mit denselben Methoden wie die Weltbank die Verbindung zwischen EZA, Wirtschaftswachstum und Politiken untersucht, mit dem feinen Unterschied, zusätzlich andere Länder in die Datengrundlage zu integrieren. Aufgrund dieser erweiterten Datenlage war die von der Weltbank behauptete Verbindung nicht mehr nachweisbar. Andere Studien lieferten Belege dafür, dass EZA in einigen Ländern mit schwachen Politiken sogar gute Resultate erbrachte (Riddell 2007: 232). Obwohl die Weltbank rhetorisch gesehen Abstand vom Aufoktroieren von Konditionalitäten genommen hat, besteht auch nach dem Millenniumswechsel eine Diskrepanz zwischen ihrer Rhetorik und der tatsächlichen Umsetzung (Riddell 2007: 240). Ein Grund dafür liege im spezifischen Verständnis der Weltbank und des IWFs des Konzepts „Ownership“:

„Predominantly for the IMF and (though to a lesser extent) the World Bank, ownership is understood as the process whereby recipient [sic!] countries come round to accepting—that is, ‘owning’ not as possession, but in the sense of ‘admitting as valid’—the respective financial institution’s programmes, policies and approaches to development, growth and poverty reduction.” (Riddell 2007: 240f)

Gebundene Hilfe (*tied aid*) ist eine versteckte Form von Konditionalität und macht weiterhin ca. 60% der ODA aus, wobei die Gebundenheit der Hilfe die Kosten um 15-40% in die Höhe treibt (Ellmers 2011: 4; Riddell 2007: 358). Das Selbstbestimmungspotential kann sich beträchtlich erhöhen, wenn eine größere Konkurrenz zwischen den Gebern herrscht und gleichzeitig die Lieferbindung aufgehoben wird (Messner/Scholz 2010: 72). Programmorientierte Entwicklungsleistungen wie die Sector Wide Approaches (SWAs) oder die Budgethilfe sollen das Problem der Konditionalitäten zumindest teilweise lösen. Gelder werden nicht mehr für individuelle Projekte verfügbar gemacht, sondern als ein einziger Betrag in einen gemeinsamen Fonds eingezahlt, der direkt in von den Partnerländern administriert wird. Die Idee dahinter ist, dass die Geber weniger administrative Kosten haben, da die Gelder direkt an die Entwicklungsländer geleitet werden. Diese integrieren die Gelder in ihre nationalen Budgets und können sie somit selbst verwalten. Gleichzeitig soll die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer an ihrem Entwicklungsprozess gewährleistet werden (Kühl 2009: 571). Dadurch dass ein Gemeinschaftsbetrag in Programme, Sektoren oder Bereiche des Staatshaushalts fließt, soll die Rolle der Partnerländer als Koordinatoren ihrer eigenen Entwicklung gestärkt werden (Kühl 2009: 571; Riddell 2007: 198). Gerade der neue Ansatz der Budgethilfe scheint jedoch nicht so effektiv, wie dies in den internationalen entwicklungspolitischen Konsenspapieren dargestellt wird. Im Jahr 2006 wurde der Endbericht einer dreijährigen Studie (Synthesis Report) über die Wirksamkeit von allgemeiner Budgethilfe eines Geberkonsortiums publiziert. Dieser Report weist darauf hin, dass die Geber die Partnerländer zu Politiken mit Fokus auf unmittelbare Armutsprobleme drängen, anstatt strukturelle Probleme und Ursachen von Armut in den Blickpunkt zu rücken (Lister et. al. 2006: S10, 89f; Riddell 2007: 201). Zudem merkt der Report kritisch an, dass „government ownership“ nicht dasselbe sei wie „country ownership“ (Lister et. al. 2006: S11). Konditionalitäten bestehen also weiterhin mit dem Instrument der Budgethilfe (Riddell 2007: 201). Bezüglich des Hauptarguments für Budgethilfe, nämlich die Senkung der Transaktionskosten, konnte der Report keinen eindeutigen Beleg für eine tatsächliche Reduktion feststellen. Im Gegenteil, Transaktionskosten wären sogar für Geber wie Partnerländer gestiegen, insbesondere wenn neue Hilfsmodalitäten

wie die Budgethilfe weiterhin mit alten Modalitäten koexistieren (Lister et. al. 2006: 51). Um jedoch mit der Entwicklungswirksamkeit der Budgethilfe durch Harmonisierung und Koordination argumentieren zu können, bedarf es einer soliden Datengrundlage. Die Evaluierung von Budgethilfe steckt jedoch noch in den Kinderschuhen, weil die bisherigen Methoden und Datenlagen sehr ungenau sind (Leiderer 2010: 235, 237). Da die Budgethilfe so komplex ist, sei es extrem schwierig, Kausalbeziehungen zwischen der Budgethilfe und den Effekten auf Armutsreduktion herzustellen (Riddell 2007: 200). Allerdings merkt der Synthesis Report bezüglich Harmonisierung und Koordination an:

„There is much unexploited scope for coherence and coordination in the application of technical assistance related to public finance management [...]” (Lister et. al. 2006: S10)

Ein weiteres gravierendes Problem der Bündelung und Harmonisierung von Geberbeiträgen kann sein, dass die Mittelverwendung nicht mehr nachvollzogen werden kann und die Fungibilität somit nicht gewährleistet ist (Ashoff 2010: 40). Somit kann es dazu kommen, dass die EZA Vorhaben finanziert, die nicht in ihrer Absicht liegen, wie beispielsweise Waffeneinkäufe (Ashoff 2010: 39; Faust/Messner 2010: 261). In der Studie „Assessing Aid“ von 1998 konstatiert die Weltbank, dass die Geber im Prinzip keine Kontrolle über die Verwendung der Gelder hätten (Ashoff 2010: 39). Collier /Dollar und White/Dijkstra kommen zum Schluss, dass Hilfsleistungen meist unter der Kontrolle autoritärer Regierungen der Empfängerländer standen, die die Gelder verschwendet und teilweise unter anderem in Form von Waffen gegen die eigene Bevölkerung eingesetzt haben (Collier, Dollar 2004: F244; White/Dijkstra 2003: 11). In diesem Zusammenhang konstatiert Riddell, dass Konditionalitäten unter anderem ein Versuch waren nachzuweisen, dass Gelder tatsächlich effizient und effektiv eingesetzt werden für die Armutsbekämpfung (Riddell 2007: 235). Die Problematik der Fungibilitätsthese liege in ihrer Sachlogik: sie sei ein „Totschlagargument“. Empirische Studien belegen zwar Fälle von Fungibilität, jedoch ebenso Fälle von nicht-Fungibilität von EZ-Leistungen. Daher könne man nicht generalisieren (Ashoff 2010: 39). Dennoch bleiben prinzipiell hohe Risiken bei programmorientierten Ansätzen wie die erheblichen treuhänderische Risiken (Korruption) sowie eine übermäßige Stärkung der zentralstaatlichen Ebene zu Lasten entwicklungsorientierter Dezentralisierungsbestrebungen (Leiderer 2010: 231). Eine transparente und rechtzeitige Kommunikation seitens der Geber ist eine Grundvoraussetzung. Ein negatives Beispiel dazu findet sich in Vietnam: Erst Ende des Jahres präsentieren hier die Geber vor der Zivilgesellschaft ihre Absichten für das kommende Jahr – jedoch zu einem Zeitpunkt, bei dem eine

Einflussnahme auf die Planung seitens der Zivilgesellschaft nicht mehr möglich ist (Six 2006: 16). Entscheidend sei demnach, wie die Budgethilfe organisiert und umgesetzt werde. So würde sich die Fungibilität bei der Budgethilfe wieder relativieren, wenn Entwicklungswirkungen der gemeinsamen Geberbeiträge und der Partneranstrengungen insgesamt analysiert und evaluiert werden würden (Ashoff 2010: 40).

Ein möglicher Ausweg aus der Debatte „Konditionalität – ja oder nein“ ist die Fokussierung auf die Inhalte. Einige Wissenschaftler und große CSOs wie Oxfam lehnen Konditionalität nicht von vornherein ab – entscheidend sei der Inhalt. Anstatt Konditionalitäten mit liberalem Gedankengut zu füllen, können sie mittels neuen Inhalten für den Aufbau staatlicher Infrastruktur und Services umgeformt werden. Konditionalitäten, die Regierungen zu Investitionen in die Grundbildung, in die öffentliche Gesundheit und in Wasserinfrastrukturprojekte verpflichten, können eine positive Wirkung entfalten (Kanbur 2000: 320f; Hermes/Lensink 2001: 7; Mold 2007: 247).

5.2.4 Anreizsysteme

Die Dezentralisierung der EZA im Rahmen der Zuweisung von mehr Kompetenzen an die lokalen Koordinierungsrunden, wie sie in der Pariser Erklärung gefordert wird, als positiv bewertet. Besonders die Delegation von Verantwortung und Entscheidungsmacht an die Partnerländer wäre notwendig, um realitätsfernen EZA-Leistungen entgegenzuwirken (Messner/Scholz 2010: 89). Erreicht werden könne dieses Ziel nur, wenn die Koordinierungsstrategie die Diskrepanz zwischen dem rhetorischen Bekenntnis zu mehr Koordination/Harmonisierung und der Strukturierung interner Systeme der Geberinstitutionen für die operative Ebene zur Kenntnis nimmt und entsprechende Anreizsysteme implementiert. Anreizsysteme für Personal sind bisher sehr schlecht ausgebaut. Gerade in staatlichen Entwicklungsagenturen lastet ein hoher, informeller Druck auf den Mitarbeitern, Ressourcen rasch weiter zu verteilen (Riddell 2007: 362). Auf Personalebene bestehe oft Unklarheit darüber, wie Harmonisierungsbestrebungen in der Praxis umgesetzt werden sollen. Dazu fehlen meist klare Richtlinien innerhalb von Agenturen, an denen sich das operative Personal orientieren kann bei Entscheidungen ob, wenn ja wann und wie harmonisiert werden soll (de Renzio et. al. 2005: 14, 23). Allerdings wurzelt das Scheitern der Geberkoordination auch in den Geberagenturen selbst: „[...] the [...] failure of donor coordination is almost entirely due to

bureaucratic resistance within donor agencies [...]“ (Riddell 2007: 363). Wenn Harmonisierung und Koordination tatsächlich für bestimmte Bereiche funktionieren sollen, müssen die Hindernisse auf systemischer Ebene sowie das Verhalten des Personals durch Anreizsysteme beseitigt werden.

