



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

**„Die Bedeutung von Ownership in der
Entwicklungspolitik –
Dekonstruktion eines Diskurses“**

Verfasserin

Madeleine Salinger, BA

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Betreuer:

A 057 390

Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Dr. Michael Obrovsky

Für meine Eltern

INHALTSVERZEICHNIS

1	EINLEITUNG.....	1
1.1	Problemstellung	1
1.2	Forschungsvorhaben.....	4
2	ZUR BEDEUTUNG VON OWNERSHIP.....	8
2.1	Wessen Ownership?	10
2.2	Zwischen Technokratie und Politik	14
2.2.1	Zwischen Voraussetzung und Ziel	17
2.2.2	Zwischen Eigentum, Macht und Verantwortung.....	19
2.2.3	Konsens oder Konfrontation?	21
2.3	Ownership als Entwicklungsmanagement.....	23
2.3.1	Ownership in der Prinzipal-Agenten- Theorie	24
2.3.2	Ownership und Aid Effectiveness	27
3	METHODOLOGIE.....	37
3.1	Eine wissenschaftstheoretische Diskussion.....	38
3.1.1	Postkolonialistische Epistemologie und Methodologie.....	40
3.1.2	Gegenstand postkolonialer Theorien.....	42
3.2	Selbstpositionierung	45
3.3	Der Diskurs als Analyseobjekt	47
4	POSTKOLONIALE PERSPEKTIVEN AUF ENTWICKLUNG	52
4.1	Eurozentrismus, Moderne, Nationalstaat	52
4.2	Zur Konstruktion von Entwicklung.....	59
4.2.1	Der koloniale Diskurs	59
4.2.2	Der Entwicklungsdiskurs.....	62
4.3	Zur Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit.....	68
4.3.1	Dekonstruktionen des Entwicklungsdiskurses	75
4.3.2	Polit-ökonomische Perspektiven auf Entwicklung.....	81
4.4	Aufbau eines Rasters zur Dekonstruktion	87
5	OWNERSHIP IM WANDEL DES ENTWICKLUNGSDISKURSES.....	90
5.1	Von den Anfängen zur Professionalisierung der EZA	90
5.2	Der Washington Consensus.....	94
5.3	Der Comprehensive Development Framework	98
5.3.1	Armutsreduktionsstrategien.....	100
5.3.2	Ein neues Entwicklungsparadigma.....	102
5.4	Aufbruch in das 21. Jahrhundert	104
5.4.1	Shaping the 21st Century.....	105
5.4.2	Die Millenniumsentwicklungsziele	109

5.4.3	Die Monterrey-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung.....	110
5.5	Die Aid Effectiveness Agenda	114
5.5.1	Die Pariser Erklärung	116
5.5.2	Der Aktionsplan von Accra	124
5.6	Von Aid zu Development Effectiveness	128
5.6.1	Die Aid Effectiveness Agenda zieht Bilanz	130
5.6.2	Die Globale Partnerschaft von Busan (2011)	135
6	DISKUSSION	140
6.1	Verständnis von Entwicklung.....	140
6.2	Werte, Konzepte, Assoziationen	142
6.3	AkteurInnen, Rollen, Identitäten	145
6.4	Verständnis von Staat und Regierungsführung	148
6.5	Machtverhältnisse	150
7	CONCLUSIO	154
7.1	Schlussfolgerungen.....	154
7.2	Forschungsausblick	155
	BIBLIOGRAPHIE	157

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: PrinzipalInnen und AgentInnen in der EZA (Faust 2012: 350).....	26
Abbildung 2: EZA als Verhandlungssache (Whitfield & Fraser 2009d: 38)	84
Abbildung 3: Die Pariser Prinzipien (Stern et al. 2008: 2).....	117
Abbildung 4: Indikatoren für Ownership gemäß der PD-Evaluierung (Wood et al. 2011: 21).....	131
Abbildung 5: Die Vereinbarungen von Busan (eigene Darstellung in Anlehnung an Busanhl4 2013)	138

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AAA	Accra Agenda for Action
AEA	Aid Effectiveness Agenda
AE	Aid Effectiveness
BWI	Bretton Woods Institutions
CDF	Comprehensive Development Framework
CSO	Civil Society Organisation
DAC	Development Assistance Committee
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HLF	High Level Forum on Aid Effectiveness
IWF	Internationaler Währungsfonds
IFI	Internationale Finanzinstitution
MDG	Millennium Development Goal
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NGO	Non-governmental Organisation
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PD	Paris Declaration
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SAP	Strukturanpassungsprogramm
SWAP	Sector Wide Approach
TZ	Technische Zusammenarbeit
USAID	United States Agency for International Development
VN	Vereinte Nationen
WB	Weltbank
WP-EFF	Working Party on Aid Effectiveness

1 EINLEITUNG

Die Rückübertragung der Verantwortung und der Kontrolle über Entwicklungsmaßnahmen von den Geber- auf ihre Partnerstaaten wird seit den 1980er-Jahren unter dem Schlagwort *Ownership* diskutiert. Seitdem erfuhr das Konzept eine schrittweise Verankerung in der internationalen Entwicklungspolitik. Solange allerdings Schlagzeilen wie „Time to listen to people on the receiving end of aid“ (ECDPM 2012) von Entwicklungs-Think Tanks veröffentlicht werden, kann nicht die Rede davon sein, dass Partnerländer¹ und insbesondere jene Akteure und Akteurinnen, die von den Entscheidungen betroffen sind, *Ownership* über die Entwicklungsstrategien und ihre Durchführung haben. Was ist also dieses entwicklungspolitische Prinzip von *Ownership*? Wer hat es wozu und wie konstruiert? Was wird mit diesem Konzept assoziiert, welche Aspekte bleiben unausgesprochen und welche diskursiven Auswirkungen hat dies auf die staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und die internationale Entwicklungspolitik? Diese Fragen bilden den Ausgangspunkt meines Forschungsvorhabens und stecken zugleich den Rahmen für die Dekonstruktion des *Ownership*-Diskurses ab, die im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht.

1.1 Problemstellung

Nach der „verlorenen Dekade“ der 1980er-Jahre, die von den Strukturanpassungsprogrammen des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank dominiert wurde, erkannten die *traditionellen*² Geber, dass politische Reformprozesse

¹ In meiner Arbeit verwende ich sowohl den Begriff *Partnerland* bzw. *Partner* als auch die Termini *Empfängerland* bzw. *Empfänger* und *Entwicklungsland*. Alle Bezeichnungen, die Länder nach ihrem (wie auch immer definierten) *Entwicklungsgrad* kategorisieren, sind kritisierbar, obgleich es politisch sensiblere und weniger sensible Ausdrücke gibt (siehe z.B. Sumner & Tribe 2008: 17). Für meine Analyse empfinde ich es als angebracht, jene Bezeichnungen zu verwenden, die in den entwicklungspolitischen Dokumenten benutzt werden; freilich mit dem Bewusstsein, dass sie dem Diskurs dienen und genau deshalb, weil sie dadurch den Diskurs aufzeigen. Bei den Bezeichnungen *Empfänger* und *Geber* verzichte ich auf eine gendergerechte Schreibweise, da ich mich damit grundsätzlich auf Staaten beziehe. Oft ist in den analysierten Dokumenten auch nicht klar, welche AkteurInnen hinter den Begriffen „donors“ und „partner countries“ stehen. In diesen Fällen verwende ich ebenso die unspezifischen Ausdrücke, um der Interpretation nicht vorzugreifen. Wenn explizit andere AkteurInnen mit einbezogen werden, benutze ich die Bezeichnungen *Geberagenturen* oder *GeberakteurInnen* bzw. *EmpfängerakteurInnen*.

² Die Bezeichnung *traditionelle* Geber steht für jene, die im Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD zusammengeschlossen sind und sich selbst in Abgrenzung zu den von ihnen als *neue* Geber definierten Staaten, wie Brasilien, China, Indien (und anderen aufstrebenden Ländern) begreifen (siehe z.B. Rampa & Bilal 2011). Alle westeuropäischen ehemaligen Kolonialmächte verstehen sich als Geber im *traditionellen* Sinn, was wohl ihre lange Beziehung mit ihren Empfängerländern zusätzlich verdeutlichen soll (vgl. Abbas & Ndeda 2009).

nicht durch externe Konditionalitäten umgesetzt werden können (Blake 2000). Auch die Annahme, dass Ländern der kapitalistischen Peripherie zur Lösung ihrer Probleme nur finanzielle Mittel fehlten, wurde revidiert (Sobhan 2002: 540ff; Stockmann et al. 2010: 325ff). Unter der Führung der Bretton Woods Institutionen veränderte sich das Entwicklungsparadigma in den 1990ern weg vom Konditionalitäten-Zugang hin zu einem Entwicklungsansatz, in dem die *Partnerregierungen* ihre Entwicklungsstrategien selbst entwickeln und rechtfertigen sollten (Blake 2000: 159f; Stockmann et al. 2010: 325ff). Mit dem Aufruf „put the country in the driver’s seat“ leitete der damalige Präsident der Weltbank, James Wolfensohn, im Jahr 1999 den „Comprehensive Development Framework“ ein, worauf die multilateralen Entwicklungsorganisationen und Geberstaaten begannen, die Umsetzung von Entwicklungshilfegeldern umzugestalten (Blake 2000: 159f; Stiglitz 2005; Whitfield 2009a: 3). Das Umdenken in der internationalen Entwicklungspolitik liegt darin begründet, dass Geberagenturen eine neue Art von Legitimation für externe politische Intervention in souveräne Staatsräume finden mussten, nachdem die Strukturanpassungen in vielen betroffenen Ländern drastische Folgen für das Sozialsystem hatten (Gould 2005: 8ff; Tetzlaff & Jakobeit 2005: 130ff; Weltbank 1998: 51ff). Abbas & Ndeda (2009: viiff) konstatieren, dass trotz der entwicklungspolitischen Veränderungen die Empfängerländer weiterhin durch politische Konditionalitäten an ihrer Selbstbestimmung gehindert werden und den Staaten *westliche* Konzepte von Demokratie und Regierungsführung übergestülpt werden.

Im Jahr 2005 wurde das *Ownership*-Prinzip in der Erklärung von Paris (2005) zur Steigerung der Wirksamkeit³ von Entwicklungshilfegeldern als eines von fünf Grundpfeilern für wirksame EZA verankert und seither ausgebaut. Die Pariser Erklärung kann als Ankerpunkt des Mainstream-Diskurses zur EZA-Wirksamkeit verstanden werden (Abbas & Ndeda 2009: viii). Der theoretische Hintergrund für *Ownership* lautet wie folgt:

The Paris Declaration recognises that development efforts are more likely to be successful and sustainable where the partner country takes the lead in determining the goals and priorities of its own

³ In der Arbeit verwende ich *Wirksamkeit* bzw. *Effektivität* von Entwicklungszusammenarbeit / EZA, *Aid Effectiveness* und *Entwicklungseffektivität* bzw. *Entwicklungswirksamkeit* synonym. In der Entwicklungspolitik und in der Literatur wird – besonders seit der Weiterentwicklung der Aid Effectiveness Agenda ab 2005 – vermehrt zwischen *aid* und *development effectiveness* unterschieden, wobei ersteres sich enger definiert auf die wirksame Umsetzung der Gelder bezieht, letzteres EZA als Katalysator für Entwicklungswirksamkeit versteht (vgl. Stern et al. 2008). Falls die Unterscheidung zwischen EZA- und Entwicklungseffektivität für den Inhalt von Bedeutung ist, wird dies hervorgehoben.

development, and sets the agenda for how they are to be achieved (Survey Guidance, OECD 2011b: 11).

Zur Bewertung von *Ownership* in einem Empfängerland werden auf internationaler Ebene äußerst reduktionistische Indikatoren herangezogen, wodurch die Entwicklungszusammenarbeit eine Entpolitisierung erfahren (Booth 2011). Zudem haben die Bemühungen seit der Verabschiedung der Pariser Erklärung 2005 nicht zu den erhofften Effektivitätssteigerungen in den Ergebnissen entwicklungspolitischer Maßnahmen geführt (Wood et al. 2011). In einem breiteren Rahmen betrachtet beinhaltet eine diskursive Auseinandersetzung mit *Ownership* die Analyse der Rolle von Entwicklungszusammenarbeit allgemein und insbesondere der Geberagenturen in einem Empfängerland. Staatliche Geber sind immer als politische Akteure zu verstehen und beeinflussen somit nationale Entwicklungspolitiken (Kharas et al. 2011: 7ff; Leutner & Müller 2010: 53).

Entwicklungszusammenarbeit ist in den letzten Jahrzehnten zu einer außerordentlich großen Industrie mit tausenden Angestellten staatlicher Organisationen und Millionen von zivilgesellschaftlichen und privaten AkteurInnen herangewachsen (Brett 2010: 60). Sie ist in den multilateralen Apparaten der Vereinten Nationen (VN), der Internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) sowie der Europäischen Union und der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) eingeschrieben (ebd.). Die Entwicklungszusammenarbeit steht unter dem Spannungsverhältnis sowohl globale Herausforderungen als auch wirtschaftliche Partikularinteressen der GeldgeberInnen zu adressieren (ebd.). Die Kritik an der EZA variiert von einer völligen Ablehnung der Entwicklungs-idee⁴, wie dies von der Post-Development-Schule praktiziert wird (siehe z.B. Escobar 1995; Sachs 1993), über eine reformorientierte Einstellung hin zu einer technokratischen Auffassung von Entwicklung als Managementproblem. Hyden (2008: 273) konstatiert, dass *Entwicklung* heute nicht mehr als Lösung, sondern als Teil eines Problems verstanden wird. Die Auswirkungen der EZA – im Besonderen jene der staatlichen und suprastaatlichen Geberagenturen – sind kontrovers zu betrachten. Einerseits wurden Abhängigkeiten geschaffen oder gar von der kolonialen Geschichte fortgeschrieben, andererseits wurden unter der Förderung einer neoliberalen

⁴ Wenn ich von *Ideen*, *Weltanschauungen* oder *Denkmustern* spreche, verwende ich die Ausdrücke erstens synonym zueinander, zweitens benutze ich die Begriffe strategisch, um Absichten und Ziele von politischen Konzepten aufdecken zu können (angelehnt an Lancaster 2007: 19).

Wirtschaftsordnung korrupte Regime unterstützt und staatliche Sozialsysteme zerstört (Moyo 2009). Neben der Kritik am Verwendungszweck der Geldmittel steht die EZA unter großem Legitimationsdruck hinsichtlich ihrer Effizienz, also dahingehend wie die Gelder verwaltet werden (Dembowski 2012; Tandon 2012: 16ff).

Wissenschaftlich knüpft meine Arbeit an Postkolonialismus-Debatten zu globalen Machtverhältnissen an, die seit dem Imperialismus bestehen und in Diskursen eingeschrieben sind. Zudem leiste ich einen Beitrag zur Diskussion um die Rolle von Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik und dem Paradoxon von Abhängigkeiten und Selbstbestimmung. Die Arbeit stellt außerdem einen Bezug zur aktuellen politischen Debatte über die Umsetzung des *Ownership*-Prinzips in der Busan-Partnerschaft (2011) sowie zur generellen Umsetzung von Entwicklungshilfegeldern und die Rolle *traditioneller* EZA in Bezug auf ihre Entwicklungswirksamkeit her. Meine Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, die in Diskursen manifestierten Machtverhältnisse zwischen Empfänger- und GeberakteurInnen aufzuzeigen.

1.2 Forschungsvorhaben

Die Reflexion meines Forschungsinteresses in der Literatur sowie meine arbeitsbezogenen Erfahrungen⁵ in der Aid Effectiveness Agenda führten mich zu folgender Forschungsfrage:

Wie gestaltet sich das Prinzip von Ownership in der internationalen Entwicklungspolitik und welche machtpolitischen Prägungen trägt die Konstruktion dieses entwicklungspolitischen Diskurses in sich?

Basierend auf einschlägigen Texten zum Entwicklungsdiskurs sowie zu den Ansätzen *Ownership* und *Partizipation* in der Entwicklungszusammenarbeit halte ich folgende Hypothesen fest, die im Zuge der Arbeit überprüft werden.

- *Ownership* in der EZA ist nicht sozial erkämpft, sondern technokratisch eingeführt worden: Das *Ownership*-Prinzip ist ein Instrument *westlicher* Staaten, um politische Reformen in *nicht-westlichen* Staaten effektiv umzusetzen.

⁵ Eine ausführliche Beschreibung meiner Bezugspunkte zur Aid Effectiveness Agenda sowie die Entstehung dieses Forschungsvorhabens gebe ich in Punkt 3.4 Selbstpositionierung.

- Es ist zudem ein Legitimationsinstrument für entwicklungspolitische Interventionen staatlicher Geberagenturen in Partnerländern.
- Koloniale Strukturen werden durch die Übertragung von *Ownership* von der Geber- auf die Partnerinstitution entwicklungspolitisch nicht aufgebrochen.
- Selbstbestimmte Entwicklung wird durch die politische Struktur des *Ownership*-Prinzips nicht gefördert.

Da diese breite Fragestellung anhand verschiedener Instrumente bearbeitet werden kann, habe ich eine Reihe von operativen Unterfragen entwickelt, mittels jener die Perspektive und der Pfad deutlich werden, die ich in meiner Arbeit verfolge.

- Auf welchen theoretischen Annahmen basiert das *Ownership*-Prinzip?
- Wie sieht die Konstruktion von *Ownership* aus und wie kann der Diskurs dekonstruiert werden?
- Auf welches Problem in der Entwicklungszusammenarbeit wurde *Ownership* als Lösung eingeführt?
 - Wer definierte das Problem (Problemdefinitions macht)?
 - Wie kam es zur politischen Verankerung des *Ownership*-Prinzips in der internationalen Entwicklungspolitik?
- Welche Auswirkungen hat *Ownership* im hegemonialen Entwicklungsdiskurs?
 - Welche postkolonialen Muster lassen sich erkennen?

Ziel der Arbeit ist die Dekonstruktion des *Ownership*-Diskurses, der ein Element des hegemonialen Entwicklungsdiskurses verkörpert, um Politiken, Akteursbeziehungen und (Macht-) Strukturen zu erkennen. Mithilfe von Texten aus der postkolonialen Theorie erstelle ich auf der Basis einer kritischen Methodologie ein Analyseraster für die Dekonstruktion des Diskurses in der Entwicklungszusammenarbeit. Um meine entwicklungspolitische Fragestellung zu bearbeiten, bediene ich mich Klassikern der postkolonialen Theorie wie Edward W. Saids „Orientalismus“ (1981), Dipesh Chakrabartys „Provincializing Europe“ (2008), Stuart Halls „Der Westen und der Rest“ (2008) und jüngeren postkolonialen Studien. Kritisch reflektiert wird das postkoloniale Analyseraster mit polit-ökonomischen Ansätzen zu „EZA als Verhandlungssache“ (Whitfield 2009a). Das Raster wird auf zentrale politische Dokumente sowie relevante Positions-, Umsetzungs- und Evaluationspapiere der

internationalen entwicklungspolitischen Arena angewendet. Dabei fokussiere ich mich aufgrund der Aktualität der Debatte sowie meiner professionellen Erfahrungen, auf die Agenda zur Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungshilfeleistungen (im Folgenden: Aid Effectiveness Agenda, bzw. AEA).