5.3 Gegenstände von Harmonisierung und Koordination

Wenn Harmonisierung und Koordination aus bestimmten Gründen eine gewisse Relevanz haben, und unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll umgesetzt werden können – in welchen Gegenstandsbereichen soll dann harmonisiert und koordiniert werden? Auf technischer Ebene sollen Geberverfahren harmonisiert werden, Synergieeffekte bei Evaluationen und Berichten genutzt werden und mehr Informationsaustausch stattfinden. Im Zuge der wissenschaftlichen Entpolitisierungskritik am internationalen entwicklungspolitischen Diskurs wird der Fokus tendenziell von technischen Gegenstandsbereichen weg auf politische Dimensionen gelenkt.

5.3.1 Politikkohärenz

Die Ursachen der mangelnden Wirksamkeit der EZA sind sehr verschieden, jedoch dämpfen widersprüchliche, von Eigeninteressen geleitete Politiken der Industriestaaten potenziell positive Wirkungen entwicklungspolitischer Maßnahmen ein. Die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik hängt nebst ihrer selbst auch grundlegend von anderen Politiken der Industrieländer ab (Bethge/Steurer/Tscherner 2011: 33). Handels- oder Sicherheitspolitik sind hier prominente Beispiele (Ashoff 2010b: 346, 356; Messner/Scholz 2010: 72). Die Agrarpolitik des Nordens behandelt die eigenen Produzenten meist bevorzugt und versucht diese durch Subventionen sowie verschiedenste tarifäre sowie nicht-tarifäre Handelshemmnisse vor dem Konkurrenzdruck anderer Länder zu schützen (vgl. Nuscheler 2005: 324ff). Weitere Interventionen wie bei bewaffneten Konflikten, beispielsweise durch Waffenverkäufe an bestimmte Konfliktparteien, wirken sich kontraproduktiv auf Entwicklungsziele aus (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 8). Die Relevanz anderer Politiken für die Entwicklungspo-

litik wird gemeinhin mit dem Schlagwort „Politikkohärenz“ thematisiert (Ashoff 2010b: 346, 356; Messner/Scholz 2010: 72). Eine mögliche Definition von Politikkohärenz:

„Politikkohärenz bedeutet „negativ“ formuliert das Fehlen von Inkohärenzen, d.h. von Widersprüchen und gegenseitiger Behinderung verschiedener Politiken. „Positiv“ formuliert bezieht sich der Begriff auf das Zusammenwirken von Politiken im Hinblick auf übergeordnete Ziele.“ (Ashoff 2010b: 346)

Obwohl Politikkohärenz bereits in der ersten Entwicklungsdekade thematisiert worden ist, fand dieser Ansatz erst zu Beginn der 1990er Jahre breiten Einzug in den Entwicklungsdiskurs (Ashoff 2010b: 346). Mangelnde Politikkohärenz führt zu Ineffizienz und Ineffektivität (Ashoff 2010b: 347). Insgesamt identifiziert Ashoff zwei Arten von Inkohärenz, die die Entwicklungspolitik beeinträchtigen. Die eine Variante ist die Überlagerung entwicklungspolitischer Ziele mit anderen politischen Interessen, etwa wenn Partnerländer nach ihrem außenpolitischen Gewicht und nicht nach dem Gesichtspunkt der Bedürftigkeit ausgewählt werden. Die andere ist die, in der EZA zwar übereinstimmend mit ihren erklärten Zielen durchgeführt wird, jedoch andere Politiken die potentiell positiven Wirkungen negativ beeinflussen oder gar aufheben. Prominentes Beispiel dafür sind EZA-Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit von Partnerländern, während Industrieländer gleichzeitig tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse zum Schutz der eigenen Wirtschaft aufbauen. Ähnlich geartet sind Importbeschränkungen für Agrarprodukte (Ashoff 2010b: 348).

5.3.2 Gemeinsame Evaluierungen und Berichterlegung

Gemeinsame Evaluierungen sparen Geld, da Redundanzen vermieden werden. Gerade CSOs können bei gemeinsamen Projekten davon profitieren. Diese übersehen aber vielfach die Möglichkeiten von Harmonisierung und Koordination. Gerade bei Analyse, Berichts- und Kontrollwesen können viele Synergien erreicht werden, die zu einer Reduktion der Transaktionskosten und der Administrationskosten und somit zu einer effizienteren Mittelverwendung führen würden. Um die Wirksamkeit von CSOs zu steigern, sollen vermehrt gemeinsame Projektevaluierungen durchgeführt, Reflexions- und Lernprozesse zugelassen und diese Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden. Im Hinblick auf die Wirkungsanalyse scheint es eine Berührungsangst zwischen CSOs und der Entwicklungsforschung zu geben (Six et al 2007: 28). Bei der ODA können im Bereich programmorientierter Modalitäten auf-

grund der Komplexitätsanforderungen gemeinsame Evaluierungen bezüglich der Wirksamkeit und Fungibilität sehr sinnvoll sein (Ashoff 2010: 40).

5.3.3 Erarbeitung und Diffusion von Information

Großes Potenzial der Koordination wird in der gemeinsamen Erarbeitung und Verbreitung von Information gesehen. Aus wissenschaftlicher Warte werden Initiativen wie die der OECD-Richtlinien zu Good Practices grundsätzlich begrüßt. Die von der OECD formulierten Good Practices sind im Grunde auch naheliegend: Verstehen des internationalen und länderspezifischen Kontexts, Identifizierung und Unterstützung von Quellen endogener Veränderung sowie die systematische Ermittlung und der Austausch von Erfahrungswerten in der Entwicklungscommunity. Die Good Practices scheinen sehr vernünftig; in der Praxis scheitern sie aber am nicht realisierten Ownership der Partnerländer (Six 2007: 4).

Die Erarbeitung von gemeinsamen Kriterien wie beispielsweise Mindeststandards kann sich grundsätzlich positiv auf die Zusammenarbeit zwischen Entwicklungsakteuren auswirken. Ein positives Beispiel dafür ist der CSO „Accountability Charter“. Hintergrund dazu war eine Umfrage, die 2003 unter 600 weltweit operierenden CSOs bezüglich Rechenschaftspflicht bei zivilgesellschaftlichen Organisationen stattgefunden hat. Eruiert wurde, inwieweit Fragen zur Rechenschaftspflicht (das heißt wer, wem gegenüber, wofür und wie) bei den jeweiligen Organisationen bisher Beachtung gefunden haben. Heraus kam, dass bei fast allen befragten CSOs diese Fragen bisher beinahe unbeachtet geblieben sind. Transparenz von Informationen insbesondere bezüglich interner Regierungsführung (organisationsinterne Rechenschaftsmechanismen) stellen jedoch eine wesentliche Herausforderung für entwicklungspolitische CSOs dar. Daher wurde im Jahr 2006 der „Accountability Charter“ von CSOs veröffentlicht und beinhaltet grundlegende Prinzipien zur CSO Rechenschaftspflicht (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 13). Allerdings wird bemängelt, dass zivilgesellschaftliche Rechenschaft meist nur quantitative Angaben umfasse und dabei eine qualitative Beurteilung der Projektarbeit ausspart (Six/Langthaler/Obrovsky 2007: 28).

5.3.4 Vereinheitlichung von Zielen und Verfahren

Wie bereits im Abschnitt zur Effektivität erwähnt, wird eine Abstimmung zwischen Zielen und Verfahren begrüßt. Bei den Konzepten ist jedoch Vorsicht geboten. Die internationale Einigung auf gemeinsame Ziele ist bereits im Rahmen der Millennium Development Goals erfolgt, auch wenn diese Ziele überprüfungsbedürftig sind (Ashoff 2010: 61f; Loewe 2010: 101, 103, 108ff). Auf der Verfahrensebene machen Koordination und Harmonisierung am meisten Sinn; mehr noch, das Ablehnen von Koordination und Harmonisierung wäre hier sogar sinnlos. Grund dafür ist die Tatsache, dass die ohnehin knappen Ressourcen effizienter genutzt werden müssen, und durch die Nutzung der Systeme der Partnerländer das Ownership gestärkt werden kann (Ashoff 2010: 61). Bei den Konzepten würde eine Harmonisierung eine Gleichmachung bedeuten, die nicht sinnvoll wäre. Allerdings wäre Koordination durchaus wünschenswert, da Geber sowie Partnerländer dazu verpflichtet werden, miteinander zu kommunizieren und Erfahrungen, unterschiedliche Ansätze sowie Best Practices auszutauschen. Durch diese Kommunikation können innovative, angepasste, effektive und effiziente Ansätze entstehen (Ashoff 2010: 62).

6 Auswertung

6.1 Von einem losen Element zu einem Diskursfragment

Wann ist nun das Thema Harmonisierung und Koordination im Entwicklungsdiskurs genau aufgetreten? Das Kapitel zum historischen Kontext hat aufgezeigt, dass die Themen „Koordination“ und „Harmonisierung“ bereits seit Beginn der Entwicklungszusammenarbeit immer wieder in der einen oder anderen Form, direkt und indirekt aufgetaucht sind. Zunächst sind sie nicht explizit als Fragmente erschienen, das heißt sie wurden diskursiv nicht explizit als Unterthema von Entwicklung behandelt. Dies zeigt sich unter anderem in der Gründung von Koordinierungsinstanzen wie der OEEC und des DACs oder des Aufkommens von Koordinierungskonzepten wie das der Ko-Finanzierung. (Kap. 3.1) Koordination erschien in dem Sinne selbstverständlich, als dass sie nicht als eigenes Thema diskutiert wurde – sie „geschah“ einfach als Handlung. Später folgten auf diskursiver Ebene in verschiedenen Berichten erstmals vereinzelt Hinweise auf die Geberfragmentierung und daraus resultierende Probleme, sowie etwa beim Pearson-Bericht 1969. Dieser wies darauf hin, dass zu viele Geber in der EZA tätig sind. Mit der zunehmenden Fragmentierung durch das Auftreten neuer Akteure wurde das Problem der mangelhaften Koordinierung jedoch immer deutlicher. So wurde Koordination in WB-Publikationen 1981 und 1986 zunehmend explizit als wichtiger Bestandteil der EZA benannt (Kap. 3.1). Bis zum Millenniumswechsel jedoch blieben diese Begriffe nur vereinzelte Elemente im Entwicklungsdiskurs. Erst nach dem Millenniumswechsel rückten Koordination und Harmonisierung auf einmal stärker ins Blickfeld der Entwicklungsgemeinschaft und erhielten als Diskursfragment einen eigenen Platz im Entwicklungsdiskurs. Dies zeigt sich am deutlichsten bei der Erklärung von Rom 2003, die ausschließlich der Harmonisierung und damit auch indirekt der Koordination gewidmet ist (Kap. 3.2.3, Kap. 4.1.1). In der Pariser Erklärung 2005 wird Harmonisierung gar zu einem der fünf Prinzipien der Partnerschaftsverpflichtungen ernannt. Außerdem nehmen Harmonisierung und Partnerausrichtung gemessen an den Paragraphen gegenüber den anderen drei Partnerschaftsverpflichtungsprinzipien am meisten Platz ein (Kap. 4.1.1). Doch warum dieser plötzliche Wechsel? Die MDGs liefern einen wichtigen Hinweis. Das achte Ziel der MDGs ist die Schaffung einer globalen Partnerschaft. Partnerschaft impliziert Zusammenarbeit, die wiederum nicht ohne eine Einigung auf einen gemeinsamen Rahmen, also ein gewisses Maß an Harmonie, sowie

in der Praxis nicht ohne Koordination auskommt. Da die MDGs als ein diskursiver Event angesehen werden können, scheint es logisch anzunehmen, dass das achte MDG das Thema Harmonisierung und Koordination zum Status eines Diskursfragments hochkatapultiert hat (vgl. Kap. 3.2.1, Kap. 5.1.2). Mit den MDGs und den nachfolgenden politischen Konsenspapieren lässt sich zwar belegen, dass Harmonisierung und Koordination zu einem eigenen Unterthema des Entwicklungsdiskurses geworden sind. Allerdings erklärt dies nicht, warum gerade um den Millenniumswechsel herum diese Begriffe so bedeutungsvoll geworden sind. Systemisch-organisatorische Defizite waren schon über einen langen Zeitraum vor dem Millenniumswechsel bekannt und wurden in den 1980ern immer schärfer – sogar von den großen Entwicklungsinstitutionen selbst – kritisiert. Eine neue Dimension kommt erst Mitte der 1990ern ins Spiel, als die enormen Schäden verursacht durch die SAPs und den Liberalisierungsmaßnahmen gemäß dem Washington Konsensus bekannt geworden sind. Mit der zunehmenden Kritik von Politikern und der Öffentlichkeit gerieten die großen Entwicklungsinstitutionen wie die WB und der IWF, die diese zum Desaster führenden Entwicklungsstrategien definiert hatten, in Erklärungsnot. Somit wurden sie zu einem – zumindest rhetorischen – Richtungswechsel gezwungen, da sie sonst ihre Legitimität verloren hätten. Die Zeit schien also Reif für einen diskursiven Paradigmenwechsel (vgl. Kap. 3.1, Kap. 5). Das Aufkommen eines Entwicklungsverständnisses, das die Eigeninitiative und das Ownership der Partnerländer als entscheidende Faktoren betrachtet, scheint im Rahmen des Scheiterns der SAPs nicht von ungefähr zu kommen. Erstens war diese Idee nicht neu, was sich unter anderem bei der Umbenennung der Entwicklungshilfe auf Entwicklungszusammenarbeit in den 1980ern zeigt (vgl. Kap. 3.1). Zweitens scheint es gerade im Kontext der SAPs, die mit dem Aufoktroieren von Entwicklungsstrategien assoziiert werden, eine naheliegende Strategie in die gegensätzliche Richtung zu schwenken, um kritische Gegenstimmen zu absorbieren. Der neue Fokus auf Partnerschaft resultiert aus dem Prinzip, sich auf gleicher Augenhöhe zu befinden, was wiederum mit dem Ownership-Prinzip erreicht werden soll. Somit leitet sich die neue Relevanz von Harmonisierung und Koordination vom aufkommenden Partnerschaftskonzept ab und ist deshalb auch mit dem Ownershipkonzept verknüpft. Dies spiegelt sich zum ersten Mal 1999 im CDF, in dem das Thema Koordination und Harmonisierung unter dem „neuen“ Grundprinzip „strategische Partnerschaften“ einen Platz erhält (vgl. Kap. 3.1).

Harmonisierung und Koordination waren demnach zu Beginn lediglich lose Elemente, die immer wieder in der Entwicklungspraxis und im Entwicklungsdiskurs auftauchten. Mit der

zunehmenden Geberfragmentierung verdichteten sich die Bezüge auf diese beiden Begriffe, bis sie schließlich im Rahmen des diskursiven Paradigmenwechsels Ende der 1990er/Anfang 2000, angeknüpft an das Partnerschaftsprinzip, zu einem eigenständigen Unterthema des Entwicklungsdiskurses wurden.

6.2 Definition der Begriffe Harmonisierung und Koordination im aktuellen Diskurs

Harmonisierung und Koordination werden in den analysierten Diskursen bzw. von den Akteursgruppen als Begriffe unterschiedlich voneinander abgegrenzt und verwendet. Bevor näher auf die Begriffsverwendung eingegangen werden kann, müssen die Akteure benannt und diskutiert werden. Durch die Selektion der Diskursebenen wurden Akteure bereits in zwei Kategorien eingeteilt: politische und zivilgesellschaftliche Akteure (vgl. Kap. 1.3, Kap. 4). Bei den politischen Akteuren gibt es eine weitere Unterscheidung zwischen Gebern und Partnerländer, wobei sich die Geber aus Industriestaaten sowie auch aus multilateralen Organisationen zusammensetzen (vgl. Kap. 4.1.1). Bei den zivilgesellschaftlichen Akteuren stehen diejenigen CSOs im Vordergrund, die an den zivilgesellschaftlichen Development Effectiveness-Prozessen mitgewirkt haben (vgl. Kap. 3.3, Kap. 4.2). Allgemein kann festgestellt werden, dass Akteursgruppen nicht homogen sind. Selbst solche Akteure die als einzelne Entitäten behandelt werden, wie beispielsweise eine multilaterale Organisation, sind hinsichtlich diskursiver Positionierungen nie homogen in sich. Beste Beispiele sind wohl die Weltbank und die Vereinten Nationen. In den WB-Berichten finden sich immer wieder erstaunlich (selbst-)kritische Einschätzungen über die Praxen in der EZA. Viele der heutigen Themen der Aid Effectiveness wurden bereits lange zuvor in offiziellen Berichten angesprochen, so beispielsweise das Fehlschlagen neoliberaler Maßnahmen oder die Einschätzung der technischen Hilfe als eine Art Lieferbindung (vgl. Kap. 3.1). Das bedeutet, dass das Wissen um ineffiziente und ineffektive Praxen bereits schon lange in dieser Institution vorhanden ist und auch publik gemacht wird. Warum wirken sich diese konstruktiven Kritiken nicht auf die Praxis aus? Im historischen Kontext wurde mehrmals eine mögliche Erklärung aufgegriffen. Institutionen wie die Weltbank sind ebenso wie die allgemeine internationale Politik Plätze, wo Kämpfe um die Deutungshoheit ausgeübt werden. So konnten Wolfensohn und Stiglitz wie auch einige kritischere Wissenschaftler, die WB-Berichte verfassten, zwar auf diskursiver

Ebene meist zwischen den Zeilen Kritik anbringen, scheiterten jedoch am Widerstand im operativen Bereich. Ähnlich lässt sich dies bei der UN mit der Harmonisierungsagenda unter Annan beobachten, der sich gegen die konservativen Kräfte innerhalb der UN nicht durchsetzen konnte (vgl. Kap. 3.1). Die differenzierte Diskussion der Beziehungen zwischen CSOs, die am zivilgesellschaftlichen CSO-Effectiveness-Diskurs beteiligt sind, ist an dieser Stelle nicht möglich. Grund dafür ist die fehlende Datenlage. Die Informationen bezüglich der zivilgesellschaftlichen Development-Effectiveness-Prozesse im Kapitel zum historischen Kontext kommen von CSO-Publikationen selbst oder von OECD-Publikationen, da zum Zeitpunkt der Recherche keine wissenschaftliche Publikationen darüber auffindbar waren. Erstens enthalten die CSO-Publikationen zwar Fakten über was wo wann stattgefunden hat, jedoch keine unabhängigen, das heißt aus rein wissenschaftlichen Publikationen stammende, Informationen über die Zusammensetzung und Beziehung zwischen den verschiedenen CSOs, so zum Beispiel wie die Meetings genau abgelaufen sind (vgl. Kap. 3.3).