Da *Ownership* als Konzept in der EZA in den vergangenen zwanzig Jahren starke Wandlungen in Verständnis und Herangehensweise durchlebt hat, reichen die Dokumente der Aid Effectiveness Agenda nicht aus, um den Diskurs zu analysieren. Daher werden Papiere zum Kontext der Veränderungen im Entwicklungsparadigma herangezogen, bevor näher auf die entwicklungspolitischen Dokumente eingegangen wird. Stern et al. (2008: vff) verorten den Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik, der seinen Ursprung im Ende des Kalten Krieges und dem Scheitern der Strukturanpassungspolitik hatte, im Dokument „Shaping the 21st Century“ (1996) des Entwicklungsausschusses der OECD, im „Comprehensive Development Framework“ (1999) der Weltbank, in den Armutsreduktionsstrategien von Weltbank und IWF sowie in der Millenniumserklärung (2000) der Vereinten Nationen. In diesem Paradigmenwechsel suche ich nach dem *Ownership*-Diskurs, seinen Wurzeln und seiner Ausgestaltung.

Meine Fragestellung durchdringt alle drei Dimensionen des Politischen⁶: Auf der institutionellen Dimension (*polity*) betrachte ich, in welchen Organisationen und über welche Strukturen *Ownership* gefordert und verankert wurde, auf der normativ-inhaltlichen Ebene (*policy*) liegt der Schwerpunkt meines Forschungsinteresses, nämlich die Frage, was unter *Ownership* verstanden wird und auf welches Problem es die Antwort sein soll. Zudem werden die größeren Zusammenhänge im Rahmen einer Diskussion darüber, welches Verständnis von Entwicklung dem vorherrschenden Diskurs eingeschrieben ist, debattiert. Die prozessuale Dimension (*politics*) wird mittels der Untersuchung der Operationalisierung von *Ownership* gestreift.

Wie das Forschungsvorhaben konkret aufgebaut ist, wird mit dem folgenden Überblick über die Arbeit demonstriert: In **Kapitel 2** widme ich mich der Bedeutungen und der Problemfelder des Konzepts von *Ownership*. Mittels der Diskussion relevanter Studien und Analysen sowie verwandten Ansätzen in der Entwicklungszusammenarbeit erörtere ich die Diskussionsstränge des diskursiven Feldes sowie die verschiedenen Lesarten von

⁶ Die drei Dimensionen sind in ihrer Bedeutung klassisch in der Politikwissenschaft; für diesen Abschnitt wurde Stockmanns Ausführung zur Entwicklungspolitik (Stockmann et al. 2010: 351ff) herangezogen.

Ownership als Instrument, Prinzip, Prozess und Ziel. Das Kapitel bearbeitet meine erste Unterfrage, auf welchen theoretischen Annahmen der Ansatz basiert. Zusätzlich öffnet es den diskursiven Raum der verschiedenen Perspektiven auf *Ownership*, wodurch die Diskursdekonstruktion abgesteckt wird. **Kapitel 3** dient der Diskussion des wissenschaftstheoretischen Zugangs, davon abgeleitet meiner Positionierung als Forscherin sowie der theoretischen Herleitung von Diskursen als Untersuchungsobjekte. Das theoretische Kernstück meiner Arbeit wird in **Kapitel 4**, Postkoloniale Theorie, erarbeitet. Postkoloniale Perspektiven auf den Kolonialismus und Postkolonialismus im Kontext von Entwicklungszusammenarbeit werden vorgestellt und ihre Relevanz für den *Ownership*-Diskurs erörtert. Neben Standardwerken ziehe ich Texte heran, die in postkolonialer Manier bereits Elemente des Entwicklungsdiskurses dekonstruiert haben. Um der Aktualität meiner entwicklungspolitischen Problemstellung gerecht zu werden, gleiche ich die Geschichtslastigkeit der postkolonialen Theorie mit polit-ökonomischen Perspektiven auf Entwicklungszusammenarbeit aus. Aus den drei Kapiteln „Zur Bedeutung von *Ownership*“, „Methodologie“ und „Postkoloniale Perspektiven auf Entwicklung“ erarbeite ich im letzten Abschnitt von Kapitel 4 das Analyseraster für die Diskursdekonstruktion, womit der theoretische Grundstein für die Arbeit gelegt und der Weg zur Datenanalyse bereitet ist. In **Kapitel 5** analysiere ich die entwicklungspolitische Entstehungsgeschichte von *Ownership* und die konkrete Ausgestaltung des Diskurses in den ausgewählten Dokumenten. Im Zentrum dieses Blocks stehen die Fragen, auf welches Problem *Ownership* als Lösung dargeboten wurde, wer dieses Problem definiert hat und wie es zur politischen Verankerung kam. Die Ergebnisse der Analyse werden in **Kapitel 6** anhand des Dekonstruktionsrasters diskutiert. Die leitende Unterfrage für das Kapitel ist, welche Auswirkungen *Ownership* im hegemonialen Entwicklungsdiskurs hat und welche postkolonialen Muster sich erkennen lassen. In **Kapitel 7** reflektiere ich meine Ergebnisse hinsichtlich der übergeordneten Forschungsfrage und eröffne mögliche Anschlussstudien zu meiner Arbeit.

2 ZUR BEDEUTUNG VON OWNERSHIP

In diesem Kapitel wird die Forschungsfrage nach den theoretischen Grundlagen von *Ownership* behandelt. Zudem werden die unterschiedlichen Stränge und Kontexte des Diskurses aufgefächert sowie diverse Ansätze der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung dazu beleuchtet. Die geschichtliche Entwicklung des *Ownership*-Ansatzes in der Internationalen Entwicklungspolitik wird im Folgenden nur gestreift, um der Leserin und dem Leser das Verständnis der Begriffsbedeutung zu erleichtern. Der historische Kontext, in dem sich *Ownership* etabliert und gewandelt hat, ist selbst Analyseobjekt meines Vorhabens und wird im empirischen Teil der Arbeit eingehend untersucht.

Ownership ist ein Zugang in der Entwicklungszusammenarbeit, der seit den 1990er-Jahren explizit verfolgt wird und davor unter dem Schlagwort „commitment“ entwicklungspolitisch diskutiert wurde (Frenken et al. 2010: 13). Im Deutschen gibt es keine adäquate Übersetzung für den englischen Terminus „commitment“. In politischen Dokumenten wird er zumeist als *Verpflichtung* übersetzt⁷. Andere Lesarten von „commitment“ sind *Engagement* und *Verantwortung*. Zwischen den drei Übersetzungsmöglichkeiten besteht offensichtlich ein Bedeutungsunterschied. Wie „commitment“ übersetzt wird, sagt demzufolge einiges über den Diskurs aus, in dem sich der Kontext eingebettet sieht. In meiner Untersuchung verwende ich daher den englischen Begriff, falls die Bedeutung nicht klar ist, sonst die passende deutsche Übersetzung.

Nach Whitfield (2009a: 2) wie auch Castel-Branco (2008: 3 ff) liegen die Wurzeln des *Ownership*-Konzepts in den gescheiterten Versuchen der Bretton Woods Institutionen⁸, Empfängerpolitiken durch an Konditionen gebundene Kredite zu reformieren und somit an die neoliberale Weltordnung anzupassen. Die Weltbank, so Whitfield (ebd.), diagnostizierte das Scheitern der Strukturanpassungskredite als Folge von mangelhaftem Engagement und fehlender Verantwortung der Empfängerstaaten bei der Umsetzung der

⁷ Diese Übersetzung ist beispielsweise in der offiziellen deutschen Version der Paris Deklaration von 2005 zu finden.

⁸ Unter den *Bretton Woods Institutionen* werden die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD), auch Weltbank (WB) genannt und der Internationale Währungsfonds (IWF) bezeichnet. Die beiden als Internationale Finanzinstitutionen (IFIs) titulierten Institutionen wurden 1944 in Bretton Woods beschlossen und 1945 gegründet und spielen seit den 1980er-Jahren eine bedeutende Rolle für die internationale Entwicklung (Emmerij 2006: 3 ff).

wirtschaftlichen und politischen Reformen. Faust (2012: 339) definiert in einem Lehrbuch der Politikwissenschaft das Konzept als *Eigenverantwortung*, die den EmpfängerakteurInnen seit den 1990er-Jahren entwicklungspolitisch vermehrt abverlangt werde, um diesem mangelnden „commitment“ entgegenzuwirken.

Seit rund zwanzig Jahren gilt *Ownership* als Modewort in der Entwicklungszusammenarbeit und als Lösung für die Ineffizienz der politisch motivierten EZA (Castel-Branco 2008: 3ff). Seine für die internationale Entwicklungspolitik profundeste Verankerung erlangte *Ownership* als erstes von fünf Prinzipien⁹ zur Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit in der gleichnamigen Pariser Erklärung (2005), die bis heute über 130 Geber- und Empfängerstaaten wie auch internationale und zivilgesellschaftliche Organisationen unterzeichnet haben¹⁰. Trotz dieses internationalen Bekenntnisses zu einem entwicklungspolitischen Leitprinzip ist *Ownership* ein Begriff, der einerseits nur unbefriedigend mit *Eigenverantwortung* ins Deutsche übersetzt werden kann und andererseits – trotz vieler Assoziationen – keiner offiziellen oder anerkannten Definition unterworfen ist.

Cramer (2002) beschreibt *Ownership* als Etikett, das Bedeutungen wie „die Initiative ergreifen“, „verantwortlich sein“, „Rechenschaft ablegen“ oder „Engagement zeigen“ impliziere. Zudem begreift der Autor *Ownership* als das konzeptuelle Ergebnis einer Übereinkunft von Empfänger- und Geberstaaten auf der einen und die Antwort auf internationale Kritik an Politikconditionalitäten von EZA auf der anderen Seite (ebd.: 3). Leutner & Müller (2010: 48) definieren *Ownership* als „the idea that societies as well as individuals assume the responsibility for their own development (...)“. Diese weitgreifende Begriffsbestimmung ist jedoch nicht unumstritten. Als Ausdruck von Selbstbewusstsein und Selbstbestimmung ist das Konzept Leutner & Müller (ebd.) zufolge tief in den Werten der *westlichen Moderne* verankert. Andererseits wird in der Literatur deutlich, dass genau diese Werte, die unter dem Terminus *Ermächtigung* zusammengefasst werden könnten, eben nicht verfolgt werden (siehe etwa Cooke 2003).

Anstatt die Effizienz der reformpolitischen Maßnahmen im geldgebenden Norden zu steigern, liege mit dem *Ownership*-Konzept die Verantwortung bei den

⁹ Die anderen vier Prinzipien sind Partnerausrichtung, Harmonisierung, gegenseitige Rechenschaftspflicht und Ergebnisorientiertes Entwicklungsmanagement (Paris Deklaration 2005).

¹⁰ Die OECD führt eine genaue Liste aller Staaten, Territorien und Organisationen, die sich zur Pariser Erklärung bekennen (OECD/DAC 2013b).

Partnerregierungen, so Lindsay Whitfield in ihrem Sammelband zur Politik von EZA (2009a: 2ff). Die Partnerregierungen werden dazu aufgefordert ihre nationalen Systeme aufzubauen, um die EZA-Leistungen verwalten und Geberagenturen koordinieren zu können (ebd.) Damit sollen sie dazu befähigt werden, *Ownership* auszuüben, so Whitfield (ebd.). Die Autorin unterscheidet zwischen zwei Sichtweisen auf *Ownership*: Aus der einen Perspektive wird *Ownership* als Engagement und Verantwortung („commitment“) gegenüber Entwicklungsstrategien unabhängig vom Entstehungshintergrund verstanden. Aus der anderen Sichtweise bedeutet *Ownership* Kontrolle über die Entstehung und Umsetzung von Zielen und Wegen für Entwicklung zu haben (2009c: 5).

Wie anhand dieser einführenden Beispiele aus dem breiten Spektrum der Literatur zu *Ownership* schnell deutlich wird, gibt es unterschiedliche Perspektiven auf das Konzept. Da meine Forschung eine Diskursdekonstruktion zum Ziel hat, sollen die größten Debatten um *Ownership* im Folgenden offengelegt werden, um den Rahmen der Dekonstruktion erkennen zu lassen und ihn gleichzeitig so offen wie möglich zu halten.

2.1 Wessen Ownership?

Castel-Branco (2008: 1) spricht von *Ownership* über die politische Ausgestaltung von Entwicklung („development policy“) im Rahmen von politisch motivierter EZA. Mit letzterem meint der Autor Entwicklungszusammenarbeit, die auf strukturelle soziale und wirtschaftliche Veränderungen in den Politiken des Empfängerlandes abzielt (ebd.). Solche politischen Veränderungen implizieren Unsicherheiten und Spannungen in einer Gesellschaft. Sie bedeuten Gewinne für die einen und Verluste für die anderen, je nach Umfang, Resistenz und Anpassungsfähigkeit des vorhandenen Systems mit größeren oder marginaleren Auswirkungen (ebd.: 8).

In der Literatur existiert eine bedeutende Debatte darüber, wer *Ownership* worüber hat und auf welche Akteurinnen und Akteure sich der Ansatz bezieht oder beziehen sollte. Grundsätzlich kann *Ownership* eng definiert die Übertragung der Verantwortung über die Politiken und politischen Prozesse von Entwicklung auf die Empfängerregierung bedeuten (Castel-Branco 2008: 7). Eine stärkere Definition würde statt Verantwortung die Kontrolle der Empfänger beinhalten (Whitfield 2009: 5ff). Beide beziehen sich jedoch grundsätzlich auf die Empfängerregierung. Eine wesentlich breitere Lesart von *Ownership* sieht die Verantwortung bzw. die Kontrolle über den Entwicklungsprozess bei

der gesamten Gesellschaft des Empfängerlandes (Castel-Branco 2008: 7). Leutner & Müller (2010: 48) bezeichnen die zwei Ebenen von *Ownership* als die Führungsrolle der Partnerregierung über die Entwicklungsstrategien auf der einen und ihre Legitimation in der Bevölkerung durch partizipatorische Prozesse auf der anderen Seite. Diese beiden Elemente – politische Führung und Partizipation – konstituieren den Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit seit den 1990er-Jahren (ebd.; Stern et al. 2008: vff).

Buiter (2007: 648) kritisiert die unbedachte Verwendung der Größe *Land* als Bezugssystem für *Ownership*. Was bedeutet die Übertragung von *Ownership* vom Geber auf das Empfängerland? Der Autor bemängelt die verbreitete Ansicht, ein *Land* sei eine homogene Einheit, die zielgerichtet agiere (ebd.: 648f). Buiter betont, dass aufgrund der in jedem Land existierenden heterogenen Interessensgruppen genau darauf geachtet werden müsse, wer *Ownership* erhält und wer darin repräsentiert wird (ebd.). Castel-Branco (2008: 7) sieht diese Debatte aus einer anderen Perspektive. Er konstatiert, dass die Dimension von *Ownership* – zwischen reiner Führerschaft der Regierung und breiter Partizipation der Bevölkerung – vom Entwicklungsmodell und den Modalitäten¹¹ abhängen. So argumentiert er, dass finanzielle Zusammenarbeit eher *Ownership* der Empfängerregierung fördere, wohingegen partizipatorische, multidimensionale Entwicklungsansätze eine gesellschaftlich größere Zielgruppe definieren. Meistens sei der Ansatz laut Castel-Branco (ebd.) eine Mischung aus beiden Bedeutungen. Auch Mylonakis (2006) erkennt Unterschiede in den EZA-Modalitäten hinsichtlich ihrer Wirkung auf *Ownership*. In seiner Untersuchung über die Budgethilfe¹² stellt er die These auf, dass die Wirksamkeit der EZA vom Handlungsspielraum der Empfängerregierung über die Geldmittel abhängen (ebd.: 48). Durch die Kontrolle über die EZA-Leistungen werde die Regierung dazu befähigt, wirksame Investitionen zur Armutsreduktion zu tätigen (ebd.). Dies würde durch die Modalität der Budgethilfe ermöglicht (ebd.: 49). Grundsätzlich ist festzuhalten, dass eine Finanzleistung ohne Konditionen und Lieferbindungen der Empfängerregierung volle Verfügungsmacht über das Geld gibt und

¹¹ Unter Modalität wird die Art und Weise, wie EZA-Leistungen vollbracht werden, verstanden. Modalitäten sind beispielsweise die Bereitstellung von Fachkräften (subsumiert unter dem Begriff *Technische Zusammenarbeit*), vergünstigte Kredite oder nicht rückzuzahlende Zuschüsse für ein Projekt, ein Programm oder den Staatshaushalt des Empfängerlandes (Cramer et al. 2006: 416f; Rauch 2009: 40ff; Stockmann et al. 2010: 417ff).

¹² Budgethilfe ist eine Modalität um EZA-Leistungen abzuwickeln. Grundsätzlich besteht die Idee darin, dass Geber ihre Finanzmittel direkt in das Budget des Empfängerlandes einzahlen. Somit kann die Empfängerregierung ihren Staatshaushalt planen, wodurch die EZA nicht nur völlig an die Empfängerstruktur angepasst ist, sondern auch die Finanzmanagementsysteme des Empfängers gestärkt werden sollen (siehe Mylonakis 2006: 50).

somit *Ownership* auf Regierungsebene ermöglicht. Mehr Bezug zwischen Budgethilfe und *Ownership* kann anhand einer oberflächlichen Betrachtung jedoch nicht hergestellt werden. Es ist wohl kaum anzunehmen, dass Geberregierungen ihre Zahlungen fortsetzen, wenn Empfänger gegen ihr Interesse handeln. Daher kann auch Budgethilfe nicht die ultimative Übertragung von *Ownership* bedeuten. Hyden (2008: 268) konstatiert zur Modalität der Budgethilfe, dass sie vor allem die Finanzministerien in den Empfängerländern stärke und keine Aussagen über eine breitere Partizipation an der Gestaltung von Entwicklung gemacht werden können.

Besson (2009) diskutiert *Ownership* auf Länderebene als kontroversen Ansatz in der EZA. Als Senior-Berater der Schweizer Entwicklungsagentur (SADC) argumentiert er, dass die Umsetzung des *Ownership*-Prinzips in der Praxis von Zwängen und Pflichten determiniert werde. Am Beispiel einer Strategie für ländliche Entwicklung in einem frankofon-afrikanischen Partnerland eines *westlichen* Gebers skizziert Besson die Entstehung der Strategie: Die Staatssekretärin für ländliche Entwicklung stellt in einem Plenum mit allen Entwicklungspartnerinnen und -partnern die neue Strategie vor. Neben ihr sitzt der Beamte aus Frankreich, den die französische Entwicklungsagentur geschickt hat. Die Strategie wurde von ihm vorbereitet, ebenso wie die Präsentation. Was Besson dann beschreibt, ist eine Schlüsselkomponente des *Ownership*-Diskurses: Alle Beteiligten sind zufrieden, da sie ihrer Rechenschaftspflicht nachkommen. Die Staatssekretärin ihrem Minister, der Berater seiner Arbeitsstelle, die GeberakteurInnen ihren Agenturen, die ihren Finanzministerien eine „umsetzbare Strategie“¹³ vorweisen müssen, um die Gelder zu legitimieren. Die EZA-Maschinerie ist somit zufrieden. Außer Acht gelassen wird, dass alle demokratischen Institutionen – Parlamente, Gemeinderegierungen, zivilgesellschaftliche AkteurInnen – die Strategie nur peripher oder gar nicht mitgestalten können. Besson (ebd.) überspitzt seine Kurzgeschichte, indem er der Strategie an sich keinen entwicklungseffektiven Wert mehr zuschreibt. Alle Beteiligten wüssten, dass die Strategie nie oder nur ungenügend umgesetzt würde, so der Autor (ebd.). Trotzdem seien die durchführenden AkteurInnen der Maschine zufrieden, da sie ihrer Rechenschaftspflicht nachkommen könnten (ebd.). Diese Anekdote demonstriert die Notwendigkeit der Debatte über die Reichweite des *Ownership*-Prinzips. Besonders vonseiten nicht-staatlicher EntwicklungsakteurInnen wird daher eine *demokratische*

¹³ Partnerregierungen sollen über „operationelle Entwicklungsstrategien“ verfügen, so die Pariser Erklärung (2005)

Ownership eingefordert (Whitfield 2009c: 5). Hauck & Land (2011: 3) definieren diese als eine gemeinsame Festlegung von Prioritäten für die nationale Entwicklung in einem interaktiven und inklusiven Prozess zwischen Zivilgesellschaft und Regierung. *Demokratische Ownership* ist somit ein endogener Prozess komplexer Transformationen (ebd.). Die Autoren beteuern die Unmöglichkeit *Ownership* extern steuern zu können. Geberstaaten dürften nur den Prozess durch fördernde Maßnahmen unterstützen (ebd.: 5). *Ownership* ist Hauck & Land (ebd.: 4) zufolge die Ausübung von Führerschaft, *demokratische Ownership* hingegen stehe für Interaktion. Für die Autoren ist das Ziel *demokratischer Ownership* die Schaffung von fähigen Staaten und einer engagierten Gesellschaft (ebd.: 7). Sie verstehen das Konzept somit als staatsbildendes Element und daher indirekt als eine Form von Kapazitätenentwicklung¹⁴.

Ferner betonen Hauck & Land (2011: 9), wie ausschlaggebend es sei, dass Geberagenturen die Mehrdimensionalität von AkteurInnen und Systemen im Empfängerland erkennen. Wenn die Geberaktivitäten sich auf die Ebene der Empfängerregierung beschränken, werde *demokratische Ownership* nicht gefördert (ebd.). Ihrer Auffassung nach müssten Geberagenturen daher ebenso auf lokaler Ebene die Herstellung derselben katalysieren. Dazu bemerkt Whitfield (2009: 5), dass mit dieser Forderung die GeberakteurInnen dazu angehalten würden, sich intensiver um die Beziehung zwischen der Empfängerregierung und ihrer Bevölkerung zu kümmern. Allerdings könnten Geberinterventionen immer auch schädlich für die Demokratie von Empfängerstaaten sein, so die Autorin (ebd.).¹⁵ Der Widerspruch in der Förderung *demokratischer Ownership* sei hier noch einmal betont. Einerseits gefährden Geber *Ownership* durch zu viel Einmischung, andererseits sei *demokratische Ownership* ohne Geberunterstützung in einem Empfängerland nicht herzustellen. Möglichkeiten wie Geberagenturen *Ownership* in Empfängerländern stärken könnten, sehen Hauck & Land (2011: 10ff) in intensiven politischen Dialogen mit der Empfängerregierung, in der Harmonisierung der GeberakteurInnen untereinander, um der Empfängerregierung mehr Handlungsspielraum freizuräumen sowie in der Förderung von Dialogen zwischen den Interessensgruppen. Zudem sollten Geberagenturen ihre Maßnahmen flexibler in Planung

¹⁴ Kapazitätenentwicklung (orig: capacity development) ist eine EZA-Leistung, die den Aufbau von Kapazitäten im Empfängerland – im Sinne von Fähigkeiten zur Verfolgung und Verwaltung von Zielen – zum Ziel hat (Six et al. 2007: 18f).

¹⁵ Zum schädlichen Charakter der EZA für die Demokratie von Empfängerstaaten tragen u.a. sich widersprechende Rechenschaftspflichten bei, wie später in diesem Kapitel noch ausgeführt wird.

und Implementierung gestalten, die politische Situation besser kennen und alternative Ansätze in der Messung von Ergebnissen entwickeln (ebd.: 12ff). Im Gegensatz dazu schreibt Sobhan (2002: 546), dass Geberagenturen sich davor hüten sollten, *Ownership* fördern zu wollen, da dies ein Widerspruch in sich wäre.

Zusammenfassend halte ich fest, dass sich *Ownership* entweder an Empfängerregierungen oder an Bürgerinnen und Bürger richten kann. Der Begriff *Empfängerland* ist in diesem Kontext eine unbestimmte Größe, aus der nicht klar hervorgeht, welche Akteure und Akteurinnen angesprochen werden. *Demokratische Ownership* ist ein Gegenkonzept, das diese Unsicherheiten adressiert, wobei das *Ownership*-Konzept somit zu einem Aspekt der Demokratieförderung und des Kapazitätenaufbaus wird. Dabei stellt sich wiederum die Frage, welchen Einfluss Geberagenturen in Empfängerstaaten ausüben können und sollen. Diese erste Debatte zeigt einen zutiefst politischen Aspekt des *Ownership*-Diskurses auf, der im folgenden Abschnitt noch eingehender diskutiert wird.

2.2 Zwischen Technokratie und Politik

In einem Sammelband der *Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ*¹⁶ zu politischer Steuerung in Entwicklungsländern erklären Frenken et al. (2010: 5) *Ownership* zu einem immanent politischen Thema, sofern es nicht auf die Unterschrift eines Ministers oder einer Ministerin auf einem Entwicklungsprogramm reduziert wird. Wenn *Ownership* auf die Ratifizierung von externen Finanzmitteln für den Staatshaushalt beschränkt werde, verkomme das politische Prinzip zu einer technokratischen Formalität des Finanzministeriums und somit zu einem Status, statt ein qualitativer Prozess zu werden, so Frenken et al. (ebd.: 13). Die Triebkräfte für eine politische Debatte um *Ownership* identifizieren die Autorin und der Autor als Macht, Ressourcen, Interessen, Werte und Überzeugungen (ebd.). In der politischen Auseinandersetzung gehe es laut Frenken et al. (ebd.) um die Legitimation von Transformationsprozessen und somit um ihre erfolgreiche Umsetzung.

¹⁶ Einrichtungen wie die GTZ (heute GIZ) werden nach der Kategorisierung von Sumner & Tribe (2008: 3) in ihrer Forschungsfunktion als staatliche Forschungsgruppe verstanden. Ich weise in meiner Arbeit explizit auf den Entstehungshintergrund hin, wenn Literatur aus solchen Quellen verwendet wird.

Steinich (2010) reflektiert als Politikberater der GTZ die Komplexität der Politikgestaltung in Partnerländern. Seine Analyse des *Ownership*-Prinzips bringt die technokratischen Grundannahmen, auf welche die Aid Effectiveness Agenda basiert, zum Vorschein. Steinich (ebd.: 20) schreibt:

(...) this paradigm [of the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action] sees policy-making in partner countries as being characterised by a central government led, technocratic fuelling of development processes with donor money.

Der Autor untermauert seine Behauptung mit den Argumenten, dass *Ownership*, so wie es als Prinzip in der Pariser Erklärung verankert ist, alleinig durch das Vorhandensein von operativen Entwicklungsstrategien auf nationaler Ebene gemessen werde (ebd.: 20ff). Zudem würde die Umsetzung der Strategien hauptsächlich von den staatlichen Systemen¹⁷ abhängen (ebd.). Als dritten Punkt seiner Technokratiekritik nennt Steinich (ebd.) den Horizont der Aid Effectiveness Agenda, der sich auf die wirksame Verwaltung von EZA-Geldern beschränke. Sie stütze sich auf Lösungsstrategien, in denen funktionierende nationale Systeme zur effektiven Implementierung von Politiken und Programmen führen (ebd.: 24). Steinich (ebd.: 22ff) erläutert die Schwierigkeiten, die sich in der Praxis der Politikgestaltung ergeben: *Demokratische Ownership* soll der AEA zufolge über die Legitimation der nationalen Entwicklungsstrategie durch die Zivilgesellschaft hergestellt werden. Wie sich partizipative Prozesse, in denen es um Interessenskonflikte geht, ausgestalten sollen, bleibt von der Aid Effectiveness Agenda unbeachtet (ebd.).

Whitfield (2009a: 12ff) konstatiert, dass Geberagenturen die Empfängerstaaten nicht als politisch souveräne Akteure, sondern vielmehr als reine Administrationsapparate wahrnehmen, die reformiert werden müssen. Politische Prozesse im Empfängerland finden Whitfield (ebd.: 12) zufolge in einem scheindemokratischen Umfeld außerhalb des Staatsapparates statt, das von den Gebern aufgebaut und kontrolliert wird. Dadurch gibt es keine zentralisierte, politische Autorität, die *Ownership* im Sinne der Kontrollmacht über Entwicklungspolitiken hat (ebd.). Forderungen nach einer breiten Partizipation der Bürgerinnen und Bürger zur Entwicklung von Strategien und Maßnahmen können mit dieser Geberstrategie zwar technisch erfüllt werden. Die Kontrolle über den Entwicklungsweg ist jedoch immer noch nicht von den Gebern auf die Empfänger

¹⁷ Gemessen werden die Qualität der Finanzmanagement- und Beschaffungssysteme (Paris Declaration 2005).

übertragen worden. Auch mit der Auslegung von *Ownership* als *Engagement* und *Verantwortung* statt als *Kontrolle* würde das Konzept seines politisch progressiven Potentials, sich mit Entwicklungsweg und -ziel auseinanderzusetzen, beraubt werden, so Whitfield (2009a: 13). Daher verteidigt die Autorin die Verfolgung von *Ownership* im Sinne der Kontrolle über Entwicklung. Nur so kann eine Empfängerregierung ihrer Bevölkerung Rechenschaft ablegen (ebd.).

Exkurs: Die Bedeutung von Technokratisierung und Entpolitisierung

Technokratie ist Speich (2008: 2ff) zufolge die Ausblendung der Politik – also der Ausverhandlung von unterschiedlichen Positionen und Handlungsabsichten – zugunsten der Aufschlüsselung eines gewünschten Zustandes hinsichtlich der benötigten Mittel zu seiner Erreichung. Durch die Zerlegung eines Problems schafft es die Technokratie einen einzigen Lösungsweg, der scheinbar logisch herbeigeführt wird, zu präsentieren (ebd.). Dem technokratischen Lösungsansatz liegt demnach die Annahme zugrunde, dass es für jede Problemstellung eine einzige beste Lösung gebe, die ohne politische Ausverhandlung gefunden werden kann. Als der wiedergewählte US-Präsident Harry Truman in seiner Antrittsrede 1949 von der technischen Hilfe für arme Länder sprach, erklärte er die Entwicklungshilfe zu einem technokratischen Vorhaben (Speich 2008: 2f). Doch die Technokratie in der Entwicklungsplanung wurde nicht nur von Gebern gepredigt. Speich (ebd.) erwähnt den Planungsminister Kenias, Tom Mboya, der 1963 für die Niederlegung von politischen Interessenskonflikten zugunsten eines schellen Entwicklungsfortschritts plädierte. Mit der Entpolitisierung eines Problems erreichen Technokratinnen und Technokraten meist einen höheren Handlungsspielraum, da ein Interessenskonflikt auf faktische Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten heruntergebrochen wird. Außerdem sind technische Erklärungs- und Lösungsansätze angenehm, weil sie dazu befähigen, Dinge zu kategorisieren und scheinbar neutral vergleichbar zu machen. Dieses Charakteristikum der Technokratie zeigt Speich (2008: 8ff) anhand der einflussreichen Stufentheorie der ökonomischen Entwicklung von Walt Rostow aus dem Jahr 1960¹⁸. Sie war ein nützliches Mittel in der Zeit der Dekolonisierung, um die Staaten gemäß ihrer Entwicklung zu kategorisieren und sie in

¹⁸ Rostow legte seine Theorie im 1960 erschienenen Buch: „The stages of economic growth: a non-communist manifesto“ (Cambridge) dar.

das Stufenmodell einzuordnen. In der Eigenschaft der Kategorisierungsmöglichkeit liegt ein weiterer Aspekt der Technokratie begründet: Jener der Gleichheit und somit universalistischen Wahrheit (Speich 2008: 8). Schließlich wird mit Technokratie auch die Steuerungsfähigkeit von Geschichte und Entwicklung manifestiert. Diese Steuerungsfähigkeit drückt sich gleichzeitig in Herrschaftswissen¹⁹ aus, wodurch Technokratie schlussendlich wieder zu einem schwerwiegend politischen Thema wird (ebd.: 9ff).

2.2.1 Zwischen Voraussetzung und Ziel

Die Weltbank erklärt in ihrer Studie „Assessing Aid. What works, what doesn't, and why“ aus dem Jahr 1998 ihre Zweifel an der Effektivität von Konditionalitäten zur Politikreform. Unmotivierte Länder würden nach der Ausbezahlung von vergünstigten politikbasierten Krediten die geforderten Reformen wieder rückgängig machen oder nicht weiter verfolgen. Jene Länder, in denen die politischen Reformen über die Entwicklungspolitik der Weltbank und des IWF nachhaltig umgesetzt wurden, wiesen eine starke Befürwortung bzw. *Ownership* der Reformen im Land auf (Weltbank 1998: 52). „Borrower ownership of reform is increasingly recognized as a prerequisite for success. But once a serious reform program is started, financial assistance can help consolidate it.“ (Weltbank 1998: 53) In der Weltbankstudie wird *Ownership* somit als Voraussetzung für Entwicklungserfolge gesehen, wobei ihre externe Förderung nicht ausgeschlossen wird. In der weiteren Analyse der Faktoren, die für eine erfolgreiche Umsetzung der Strukturanpassungen ausschlaggebend seien, führt die Weltbank eine demokratisch gewählte Regierung an (ebd.). Abschließend hält die Weltbank zur Evaluierung der Erfolgsfaktoren von politikbasierter Kreditvergabe fest „(...) that policy reform depends largely on countries' institutional and political features“ (ebd.: 53). Es liegt der Schluss nahe, dass die Weltbank *Ownership* an Regierungen festmacht, welche allerdings in einem demokratischen System guter Regierungsführung legitimiert sein müssen. Trotzdem bezeichnet die Weltbank *Ownership* nicht als Ziel für die Entwicklungszusammenarbeit, sondern sieht sie als notwendiges Instrument für ihre Politikreformen.

¹⁹ Herrschaftswissen ist im Sinne von E. Saids Ausführungen in „Orientalismus“ (1981) als eine Wissensproduktion zu verstehen, die einen hegemonialen Diskurs und somit gesellschaftliche Machtverhältnisse reproduziert.

David Booth (2011) behandelt in einem Arbeitspapier des einflussreichen britischen Entwicklungs-Think Tank *Overseas Development Institute* (ODI) die politische Konstruktion von *Ownership* in der aktuellen Aid Effectiveness Agenda. Dem Autor zufolge wird *Ownership* für die Effektivität von Entwicklungshilfeleistungen von den Gebern (immer noch) vorausgesetzt, anstatt kritisch hinterfragt, ob die Politiken im Empfängerland demokratisch legitimiert sind. *Länderbasierte Ownership* müsse wieder als Ergebnis gesehen werden, anstatt es vorauszusetzen, postuliert Booth (ebd.: 1). Das hätte allerdings Auswirkungen auf das Verständnis von Entwicklung und die Rolle von Entwicklungszusammenarbeit (ebd.). Statt Armutsbekämpfung müsste der Fokus auf dem institutionellen Wandel liegen, der Strukturen von ihren Abhängigkeiten löst (ebd.). Die Entwicklungsplanung auf Basis von *Ownership* heute sei die Umsetzung von den Lernerfahrungen in der EZA der letzten Jahrzehnte, so Booth (2011: 3). Im hegemonialen Entwicklungsdiskurs wird angenommen, dass Staaten von Menschen regiert werden, die als höchstes Ziel das Wohl der Bevölkerung verfolgen. Booth zufolge ist dies meistens die falsche Annahme (ebd.). Wie Booth (2011) argumentiert auch Steinich (2010: 20), dass Geberstaaten davon ausgehen, *Ownership* existiere und sei nicht Ziel von Entwicklungsmaßnahmen.

Castel-Branco (2008: 2) sieht die beiden Auffassungen von *Ownership* – als Bedingung einerseits und als Ergebnis andererseits – von einem anderen Blickwinkel. *Ownership* als Ergebnis von Entwicklungsmaßnahmen versteht der Autor nicht in Bezug auf ein Ziel, sondern in Bezug auf das Ergebnis der Dynamiken des Wettbewerbs um *Ownership*. Für Castel-Branco hängt *Ownership* direkt mit Konflikt zusammen (ebd.: 2ff). Der Autor konstatiert, dass es falsch wäre *Ownership* per se als Bedingung und somit Erfolgsgarant für Entwicklungsvorhaben zu sehen, da die Auswirkungen stark davon abhingen, wessen *Ownership* gefördert werde (ebd.: 8).

Kurz resümiert kann *Ownership* technokratisch als Ansatz zur effektiven Geldverwaltung und als Voraussetzung für das Gelingen von Reformprozessen oder politisch als Legitimation von Transformationsprozessen und als erstrebenswertes Ziel von Entwicklungsmaßnahmen wahrgenommen und verfolgt werden. In der nächsten Debatte werden Elemente des *Ownership*-Diskurses aufgegriffen, die ebenso technokratische und politische Auslegungen erlauben.