Die Definition und Verwendung der Begriffe Harmonisierung und Koordination kann nur auf die Diskursebenen „internationale Politik“ und „internationale Zivilgesellschaft“ zurückgeführt werden, da der Korpus aus Konsentexten dieser beiden Ebenen besteht. Folglich beschränkt sich die Einteilung der Akteure, die diese Begriffe verwendet, auf politische und zivilgesellschaftliche Akteure. Harmonisierung und Koordination unterschiedlich verwendet. Gemeinsam haben sie jedoch, dass Harmonisierung auf beiden Diskursebenen nicht dasselbe bedeutet wie Koordination. Daher werden die beiden Begriffe hier getrennt diskutiert. Während der zivilgesellschaftliche Diskurs unter Harmonisierung die Vereinheitlichung von Ansätzen, also quasi eine Homogenisierung zu verstehen scheint (vgl. Kap. 4.2.2), wird Harmonisierung in den entwicklungspolitischen Konsenspapieren nicht mit der Gleichmachung von Ansätzen oder Objekten gleichgestellt (vgl. Kap. 4.1.2). In erster Linie beziehen sich die CSOs auf die Harmonisierung mit den Zielen und Strategien von Regierungen, was aufgrund ihres Autonomieverständnisses naheliegend ist. Allerdings fügen sie dabei immer hinzu, dass Diversität nicht als Hindernis betrachtet werde, sondern als Vorteil (vgl. Kap. 4.2.2). Dies impliziert, dass Harmonisierung als Gleichmachung von verschiedenen Ansätzen verstanden wird und dies als kontraproduktiv empfunden wird. Bei den politischen Konsenspapieren bedeutet Harmonisierung, dass unterschiedliche Objekte wie beispielsweise Kriterien oder Modalitäten in einen ganzheitlichen Rahmen eingeführt werden sollen. In den entwicklungspolitischen Konsenspapieren wird betont, dass dies Kriterien oder Modalitäten nicht identisch

– also einheitlich – sein müssen, sondern in denselben Rahmen passen sollten (vgl. Kap. 4.1.2). Im wissenschaftlichen Diskurs werden beide Konnotationen verwendet: Die der Vereinheitlichung (Referenz) und die der Eingliederung in einen gemeinsamen Rahmen, je nachdem, in welche Richtung argumentiert wird (vgl. Kap. 5).

Koordination hingegen wird von beiden Diskursebenen grundsätzlich als Zusammenarbeit und daher auch von der Zivilgesellschaft als etwas Positives aufgefasst. Unterschiede bestehen jedoch in der Interpretation des Zwecks und der Umsetzung von Koordination. In der Entwicklungspolitik spielt die Koordination eine Rolle für eine bessere Effizienz und Effektivität der Entwicklungsleistungen (vgl. Kap. 4.1.2), während in der Zivilgesellschaft die Relevanz in grundsätzlichen Werten wie gegenseitigem Lernen, das in gegenseitigem Respekt münden soll, begründet wird (vgl. Kap. 4.2.2). Wichtige Unterschiede bestehen auch in der Konzipierung der Umsetzung. Die entwicklungspolitischen Konsenspapiere sehen im Grunde eine zentrale Instanz, nämlich die Partnerländer, als koordinierende Einheit an. Diese Instanz kann mit sehr viel Macht verbunden sein, da sie je nach Konzeption letztlich entscheidet und vor allem alle Fäden und somit auch unterschiedlichste Informationen bei dieser Instanz zusammenlaufen. Zudem wird bei der Arbeitsteilung auf das Übertragen von Kompetenzen auf andere Organisationen gemäß komparativer Vorteile verwiesen, was das teilweise Abtreten von Macht bedeutet (vgl. Kap. 4.1.2, Kap. 5). Bei der Zivilgesellschaft wird die Gewährleistung der Autonomie jeder Organisation als erste Voraussetzung für Koordination gehandelt. Dies impliziert, dass keine Kompetenzen übertragen werden sollen. Daher bekommt Koordination einen dezentralen Charakter (vgl. Kap. 4.2.2).

6.3 Diskursive Positionen und Strategien

In der Art und Weise wie Harmonisierung und Koordination definiert werden, lassen sich diskursive Positionen herausfiltern, die mittels diskursiven Strategien verteidigt werden. Diese Positionen spiegeln sich bereits in der Makrostruktur der Texte wider. So erscheinen in den Titeln des Siem Reap Konsensus Worte wie unter anderem Development Effectiveness, Solidarität, gegenseitiger Respekt, gleichberechtigte Partnerschaft und gegenseitiges Lernen (vgl. Kap. 4.2.1). In den entwicklungspolitischen Konsenspapieren wird vorwiegend von Aid

Effectiveness¹², Ressourcen, Resultaten, Management, Wirksamkeit, Effizienz, Partnerschaftsverpflichtung und Verantwortung gesprochen (vgl. Kap. 4.1.1). Von der Zivilgesellschaft werden grundsätzliche Werte im Sinne der Menschenrechte sowie politische Ursachen von Armut in den Mittelpunkt gestellt (vgl. Kap. 4.2.2), während die internationale Politik mit einem eher technischen Verständnis an die Wirksamkeit von Entwicklung herangeht und besonders auf systemisch-organisatorische Defizite und quantifizierbare Ziele fokussiert (vgl. Kap. 4.1.2). Diese beiden Positionen sind relativ gegensätzlich, da sie jeweils Dinge betonen, die das Gegenüber nicht anspricht. Daher scheint es logisch anzunehmen, dass mit dem Verweis auf die Defizite des Gegenübers die eigene Position zu schützen versucht wird.

Die „Immunisierungsstrategie“ gegen Kritik erfolgt bei der Entwicklungspolitik durch Technisierung und bei den CSOs durch den Verweis auf universelle Werte und Pluralität. „Immunisierung“ bedeutet in Anlehnung an Messner/Scholz (vgl. Kap. 5.1.2), dass Angriffsflächen für Kritik von vornherein ausgeräumt versucht werden. Technisierung bedeutet in diesem Zusammenhang, dass politische Dimensionen und Ursachen von Armut wie beispielsweise Machtasymmetrien völlig ausgeblendet und quantifizierbare Aspekte in den Vordergrund gerückt werden. Die Technisierung erfolgte jedoch nicht erst mit den Konsenspapieren ab 2002, sondern bereits mit der Auswahl der MDGs. Die Millenniumserklärung enthält sehr wohl politische Dimensionen wie beispielsweise globale Sicherheits- oder Handelspolitiken, jedoch wurden lediglich wirtschaftliche und sozialdemographische Aspekte in Form der MDGs operationalisiert (vgl. Kap. 3.2.1, Kap. 5.1.2). Dadurch, dass die MDGs als Zielsystem für die Aid Effectiveness herangezogen werden, verwundert es nicht, dass in den folgenden Konsenspapieren, die allesamt Bezug nehmen auf die MDGs (vgl. Kap. 4.1.1), die politische Dimension weiterhin weitgehend fehlt. Ausnahmen bilden der Monterrey-Konsens und die Doha-Erklärung, die sich auch mit Handels- und Wirtschaftspolitiken auseinandersetzen, allerdings nur marginal (vgl. Kap. 4.1). Dass systemisch-organisatorische Defizite im Kontext der Geberfragmentierung existieren, entspricht zweifelsohne den Fakten (vgl. Kap. 3.1, Kap. 5). Die Frage ist allerdings, wie Strategien zu deren Überwindung mit anderen Konzepten verknüpft und begründet werden. Harmonisierung und Koordination soll nicht nur „einfach so“ und zum Selbstzweck geschehen, sondern wird aktiv mit der Stärkung anderer Konzepte, nämlich Ownership und Partnerschaft, verknüpft. In der entwicklungspolitischen Argumentationsstruktur bezüglich der Umsetzung des Ownerships im Rahmen der nationalen

¹² Ausnahme: Erklärung von Rom. Da ist von Development Effectiveness die Rede (vgl. Kap. 4.1.1).

Entwicklungsstrategie finden sich gravierende Unzulänglichkeiten. Die Verbindung von Ownership und Harmonisierung/Koordination erweist sich als Trugschluss, und zwar wegen der Art und Weise, wie die nationale Entwicklungsstrategie behandelt wird. Die nationale Entwicklungsstrategie soll das Ownership der Entwicklungsländer stärken, in dem diese ihre Entwicklungsprioritäten und –strategien selbst festlegen können, wobei die Geber nur eine unterstützende Funktion innehaben. Der Haken dabei ist, dass sich die Partnerländer ausdrücklich auf die PRSP stützen sollen. Diese werden in den Konsenspapieren sogar als Willensäußerung der Partnerländer dargestellt. Im wissenschaftlichen Diskurs werden jedoch solide Belege dafür geliefert, dass der Großteil der PRSP erstens nicht von den Partnerländern, sondern von der WB/IWF selbst geschrieben wurden und zweitens beträchtliche ideologische Altlasten mit sich führen, wie etwa Liberalisierungsmaßnahmen (vgl. Kap. 5.2). Wenn also das Ownership durch die Identifizierung von Entwicklungsprioritäten und davon ausgehend der Konzipierung einer nationalen Entwicklungsstrategie realisiert werden soll, gleichzeitig aber diese beiden Elemente den PRSPs zugeordnet werden, die keineswegs eine eigene Formulierung darstellen, dann handelt es sich hierbei um einen Trugschluss. Verknüpft man diesen Trugschluss mit der Argumentation, dass Partnerländer die Eigenverantwortung bzw. Eigentümerschaft für ihren Entwicklungsprozess übernehmen sollen, in dem sie die Entwicklungsleistungen anhand der nationalen Entwicklungsstrategie selbst koordinieren, so scheint die von Faust angesprochene Gefahr des neuen Eskapismus durch das Ownership-Prinzip Substanz zu haben. Wie das Kapitel zum wissenschaftlichen Diskurs gezeigt hat, bestehen auf verschiedenen Ebenen weiterhin gravierende Machtasymmetrien. Harmonisierung und Koordination können nur dann zu mehr Ownership verhelfen, wenn vorher diese weiterhin bestehenden Machtasymmetrien beseitigt werden (vgl. Kap. 5).