2.2.2 Zwischen Eigentum, Macht und Verantwortung

Das Konzept von *Ownership* impliziert Cramer (2002: 3) zufolge die Konnotation von Eigentum. Dabei sei jedoch nicht ersichtlich, worauf sich die Bezeichnung *Eigentum* in der EZA beziehe, so der Autor (ebd.). Hinzu kommt die Frage wer *Eigentümerin* oder *Eigentümer* der Gegenstände von Entwicklung sein sollte, wie in der Debatte zu „Wessen *Ownership*“ herausgearbeitet wurde (siehe Abschnitt 2.1). Die GeberakteurInnen koppeln die Übertragung von Eigentumsrechten auf EZA-Leistungen an die Übertragung von Verantwortung für die korrekte Umsetzung der Mittel (ebd.: 5). Die Verantwortung, so die Ansicht der Geber, führe schließlich zu dem Gefühl, dass eine Strategie oder ein Projekt zum Eigenen wird, wodurch sich die theoretische Obligation des Verantwortlichseins nach und nach selbst aufhebe (ebd.). Cramer (ebd.: 6) folgert aus der Bedeutungsebene von Verantwortung, die mit dem *Ownership*-Konzept einhergehe, dass es eine implizite Dimension des Wettbewerbs um Kontrolle zwischen Gebern und Empfängern geben müsse. Besonders interessant ist in diesem Zusammenhang die Spannung, die Cramer darin verortet sieht. Der Autor hält fest, dass eine Empfängerregierung wohl nicht in allen Belangen anstrebe die Verantwortung zu haben (ebd.). Trotzdem würde es sie in der Machtposition zur Geberagentur bestärken, da *Ownership* zu *haben* impliziere, dass die Geberagentur sie nicht *habe*, so Cramer (ebd.: 6). In einer Studie zu „*Ownership & Donorship in Tanzania*“ führen Cramer et al. (2006: 422) diesen Aspekt näher aus. Den Autoren zufolge braucht es eine kooperative Partnerschaft zwischen Geber- und Empfängerregierung, welche die fundamentale Machtasymmetrie zwischen den beiden Akteurinnen anerkennt, anstatt sie zu leugnen (ebd.). *Ownership* sei daher ein dynamischer Prozess, der sich in einer konstanten Verhandlung zwischen den Partnern verändere und entwickle, so die Autoren (ebd.). Bevor *Ownership* als Leitprinzip Eingang in die EZA fand, herrschte ein „Geberregime“, das Cramer et al. (2006: 423) als „omniscient external judgementalism“ bezeichnen. Darunter verstehen die Autoren einen Zustand, in dem Geberagenturen allein über die Entwicklungsinterventionen und -strategien entschieden und der Fortschritt eines Landes ihrer Bemessungshoheit unterworfen war (ebd.). *Nationale Ownership* hingegen verlange zumindest die Ausverhandlung und gemeinsame Bewertung von Strategien zwischen Empfänger- und Geberregierung (ebd.).

Gegenseitiges Vertrauen und Rechenschaftslegung zwischen den Geber- und EmpfängerakteurInnen sind für Hyden (2008: 259ff) ebenfalls Elemente, die einer Auseinandersetzung mit den Machtkonstellationen bedürfen. Da mit dem *Ownership*-Prinzip eine tiefgreifende Partnerschaft einhergehen sollte, müssten Geberagenturen ihre Interventionen in die Empfängerpolitiken grundlegend hinterfragen, so der Autor (ebd.). Hyden (ebd.: 259) stellt in diesem Kontext beispielhaft die Frage, ob Empfängerregierungen die Freiheit haben sollten, ihre Macht auch ohne Rücksicht auf Prinzipien *guter Regierungsführung* auszuüben. Diese Frage ist Ausdruck des sich verändernden Elements im Entwicklungsparadigma, das zumindest theoretisch mit dem *Ownership*-Prinzip einhergeht. Es zeigt auch wie sehr Geberagenturen bis zu diesem Zeitpunkt ihre Interventionen in innere Staatsangelegenheiten ihrer Partnerländer für legitimiert sahen, wenn diese Frage sich nun neu stellt. Zur unzureichenden Vertrauensbasis zwischen den Entwicklungspartnern bemerkt Hyden (2008: 260ff), dass sie solange andauern werde bis nicht nur die Politiken, sondern die auch Politikgestaltung thematisiert werden.

Castel-Branco (2008: 3) stellt im Kontext der Machtverhältnisse im *Ownership*-Diskurs die Hypothese auf, dass jede soziale und wirtschaftliche Entwicklung ein dynamischer und anhaltender Wettbewerb um *Ownership* über die Entwicklungsmöglichkeiten und ihren Institutionen sei. Daraus folgert er, dass der ausschlaggebende Punkt nicht die aktuelle Machtkonstellation sei, sondern die dynamischen Prozesse dahinter bedingen, wer *Ownership* habe. Überspitzt wiedergegeben argumentiert der Autor, dass die Entscheidungsmacht einer Regierung wertlos sei, wenn sie sich diese nicht in der Auseinandersetzung mit anderen Interessensgruppen und Themen erkämpft hätte. Castel-Branco (ebd.) nennt diesen Prozess sozial-politische Interaktion. Die Sichtweise auf die Bedeutung von *Ownership*, so Castel-Branco (2008: 3ff) ferner, differiere unter den EntwicklungsakteurInnen, da sie sich aus den jeweiligen Interessen, Kontexten und Geschichten, die ihre Beziehung zueinander bedingen, ergeben. Die Verhandlungsvoraussetzungen, genauer gesagt, die Machtverhältnisse zwischen den AkteurInnen, seien Castel-Branco zufolge hochgradig ungleich, ebenso wie die Entwicklungsinteressen und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten (ebd.). Aus einer polit-ökonomischen Perspektive haben die schwächsten AkteurInnen möglicherweise keine eigene Strategie *Ownership* zu erlangen und auch nicht das Bedürfnis eine solche

zu entwickeln (ebd.). Nach Castel-Branco ist das Verständnis dieser Dynamiken essentiell, um Entwicklungspolitiken zu analysieren.

2.2.3 Konsens oder Konfrontation?

Ownership spiegelt als politisches Konzept in der praktischen Umsetzung also Machtverhältnisse wider und wird dadurch zum Balanceakt zwischen Repression und Chaos. Unter Repression verstehen Leutner & Müller (2010: 49ff) auf der einen Seite die Unterdrückung von Interessen, die einem breiten Konsens weichen müssen. Chaos, auf der anderen Seite, entstehe durch ein Übermaß an divergierenden Interessen ohne Konsensfindung, so die Autorin und der Autor (ebd.). Eine maßgebliche Komponente dieses Balanceaktes ist Leutner & Müller (ebd.) zufolge seine Instabilität. *Ownership* müsse ständig neu generiert werden und sei daher als Prozess und nicht als Ziel an sich zu verstehen, folgern die Autorin und der Autor (ebd.). Aus der Perspektive von Leutner & Müller (ebd.) ist *Ownership* bestimmten Determinanten unterworfen und daher zwar von außen förderbar, jedoch kann sie nicht als Auflage verordnet werden. Es gebe keinen Endpunkt, an dem *Ownership* erreicht sei, sondern immer neue Veränderungen, die eine Anpassung in der Waage zwischen Konfrontation und Konsens erfordern, so die Schlussfolgerung von Leutner & Müller (ebd.).

Wie in der Debatte zu „Wessen *Ownership*“ deutlich wurde, ist *Ownership* ein relatives Konzept (siehe Abschnitt 2.1). Die Frage wer *Ownership* haben soll, wird somit zu einer Allokationsproblematik mit Konfliktpotential. Dadurch besteht nach Cramer (2002: 2f) die Notwendigkeit eines Konsens, der wiederum mit der Gefahr der Erzwingung desselben einhergeht (ebd.). Wenn *Ownership* die Respektierung der Souveränität eines Empfängerstaates bedeute, müssen sich Geber von den konfliktiven Auseinandersetzungen, die Teil des demokratischen Entscheidungsfindungsprozesses seien, distanzieren, so Whitfield (2009a: 14). Dies hieße für Geber, dass sie interne Prozesse in einem Empfängerland ungeachtet ihres Ausgangs respektieren müssten, auch wenn sie nicht von der Effektivität der Entscheidungen überzeugt sind (ebd.).

Exkurs: Deliberative Demokratie oder Agonistischer Pluralismus

Ilan Kapoor (2002b) arbeitet in seinem Text „Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?“ die Relevanz der Habermas-Mouffe-Debatte für Entwicklungsländer auf. Die

Konzepte von Jürgen Habermas und Chantal Mouffe werden hier kurz vorgestellt, da in ihrem Theoriestreit das Dilemma von *Ownership* zwischen Konsens und Konfrontation theoretisch untermauert ist. Habermas und Mouffe beschäftigen sich beide mit Demokratisierungstheorien und suchen insbesondere nach Möglichkeiten, die Qualität von demokratischen Systemen zu verbessern (Kapoor 2002b: 459ff). Auf unterschiedliche Weise bearbeiten sie die Frage, wie demokratische Partizipation und Entscheidungsfindungsprozesse unter Berücksichtigung der vielfältigen Interessensgruppen bestmöglich gestärkt werden können (ebd.). Während Habermas eine „deliberative Demokratie“ anstrebt, fordert Mouffe einen „agonistischen Pluralismus“ (ebd.: 460f). Hinter den beiden Konzepten verbirgt sich die Debatte um Konsens oder Konfrontation. Unter dem Ansatz der „deliberativen Demokratie“ versteht Habermas eine ideale Sprechsituation in der Politikgestaltung, die eine inklusive, offene und für alle gleich zugängliche rationale, politische Debatte ohne Zwang zulässt. Damit gelangen die verschiedenen Interessensgruppen zu einem Konsens (ebd.: 460ff). Mouffe hingegen kritisiert diese Idee dahingehend, dass für sie jeder Konsens am Ende ein Überreden der Anderen sei und somit bestimmte Interessen ausgeklammert werden (ebd.: 464). Ihre Idee von einer radikalen Demokratie fordert die Akzeptanz der Unterschiedlichkeit und Uneinigkeit. Mouffe spricht sich gegen Top-Down Regulative, wie Habermas' Vorschlag zur gesetzlichen Förderung seiner idealen Sprechsituation, aus und betont, dass auch der gesetzliche Rahmen nicht neutral und universell gültig sei (ebd.: 463ff). Chantal Mouffe argumentiert in poststrukturalistischer Tradition gegen Universalismus und Rationalität. Habermas sieht als Vertreter der Moderne die Lösung für das Legitimitätsproblem heutiger Demokratien in der Schaffung von gerechten Strukturen. Von dieser theoretischen Debatte aus kann die Frage abgeleitet werden, welcher Weg demokratischer Legitimation im *Ownership*-Diskurs verfolgt wird und inwiefern das Dilemma von demokratischen Entscheidungsfindungsprozessen zwischen Konsens und Konfrontation in der Konzeption des *Ownership*-Ansatzes von den entwicklungspolitischen Dokumenten adressiert wird. Diese Teilaspekte werde ich in meiner Dekonstruktion des *Ownership*-Diskurses in Kapitel 5 und in der Diskussion in Kapitel 6 berücksichtigen.

Zusammengefasst halte ich aus dem Block „Zwischen Technokratie und Politik“ fest, dass der *Ownership*-Diskurs eine machtpolitische Ebene enthält, die Konflikt impliziert. Daher ist es einerseits wichtig zu erkennen, wer *Ownership* hat und

welche Akteurinnen und Akteure dadurch möglicherweise exkludiert werden. Andererseits sind die Lösungsstrategien für diese Wettbewerbssituation um *Ownership* von Interesse. Der nächste Aspekt behandelt *Ownership* als strategischen Anreiz, der in der Geber-Empfänger-Beziehung spezifisch genutzt wird. Auch dieses Element ist machtpolitisch, obwohl – oder gerade weil – es unter dem Deckmantel des Entwicklungsmanagements steht.

2.3 Ownership als Entwicklungsmanagement

Mithilfe von Ansätzen aus den kritischen Managementstudien und der kritischen Entwicklungsforschung analysiert Bill Cooke (2003: 48ff) das *Ownership*-Konzept hinsichtlich seiner Konzeption und seiner antizipierten Wirkung im Rahmen des Entwicklungsmanagements. Die Schnittstelle zwischen den Forschungsansätzen identifiziert Cooke (ebd.: 48) darin, dass beide die universalistische, neutrale Darstellung von Management als technische Lösungspalette hinterfragen. Zudem wollen sowohl die kritische Entwicklungsforschung als auch die kritischen Managementstudien Machtverhältnisse aufdecken und im Besonderen die Rolle der Managementansätze in der Aufrechterhaltung der Machtbeziehungen untersuchen (ebd.). Die Wurzeln von *Ownership* als Managementansatz sind im Feld der Organisationsentwicklung zu verorten. Die darin praktizierten Ansätze zur Schaffung einer *psychologischen Ownership* bei den Angestellten eines Unternehmens hat für Cooke (ebd.: 51f) den ultimativen Zweck der Manipulation ihrer Denkweise. Ziel des Unternehmens ist es, ein hohes Verantwortungsbewusstsein und einen hohen Arbeitseinsatz bei den Angestellten zu erreichen, um die Effektivität ihrer Arbeit zu steigern (ebd.: 51ff). Mit der Übernahme von Verantwortung sollen die Angestellten ermächtigt werden und die Relevanz ihrer eigenen Arbeit erkennen, so die Theorie (ebd.). Bill Cooke (ebd.) kontert, dass eine Ermächtigung der Angestellten durch *psychologische Ownership*²⁰ nur auf einer Mikroebene im Organisationsprozess erfolge. Die Organisationsstrukturen und die Ziele des Unternehmens bleiben von Angestellten unangetastet, wodurch nach Cookes Schlussfolgerungen der Aufbau einer *psychologischen Ownership* nicht als

²⁰ Der aus der Unternehmenspsychologie stammende Begriff der „psychological ownership“ wird auf Deutsch nicht mit Eigenverantwortung, sondern mit „psychologischem Eigentum“ übersetzt wird; so etwa in deutschsprachigen Aufsätzen zu den Theorien von Edgar Schein und Jon L. Pierce über psychologisches Eigentum (vgl. Lubinski 2010: 103).

emanzipatorischer Akt verstanden werden könne (ebd.). Daher wird *Ownership* in der kritischen Managementforschung als Instrument zur Kooptierung und Beherrschung der Angestellten und nicht als Mittel zu ihrer Ermächtigung verstanden (ebd.).

Cookes Auslegungen des *Ownership*-Ansatzes werden von Maria E. Baaz in ihren Untersuchungen zum Partnerschaftsdiskurs bestätigt. Die Autorin bewertet das Konzept von *Ownership* als die Antwort auf ein Problem in der Wirksamkeit der EZA, das von den Gebern als eine Passivität der EmpfängerakteurInnen definiert wurde (Baaz 2005: 124ff). Misserfolge in der Entwicklungszusammenarbeit werden von den *traditionellen* Geberstaaten seit den 1980er-Jahren auf die Dependenz der Empfängerländer von EZA-Mitteln zurückgeführt, so Dahl (2001: 21). Den Gebern zufolge fallen die Empfängerstaaten durch die EZA-Abhängigkeit in ein unselbständiges und untätiges Verhalten (ebd.). Die Lösung, so Dahl (ebd.), sehen die Geber in der Etablierung einer entwicklungspolitischen Partnerschaft zwischen ihnen und den EmpfängerakteurInnen. Der Partnerschaftsansatz ermögliche zugleich die Schaffung von *Ownership* und die Übertragung der Verantwortung über die Entwicklungsprozesse auf die Empfängerländer, so Baaz (2005: 124ff) zum Denkmuster der Geber. Die Bekämpfung der Passivität durch die Schaffung von *Ownership* und die Rückübertragung der Verantwortung auf die Empfänger ist folglich die Grundthese für den *Ownership*-Diskurs in der EZA. Auf der operativen Ebene zeigt sich der neue Ansatz durch die Umstrukturierung in der Projektfinanzierung. Empfänger müssen nun oft selbst einen Teil der Finanzierung aufbringen (ebd.). Der *Ownership*-Ansatz dient somit, wie Cooke es beschreibt, primär der Effizienzsteigerung und nicht etwa der Übertragung der Kontrolle von den Geber- auf die EmpfängerakteurInnen.

2.3.1 Ownership in der Prinzipal-Agenten-Theorie

Es gibt einige Werke, die *Ownership* in der Entwicklungszusammenarbeit mithilfe des Prinzipal-Agenten-Modells analysieren. Mit polit-ökonomischen Parametern erklärt dieser Ansatz, wie die richtigen Anreizstrukturen zu einer Effizienzsteigerung in der EZA führen können. Prinzipalinnen und Prinzipale sind klassisch als Kapitaleigentümerinnen bzw. -eigentümer zu verstehen; Agentinnen und Agenten als jene Akteursgruppe, die das Kapital umsetzt. In der Finanztheorie wird das Prinzipal-Agenten-Theorem als Lösungsansatz für die imperfekte Marktsituation durch die natürlich asymmetrische

Informationslage zwischen PrinzipalIn und AgentIn benutzt (Cramer 2002: 9ff). In der Entwicklungszusammenarbeit können die Geberstaaten als Prinzipale und die Empfängerstaaten als ihre Agenten gesehen werden. Der Geberstaat, so die Theorie, will den Empfängerstaat dazu bewegen den maximalen Output für ihn zu produzieren (vgl. Whitfield 2009a: 34ff). Die Übertragung einer Scheinkontrolle, die *Ownership* genannt wird, ist aus der Perspektive der Prinzipal-Agenten-Theorie als eine Anreizstruktur zu verstehen. Cramer (2002: 9ff) erklärt, dass diese Anreizstruktur auf der einen Seite einen maximalen Konsens über die Interessen und Ziele zwischen PrinzipalIn und AgentIn anstrebe. Auf der anderen Seite kommen jedoch weitere Instrumente der Geberstaaten – meist in Form von Konditionalitäten – zum Tragen, um ungewollte Effekte zu verhindern, die aus der Informationsasymmetrie entstehen könnten (ebd.). Die Geberstaaten erklären ihre Konditionalitäten mit der Befürchtung, die Empfängerstaaten könnten ihr Vertrauen missbrauchen (ebd.). Zynisch artikuliert ist *Ownership* aus der Perspektive der Prinzipal-Agenten-Theorie somit ein Instrument, um die Empfängerstaaten alias *Agenten* dazu zu bringen, das zu tun, was die Geberstaaten alias *Prinzipale* von ihnen verlangen und sie gleichzeitig im Glauben zu lassen, sie würden es aus eigenem Willen tun. Diese Auslegung von *Ownership* entspricht wohl indirekt auch Hydens Definition von Machtausübung, die er an Max Weber und Bertrand Russel angelehnt hat: Macht ist jene Fähigkeit, Menschen zu etwas zu bringen, das sie sonst nicht getan hätten (Hyden 2008: 260ff). Darin wird noch einmal das starke machtpolitische Charakteristikum von *Ownership* deutlich.

Faust (2012) dreht die Logik des Prinzipal-Agenten-Modells in der EZA um und legt die Komplexität der Beziehungswelt in der Entwicklungszusammenarbeit dar (siehe Abb.1). Geberregierungen seien als Entwicklungsakteurinnen sowohl Agentinnen ihrer steuerzahlenden Bevölkerung als auch Agentinnen ihrer Zielgruppe im Empfängerland (2007: 2ff). Zugleich bleiben sie Prinzipalinnen für die Empfängerregierung, wobei letztere nicht nur Agentin für die Geberregierungen sondern auch für ihre Bevölkerung ist.