Zivilgesellschaftliche Akteure greifen diese ausgeblendeten politischen Dimensionen und grundlegende Menschenrechte berechtigterweise auf und schaffen somit ein notwendiges Gegengewicht zum entwicklungspolitischen Diskurs. CSOs haben aber auch ihre Defizite. Allerdings ist Kritik an ihnen nur sehr schwer anzubringen, wenn diese immer wieder universelle Werte, die sie vertreten und stärken wollen, sowie ihre Pluralität in den Vordergrund rücken. „Universelle“ Werte im Sinne der Menschenrechte sind gerade aus westlicher Sicht nicht angreifbar – sie in Frage zu stellen würde einem grundlegenden Tabubruch gleichkommen. Dabei geht es nicht darum, die Menschenrechte selbst in Frage zu stellen, jedoch kann durch ihr Hervorbringen ebenso ein Auswegsdiskurs geschaffen werden, um sich nicht an-

greifbar zu machen. Durch ihre enorme Diversität und Pluralität können Kritikpunkte nicht verallgemeinernd für alle CSOs angebracht werden. Einige CSOs weisen Schwächen auf, die andere vielleicht nicht haben. So bestehen bei einigen CSOs, in einigen Bereichen oder in einigen Ländern gravierende systemisch-organisatorische Defizite wie etwa fehlende systematische Datensammlung für den Nachweis der Mittelverwendung, oder fehlende Koordination untereinander. Für diese Defizite existieren einige bestätigende, jedoch auch widerlegende Studien. Einige CSOs können hervorragende Resultate vorweisen, während andere gar korrupt sind und nur auf dem Papier existieren (vgl. Kap. 5.1.2). Egal welche Kritik hervorgebracht wird, sie wird höchstwahrscheinlich immer für eine Gruppe von CSOs nicht zutreffend sein. Ebenso lassen sich Kritikpunkte, die CSOs oft an den entwicklungspolitischen Konsenspapieren anbringen, wie etwa zu vage Formulierungen oder keine klaren verpflichtende Implementierungspläne und Indikatoren (z.B. MK), auch auf den Siem Reap Konsensus anwenden. Begründet wird diese Vagheit mit der eigenen Pluralität, und dass man sich daher auf die grundlegendsten Dinge einigt. Allerdings kann dies ebenso von den politischen Konsenspapieren behauptet werden, die teilweise von vielen und sehr unterschiedlichen Akteuren unterzeichnet werden, etwa im Rahmen der Vereinten Nationen. In diesem Kontext muss bedacht werden, dass die Zahl der NGOs bzw. CSOs besonders ab den 1970ern so signifikant in die Höhe geschossen ist, weil unter anderem ab diesen Zeitraum große Teile der ODA an CSOs weiterverteilt worden sind (vgl. Kap. 3.1). Viele CSOs agieren demnach mit öffentlichen Geldern, für die sie auch Rechenschaftspflicht leisten müssen. Außerdem betonen die CSOs im Siem Reap Konsensus, dass sie in erster Linie der betroffenen Bevölkerung rechenschaftspflichtig sind. Wie wird diese umgesetzt? Wenn man bedenkt, dass CSOs nicht selbst Gelder erwirtschaften, sondern diese von Privaten oder der ODA beziehen, ist es auch logisch anzunehmen, dass mehr Ressourcen aufwenden müssen, um den Quellen gegenüber Rechenschaftspflicht zu leisten. Rechenschaftspflicht muss umgesetzt werden können und erfordern entsprechende Ressourcen: Analysen müssen getätigt, Berichte verfasst werden und diese Informationen müssen auch noch weitergegeben werden. All diese Fragen werden im Siem Reap Konsensus jedoch nicht aufgegriffen. CSOs betonen ihre Funktion als „watchdogs“ gegenüber Regierungen und Behörden, lassen jedoch bei der gegenseitigen Rechenschaftspflicht weitgehend außer Acht, dass sie bezüglich betrügerischen und ausbeuterischen CSOs ebenso eine „Watchdog“-Funktion erfüllen müssten. Mit dem Autonomie-Prinzip wird der gegenseitigen Kritik und „Beobachtung“ jedoch diskursiv ausgewichen (vgl. Kap. 4.2.2).

7 Conclusio

Um eine allgemeine Schlussfolgerung zu formulieren, wird hier nochmals auf die eingangs festgelegten Hypothesen zurückgegriffen:

- In Anlehnung an Bedrouni et. al. ist Koordination als Grundlage menschlicher bzw. organisationaler Interaktion seit Anbeginn der EZA eine Praxis.
- Jedoch erst durch das Aufkommen einer Vielzahl verschiedener Akteure wurde Koordination als solche sichtbar, weil durch die Fragmentierung die Koordination zusehends erschwert wurde.
- Diese Sichtbarkeit führte nicht automatisch zu einer diskursiven Benennung als Thema. Diese erfolgte erst, als Harmonisierung und Koordination nebst den systemisch-organisatorischen Defiziten für die benennenden Akteure eine weitere, für sie entscheidende Funktion erfüllen konnte.
- In Anlehnung an die Foucaultsche Diskurstheorie wird in dieser Diplomarbeit davon ausgegangen, dass wenn bestimmte Akteure ein Thema diskursiv benennen und mit einer spezifischen Bedeutung zu befüllen versuchen, diese sofort auf Widerstand stoßen. Dieser Widerstand kann sich etwa dadurch zeigen, dass das Thema bzw. die Bedeutung zu negieren versucht wird, oder es wird der Versuch einer Umdeutung vorgenommen.

Wie im Kapitel „Auswertung“ gezeigt wurde, haben sich die ersten drei Hypothesen bestätigt (vgl. Kap. 6.1-6.3). Mit der Gründung der OEEC bzw. später des DACs sowie weiteren Instanzen wurde Koordination in der internationalen Zusammenarbeit seit Anbeginn praktiziert. Im Rahmen der besonders in den 1980ern auftretenden Geberfragmentierung wurde Koordination durch Defizite zunehmend sichtbar und in verschiedenen Publikationen, beispielsweise von der Weltbank, kommentiert. Jedoch erst mit dem Scheitern des Washington Konsensus im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme wurden Koordination und Harmonisierung, verknüpft mit dem Konzept Ownership, im Rahmen des achten MDGs über die Bildung einer globalen Partnerschaft zu einem diskursiven Thema erhoben. Im Rahmen des von der internationalen Politik initiierten Aid Effectiveness-Diskurses wurden Harmonisierung und Koor-

dination zu Bestandteilen eines neuen diskursiven Entwicklungsparadigmas, das bisher in der Praxis jedoch keine substanziellen Veränderungen zu bewirken scheint. Der politische Diskurs traf bei der Zivilgesellschaft auf Widerstand. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben reagiert und einen CSO-Development-Effectiveness-Diskurs gestartet, in dem sie die Begriffe Harmonisierung und Koordination mit anderen Bedeutungsinhalten füllten. In den verschiedenen Definitionen der Politik einerseits und der Zivilgesellschaft andererseits, lassen sich diskursive Positionen ausmachen, von denen aus unter anderem mit Harmonisierung und Koordination argumentiert wird.

Für die eine allgemeine Reflexion erweist sich die vierte Hypothese meines Erachtens als die fruchtbarste, da sie die Vielfältigkeit von Machtformen und –verteilungen berücksichtigt. So werden etwa Organisationen wie „die“ Weltbank meist als eine einzelne, Macht „besitzende“ Institution angesehen. Allerdings hat sich am Beispiel Wolfensohn/Stiglitz gezeigt, dass innerhalb von Institutionen ebenso vielfältige Machtkämpfe herrschen hinsichtlich der Definition von Konzepten, die handlungsanleitend wirken sollen, sowie der Praxis, beispielsweise der Mittelvergabe. „Der“ Zivilgesellschaft wird meist wenig Macht im Vergleich zu den Akteuren der öffentlichen EZA zugeordnet, allerdings hat sie mit dem CSO-Development-Effectiveness-Prozess eine beachtliche Größe und Gewicht erhalten. In der Accra Agenda for Action wird den CSOs ein eigener Untertitel eingeräumt, was darauf hinweist, dass die CSOs immerhin ein gewisses Maß an Einfluss aufbauen konnten. Diese Überlegungen sollen in keiner Weise negieren, dass – wie das Kapitel zum wissenschaftlichen Diskurs gezeigt hat – punktuelle Verdichtungen von Macht existieren. Vielmehr liegt das Augenmerk hier auf die produktive Kraft der Macht. In diesem Zusammenhang hat beispielsweise der CSO-Prozess neue Aspekte hervorgebracht, die von den politischen Akteuren ausgeblendet werden. Allerdings bringen auch die politischen Akteure wichtige Punkte in die Diskussion ein wie die systemisch-organisatorischen Defizite, die die CSOs wiederum ausblenden. Im wissenschaftlichen Diskurs werden für beide Positionen unterstützende sowie widerlegende Belege geliefert, was darauf hinweist, dass beide Seiten berechtigte Punkte ins Spiel bringen. In diesem Sinn kann Macht produktiv sein, da sich durch Widerstände Wissen vervielfältigt. Die Herausforderung liegt meines Erachtens darin, diese berechtigten, teils gegensätzlich wirkenden Punkte beider Seiten zu einem funktionierenden Ganzen zu kombinieren.

8 Quellenverzeichnis

8.1 Primärquellen:

Accra Agenda for Action (AAA) (2008), 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness.

In: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/47007901217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf> [17.10.2011]

Erklärung von Doha (2008).

In: http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf [17.10.2011]

Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Deutsche Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD (2006).

In: <http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf> [17.10.2011]

Monterrey Konsensus (2002).

In: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf> [17.10.2011]

Joint Marrakech Memorandum (2004).

In: http://www.adb.org/media/Articles/2004/4281_Regional_Results_Plan/joint_memorandum.pdf [17.10.2011]

Open Forum for CSO Development Effectiveness (2011): The Siem Reap CSO Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness.

In: http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_framework_for_cso_dev_eff_07_2011-3.pdf [17.10.2011]

Rome Declaration on Harmonisation. In: OECD 2003: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. DAC Guidelines and Reference Series, 10-12.

In: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/48/20896122.pdf> [17.10.2011]

8.2 Sekundärquellen

8.2.1 Internet

AG Globale Verantwortung (2010): "Istanbul Principles" für wirksame EZA. 2000 NGO weltweit lieferten Input.

In: <http://www.globaleverantwortung.at/start.asp?ID=241426> [17.10.2011]

AidEffectiveness.org:

In: <http://www.aideffectiveness.org/Events-Processes-Rome-Paris-Accra-Busan.html>
[17.10.2011]

Betteraid.org:

In: http://betteraid.org/index.php?option=com_content&task=view&id=216&Itemid=1
[17.10.2011]

CONCORD (2008a): Informal Side-Meeting During the International Conference on Civil Society and Aid Effectiveness, Ottawa, 6 February 08.