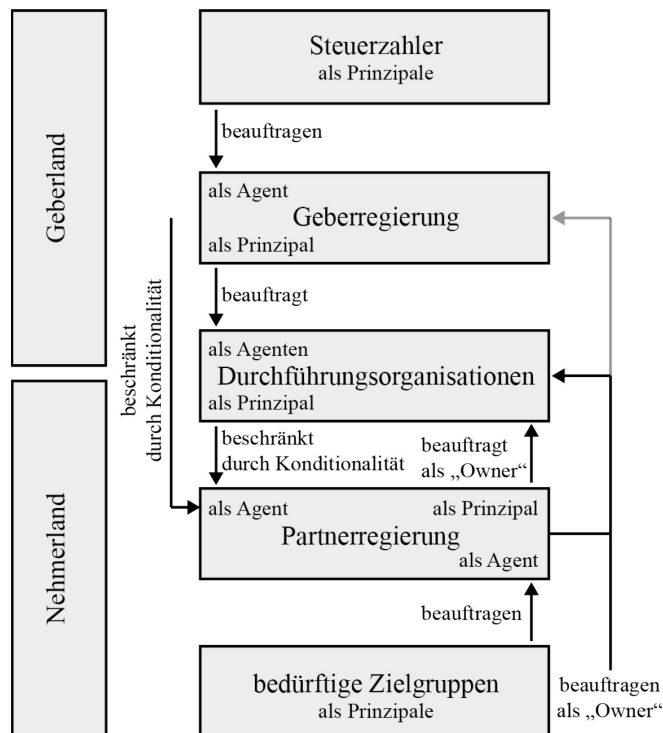


Abbildung 1: PrinzipalInnen und AgentInnen in der EZA (Faust 2012: 350)

Warum ich mich für postkoloniale Ansätze und nicht für die Prinzipal-Agenten-Theorie als leitgebenden Analyserahmen entschieden habe, liegt darin begründet, dass letztere Machtasymmetrien verschleiern und zu reduktionistische Parameter ansetzen könnte. Wenn davon ausgegangen wird, dass *Ownership* vom Geberstaat alias *Prinzipal* zum Partnerstaat alias *Agent* übertragen wird, so müsste sich die Position des Prinzipals und des Agenten umdrehen. Auch wenn *Ownership* nur dazu dient, die geeigneten Anreize für eine effiziente Umsetzung der EZA-Mittel seitens der Empfängerstaaten zu gewährleisten, würde ein Modell in dem ein/e AkteurIn entweder PrinzipalIn oder AgentIn ist, wohl zu kurz greifen. Aus der Perspektive der politischen Legitimation und Rechenschaftspflicht sind RegierungsakteurInnen immer auch als AgentInnen ihrer eigenen Gesellschaft zu verstehen (Faust 2012: 350). Zudem wird im herkömmlichen Prinzipal-Agenten-Modell den Geberregierungen alias Prinzipalinnen ex ante unterstellt, dass sie die Empfängerregierungen für ihre Zwecke manipulierten. Auch wenn diese Unterstellung für die staatliche EZA vermutlich Gültigkeit besitzt, will ich sie hier nicht unbewiesen als Grundannahme für ein Analysemodell verwenden. Ein weiterer Grund, warum ich das Prinzipal-Agenten-Modell als zu verkürzend für die Analyse von Empfänger-Geber-Beziehungen in der EZA bewerte, liegt an der Heterogenität der Geberinteressen und ihren Zugängen in der EZA. Der Zweck von Entwicklungskooperationen ist zu

multidimensional und die internationalen Vereinbarungen sind zu komplex, um AkteurInnen auf die Dichotomie von AgentIn und PrinzipalIn herunterzuberechnen. Diese Komplexität diskutiert auch Castel-Branco (2008: 9ff), der drei Ebenen von Geberinteressen erwähnt: i) Effektivität der EZA-Gelder, ii) Altruismus und iii) Langzeitperspektiven wie die Schaffung neuer Absatzmärkte. Hinzufügen könnte man hier noch den sicherheitspolitischen Aspekt und die Adressierung von globalen Problemen (Rauch 2009: 23 ff; Stockmann et al. 2010: 161 ff).

2.3.2 Ownership und Aid Effectiveness

In den Debatten um die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, die seit den 1990er-Jahren einen prominenten Platz in der Entwicklungspolitik einnehmen, werden verschiedene Faktoren angesprochen, welche die Effektivität und die Effizienz der EZA einschränken könnten (Lancaster 2007: 42ff). Wie in den oberen Abschnitten hergeleitet wurde, ist *Ownership* ein zentraler Aspekt im Wirksamkeitsdiskurs. In der Literatur finden sich diverse Debatten zu den verschiedenen Faktoren. Ihre Relevanz für den *Ownership*-Diskurs wird im Folgenden nach Themen geordnet besprochen.

Abhängigkeit

Die Abhängigkeit von Entwicklungszusammenarbeit ist seit der gestiegenen Konzentration auf Entwicklungseffektivität eine viel debattierte Thematik auf dem entwicklungspolitischen Terrain (siehe z.B. Castel-Branco 2008; Tandon 2008; Whitfield & Maipose 2008; Whitfield 2009b). Mosambik, Ghana, Sambia, Mali, Tansania und viele andere Staaten, die von der Weltbank als Niedrigeinkommensländer bezeichnet werden, könnten ohne Fremdfinanzierungen über die EZA ihren Staatshaushalt nicht weiter bedienen (Castel-Branco 2008, Whitfield 2009c: 5f). Für das *Ownership*-Prinzip ist diese Abhängigkeit somit eine Schlüsselstelle. Es liegt sogar die These nahe, EZA-Abhängigkeit widerspreche sich mit *Ownership* und verhindere sie a priori. Zu dieser Annahme haben Leutner & Müller (2010: 53) eine neutrale Position und konstatieren, dass sowohl Geber als auch Empfänger ihre jeweilige Position dazu nutzen können, die andere Seite unter Druck zu setzen. Castel-Branco (2008) sieht keinen direkten Widerspruch zwischen *Ownership* und EZA-Abhängigkeit. Er macht die Loyalität der Empfängerregierung von der Stärke der Demokratie im Staat abhängig (ebd.: 9f). Jedoch

sei ihre *Ownership* durch die duale Rechenschaftspflicht – gegenüber der Geberagentur auf der einen und der Bevölkerung auf der anderen Seite – gefährdet, so Castel-Branco (ebd.: 9f).

Sobhan (2002: 540) zufolge nehmen Geber besonders starken Einfluss auf das politische Verhalten in EZA-abhängigen Empfängerstaaten. Darin erkennt der Autor eine schrittweise Schwächung von *Ownership* und mit ihr auch eine Schwächung des Staates an sich. Whitfields (2009a/c) Länderstudien zur politischen Ökonomie von Entwicklungszusammenarbeit bestätigen Sobhans Aussage. Jedoch sei nicht die Höhe der EZA-Leistungen für die Abhängigkeit und somit für den Grad an *Ownership* relevant, sondern die Ausgangslage auf der Empfänger und Geber die Entwicklungszusammenarbeit verhandeln (Whitfield & Maipose 2008: 2f; Whitfield 2009c: 6). Haben Empfängerländer in den 1980er- und 1990er-Jahren Kredite der Bretton Woods Institutionen aufgenommen, mussten sie sich den harten Konditionen der Strukturanpassungsprogramme unterwerfen. Botswana und Äthiopien, so das Ergebnis der Fallstudien, weisen heute einen hohen Grad an nationaler *Ownership* über ihre Entwicklung auf, da sie damals auf solcherart Kredite verzichteten (ebd.).

Ein weiterer Aspekt im Kontext der Abhängigkeit als determinierender Faktor für *Ownership* ist Cramer (2002: 13 ff) zufolge die Auszahlungsbereitschaft der Geber an ihre Empfänger. Wenn Geber ihre Zusagen an EZA-Leistungen nicht halten, sei dies als Zurückhalten der Übertragung von *Ownership* auf die Empfänger zu deuten (ebd.). Auch Whitfield (2009c: 11) bewertet die Macht der Geber, über Auszahlung und Zurückhaltung von zugesagten ODA-Mitteln bestimmen zu können, als wesentliche Beschränkung für die Entstehung von *Ownership* des Empfängerlandes über eine langfristige Entwicklungsstrategie.²¹

Rechenschaft

Für Hyden (2008: 259) sind die Hauptelemente des *Ownership*-Ansatzes die gegenseitige Rechenschaftslegung und das Vertrauen zwischen Empfänger und. Hauck & Land (2011: 5) merken dazu an, dass sich Geber in einem Dilemma befänden: Übertragen sie

²¹ Das Stichwort „Auszahlungsbereitschaft“ wird in der Aid Effectiveness Agenda unter dem Begriff „Voraussagbarkeit“ der EZA-Mittel debattiert und eröffnet eine weitere Debatte im Kontext von *Ownership*. In der Pariser Erklärung verpflichten sich Geber daher „eine verlässliche indikative mehrjährige Rahmenplanung mit Richtwerten für die EZ-Zusagen aufzustellen und die EZ-Leistungen pünktlich und zuverlässig gemäß dem jeweils vereinbarten Zeitplan auszus zahlen“ (§26, Paris-Erklärung 2005)

Ownership – und somit die Handlungsmacht – völlig auf ihre Empfänger, vermindert dies konsequenterweise ihre Steuerungsmöglichkeiten in der Politik des Empfängerlandes (ebd.). Dadurch können die Geber die Umsetzung ihrer Entwicklungspolitik nicht mehr garantieren, wodurch sich die Rechenschaftslegung ihrer eigenen Bevölkerung gegenüber erschwert (ebd.). Auch Cramer (2002: 5f) greift dieses Argument auf. Er konstatiert, dass vonseiten der Geber Unsicherheit darüber bestünde, ob die Empfängerregierung ihrer Verantwortung nachkomme. Aus der Perspektive der Geber sei die Übertragung von *Ownership* daher riskant (ebd.).

Castel-Branco (2008: 9f) konkludiert aus der dualen Rechenschaftspflicht der Partnerregierungen, dass in schwächeren Demokratien mehr Rechenschaft den Gebern als der eigenen Wählerschaft gezollt werde. Sobhan (2002: 540ff) argumentiert sogar, dass die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Geber den Empfängerstaat an sich schwäche und *Ownership* unmöglich mache. Whitfield (2009c: 9) bestätigt dieses Argument und konstatiert, dass viele Empfängerregierungen auf ihre politische Positionierung gegenüber ihren Gebern verzichten, um keine Kürzungen in den EZA-Leistungen zu riskieren. Tetzlaff & Jakobeit (2005: 130) halten zur politischen Ökonomie von „Entwicklungshilferenten“ (hier: EZA-Gelder) fest, dass solcherart Staatseinkommen den Empfänger dazu veranlasse, ständig nach einer Erhöhung dieser Mittel zu streben. Dadurch würde die Empfängerregierung das größte Bemühen in die Zufriedenstellung ihrer GeldgeberInnen investieren und dabei die Rechenschaftspflicht ihrer Wählerschaft gegenüber vernachlässigen (ebd.).

Rechenschaftslegung ist folglich ein entscheidendes Element in der Debatte um *Ownership*. Die Schlüsselstelle in dieser Debatte ist wohl das Dilemma zwischen den verschiedenen Rechenschaftspflichten. Geberregierungen haben über ihre Aktivitäten Rechenschaft bei der Empfängerregierung abzulegen, gleichzeitig müssen sie die Verwendung der Steuergelder ihrer Wählerschaft gegenüber rechtfertigen. Empfängerregierungen stehen unter einem noch höheren Druck, da mangelnde Rechenschaftslegung gegenüber ihren Gebern eine Kürzung oder gar die Einstellung der EZA-Leistungen nach sich ziehen könnte. Auch sie sind ihren Wählern und Wählerinnen Rechenschaft schuldig, sofern es sich um ein demokratisches System handelt. Eine zugespitzte Schlussfolgerung aus der Literatur wäre jene, dass *demokratische Ownership* nicht hergestellt werden kann, solange sich die Rechenschaftspflichten widersprechen.

Konditionalitäten

Ownership im strengen Sinne bedeutet nach Castel-Branco (2008: 6), dass Politiken von der Empfängeragentur verantwortet und gestaltet und von der Geberagentur finanziert sind. Für eine ideale Situation müssten folgende Aspekte vorhanden sein (ebd.):

- 1) Das Reformprogramm geht vom Empfängerstaat aus und wird nicht extern durch Druck oder Einfluss herbeigeführt.
- 2) Geberagenturen haben keinen Einfluss auf die politischen Entscheidungen des Empfängerlandes; die Finanzierung hängt nicht von den politischen Agenden des Partners ab.
- 3) Geber haben keine politischen Präferenzen bzw. äußern sie diese nicht.
- 4) Politische Veränderungen im Geberland beeinflussen die EZA nicht nennenswert.
- 5) Entwicklungsfinanzierung ist voraussagbar und stabil.
- 6) Andere EZA-Formen außerhalb der Finanzierung wie z.B. technische Zusammenarbeit bewegen sich ausschließlich in der vorgegebenen politischen Agenda.
- 7) Es herrscht Informationstransparenz und die Interessen im Empfängerland sind homogen, sodass die Entscheidungen des Empfängerstaates unumstrittene Legitimation genießen.

Die Erfüllung all dieser Punkte in einer EZA-Beziehung ist natürlich illusorisch. Weshalb es trotzdem sinnvoll ist, sich dieses Verständnis von vollkommener *Ownership* vor Augen zu führen, ist damit zu erklären, dass in der Literatur oft von verschiedenen Ausmaßen von *Ownership* gesprochen wird (vgl. Whitfield 2009a/c). Besonders in der Debatte zu *Ownership* und Konditionalität können die unterschiedlichen Auslegungen und Grade des Konzepts herausgearbeitet werden.

Politische Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit sind als Auflagen zu verstehen, welche die Empfänger erfüllen müssen, um Finanzleistungen von den Gebern zu erhalten. Für Paul Collier (2000: 299) ist „Konditionalität“ gleichzusetzen mit „policy-based lending“. Nach seiner Definition ist die Grundidee öffentliche Ressourcen international zur Einleitung politischer Reformen zu nutzen (ebd.). Molina (2007: 2) zufolge erfüllen Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit folgende Funktionen: i) Sicherung einer schnellen Rückzahlung von vergünstigten Krediten, ii)

Verankerung gemeinsamer Werte wie die Achtung der Menschenrechte in Politiken, iii) Induzieren von Politikreformen, iv) Schutz vor Unsicherheiten im Fall von Veränderungen der politischen Führung oder v) einfach die Aufrechterhaltung der paternalistischen Machtverhältnisse. Die Autorin betont die Inkohärenz von Konditionalitäten und *Ownership* und plädiert für eine Einigung auf gemeinsame Werte und Ziele anstelle von Auflagen (ebd.: 3ff). Dabei lässt Molina allerdings die intrinsisch machtpolitische Komponente von *Ownership* unbeachtet und setzt einen breiten Konsens über Entwicklungsziele – im Besonderen über die Millenniumsentwicklungsziele – und Weltanschauungen voraus. Molina hat demnach ein dichotomes Verständnis von *Ownership* und Konditionalität.

Die Bretton Woods Institutionen sehen *Ownership* und Konditionalitäten nicht als Widerspruch, da *Ownership* für sie *nicht* Kontrolle bedeute, so Whitfield (2009a: 22) und Cramer et al (2006: 418f). Für IWF und Weltbank steht der Ansatz für Engagement und Verantwortung, die das Empfängerland seiner Entwicklungsstrategie gegenüber hat (Whitfield 2009a: 22f). Cramer et al (2006: 418f) erläutern indes, der IWF habe sehr wohl erkannt, dass mit Konditionen keine vollkommene *Ownership* erreicht werden könne, es jedoch erstrebenswerte Grade von *Ownership* trotz Konditionalitäten gebe. In der Debatte um Konditionalitäten ist es wichtig, die Form einer Konditionalität zu erkennen. Dabei sind vor allem Politik- und Prozesskonditionalitäten zu unterscheiden (Booth 2001). Erstere beinhalten konkrete Auflagen für politische Reformen, wohingegen letztere sich auf Prozessabläufe beziehen (ebd.: 53). Die Steuerung von Prozessabläufen ist die neue Form der Konditionalitäten von Weltbank und IWF (ebd.). Sie wurde in den Strategiepapieren zur Armutsreduktion (PRSPs) verankert (dazu mehr unter 5.3.1).

Das Netzwerk „The Reality of Aid“ (2009), welches sich als unabhängige Beobachtungsinstanz der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit versteht, sieht Konditionalitäten und Lieferbindungen im starken Kontrast zu *demokratischer Ownership*. Der Vorsitzende des Netzwerks Tony Tujan (2009: V) konstatiert, dass EZA immer noch ein Machtinstrument der Geberstaaten sei, das demokratische Systeme und somit *Ownership* in Empfängerländern untergrabe. Für Mahmud (2009: 18), einen Vertreter der zivilgesellschaftlichen Organisation VOICE²², impliziert *Ownership* eine

²² VOICE steht für „Voices for Interactive Choice and Empowerment“ und ist eine zivilgesellschaftliche menschenrechtsbasierte, aktivistische Organisation mit Sitz in Bangladesch (siehe VOICE 2013).

qualitative Partizipation basierend auf Transparenz, Rechenschaft, demokratischen Werten und Rechtsstaatlichkeit. Konditionalitäten seien, so der Autor, immer ein Zeichen von fehlendem Vertrauen in die Fähigkeiten oder das Engagement der Empfänger seitens der Geber (ebd.). Solange die Geber Konditionen und Lieferbindungen an EZA-Leistungen knüpfen, könne das *Ownership*-Prinzip nicht umgesetzt werden, so Mahmud (2009: 17) in einem Artikel für den Bericht von „The Reality of Aid“. Es gibt somit unterschiedliche Standpunkte über die Beschaffenheit von *Ownership* in der Literatur. Während die einen Abstufungen zulassen, ist *Ownership* für die anderen eine bestimmte Größe, die entweder erfüllt ist oder nicht.

Zur Debatte um *Ownership* und Konditionalitäten konstatieren Frenken & Müller (2010: 5ff), dass Geberregierungen auch noch politische Akteurinnen in den Entwicklungsländern bleiben, wenn sie ihre Gelder nicht an politische Konditionen knüpfen. Allerdings könnte mit der Zurückdrängung der Geberrolle auf jene eines Finanziers *Ownership* gestärkt werden, da Parallelstrukturen vermieden würden (ebd.). Die Alternative dazu ist Frenken & Müller (ebd.) zufolge die Offenlegung der Geberinteressen, ihre Reflektion als politische AkteurInnen und schließlich das Eintreten in einen Dialog. Leutner & Müller (2010: 53) schreiben zur Rolle der Geber „There is no ownership-neutral external intervention (...)“.

Partizipation

Es gibt eine Vielzahl an Literatur zu Partizipation in der Entwicklungszusammenarbeit. Vor allem Robert Chambers' „Participatory Rural Appraisal“ aus den 1990er-Jahren wurde sehr häufig rezipiert. Für den Forschungsstand zu *Ownership* ist dies insofern relevant, als dass die beiden Konzepte direkt miteinander verbunden sind. Zudem wurden Anfang der 2000er-Jahre Aufsätze zum Partizipationsprinzip veröffentlicht, die in ihren Zugängen mit meinem Forschungsvorhaben vergleichbar sind. Bill Cooke gab 2007 einen Sammelband mit der Überschrift „Participation the new Tyranny?“ heraus. Maria E. Baaz untersuchte in „The Paternalism of Partnership“ (2005) die paternalistischen Elemente des Partnerschaftsdiskurses aus postkolonialistischer Perspektive. Crewe & Harrison stellten sich in diesem Kontext die Frage „Whose Development?“ (1998) in ihrem gleichnamigen Werk. Rachbauer (2010) führte eine machttheoretische Studie zu Partizipation und Empowerment anhand von Entwicklungshilfeprojekten durch. Er konstatiert, dass Partnerschaft als Mittel zum Zweck der Effizienzsteigerung in der Praxis

der Entwicklungszusammenarbeit nur den Umgang von Organisationen untereinander und zu ihren Zielgruppen verändere (ebd.: 23). Als Ziel per se würde Partnerschaft einen Kontrollverlust seitens der durchführenden Organisationen zum Vorteil der Zielgruppe nach sich ziehen (ebd.).

Ownership wird in der wissenschaftlichen Fachliteratur auch häufig im Zusammenhang mit den Armutsreduktionsstrategien (Poverty Reduction Strategies – PRS) der Weltbank behandelt. Jeremy Gould (2005) untersucht anhand von Länderfallstudien die neuen Konditionalitäten der Weltbank durch die PRSPs. *Ownership* steht bei Gould in einer gemeinsamen Wortreihe mit Konsultation und Partnerschaft. Sie hat die Eigenschaften einer Konditionalität, da die Partnerschaftsprozesse, welche *Ownership* erzeugen sollen, eine Vorgabe für die PRSPs und somit für weitere EZA-Leistungen sind. Goulds Analyse zufolge ziehen solcherart Konditionalitäten eine Entpolitisierung der Regierungsführung und eine Transnationalisierung des politischen Raumes im Empfängerland nach sich (ebd.: 8ff). Der Autor wertet die neue Strategie als weniger aggressiv im Vergleich zu ihrem Vorgänger, dem Strukturanpassungsprogramm (SAP), in ihrer Kernwirkung – der effektiven Umsetzung von gewünschten Politikreformen – jedoch als Kontinuum dazu. Der Unterschied zwischen PRSP und SAP liegt vorwiegend in der Partnerschaftsrhetorik und der Förderung sog. demokratischer Rechenschaftslegung (Gould 2005: 8ff).

In einer postkolonialen und psychoanalytischen Lesart des Partizipationsansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit demonstriert Ilan Kapoor (2005: 1213) die Paradoxie der Verwandlung von partizipatorischen Prozessen und *Ownership* zu Konditionen für EZA. Die Weltbank führt diese Ansätze – am prominentesten in den PRS-Prozessen verankert – ein, nachdem sie für ihre neokoloniale Strukturanpassungspolitik heftig kritisiert wurde (ebd.). Die Partizipation der Zivilgesellschaft sollte von der Empfängerregierung sichergestellt werden, um länderbasierte *Ownership* zu erzeugen. Angesichts des nahezu obligatorischen Charakters von *Ownership* stellt sich die Frage, ob dieser entwicklungspolitische Top-Down-Ansatz mit den Prinzipien der Partizipation einen Widerspruch in sich bildet. Wie kann *Ownership* durch Partizipation gefördert werden, die selbst Voraussetzung für weitere Kredite von der Weltbank ist? Eine Auflage zur Mitbestimmung kann wohl kaum Selbstbestimmung fördern. Hyden (2008: 260ff) erklärt dazu, dass der Partizipationsansatz in der EZA, der den Partnern mehr *Ownership* bei der Bestimmung über die Umsetzung von Geldmitteln geben soll, als Sozialvertrag zu

verstehen sei. In der staatlichen EZA ist die vertragliche Grundlage nicht mehr auf ein Geschäft zu reduzieren, sondern vielmehr eine politische Vereinbarung (ebd.).

Harmonisierung

Das Schlagwort *Harmonisierung* steht in der Aid Effectiveness Agenda für den Vorsatz der Geberregierungen sich in Bezug auf ihre EZA-Programme und Schwerpunktländer besser abzusprechen, um Empfängerregierungen die Verwaltung der EZA-Leistungen zu erleichtern und ihnen somit mehr Kontrolle über die Entwicklungsmaßnahmen zu geben (Six 2006: 3 ff). Tandon (2012: 18 ff) konstatiert, dass Harmonisierungsbestrebungen unter den Gebern in der Praxis das Gegenteil von *Ownership* bewirken, da sie nach den Vorstellungen der Geber verliefen und die Prioritäten der Partner unberücksichtigt ließen. In der praktischen Umsetzung bedeute Harmonisierung für viele Empfängerländer, dass sie aufgrund der Reduktion der Schwerpunktregionen durch die Geber wichtige EZA-Mittel verlieren können. Auch das Konzept der Finanzkörbe, die von mehreren Gebern bestückt und gemeinsam verwaltet werden, untergrabe *Ownership*, da die Partner in ihrer Verhandlungsmacht schwach seien: Sie müssten sich gegen alle Geber durchsetzen, um eine gemeinsame Strategie zu erreichen. Hyden (2008) argumentiert in seiner machtpolitischen Analyse der Pariser Erklärung ähnlich, sieht im Harmonisierungsprinzip aber auch Chancen für *Ownership*. Der Autor pflichtet Tandon in dem Aspekt bei, dass Geber die Richtung der Harmonisierung determinieren: „...DPs [development partners; Anm.: Geber] stick to their global agenda, which has the effect of prioritising certain issues at the expense of others.“ (2008: 265) Für Hyden ist Harmonisierung daher auch viel mehr als ein administratives Vorhaben. Das Politische in der Harmonisierung sieht der Autor in der Beschränkung von Alternativen, je mehr sich die Geber untereinander koordinieren und anpassen. Partnerregierungen können jedoch, die Uneinigkeit der Geber untereinander, die in Koordinierungsbestrebungen entstehen, für sich nutzen und eigene, alternative Konzepte verfolgen, so Hyden (ebd.).

Gute Regierungsführung

Rakner & Wang (2007: 1) konstatieren, dass im Entwicklungsdiskurs heute sowohl in der Politik als auch in der Wissenschaft die Relevanz *guter Regierungsführung* ein Schüsselfaktor für Entwicklung sei. Nach Foresti et al. (2006: 12) beinhaltet das Konzept die Themen Macht, Politikprozesse, Normen und Kapazitäten. Die AutorInnen bewerten

die Förderung guter Regierungsführung als *Ownership*-stärkend, da sie weniger die technokratischen Aspekte einer wirksamen Entwicklung, sondern vielmehr die politischen Kernprozesse in einem Land angreifen würde (ebd.).

Rakner & Wang (2001) analysieren die Debatte um *Ownership* und guter Regierungsführung aus einem breiteren Blickwinkel. Sie diskutieren den Widerspruch zwischen der Übertragung von *Ownership* an die Empfängerländer und den sog. „governance assessments“, die GeberakteurInnen durchführen, um die Qualität der Regierungsführung eines Empfängerlandes zu messen (ebd.: 6). Im Sinne der Pariser Erklärung zur Steigerung der Wirksamkeit von EZA aus dem Jahr 2005 bedarf die Respektierung von *Ownership* eines Empfängerlandes von den Gebern eine Anpassung ihrer Politiken an die Prioritäten des Empfängers. Eine externe Überprüfung der Qualität der Regierungsführung vonseiten der Geber würde, so Rakner & Wang (ebd.: 6), massiv dem *Ownership*-Prinzip widersprechen. Auch Hartmann (2012) sieht einen grundsätzlichen Widerspruch in den Forderungen der Geber nach guter Regierungsführung auf der einen und ihrer Verpflichtung, sich an die Empfängerpolitiken anzupassen und somit das *Ownership*-Prinzip zu erfüllen, auf der anderen Seite. Anhand seiner Untersuchung des neuen entwicklungspolitischen Programms der Kommission der Europäischen Union, der „Agenda für den Wandel“ (2011), macht Hartmann (2012: 1 ff) die Unvereinbarkeit der beiden Ansätze deutlich. Wenn Wandel nur von einem Entwicklungsland selbst ausgehen kann, wie es die EU-Kommission in ihrem Papier mehrmals betont, machen Konditionalitäten auf der Basis *westlicher* Konzepte von Demokratie und guter Regierungsführung eine scheinbar neue Agenda nur zu einer weiteren geberorientierten Strategie für Entwicklung (ebd.).

Abhängigkeit von EZA-Leistungen, *Rechenschaftslegung*, *Konditionalitäten*, *Partizipation*, *Harmonisierung* und *gute Regierungsführung* weisen als eigenständige Themen allesamt Schnittstellen zur Debatte um *Ownership* sowie untereinander auf. Sie sind kaum getrennt voneinander analysierbar und werden in der aktuellen Aid Effectiveness Agenda gemeinsam diskutiert (siehe z.B. Busan Partnership 2011). Die Liste der Themen könnte noch erweitert werden, was den Rahmen der Arbeit allerdings sprengen würde. Nach dieser ausführlichen Behandlung des Forschungsstandes zu *Ownership* sollte nun die Größe des Diskurses sowie seine Relevanz für den übergeordneten Entwicklungsdiskurs erkennbar geworden sein. Die theoretischen

Grundlagen des *Ownership*-Ansatzes in der EZA sind wohl in der Prinzipal-Agenten-Theorie und der Managementtheorie zu verorten. Wie veranschaulicht wurde, hat die Einführung des Ansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit jedoch viele Fragezeichen aufgeworfen, die insbesondere die machtpolitische Brisanz des Diskurses erkennen lassen.

3 METHODOLOGIE

Weshalb ich an dieser Stelle meine wissenschaftstheoretische Position besonders ausführlich darlege, liegt in der Art meiner Problemstellung begründet: Diskursive Analysen gehen nämlich sowohl mit einer kritischen Hinterfragung der konventionellen wissenschaftlichen Ansätze als auch mit einer reflexiven Selbstbetrachtung einher, wie ich im Folgenden aufzeigen werde. Seit dem „linguistic turn“ haben diskursive Analysen die klassenbasierten Ansätze zur Erklärung von Machtverhältnissen abgelöst (Franzki/Aikins 2010: 14). Durch den diskursanalytischen Zugang wurden neue Probleme aufgeworfen (ebd.). Die Debatte um den Entwicklungsdiskurs und die Versuche, diesen zu dekonstruieren, basieren auf einer Kritik an der *westlichen* Wissenschaftstheorie (ebd.). Die aus der europäischen Ideengeschichte in der Zeit der Aufklärung entstandene Ansicht, Wissen sei objektiv generierbar und somit universell gültig und frei von Interessen, hat sich als hegemoniale wissenschaftstheoretische Grundlage global verbreitet (Harriss 2005: 17; Menzel 1992: 70ff; Novy 2002: 19ff). Harriss (2005: 17) macht die Wurzeln der Entwicklungsforschung als Sozialforschung in der Philosophie der Aufklärung im europäischen 19. Jahrhundert fest. Menzel (1992: 89) zieht Max Webers Rationalismus heran, in welchem er die Grundpfeiler der Modernisierungstheorien verortet sieht.

In der Entwicklungspolitik wird versucht, evidenzbasiert zu handeln, bzw. die Handlungen mit Ergebnissen aus Studien und Evaluierungen zu legitimieren. Dadurch werden politische, von unterschiedlichen Interessen geprägte Probleme zu Aufgaben des Managements (vgl. Booth 2011; Cooke 2003; Dar & Cooke 2008). Das *Ownership*-Prinzip entstand einerseits aufgrund eines Anreizproblems bei der Umsetzung politischer Reformen durch die EZA, andererseits als Antwort auf die scharfe Kritik an der Legitimation politischer Interventionen der Geber in den Empfängerländern (Cooke 2003: 51ff). Erst mit einer diskursiven Analyse kann solch ein entpolitisiertes Konstrukt wieder aufgebrochen und politisiert werden. Die europäischen ideengeschichtlichen Wurzeln und die poststrukturalistische Kritik werden im Folgenden näher diskutiert, um einer Herangehensweise an die Dekonstruktion des *Ownership*-Diskurses näher zu kommen.

3.1 Eine wissenschaftstheoretische Diskussion

In seinem Standardwerk „Orientalismus“ untersucht Edward W. Said (1981: 130ff) den satirischen Roman „Bouvard et Pécuchet“ von Gustave Flaubert (1821-1880) hinsichtlich der europäischen Anschauungen über die Wissenschaften: Die Protagonisten Bouvard und Pécuchet ziehen sich aufs Land zurück und widmen sich in ihrer Leidenschaft als Kopisten den europäischen Wissenschaften. Bouvard will dabei seine Hypothese, der *Westen* werde durch den Orient regeneriert, prüfen. Said schreibt zu dem Vorhaben des Protagonisten:

Wenn Bouvard Wissenschaftler spielt, nimmt er naiver Weise an, daß Wissenschaft lediglich ist und daß die Wirklichkeit so ist, wie der Wissenschaftler sagt, daß sie sei; (...) ein solcher Wissenschaftler erkennt in seiner Wissenschaft nicht den egoistischen Willen zur Macht, der seine Unternehmungen antreibt und seinen Ehrgeiz korrumpiert (Said 1981: 133f).

Diese Feststellung untermauert der Autor in seinem Werk „Orientalismus“ immer wieder.²³ Im Text „Representing the colonized: anthropology’s interlocutors“ erklärt Said (1989: 211) zur Einbettung der Anthropologie als Disziplin und zum Orientalismus als zu erforschende Struktur:

(...) there is no discipline, no structure of knowledge, no institution or epistemology that can or has ever stood free of the various socio-cultural, historical, and political formations that give epochs their peculiar individuality (Said 1989: 211).

Wissenschaftstheoretische Perspektiven gründen sich Alemann (1995: 123f) zufolge auf Paradigmen, also auf Denkmuster, welche die Art und Weise des Erkenntnisgewinns bestimmen. Die postkolonialistische Wissenschaftstheorie unterscheidet sich in ihren epistemologischen Grundannahmen von der klassischen Wissenschaftstheorie der Aufklärung. Sie steht in der Tradition des Poststrukturalismus (Franzki & Aikins 2010: 23ff).

Ziai (2007: 17ff) lehnt es ab, von einer poststrukturalistischen Sozialwissenschaft zu sprechen, da der Sozialwissenschaft die abstrakte Wissensproduktion zur Erklärung von Wirklichkeiten inhärent sei und diese Logik sich nicht mit der poststrukturalistischen Erkenntnistheorie verbinden ließe. Daher spricht Ziai (ebd.: 17) von einer poststrukturalistisch informierten Sozialwissenschaft: Diese geht davon aus, dass

²³ Er verwendet dafür Aufzeichnungen von sog. „Orientalismusexperten“, die nach eingehendem akademischen Studium in Europa in den Orient, nach Ägypten, nach Indien, gesandt werden, um dort politische Reformen einzuleiten. Auf dieser Grundlage untersucht Said (1981: 133f) die Wahrnehmung und Nutzung des theoretischen Wissens. Eine nähere Ausführung zum Gesamtwerk ist im Theoriekapitel unter dem Abschnitt 4.2 „Zur Konstruktion von Entwicklung zu finden.“

Wirklichkeit sozial konstruiert ist (Konstruktivismus) und AkteurInnen und Phänomene sich verändern können (Anti-Essentialismus). Subjekte sind gleichzeitig Produkte und Transformationskräfte der Strukturen, die sie umgeben (Ziai 2007: 18f). Strukturen erklären Phänomene und Verhältnisse zwischen den AkteurInnen, deren Positionen oder Identitäten nur im Vergleich zu den „Anderen“ definierbar und nicht auf starre Gesetze zurückzuführen sind (ebd.). Das Subjekt entsteht durch die Interaktion (in den sozialen Beziehungen) mit anderen Subjekten (ebd.). Wahrheit kann daher nicht absolut produziert werden, sondern steht immer in Verbindung mit der sie umgebenden Struktur und ist somit ein gesellschaftlich-strukturelles Produkt und kein neutrales Abbild von Realität (ebd.). Durch diese poststrukturalistische Perspektive auf die Sozialwissenschaft ergeben sich für die Forschung gewisse Einschränkungen in der Möglichkeit, Phänomene zu erklären (ebd.: 18). Für mein Vorhaben spielen diese eine weniger bedeutende Rolle. Vielmehr macht die erläuterte Epistemologie eine Diskursdekonstruktion erst möglich, da Universalismus und Neutralität in der Wissensproduktion abgelehnt werden. Ziai (2007: 19) erklärt: „Aus poststrukturalistischer Sicht kann streng genommen keine Aussage über die Realität, lediglich über die Darstellung der Realität getroffen werden.“ In meiner Analyse interessiert mich genau diese *Darstellung* von Wirklichkeit: Welche Probleme konstruiert, welche Lösungen dafür präsentiert werden und welche Weltanschauungen hinter diesen Denkmustern stehen.

Meyer & Fricke (2003: 19ff) zählen postmoderne konstruktivistische Ansätze zu einem Theorieverständnis, das die Grenzen zwischen Theorie und Praxis verschwimmen lässt. Da den Autoren zufolge kein objektives Wissen erzeugt werden kann, wird ein wissenschaftlicher Universalismus abgelehnt. Diesem entgegen Meyer & Fricke (ebd.) mit einer Wissensproduktion, welche die Realität in engem Bezug zu Geschichte und Sprache versteht. Michel Foucault ist wohl der einflussreichste Theoretiker für dieses wissenschaftstheoretische Paradigma. Edward W. Said (1981), Stuart Hall (2008), Dipesh Chakrabarty (2007) und viele andere Postkolonialisten und Postkolonialistinnen beziehen sich auf Foucaults Ansätze zu Diskurs und Macht. Auch Jacques Derridas Dekonstruktivismus ist Meyer & Fricke (2003: 21f) referierend ein Element des „Theorie-als-Praxis“-Verständnisses. Derridas *Dekonstruktion* behandelt das Aufdecken von erfundenen Regeln und das Bewusstwerden über die künstliche Erschaffung von Unterscheidungen (ebd.). Kritisiert werden die poststrukturalistischen Ansätze

hinsichtlich ihrer Brauchbarkeit für politikwissenschaftliche Fragestellungen und für ihren Relativismus, da keine absoluten Deutungen möglich sind (ebd.: 22).

3.1.1 Postkolonialistische Epistemologie und Methodologie

Konstituierende Elemente der postkolonialen Theorie sind Franzki & Aikins (2010: 11f) zufolge i) eine Kritik an der *westlichen* Geschichtsschreibung, ii) ungleiche Macht- und Repräsentationsverhältnisse sowie iii) die Dichotomisierung und Abgrenzung vom *Westen* zum *Rest* der Welt, von Tradition zu Moderne – auch in den Wissenschaften. Die postkoloniale Eurozentrismuskritik basiert zudem auf der These, dass mit dem Zeitalter der Kolonialisierung nicht nur die unterdrückten sondern auch die unterdrückenden Gesellschaften eine Transformation erfahren haben (ebd.). Dipesh Chakrabarty (2008) und andere Theoretiker und Theoretikerinnen des Postkolonialismus plädieren in ihren Texten daher für die Überwindung des methodologischen Nationalismus in den Sozialwissenschaften. Da die historischen Ereignisse für alle Akteure und Akteurinnen transformierend waren, ist es nicht sinnvoll Staaten isoliert zu betrachten (ebd.).