In: http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/Minutes_Ottawa_Side_Meeting-2.pdf
[17.10.2011]

CONCORD (2008b): Exploratory Meeting on the Effectiveness of Civil Society Organisations, Meeting Report.

In: http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/report_paris_EN.pdf [17.10.2011]

concordeurope.org

In : <http://www.concordeurope.org/Public/Page.php?ID=25121&language=eng> [17.10.2011]

cso-effectiveness.org:

In: <http://www.cso-effectiveness.org/-history-of-the-process,017-.html?lang=en> [17.10.2011]

DNG – Doha NGO Group on Financing for Development (2008): Civil Society Declaration. Outcome of the Civil Society Forum, Doha, 25.-27. November 2008.

In: <http://www.ffdnngo.org/sites/default/files/Final%20Draft.pdf> [17.10.2011]

Economic Cooperation Act, 3. April 1948.

In: http://www.archives.gov/exhibits/featured_documents/marshall_plan/images/marshall_plan_page_1.jpg [17.10.2011]

Ellmers, Bodo (2011): How to Spend It. Smart Procurement for More Effective Aid.

In: <http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx?id=4639> [17.10.2011]

Eurodad (2008): Leaders in Doha fail to agree significant development finance reforms. Artikel vom 2. Dezember 2009.

In: <http://www.eurodad.org/whatsnew/articles.aspx?id=3188> [17.10.2011]

European Commission (2007): EU-Verhaltenskodex im Hinblick auf die Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungspolitik.

In: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:DE:PDF>
[17.10.2011]

- European Commission (2006): The European Consensus on Development.
In: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/european_consensus_2005_en.pdf
[17.10.2011]
- European Commission (2004): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Translating the Monterrey Consensus Into Practice. The Contribution by the European Union.
In: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0150en01.pdf
[17.10.2011]
- European Commission (2000): Erklärung des Rates und der Kommission vom 20. November 2000 zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission vom 26. April 2000 an den Rat und das Europäische Parlament zum gleichen Thema.
In: http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12001_de.htm [17.10.2011]
- IDA (International Development Association) (2004): Indicators on Aid Harmonization and Alignment.
In: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IndicatorsAidHarmonizationAlignment.pdf> [17.10.2011]
- ISG (International Steering Group) (2008): Donor Governments Continue to Ignore Developing Country Demands for Aid Reform.
In: <http://betteraid.org/en/press-area/147-press-area/216-donor-governments-continue-to-ignore-developing-country-demands-for-aid-reform.html> [17.10.2011]
- Lister, Stephen (u.a.) (2006): Evaluation of General Budget Support. Synthesis Report. IDD and Associates, May 2006.
In: http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/evaluation_general_budget_support_en_tcm312-64803.pdf [17.10.2011]
- Marshall, George C. (1947): European Initiative Essential to Economic Recovery, June 5, 1947. The Department of State Bulletin, Volume XVI, Number 415, pp. 1159-1160.
In: http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/marshall/large/documents/index.php?pagenumber=1&documentdate=1947-06-05&documentid=8-7 [17.10.2011]
- MDGs (Millennium Development Goals) (2000):
In: <http://www.un.org/millenniumgoals/global.shtml> [17.10.2011]
- Obrovsky, Michael (2009): Doha – oder die Krise der Entwicklungsfinanzierung. ÖFSE Briefing Paper 3.
In: http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/briefingpaper_DOHA.pdf [17.10.2011]

OECD (2003): Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. DAC Guidelines and Reference Series.

In: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/48/20896122.pdf> [17.10.2011]

OECD (1996): Shaping the 21st Century. The Contribution of Development Co-operation.

In: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/35/2508761.pdf> [17.10.2011]

OECD (1995): Development Partnerships in the New Global Context.

In: <http://www.oecd.org/dataoecd/31/61/2755357.pdf> [17.10.2011]

OECD (1960): Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development.

In: http://www.oecd.org/document/7/0,3746,en_2649_201185_1915847_1_1_1_1,00.html [17.10.2011]

Open Forum for CSO Effectiveness (2008): A Progress Report, July 2008.

In: http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/progress_report_EN.pdf [17.10.2011]

Renzio, Paolo de; Booth, David ; Rogerson, Andrew ; Curran, Zaza (2005): Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies. London: Overseas Development Institute.

In: <http://www.odi.org.uk/resources/download/1374.pdf> [17.10.2011]

Renzio, Paolo de; Rogerson, Andrew (2005): Power to Consumers? A Bottom-up Approach to Aid Reform. London: Overseas Development Institute.

In: <http://www.odi.org.uk/resources/download/474.pdf> [17.10.2011]

Sen, Amartya (2006): The Man Without A Plan. (Renzension zu W. Easterlys "The White Men's Burden").

In: <http://www.foreignaffairs.com/print/61525?page=show> [17.10.2011]

Side Meeting Ottawa (2008): CSO Effectiveness in Development Cooperation.

In: http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/Minutes_Ottawa_Side_Meeting.pdf [17.10.2011]

Six, Clemens; Langthaler, Margarita; Obrovsky, Michael (2007): Die Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung. (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit in der EZA. ÖFSE Working Paper 17. In: http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_Pariser_Erklaerung.pdf

[17.10.2011]

Six, Clemens (2006): Harmonisierung und Anpassung als Strategien für wirksamere Hilfe? Bisherige Erfahrungen mit bi- und multilateralen Gebern in Asien und Afrika. ÖFSE Working Paper 15. In: <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Harmonisation.pdf>

[17.10.2011]

Truman, Harry S. (1947): Recommendation for Assistance to Greece and Turkey. Address of the President of the United States Delivered Before a Joint Session of the Senate and the House of Representatives, Recommending Assistance to Greece and Turkey.

In: http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/doctrine/large/documents/pdfs/5-9.pdf#zoom=100 [17.10.2011]

UNDG Delivering as one

In: <http://www.undg.org/index.cfm?P=7> [17.10.2011]

UN General Assembly (2000): General Assembly Resolution 55/2 (Millennium Declaration).

In: <http://www.un.org/Depts/german/millennium/ar55002-mill-erkl.pdf> [17.10.2011]

UN General Assembly (1970): 25th Session – Resolutions adopted on the reports of the second committee. In: <http://www.un.org/documents/ga/res/25/ares25.htm> [17.10.2011]

UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) (2010): Combating Poverty and Inequality.

In: <http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/%28httpAuxPages%29/92B1D5057F43149CC125779600434441?OpenDocument&panel=additional> [17.10.2011]

Weltbank (2004): Global Monitoring Report 2004. Policies and Action for Achieving the Millennium Development Goals and Related Outcomes.

In: <http://siteresources.worldbank.org/GLOBALMONITORINGEXT/Resources/0821358596.pdf> [17.10.2011]

Weltbank (2000): CDF Brochure.

In: <http://siteresources.worldbank.org/INTMONGOLIA/Resources/CDFbrochure.pdf> [17.10.2011]

Weltbank (1998): Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why.

In: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/02/23/000094946_99030406212262/Rendered/PDF/multi_page.pdf [17.10.2011]

WP-EFF (2010): History of the WP-EFF.

In: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/40/45498646.pdf> [17.10.2011]

WP-EFF (o.J.): Accelerating Progress in Aid Effectiveness – from here to 2011.

In: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/16/45536364.pdf> [17.10.2011]

8.2.2 Artikel/Working Papers

- Bendell, Jem (2006): Debating NGO Accountability. UN-NGLS Development Dossier. Geneva, New York: UN-NGLS.
- Borchard, Edwin (1947): Intervention-The Truman Doctrine and the Marshall Plan. In: The American Journal of International Law, Vol. 41, No. 4, pp. 885-888.
- Bussolo, Maurizio; Medvedev, Denis (2007): Challenges to MDG Achievement in Low Income Countries, Lessons from Ghana and Honduras. Policy Research Working Paper 4383, The World Bank, Development Economics Prospects Group.
- Collier, Paul; Dollar, David (2004): Development Effectiveness. What Have We Learnt? In: The Economic Journal, Vol. 114, No. 496, pp. F244-F271.
- Easterly, William (2002): The Cartel of Good Intentions. In: Foreign Policy, No. 131, pp. 40-49.
- Eyben, Rosalind (2007): Harmonisation. How Is the Orchestra Conducted? In: Development in Practice, Vol. 17, No. 4/5, pp. 640-646.
- Foucault, Michel (1982): The Subject and Power. In: Critical Inquiry, Vol. 8, No. 4, pp. 777-795.
- Hahn, Hugo J. (1962): Continuity in the Law of International Organization. Part Two: Continuity from OEEC to OECD. In: Duke Law Journal, Vol. 1962, No. 4, pp. 522-557.
- Jackson, Scott (1979): Prologue to the Marshall Plan. The Origins of the American Commitment for a European Recovery Program. In: The Journal of American History, Vol. 65, No. 4, pp. 1043-1068.
- James, Jeffrey (2006): Misguided Investments in Meeting Millennium Development Goals. A Reconsideration Using Ends-Based Targets. In: Third World Quarterly, Vol. 27, No. 3, pp. 443-458.
- Kühl, Stefan (2009): Capacity Development as the Model for Development Aid Organizations. In: Development and Change, Vol. 40, No. 3, pp. 551-577.
- Nuscheler, Franz (2008): Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg - Essen (INEF - Report 93/2008).

- Pender, John (2001): From 'Structural Adjustment' to 'Comprehensive Development Framework': Conditionality Transformed? In: Third World Quarterly, Vol. 22, No. 3, pp. 397-411.
- Scatterthwaite, Joseph C. (1972): The Truman Doctrine, Turkey. In: Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 401, pp. 74-84.
- Sen, Amartya (2002): Delivering the Monterrey Consensus. Which Consensus? Economic Paper 48. London: Commonwealth Secretariat.
- Stovall, Tyler (2008): Erecting the boundaries of that foreign country called the past. In: History and Theory, Vol. 47, pp. 137-143.
- Todd, Mattina (2006): Money Isn't Everything. The Challenge of Scaling Up Aid to Achieve the Millennium Development Goals in Ethiopia. IMF Working Paper 06/192.