Postkoloniale Perspektiven kritisieren Theorie und Epistemologie der Sozialwissenschaften als eurozentrisch, individualistisch, universalisierend und somit als in vielfacher Weise von ihrem kolonialen Entstehungskontext geprägt (Franzki & Aikins 2010: 22).

Diese Beobachtung von Franzki & Aikins wird bei Chakrabarty (2008) vertieft: Er plädiert für ein Bewusstsein über die *westlichen* Kategorien, die die Sozialwissenschaften und somit auch die postkolonialen und Subalternitätsstudien determinieren oder zumindest einrahmen. Der Historiker beschreibt das Dilemma, in dem sich eine von Eurozentrismen befreite postkoloniale Geschichtsschreibung befindet, da er die europäische Ideengeschichte als Wurzel der dominanten Wissenskultur gleichzeitig als unumgänglich identifiziert, um politische Moderne in *nicht-westlichen* Gesellschaften zu untersuchen (ebd.: 16f). In der unreflektierten Anwendung der eurozentrischen Sozialwissenschaften reproduziert sich der Diskurs des *Westens* und überträgt sich indirekt auf die *nicht-westlichen* Gesellschaften (ebd.). So demonstriert es Chakrabarty (ebd.: 16ff) an den Kategorien Nation, Staatsbürgerschaft und der Trennung von öffentlichem und privatem Raum, die in Indien nach der kolonialen Ära übernommen wurden.

Kapoor (2002a: 647f) beschreibt die Methodologie postkolonialer Theorie als poststrukturalistisch und kulturell informiert. Methodologische Zugänge der

postkolonialen Analysen liefern beispielsweise die Diskurstheorie von Michel Foucault, wie Stuart Hall (2008) sie verwendet oder der Dekonstruktivismus von Jacques Derrida, zu finden bei Gayatri C. Spivak²⁴. Damit werden Kolonialdiskurse und gegenwärtige Diskurse auf Muster bezüglich der ihnen inhärenten Machtverhältnisse untersucht. Kothari (2005a: 47ff) beschreibt die Methoden der postkolonialen Schule als Problematisierungen, Dekonstruktionen und Entrückungen des *Westlichen* als universell dogmatisiertes Wissen. Historisch hat die diskursive Entwicklungsforschung in den alternativen Entwicklungsansätzen – nachhaltige Entwicklung, Gender und Entwicklung, Partizipation und Ermächtigung und Post-Development – der 1980er-Jahre ihren Ursprung (ebd.). Neben der Verortung von Kontinuitäten in den Machtverhältnissen, zeigt die postkoloniale Schule auch Kontinuitäten in der Ideengeschichte. Es bestehen heute wie damals ähnliche Auffassungen von Fortschritt und Moderne. Klassifizierungen wie traditionell – modern und entwickelt – unterentwickelt haben sich gehalten (ebd.).

Rolle der Forscherin

Die Ablehnung einer neutralen, objektiven Wissensproduktion ohne Produzierende ist der postkolonialen Kritik inhärent (Franzki & Aikins 2010: 23). In der postkolonialen Schule liegt eine Lösung des sozialwissenschaftlichen Problems der Rolle des_r Forschenden in der Einbeziehung von Minoritäten und Marginalisierten. Da ich in meiner Untersuchung keine Interviews durchführe und meine Forschung auch keine teilnehmende Beobachtung erlaubt, löse ich dieses Problem einerseits mit Kommentaren an jenen Stellen, an denen ich mich selbst (meine Erfahrungen) erkenne und benutze für solche Passagen die *Ich*-Form. Des Weiteren frage ich in meiner Analyse explizit nach Dingen, die in den Analyseobjekten (Dokumenten) nicht thematisiert werden und ziehe Positionspapiere, die weniger auf Basis ihres Inhaltes, sondern vielmehr aufgrund ihrer Entstehungshintergründe ausgewählt werden, hinzu. Damit adressiere ich die Kritik des Postkolonialismus am methodologischen Individualismus und Eurozentrismus der Sozialwissenschaften. Indem Perspektiven außerhalb der dominanten Diskurse dargestellt, koloniale Strukturen transparent gemacht und Wissen von minorisierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern eingebracht werden, kann die Forschung durch Selbstreflexion und Dialog aus dem *verwestlichten* Wissenschaftsdiskurs

²⁴ Beispielsweise in ihrem einflussreichen Text „Can the Subaltern Speak?“ (Spivak 1988: 271ff).

ausbrechen (ebd.: 23f). Ein zweiter Strang der kritischen Selbstreflexion als postkoloniale Forscherin betrifft den Bezug zu jenen, die in der Forschung vertreten werden sollen. Wie können Forschende aus ihrer privilegierten Position heraus Subalterne repräsentieren? Aus dieser Problemstellung konkludieren Franzki & Aikins (ebd.: 14), dass eine kritische Sozialwissenschaft verlange, sich immer wieder über den eigenen Standpunkt als politisches Forschungssubjekt bewusst zu werden. Da meine Untersuchung die strukturelle Dimension nicht zugunsten von Individuen und ihren Geschichten verlässt, empfinde ich meine Aufgabe weniger darin, Subalterne zu repräsentieren, sondern vielmehr darin (meine) *westlichen* Denkmuster aufzubrechen.

3.1.2 Gegenstand postkolonialer Theorien

Einer kurzen Abgrenzung zum Post-Development-Ansatz folgt die Herleitung des Gegenstandes der postkolonialen Theorien. Anschließend gebe ich den kritischen Gegenstimmen Raum, bevor ich die Bedeutung des gewählten Zuganges für meine Analyse des *Ownership*-Diskurses darlege. Als KritikerInnen der Entwicklungsidee als solche stehen die Post-DevelopmentalistInnen der Entwicklungspolitik besonders skeptisch gegenüber. Der häufig rezitierte Wolfgang Sachs (1993: 12) schreibt in seinem Werk „Wie im Westen so auf Erden“, dass die Entwicklungspolitik ein „verdeckter Plan zur Verwestlichung der Welt“ sei. Die postkoloniale Schule ist zwar eng mit den Post-Development-Ansätzen verbunden, thematisiert allerdings nicht die Entwicklungsidee per se, sondern bettet diese in den Kontext langfristiger Nord-Süd-Beziehungen ein. Kothari (2005a: 49f) lehnt es ab, über die heutige Zeit als reinen Neokolonialismus zu sprechen. Dies würde Elemente wie Humanitarismus und moralische Verantwortung negieren, so die Autorin (ebd.). Auch Baaz (2005: 162ff) kritisiert Post-Development-Ansätze und bewertet die Anti-Entwicklungs-Einstellung als privilegierte Haltung. Für meine Arbeit werden Post-Development-Texte herangezogen, wenn sie für den Untersuchungsgegenstand sinnvoll sind. Grundsätzlich verstehe ich Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik als eine Plattform für globalen Dialog und Austausch, die über ökonomische Eigeninteressen hinausgeht. Daher erachte ich eine reine Post-Development-Perspektive für meine Untersuchung als weniger sinnvoll.

Mit Ziai (2010a: 407) kann der Gegenstand der postkolonialen Theorien in Abgrenzung zu jenem der Entwicklungsforschung beschrieben werden: Letztere hat im klassischen Sinne den Auftrag zu ergründen, wie Gesellschaften einen Sollzustand erreichen können, wohingegen die postkolonialen Studien diesen normativen, universell angewandten Sollzustand hinterfragen. Der einflussreiche Postkolonialist Dipesh Chakrabarty definiert die Aufgabe der postkolonialen Theorie wie folgt:

Postcolonial scholarship is committed, almost by definition, to engaging the universals – such as the abstract figure of the human or that of Reason – that were forged in eighteenth-century Europe and that underlie the human sciences (Chakrabarty 2008: 5).

Die eurozentrischen Denkgebilde, welche im Zeitalter des Imperialismus globalisiert wurden, sind also zentrale Untersuchungsobjekte der postkolonialen Schule. Franzki & Aikins (2010: 8ff) benennen das Objekt postkolonialer Studien als die Konzeptionalisierung von Nachwirkungen des Kolonialismus. Zentrales Anliegen sei „die Analyse und Kritik von Herrschaftsverhältnissen“ (ebd.: 9). Kapoor (2002a: 647) verortet den Gegenstand der Postkolonialismus-Forschung im Imperialismus sowie in der Handlungsfähigkeit („agency“) von Individuen und Gesellschaften im Kontext von Diskurs und Repräsentation. Ernst (2010: 49) bekundet: „Eine postkoloniale Perspektive geht davon aus, dass jeder Gegenstand, jede Position und Perspektive in eine spezifische «Macht-Wissens-Struktur» eingebettet sei und durch diese geformt werde.“ Auch Kothari (2005a) betont die Achse von Kolonialismus, Wissen und Macht. In ihrem Beitrag „From colonial administration to development studies: a postcolonial critique of the history of development studies“ erforscht sie die historischen Wurzeln der Entwicklungsstudien mit Bezugnahme auf das koloniale Erbe von Entwicklung (ebd.). Die Autorin beschreibt postkoloniale Studien als Analysen, welche die geschichtlichen Auswirkungen des Kolonialismus und das Bestehen kolonialer Formen von Macht und Wissen in die Gegenwart hinein erforschen (ebd.: 47ff). Koloniale Machtbeziehungen, so die Postkolonialistin, waren und sind ein entscheidendes Element für die Erklärung heutiger globaler Verhältnisse zwischen arm und reich (ebd.).

Der Ausdruck *postkolonial*, so Baaz, sei weder die Bezeichnung für einen nachkolonialen Zustand, der sich durch den Bruch mit den Institutionen des kolonialen Systems definiere noch sei er Ausdruck für die Kontinuation der Zustände. Vielmehr bezeichne *postkolonial* einen Prozess, der zum einen auf die Kolonialgeschichte zurückzuführen und zum

anderen von den AkteurInnen aktiv mitgestaltet worden sei²⁵. Die postkolonialen Theorien verstehen heutige Machtverhältnisse somit aus der Perspektive der kolonialen Vergangenheit. Gleichzeitig wird auf die aktive Rolle der AkteurInnen in der Zeit des Kolonialismus und im Postkolonialismus hingewiesen. Die Machtverhältnisse zwischen den (ehem.) KolonisatorInnen und den (ehem.) Kolonisierten sind somit keine starren Gebilde, die seit der Kolonialzeit festgefahren sind, sondern befinden sich in einem konstanten Wandel. Die postkolonialen Theorien machen allerdings auf strukturelle Kontinuitäten in diesen Machtverhältnissen aufmerksam, die ihre Wurzeln im Kolonialismus haben.

Ein bedeutender Zugang postkolonialer Studien, um Machtverhältnisse zu untersuchen ist in der These des *Othering* fundiert. Diese bezeichnet ein Konzept zur Konsolidierung und Manifestation der eigenen Identität durch die Abgrenzung von sich zum Gegenüber bzw. zum *Anderen* (Ziai 2010a: 403f). Das Konzept ist besonders bei Edward W. Saids Standardwerk „Orientalismus“ (1981) dominant, in welchem Said den Orient als strategisch erzeugten Diskurs des Okzidents dekonstruiert. Auch bei Stuart Halls „Der Westen und der Rest“ (2008) ist die These des *Othering* zur Erschaffung des *Westens* zentral.²⁶ Postkoloniale Forschung verfolgt zudem das Ziel binäre Kategorien wie zivilisiert-barbarisch, rational-emotional und entwickelt-unterentwickelt auf Grundlage derer die Welt immer noch eingeteilt wird, aufzudecken (Franzki & Aikins 2010: 13). All diesen Herleitungen des Gegenstandes postkolonialer Theorie sind die Aspekte Kolonialismus, *westliche* Wissensstrukturen und Machtverhältnisse gemein.

Die Kritik an postkolonialen Ansätzen befasst sich zuvorderst mit i) der Vernachlässigung der Ausbeutungs- und Abhängigkeitsverhältnisse durch den Kapitalismus, ii) der Nicht-Befassung mit aktuellen politischen Problemstellungen und iii) der instrumentellen Verwendung des Postkolonialismus als Analysewerkzeug, statt als kritische Perspektive auf die Sozialforschung (Franzki & Aikins 2010: 15). Baaz (2005: 33ff) zufolge ist die Bezeichnung *postkolonial* selbst verfänglich, da sie die Beziehung von der kolonialen zur nachkolonialen Zeit nicht verdeutlicht und erst einer Interpretation bedarf. Außerdem konstatiert die Autorin, dass mit der Fokussierung auf die Zeit des

²⁵ Baaz greift für diese Analyse auf Stuart Halls Text „When was The Postcolonial“ (1996) zurück.

²⁶ Stuart Halls Text „Der Westen und der Rest“ (2008) wird im Theorieteil noch eingehender behandelt (siehe Abschnitt 4.1).

Kolonialismus postkoloniale Ansätze selbst eurozentrische Weltbilder reproduzieren können (ebd.: 62). Der europäische Kolonialismus sei kein einzigartiges Phänomen in der Globalgeschichte, so Baaz (ebd.), nur seine globale Dimension sei unvergleichlich. Basierend auf dieser Kritik widmen sich Franzki & Aikins (2010: 9ff) der Analyse von postkolonialen Studien hinsichtlich ihres Beitrags zur kritischen Sozialwissenschaft. Für die Autorin und den Autor müssen postkoloniale Studien als kritische Sozialwissenschaft so beschaffen sein, dass sie aktuelle Machtverhältnisse analysieren können (ebd.). Dies werde erst möglich, wenn sie sowohl die Kontinuitäten seit der Kolonialgeschichte als auch die aktuellen politischen Geschehnisse in ihre Forschung integrieren (ebd.: 16).

Zusammenfassend ist in Rekurs auf die Theoretische Abhandlung postkolonialer Theorie Folgendes festzuhalten: Eine postkoloniale Perspektive auf *Ownership* einzunehmen bedeutet i) *Ownership* als „Macht-Wissens-Struktur“ und somit als Diskurs zu verstehen, ii) die Beziehung der AkteurInnen im *Ownership*-Diskurs eingebettet in ihrer kolonialen Geschichte zu begreifen und iii) *Ownership* als normatives Prinzip von seiner universalistischen, ahistorischen Konnotation zu befreien und die Normativität und Universalismen transparent zu machen.

3.2 Selbstpositionierung

How one sees the world and one's place in it is significantly influenced by where one is in relation to one's social and political reality (...). One's perspective and knowledge about various matters are largely determined by one's existence and experience. Existence precedes epistemology. (Tandon 2012: 10)

Das Zitat von Yash Tandon stammt aus seinem Pamphlet zur Entmystifizierung der Entwicklungszusammenarbeit. Einerseits will Tandon (2012: 9ff) damit auf die multiplen Identitäten von Wissensproduzentinnen und -produzenten hinweisen. Andererseits steht die Aussage im Kontext der Kritik an der heutigen Entwicklungsforschung, deren Glaube an neutrale, universell gültige Wissensproduktion zu falschen Entscheidungen in der Entwicklungspolitik führt (ebd.). Auch Robert Chambers betont die Wichtigkeit von der Erkenntnis über die eigene Existenz als ForscherIn. In „Critical Reflections of a Development Nomad“ erzählt Chambers (2005: 76) von seinen Erfahrungen als Entwicklungsforscher. Er berichtet von einem Prozess der Dekolonisierung, den seine eigene Denkstruktur vollziehen musste, um von den *Top-Down*-Ansätzen, welche Entwicklungsprobleme vorwiegend als Management-Aufgabe identifizieren,

wegzukommen und einen partizipatorischen *Bottom-Up*-Prozess zu verfolgen (ebd.: 76ff). Kritische Reflexivität, so Chambers (2005: 82), bedeute sich selbst kritisch zu überdenken. Diese bedachte Selbstreflexion werde in den Entwicklungsstudien vernachlässigt, da die eigene Ideologie zu hinterfragen mit einer substantiellen Kritik an den Ansichten, die gelebt und verbreitet werden, einherginge (ebd.). Chambers schlägt vor, dass die Forscherinnen und Forscher ihre Erfahrungen und Wertehaltungen in den Publikationen transparent machen (ebd.: 82ff). Damit seien die Leser und Leserinnen in der Lage Neigungen und Ideologien der Forschenden zu erkennen und den Beitrag für die Entwicklungsforschung zu ermessen und einzuordnen (ebd.). Nicht nur im Umfeld der kritischen Entwicklungsforschung wird die Notwendigkeit eines integrierten Verständnisses von Forschenden und Forschungsgegenständen dargelegt. Novy (2001: 10) erklärt in seiner Abhandlung zur „Methodologie interpretativer Sozialforschung“, dass im Sinne des hermeneutischen Zirkels Erkenntnisgewinn nie abgekoppelt vom Kontext der wissenschaftlichen Aktivität gesehen werden darf, sondern als Element von gesellschaftlicher Praxis verstanden werden muss. Laut Novy (ebd.) haben Forschende eine Beziehung zu ihren gesellschaftlich eingebetteten Erkenntnisobjekten. Diese Beziehung ist ein Bestandteil der wissenschaftlichen Aktivität und muss daher reflektiert werden (ebd.). Mein Verhältnis zum Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit lege ich folglich kurz dar, um meinen wissenschaftlichen Beitrag so transparent als möglich zu gestalten.

Im Kontext meiner Studien des Sozialmanagements und der Internationalen Entwicklung arbeitete ich im Herbst 2009 als Praktikantin für die Österreichische Vertretung der OECD in Paris. Zu dieser Zeit begannen die Vorbereitungen für das vierte hochrangige Forum zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (HLF 4), das 2011 in Busan, Korea stattfand und von dem Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD intensiv betreut wurde. Ich nahm an kleinen Arbeitsgruppen und großen Sitzungen teil und konnte auch der Tagung der Working Party on Aid Effectiveness (dem entscheidenden Gremium der Agenda zur Steigerung der EZA-Wirksamkeit) beiwohnen, in welcher neben den DAC-Geberländern auch VertreterInnen von Empfängerländern, internationalen Finanzinstitutionen, multilateralen sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen vertreten waren. Der spezifische Fachjargon der Aid Effectiveness Agenda erschwerte mir das Protokollieren, weshalb ich viel nachlas und deutsche Übersetzungen für jene Begriffe suchte, welche die Debatten dominierten. *Ownership*

fand sich in der deutschen Ausgabe der Pariser Erklärung als *Eigenverantwortung* wieder. Ab diesem Zeitpunkt begann ich mich näher für die Aid Effectiveness Agenda zu interessieren. In meiner Bachelorarbeit behandelte ich den Einfluss der Paris-Deklaration auf Nord-NGOs; danach nahm ich eine Stelle als Praktikantin und folglich als Politikberaterin in der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ (ehem. GTZ) in Deutschland an. Dort wertete ich das Monitoring der Paris-Deklaration (PD) 2011 für die Deutsche EZA aus und unterstützte die Vorbereitungen für das HLF 4 in Busan. Das PD-Monitoring besteht aus Fragebögen an (staatliche) Empfänger- und Geberagenturen, in denen der Fortschritt der Indikatoren gemessen wird, die den fünf Pariser Prinzipien – *Ownership*, Partnerorientierung, Harmonisierung, gegenseitige Rechenschaftspflicht und Ergebnisorientierung – zugrunde liegen. Im Zuge der Auswertung des PD-Monitorings erlebte ich den hohen bürokratischen Aufwand der Aid Effectiveness Agenda und nahm ihre technokratische Konstruktion wahr²⁷. Zurück an der Universität erkannte ich meine eigene Befangenheit durch die Arbeit in der Aid Effectiveness Agenda und der Entwicklungspolitik. Diese Selbstreflexion meiner Erfahrungen führte schließlich zum postkolonialistischen, dekonstruktionistischen Zugang, den ich in vorliegender Arbeit verfolge. Sie soll neben dem wissenschaftlichen Beitrag daher auch meine eigenen Denkmuster, die ich durch die Einbindung in *westliche*, staatliche Entwicklungszusammenarbeit erfahren habe, aufbrechen.