8.2.3 Bücher

- Adam, Herrmann (2007): Bausteine der Politik. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bedrouni, Abdellah; Mittu, Ranjeev; Boukhtouta, Abdeslem; Berger, Jean (2009): Distributed Intelligent Systems. A Coordination Perspective. New York [u.a.]: Springer.
- Debbeler, Julia (2007): Harmonie und Perspektive. Die Entstehung des neuzeitlichen abendländischen Kunstmusiksystems. München: epodium.
- Deutscher, Eckhard (2009): Entwicklungszusammenarbeit. Bericht 2009 des Vorsitzenden des Entwicklungsausschusses (OECD DAC).
- Diaz-Bone, Rainer (2010): Kulturwelt, Diskurs und Lebensstil. Eine diskurstheoretische Erweiterung der Bourdieuschen Distinktionstheorie, 2. erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Easterly, William (2006): The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good. Oxford [u.a.]: Oxford University Press.
- Fairclough, Norman (2003): Analysing Discourse. Textual Analysis for Social Research. London [u.a.]: Routledge.
- Gruner, Wolf D.; Woyke, Wichard (2007 [2004]): Europa-Lexikon. Länder, Politik, Institutionen. 2. Aufl., München: Beck.
- Gugutzer, Robert (2004): Soziologie des Körpers. Bielefeld: Transcript.
- Hamedinger, Alexander (1988): Raum, Struktur und Handlung als Kategorien der Entwicklungstheorie. Eine Auseinandersetzung mit Giddens, Foucault und Lefebvre. Frankfurt a. M.: Campus.
- Kajatzke, Laura (2008): Wissen im Diskurs. Ein Theorievergleich von Bourdieu und Foucault. Wiesbaden: VS Verlag.

- Korenjak, Andrea (2011): "Wer wird die Harmonie des Himmels zum Schweigen bringen?". Zur Vorstellung einer Harmonie der Sphären in der Antike und Mittelalter. In: Hamberger, Erich; Neumaier, Otto; Ritterbusch-Nauwerck, Barbara; Roscher, Eva (Hg.) (dass.): Natürlich Kunst.... Wien, Berlin: LIT Verlag, 75-100.
- Landwehr, Achim (2009[2008]): Historische Diskursanalyse, 2. Auflage. Frankfurt a.M.: Campus.
- Magala, Slawomir (2005): Cross-Cultural Competence. New York [u.a.]: Routledge.
- Maset, Michael (2002): Diskurs, Macht und Geschichte. Foucaults Analysetechniken und die historische Forschung. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Mattei, Ugo; Nader, Laura (2008): Plunder. When the Rule of Law is Illegal. Oxford [u.a.]: Blackwell.
- Mills, Sara (2007[1997]): Der Diskurs. Übersetzung aus dem Englischen von Ulrich Kriest. Tübingen [u.a.]: UTB.
- Münch, Richard (2004): Soziologische Theorie. Band 3, Gesellschaftstheorie. Frankfurt a. M.: Campus.
- Nallari, Raj; Griffith, Breda (2011): Understanding Growth and Poverty. Theory, Policy and Empirics. Washington: World Bank.
- Nuscheler, Franz (2005): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik, 6. Auflage. Bonn: Dietz.
- Nuscheler, Franz; Stockmann, Reinhard; Menzel, Ulrich (2010): Entwicklungspolitik. Theorien, Probleme, Strategien. München: Oldenbourg.
- Riddell, Roger C. (2007): Does Foreign Aid Really Work? Oxford [u.a.]: Oxford University Press.
- Rode, Reinhard (2002): Weltregieren durch internationale Wirtschaftsorganisationen. Liberale Internationale Politische Ökonomie, Bd. 2, Münster: LIT.
- Rodrick, Dani; Rosenzweig, Mark (2010): Development Economics, Vol. 5. Oxford [u.a.]: North Holland (Elsevier).
- Ruffing, Reiner (2008): Michel Foucault. Paderborn: UTB.
- Ruoff, Michael (2007): Foucault-Lexikon. Entwicklung, Kernbegriffe, Zusammenhänge. Paderborn: Wilhelm Fink Verlag.
- Schallmayer, Peter (2009): Kapitalismuskritik. Theorie und Praxis bei Marx, Nietzsche, Mann Müntefering und in der Heuschreckendebatte. Würzburg: Königshausen und Neumann.

- Singer, Hans W.; Ansari, Javed A. (1992[1977]): Consequences of International Disorder, 4. Auflage. [o.O.]: Routledge.
- Solignac Lecomte, Henri-Bernard; Smillie, Ian (2003): Development Centre Studies Ownership and Partnership. What Role for Civil Society in Poverty Reduction Strategies? OECD Development Centre Studies.
- White, Howard; Dijkstra, Geske (2003): Programme Aid and Development. Beyond Conditionality. London, New York: Routledge.

8.2.4 Sammelbänder

- Abreu Fialho Gomes, Bea de (2006): Geber-Empfänger-Beziehungen. Partnerschaften und Hierarchien. In: Abreu Fialho Gomes, Bea de; Maral-Hanak, Irmi; Schicho, Walter (Hg.): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Wien: Mandelbaum Verlag, pp. 11-24.
- Ashoff, Guido (2010): Wirksamkeit als Legitimationsproblem und komplexe Herausforderung der Entwicklungspolitik. In: Faust, Jörg; Neubert, Susanne (Hg.): Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente. Baden-Baden: Nomos, 27-70.
- Bethge, Jan Per; Steurer, Nora; Tscherner, Marcus (2011): Nachhaltigkeit. Begriff und Bedeutung in der Entwicklungszusammenarbeit. In: König, Julian; Thema, Johannes (Hg.) (dass.): Nachhaltigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit. Globale Gesellschaft und internationale Beziehungen. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bruns, Claudia (2006): Wissen – Macht – Subjekt(e). Dimensionen historischer Diskursanalyse am Beispiel des Männerbunddiskurses im Wilhelminischen Kaiserreich. In: Eder, Franz X. (Hg.) (dass.): Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag, 189-204.
- Bublitz, Hannelore (2002): „Geheime Rasereien und Fieberstürme“. Diskurstheoretisch-genealogische Betrachtungen zur Historie. In: Martschukat, Jürgen (Hg.) (dass.): Geschichte schreiben mit Foucault. Frankfurt a. M.: Campus, 29-41.
- Cao, Lan (2005): An Evaluation of the World Bank's New Comprehensive Development Framework. In: Likosky, Michael B. (Hg.) (dass.): Privatising Development. Transnational Law, Infrastructure and Human Rights. The Hague: Brill Academic Publishers, 27-64.
- Edenhofer, Ottmar; Lotze-Campen, Hermann; Wallacher, Johannes; Reder, Michael (Hg.) (2010): Global – aber gerecht. Klimawandel bekämpfen, Entwicklung ermöglichen. München: C.H. Beck.

- Eder, Franz X. (2006): Historische Diskurse und ihre Analyse – eine Einleitung. In: (ders.) (Hg.): Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag, 9-23.
- Faust, Jörg; Leiderer, Stefan (2010): Die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit – Ergebnisse des ökonometrischen Ländervergleichs. In: Faust, Jörg; Neubert, Susanne (Hg.): Wirksame Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente. Baden-Baden: Nomos, 166-187.
- Faust, Jörg; Messner, Dirk (2010): Ordnungspolitische Herausforderungen für eine wirksamere EZ. In: Faust, Jörg; Neubert, Susanne (Hg.): Wirksame Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente. Baden-Baden: Nomos, 259-288.
- Faust, Jörg; Neubert, Susanne (2010): Entwicklungspolitik zwischen Fundamentalkritik und Radikalsoptimismus. In: Faust, Jörg; Neubert, Susanne (Hg.): Wirksame Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente. Baden-Baden: Nomos, 15-26.
- Foucault, Michel (2008): Die Archäologie des Wissens. In: (ders.) (dass.): Michel Foucault. Die Hauptwerke. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 471-700.
- Haslinger, Peter (2006): In: Eder, Franz X. (Hg.) (dass.): Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag, 25-50.
- Hemmer, Hans-Rimbert (2010): Wirksamkeit und Evaluierung der Entwicklungszusammenarbeit auf Projektebene. In: Faust, Jörg; Neubert, Susanne (Hg.): Wirksame Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente. Baden-Baden: Nomos, 189-228.
- Hermes, Niels; Lensink, Robert (2001): Changing the Conditions for Development Aid. A New Paradigm? In: (dies.) (2001): Changing the Conditions for Development Aid. A New Paradigm? London, Portland: Franc Cass Publishers, 1-16.
- Hödl, Gerald (2006): In der Endlosschleife. Leitmotive der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. In: Abreu Fialho Gomes, Bea de; Maral-Hanak, Irmi; Schicho, Walter (Hg.): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Wien: Mandelbaum Verlag, pp. 25-42.
- Jäger, Margarete (2010): Diskursanalyse. Ein Verfahren zur kritischen Rekonstruktion von Machtbeziehungen. In: Becker, Ruth; Kortendiek, Beate (Hg.) (2010[2004]): Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung. Theorie, Methoden, Empirie, 3. Erweiterte und durchgesehene Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 386-391.
- Jäger, Siegfried (2001): Dispositiv. In: Kleiner, Marcus S. (Hg.) (dass.): Michel Foucault. Eine Einführung in sein Denken. Frankfurt a. M.: Campus, 72-89.
- Jäger, Siegfried; Maier, Florentine (2009): Theoretical and Methodological Aspects of Foucauldian Critical Discourse Analysis and Dispositive Analysis. In: Wodak, Ruth; Meyer, Mi-

- chael (Hg.): *Methods of Critical Discourse Analysis*, 2. Auflage. Los Angeles [u.a.]: Sage Publications, 34-61.
- Kanbur, Ravi (2000): Aid, Conditionality and Debt in Africa. In: Tarp, Finn (Hg.) (2000): *Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*. London, New York: Routledge.
- Keller, Reiner (2006): Wissen oder Sprache? Für eine wissensanalytische Profilierung der Diskursforschung. In: Eder, Franz X. (Hg.): *Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag, 51-70.
- Klingebiel, Stephan (2010): Wirksamkeit und Absorptionsfähigkeit der Partnerländer. In: Faust, Jörg; Neubert, Susanne (Hg.): *Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente*. Baden-Baden: Nomos, 289-304.
- Leiderer, Stefan (2010): Zur Wirksamkeit und Evaluierung von Budgethilfen. In: Faust, Jörg; Neubert, Susanne (Hg.): *Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente*. Baden-Baden: Nomos, 229-258.
- Loewe, Markus (2010): Entwicklungspolitik, Armutsbekämpfung und Millennium Development Goals. In: Faust, Jörg; Neubert, Susanne (Hg.): *Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente*. Baden-Baden: Nomos, 101-138.
- Messner, Dirk; Scholz, Imme (2010): Entwicklungspolitik als Beitrag zur globalen Zukunftssicherung. In: Faust, Jörg; Neubert, Susanne (Hg.): *Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente*. Baden-Baden: Nomos, 71-100.
- Mold, Andrew (2007): Between a Rock and a Hard Place – Whither EU Development Policy? In: (ders.) (Hg.) (dass.): *EU Development Policy in a Changing World. Challenges for the 21st Century*. [o.O.]: Amsterdam University Press, 237-269.
- Neubert, Susanne (2010): Zur Methodendiskussion und zur Analyse von Wirkungen. In: Faust, Jörg; Neubert, Susanne (Hg.): *Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente*. Baden-Baden: Nomos, 139-165.
- Reisigl, Martin; Wodak, Ruth (2009): The Discourse-Historical Approach (DHA). In: Wodak, Ruth; Meyer, Michael (Hg.): *Methods of Critical Discourse Analysis*, 2. Auflage. Los Angeles [u.a.]: Sage Publications, 87-121.
- Renard, Robrecht (2007): The Cracks in the New Aid Paradigm. In: Hoebink, Paul (Hg.) (dass.): *The Netherlands Yearbook on International Cooperation*. Assen: Van Gorcum, 81-98.
- Rich, Bruce (2002): The World Bank Under James Wolfensohn. In: Pincus, Jonathan R.; Winters, Jeffrey A. (Hg.) (dass.): *Reinventing the World Bank*. New York: Cornell University Press, 26-53.

- Schicho, Walter; Nöst, Barbara (2006): Entwicklungsdiskurs und Praxis der EZA. Konzepte, Akteure und Widersprüche. In: Abreu Fialho Gomes, Bea de; Maral-Hanak, Irmi; Schicho, Walter (Hg.) (dass.): Entwicklungszusammenarbeit. Akteure, Handlungsmuster und Interessen. Wien: Mandelbaum Verlag, pp. 25-42.
- Thompson, Christiane (2004): Foucaults Zu-schnitt von Kritik und Aufklärung. In: Pongratz, Ludwig A.; Wimmer, Michael; Nieke, Wolfgang; Masschelein, Jan (Hg.): Nach Foucault. Diskurs- und machtanalytische Perspektiven der Pädagogik. Wiesbaden: VS Verlag.
- Wallerstein, Immanuel (1994): Development: Lodestar or Illusion? In: Sklair, Leslie (Hrsg.): Capitalism and Development. London: Routledge; 3-20.
- Wolff, Peter (2010): Was bedeutet Wirksamkeit für das Geber-Geber- und Geber-Partner-Verhältnis? In: Faust, Jörg; Neubert, Susanne (Hg.): Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente. Baden-Baden: Nomos, 320-345.

8.2.5 Tabellen

Alle Tabellen (1-7): Eigene Darstellung

8.2.6 Abbildungen

Alle Abbildungen (1-13): Eigene Darstellung

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Diplomarbeit setzt sich mit dem Aufkommen der Begriffe „Harmonisierung“ und „Koordination“ in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auseinander. In den 1980er Jahren wurde *Entwicklungshilfe* auf *Entwicklungszusammenarbeit* umbenannt. Zusammenarbeit impliziert die Existenz eines gemeinsamen Rahmens zwischen den kollaborierenden Akteuren sowie Koordination zur Umsetzung der Kollaboration. Allerdings wurden Harmonisierung und Koordination erst im Zuge der neuen Aid Effectiveness Agenda zu einem eigenen Thema. Warum tauchen also Koordination und Harmonisierung erst nach dem Millenniumswechsel auf, wenn das Konzept der Zusammenarbeit bereits schon viel länger besteht?

Die Diskurstheorie, mit dem Methodeninstrumentarium der Diskursanalyse, bildet für diese Fragestellung einen fruchtbaren Ansatz. In der Foucaultschen Tradition beschäftigt sich die Diskurstheorie mit der Frage, welches Wissen zu welcher Zeit und in welchem Kontext „gültiges“ Wissen ist. Definitionen von „Wahrheiten“ sind immer durch den Ausschluss von „Nicht-Wahrheiten“ begründet. Dabei liegt der Wahrheitsgehalt im Kontext, und nicht in der Aussage selbst. In der Gesellschaft kämpfen verschiedenste Akteure um die Definitionsmacht von „Wahrheiten“, wobei macht nicht *per se* destruktiv sein muss, sondern auch produktiv, also hervorbringend wirken kann. Da die Fragestellung eine historische Dimension enthält, nämlich die Frage, warum etwas zu einem Zeitpunkt auftaucht, zu einem anderen aber nicht, wird der historischen Diskursanalyse besondere Achtung geschenkt.

Ausgehend von diesem theoretischen und methodischen Hintergrund wird untersucht, wann seit Beginn der Entwicklungszusammenarbeit Harmonisierung und Koordination als explizite Praxis und in Texten auftauchen, und wie sich ihre Erscheinungsformen bis ins 21. Jahrhundert verändern. Im 21. Jahrhundert kam eine Reihe von internationalen Konsenspapieren zu Stande, die sich direkt oder indirekt mit dem Thema Harmonisierung und Koordination auseinandersetzen. Aufgrund dieser Texte wird analysiert, wie Harmonisierung und Koordination von verschiedenen Akteuren definiert und verwendet werden, wobei ein Augenmerk auf Abgrenzungen zwischen diesen beiden Begriffen gelegt wird. Die unterschiedlichen Argumentationsstrukturen werden mit wissenschaftlicher Literatur kontrastiert, wobei aufgezeigt wird, welche Punkte aus wissenschaftlicher Sicht Konsistenz haben, und welche möglicherweise eine andere Funktion erfüllen. Die Ergebnisse werden mit dem historischen Kontext kontrastiert, was die Basis liefert für Schlussfolgerungen.

SUMMARY

This Diploma Thesis deals with the occurrence of the terms „harmonization“ and „coordination“ in international development cooperation. In the 1980s, development *aid* has been renamed into development *cooperation*. Cooperation implies the existence of a common framework as well as coordination in order to implement collaboration. However, harmonization and coordination have been set as development themes only with the occurrence of the new Aid Effectiveness Agenda. But why did coordination and harmonization only occur in the 21st Century, when the concept of cooperation already existed for a certain time?

The discourse theory with the analytical tools of discourse analysis is providing a fruitful approach to this purpose. Following the Foucauldian tradition, discourse theory and analysis are dealing with the question, what kind of knowledge may be “valid” knowledge in a particular context, but in another not. Definitions of “truth” are always related to the exclusion of alternatives, or put the other way around; truth can only be understood in comparison to “non-truth”. Thereby the validity of truth does not lie in the content itself, but in the context, in which “truth” is emerging. In society, various “players” are constantly in competition to achieve the power to define the content of “truth”. In Foucauldian tradition, power is not destructive *per se*; it can have also productive functions. As the research question contains a historic dimension, namely why something is occurring at one particular point in time, but not in another one, special attention is given to the method of historic discourse analysis.

Starting from the theoretical and methodological background, various forms of occurrence of harmonization and coordination will be analyzed from the beginnings of development cooperation until the present day. In the 21st Century, a number of consent papers have been produced by international politics and civil society, dealing entirely or partly with harmonization and coordination. Based on those texts it will be analyzed, how different players are defining and using both terms, but also how they are differentiating between coordination and harmonization. The argumentation schemes will be contrasted with scientific literature, whereby the aim is to find out, which arguments are sustained by this kind of literature, and which might serve another purpose. The outcomes will be contrasted with historic trends in development cooperation, which in turn provides the data basis for conclusions.

LEBENS LAUF

PERSÖNLICHE ANGABEN

Vor- und Nachname: Sonja Leguizamón
Geboren: 1988 in Montevideo (Uruguay)

SCHULE UND AUSBILDUNG

03/2007 – aktuell Universität Wien
Internationale Entwicklung (Diplomstudium)
Schwerpunkt: Menschenrechte und (politische) Organisation, Konflikte, Development Effectiveness

09/2010 – 02/2011 Universität Genf
Auslandssemester (ERASMUS)

10/2009 – 06/2011 Universität Klagenfurt/IFF Standort Wien
Mitbelegung Wissenschafts- und interdisziplinäre Kommunikation

10/2006 – 02/2007 Wirtschaftsuniversität Wien
Internationale Betriebswirtschaft

08/2000 – 06/2006 Kantonsschule Luzern (Schweiz)
Eidgenössische Matura

PRAKTIKUM

01/2011 – 06/2011 Praktikum EZA und humanitäre Hilfe, HOPE'87 HQ, Wien
(im Ausmaß von 390 Stunden)

BERUFSERFAHRUNG

01/2009 – 08/2010 Projektassistenz, Cenarion Information Systems GmbH, Wien

SPRACHEN

Deutsch: Muttersprache
Englisch: fließend
Französisch: fließend (DALF C1)
Spanisch: gut (DELE Nivel Intermedio)
Portugiesisch: Basiskenntnisse