3.3 Der Diskurs als Analyseobjekt

Wie ich in „Epistemologie & Methodologie“ (siehe Abschnitt 3.1.1) dargelegt habe, beziehen sich viele Postkolonialisten und Postkolonialistinnen auf die Diskurstheorie von Michel Foucault. Jene von Ernesto Laclau & Chantal Mouffe, die sie in ihrem Standardwerk „Hegemonie und radikale Demokratie“ (2006) darlegen, baut unter anderem auf Foucault auf. Ihr Fokus geht jedoch über das linguistische Element von Diskursen hinaus und eignet sich daher besser für eine politikwissenschaftliche Fragestellung.

Diskurs ist Laclau & Mouffe (2006: 141 f) zufolge eine Verknüpfung von Sprechweisen, wobei eine Sprechweise für ein Beziehungssystem steht, das den einzelnen

²⁷ Im Endbericht der Evaluierung der Pariser Erklärung wird die AEA hinsichtlich dieser beiden Aspekte kritisiert (Wood et al. 2011).

Sprachelementen erst durch den Bezug zueinander eine Sinnhaftigkeit verleiht. Abgeleitet von Laclau & Mouffe (ebd.) definiert Ziai (2010b: 23) Diskurs als „eine Struktur in der Art und Weise, über einen Gegenstand zu sprechen“, wobei die Struktur gesellschaftliche Machtverhältnisse widerspiegelt. Ein Diskurs ist somit ein soziales Konstrukt. Er ist veränderbar, jedoch haben nicht alle in einer Gesellschaft dieselben Möglichkeiten den Diskurs mit zu gestalten, besonders solange die hegemoniale Auslegung nicht hinterfragt wird (ebd.). In Laclaus & Mouffes (ebd.: 143ff) Diskurstheorie wird nicht wie bei Foucault zwischen diskursiven und nicht-diskursiven Praxen unterschieden. Sie erläutern ihre These mit dem Beispiel, dass ein reales Ereignis wie ein Erdbeben in einen Diskurs tritt, sobald darüber gesprochen wird (ebd.). Die Art und Weise, wie das Erdbeben wahrgenommen wird – als Naturereignis oder als religiöses Zeichen – bettet das Ereignis diskursiv ein, womit auch Institutionen und Techniken diskursive Praxen sind (ebd.). Dieses erweiterte Verständnis von Diskurs ist für meine Analyse dahingehend relevant, als dass nicht nur Dokumente in meine diskursive Analyse einfließen, sondern auch ihr Entstehungsprozess und damit indirekt die Techniken der Entwicklungspolitik. Ein Diskurs geht, im Verständnis von Laclau und Mouffe (ebd.: 145), zudem über den sprachlichen Ausdruck von Wahrnehmung hinaus und manifestiert sich direkt in den materiellen Gegenständen, die wir sprachlich erfassen. Gegenstände werden in Abgrenzung zueinander definiert (ebd.). Dadurch entsteht ein Diskurs, der in seiner Praxis allerdings nicht nur immaterielle, sondern auch materielle Folgen hat, so Laclau & Mouffe (ebd.). Ein weiteres Element ihrer Diskurstheorie ist die Eigenschaft von Diskursen weder absolut fixiert (unveränderbar) noch absolut unfixiert (flexibel) zu sein (ebd.). Bedeutungen sind partiell fixiert, wobei zentrale partielle Fixierung Laclau & Mouffe (ebd.: 150) als Knotenpunkte eines Diskurses definieren. Ein solcher Knotenpunkt, der auch im Kontext des Imperialismus und dem globalen Modernisierungsprojekt eine zentrale Rolle spielt, ist die Erfindung des menschlichen Subjekts, die seit dem 18. Jahrhundert die europäische Ideengeschichte bestimmt (ebd.: 154f). Die Rolle des Subjekts und die Produktion von Identitäten verorten Laclau & Mouffe (ebd.: 152ff) ebenso in Diskursen. In einem Diskurs sind Werte und Identitäten sowie Grenzen des Eigenen und des Fremden verankert, so die Auslegung von Ziai (2010b: 23ff) in Anlehnung an Laclau & Mouffe (ebd.). Die Unfixiertheit und Relativität von Bedeutungen und Identitäten ist Ausdruck der anti-essentialistischen

Grundeinstellung von Laclau und Mouffe, in der sie sich klar von determinierten, vordiskursiven Wirklichkeiten abgrenzen (Glasze & Mattissek 2009: 155).

Ein letztes bedeutendes Konzept von Laclaus & Mouffes Diskurstheorie für die vorliegende Arbeit ist jenes der Äquivalenzketten. Darunter verstehen sie nebeneinander stehende Inhalte, die zwar individuell voneinander abgrenzbar sind, jedoch alle einer größeren Gemeinsamkeit angehören, deren Sprechweise dieselbe ist (ebd.: 168f). Äquivalenzketten vereinfachen den politischen Raum, da sie eine gemeinsame Sprechweise über verschiedene Themenaspekte konstituieren und dadurch Einzelelemente substituierbar machen. Äquivalenzketten sind somit Assoziationen, die diskursiv produziert werden und ein Diskurselement begleiten (ebd.). Als Ganzes bilden sie selbst einen Diskurs. Cornwall & Brock (2005: 4) benutzen das Konzept der Äquivalenzketten in ihrer Analyse der entwicklungspolitischen „buzzwords“. Die drei untersuchten Begriffe bei Cornwall & Brock (ebd.: 4ff) – Armutsreduktion, Partizipation und Empowerment – reihen sich unter die Äquivalenzkette von Partnerschaft – Rechenschaft – Regierungsführung – *Ownership* – Transparenz ein. Alle gemeinsam können wiederum als Ausdruck des vorherrschenden Entwicklungsdiskurses gedeutet werden. Durch Antagonismen in den Diskursen werden die Äquivalenzketten geschwächt, weil ihre gemeinsame Artikulation infolge von Widersprüchen gestört wird (Laclau & Mouffe 2006: 171). Laclau & Mouffe (ebd.) führen Antagonismen auf die Instabilität eines gesellschaftlichen Systems zurück. Für den *Ownership*-Diskurs ist es daher von Interesse, ob und wie sich verschiedene Perspektiven als Antagonismen auswirken. Gleichsam ist es im *Ownership*-Diskurs bedeutend, wie jene (entwicklungspolitische) Gemeinschaft beschaffen ist, welche die Stabilität des Diskurses determiniert.

Ergänzend zur Diskurstheorie von Laclau & Mouffe ziehe ich an dieser Stelle die Ausführungen von Maarten Hajer aus seinem Text „Discourse coalitions and the institutionalisation of practices“ (1993) heran. Hajer (ebd.) beschreibt drei bedeutsame Elemente von Diskursen, die für meine Analyse nützlich sind: i) Diskurskoalitionen, ii) Institutionalisierung von Diskursen und iii) diskursive Affinität. Eine Diskurskoalition ist eine Akteursgruppe, die ein soziales Konstrukt gemeinsam hat (ebd.: 45). Das soziale Konstrukt kann sich als politisches Problem äußern, das aus dem Diskurs entsteht, durch ihn definiert und von ihm eingerahmt wird (ebd.). Dies wird von Hajer (ebd.: 45f) als maßgebliches Element eines politischen Prozesses identifiziert. Im Prozess werden Realitätsdeutungen von einer Gruppe auf andere übertragen (ebd.). Dies geschieht

einerseits durch Auseinandersetzungen, andererseits durch Überzeugung, bis hin zur Manipulation und Unterdrückung der anderen Ansätze basierend auf dem Machtübergewicht einer Gruppe (ebd.). Im Poststrukturalismus werden diskursive Analysen zu Machtverhältnissen immer in Bezug zum soziohistorischen Kontext gesetzt (siehe Abschnitt 3.1). Auch Hajer (ebd.) hebt diese Analyseebene hervor: Diskurse können an bestimmte Institutionen und AkteurInnen gebunden sein. Ein Diskurs institutionalisiert sich, wenn sich eine signifikante Akteursgröße des Diskurses (wissentlich oder unwissentlich) bedient (ebd.: 46). Wie auch Laclau & Mouffe (2006) konstatiert Hajer (1993: 46), dass sich ein politisches Problem aufgrund seiner Komplexität auf mehrere Diskurse (Diskurscluster) stützt. Der Autor zeigt am Beispiel des umweltpolitischen Problems des Sauren Regens verschiedene Elemente auf: Der naturwissenschaftliche Diskurs beantwortet die Frage „Was ist saurer Regen“, der ökonomische fragt nach den Kosten des Problems für die Gesellschaft, der technische Diskurs fragt, welche Lösungsansätze es gibt und der politische schlussendlich welche Verpflichtungen die AkteurInnen für die Lösung des Problems eingehen wollen (ebd.). Zwar ist diese Aufschlüsselung hilfreich, um sich von der Wahrnehmung eines Diskurses als monolithisches, unantastbares Konstrukt zu distanzieren. In meiner Analyse zerlege ich den *Ownership* Diskurs als Element des Entwicklungsdiskurses auch in seine Einzelteile. Mein Forschungsinteresse ist allerdings in der Auswirkung der Gesamtheit der Teilaspekte gelegen oder wie Hajer (1993: 47) es benennt, der diskursiven Affinität. Diese ist das einende Element des Diskursclusters, welches sich auf eine bestimmte Weltanschauung gründet. Im Fall von *Ownership* im Entwicklungsdiskurs liegt der Schluss nahe, dass die vom Post-Development-Ansatz (siehe z.B. Sachs 1993) kritisierte Weltansicht, man könne Menschen(gruppen) entwickeln, dieses einende Element darstellt. Zum Abschluss meiner diskurstheoretischen Ausführungen will ich auf ein Zitat von Cornwall & Brock (2005: 3) aufmerksam machen: „The term ‚discourse‘ has become so overused in development studies it has itself gained the status of a buzzword, and is often taken as monolithic, totalizing impossible to change.“ Die Autorinnen betonen, dass ein Diskurs kein unveränderbarer Machtblock sei. Es koexistieren verschiedene Diskurse von Entwicklung. Selbst der scheinbar hegemoniale Entwicklungsdiskurs hat verschiedene Ausprägungen (ebd.: 3 ff). Die Veränderbarkeit von Diskursen spielt auch bei Laclau & Mouffe (ebd.: 141 ff; Glasze & Matissek 2009: 153) eine bedeutende Rolle und wird hier betont, da mein Vorhaben der Dekonstruktion des *Ownership*-Diskurses zwar

oberflächlich den Anschein der Untersuchung eines Status quo hat, ich jedoch auf die diskursiven Veränderungen besonderen Wert lege, da sie Aufschlüsse über die Machtbeziehungen zwischen den AkteurInnen geben können. Da es hier um das Verständnis der Reproduktion hegemonialer Machtverhältnisse und um das Aufbrechen dogmatischer Denkmuster geht, werden alternative Diskurse nur peripher geschnitten. Die scheinbare Homogenität des Analyseobjekts sowie ihrer konstruierenden Subjekte ist wohlwissend nur scheinbar. Sie wird zwar durch die historische Entwicklung, die der Diskurs erfahren hat sowie durch politische Positionspapiere, die ihn hinterfragen, aufgebrochen. Trotzdem bedarf es in einigen Punkten einer vereinfachenden Darstellung, um die Grundpfeiler der Strukturen zu erkennen und zu untersuchen. Hall (2008: 142) schreibt dazu: „Doch wir können diese Vereinfachung tatsächlich dazu nutzen, etwas über den Diskurs auszusagen, denn Vereinfachung ist genau das, was Diskurs selbst *tut*.“

4 POSTKOLONIALE PERSPEKTIVEN AUF ENTWICKLUNG

Wenn Afrika sich lustig macht über «good governance», «Transparenz» , «marktorientierte Demokratie» und selbst über «die Achtung vor den Menschenrechten», zu denen sie technokratische Institutionen bekehren wollen, folgt es dann nicht einem langen und mühsamen Weg zu einem ganz anderen Ziel als zu unserer demokratischen Moderne (...) zu einer ganz anderen Sache, wo es keineswegs an Freiheit, «liberté», mangelt? (Willame 1996: 129f)

Der theoretische Grundstein meiner Arbeit setzt sich aus zentralen Texten der postkolonialen Schule und polit-ökonomischen Werken zu Machtverhältnissen zwischen den AkteurInnen in der Entwicklungspolitik zusammen. Ergänzt wird dieser mit einer Bandbreite an Analysen zu *Ownership* als diskursives Element des Entwicklungsparadigmas und seiner entwicklungspolitischen und praktischen Umsetzung. Im vorliegenden theoretischen Kernkapitel wird sowohl die Frage nach den bestehenden Machtverhältnissen in der Entwicklungszusammenarbeit bearbeitet als auch die Diskursdekonstruktion von *Ownership* vorbereitet. Eine postkoloniale Perspektive auf Entwicklung lässt historische Kontinuitäten erkennen und hilft somit den Diskurs zu begreifen. Da ich *Ownership* als Teildiskurs des vorherrschenden Entwicklungsdiskurses verstehe, kann ich mit der Erarbeitung der postkolonialen Kritik an der eurozentrischen, universalistischen Auffassung von Entwicklung den *Ownership*-Ansatz ideengeschichtlich einbetten. Dadurch werden die Elemente für die Diskursdekonstruktion Schritt für Schritt herausgearbeitet.

4.1 Eurozentrismus, Moderne, Nationalstaat

Nationalstaaten befinden sich als politische Akteure im Zentrum internationaler Entwicklungspolitik (Stockmann et al. 2010: 129ff). Sie stehen in Verbindung mit den entwicklungspolitischen Konzepten von *Good Governance*, *Fragilität* und *Freihandelsförderung* (ebd.). Ihre Regierungen sind Ausgangspunkt und Verhandlungsträgerinnen für das *Ownership*-Prinzip in der Entwicklungszusammenarbeit (Booth 2011). Das Nationalstaatskonzept ist allerdings in vielen Teilen der Welt ein

Konstrukt, das im Zuge der Kolonialisierungs- und Entkolonialisierungsprozesse entstanden ist bzw. sich dort erst nach *westlichem* Vorbild manifestiert hat.²⁸

Die Provinzialisierung Europas

Unter dem Vorhaben „Provincializing Europe“ (2008) versteht Dipesh Chakrabarty in seinem gleichnamigen Buch die kritische Auseinandersetzung mit den von Europa in den *Nicht-Westen* transferierten Werten als universell proklamierte Weltanschauung. Durch die Rekontextualisierung der *westlichen* Werte in die europäische Geschichte versucht der Historiker, ihren universellen Charakter aufzubrechen (ebd.: 4ff). Die europäischen KolonisatorInnen verbreiteten im 19. Jahrhundert die Konzepte der politischen Moderne – Staat, Bürgertum, Zivilgesellschaft, öffentlicher und privater Raum, Demokratie, Menschenrechte, wissenschaftliche Rationalität – in missionarischer Manier in ihren Kolonien (ebd.: 4f). Gleichzeitig, so Chakrabarty (ebd.), setzten sie ihre eigenen Werte in der Herrschaft über die Kolonisierten nur selektiv um. In ihrer Verbreitung wurden keine alternativen Weltanschauungen zugelassen, wodurch bestehende Denkmuster als traditionell rückständig und somit vergangen denunziert wurden (ebd.: 5f).

Chakrabarty (ebd.: 7ff) kritisiert den Historizismus als ideologiebildenden Zugang *westlicher* Weltanschauung. In ihm verortet der Autor die Quelle für das Konzept von Entwicklungsstufen und somit für die theoretischen Stufenmodelle (ebd.): Dem Historizismus folgend ist Fortschritt ein linearer Prozess, da es nur eine einzige geschichtliche Kontinuität aller Dinge gibt. Auf dieser Grundlage, so Chakrabarty (ebd.), legitimierte der *Westen* seine Dominanz über den *Nicht-Westen*: Da sich der *Westen* als weiter fortgeschritten empfand, argumentierte er, die *nicht-westlichen* Gebiete könnten sich nicht selbst verwalten, weil sie noch nicht reif dafür seien²⁹ (ebd.: 7ff). In dieser Logik wurden die Herrschaftsverhältnisse zwischen *Westen* und *Nicht-Westen* manifestiert, so meine Schlussfolgerung aus Chakrabartys Ausführungen zum Historizismus.

Eine weitere zentrale Erkenntnis in Chakrabartys „Provincializing Europe“ ist, dass *moderne* Politik im Kontext von Kolonialismus und Postkolonialismus nicht von

²⁸ In Anlehnung an Partha Chatterjees „Nationalist Thought and the Colonial World“ (1986), der hier aufgrund des Umfangs meiner Arbeit nicht näher behandelt wird.

²⁹ Chakrabarty (2008: 8f) verweist dabei auf John Stuart Mill, der den britischen Kolonien die Selbstverwaltung absprach, da sie noch zu wenig *zivilisiert* dafür seien.

vornherein als eine Geschichte sozialer Befreiung und menschlicher Souveränität gedeutet werden darf (ebd.: 8f). Was Chakrabarty damit meint ist, dass jene Werte, die im europäischen Zeitalter der Aufklärung entstanden, auf spezifische geschichtliche Ereignisse zurückzuführen sind. Demokratie und Staatsbürgerschaft waren beispielsweise ermächtigende Errungenschaften europäischer Gesellschaften in den Revolutionen gegen Monarchien und Aristokratien (ebd.). Sie haben als oktroyierte Organisationsmodelle in kolonialen Kontexten allerdings nicht dieselbe Bedeutung, da ihnen die geschichtliche Entwicklung fehle, so Chakrabarty (ebd.: 8ff).

Aníbal Quijano (2010: 30ff), peruanischer Soziologe und politischer Theoretiker, kritisiert in seinem Artikel zu den „Paradoxien der eurozentrierten kolonialen Moderne“ ebenso wie Chakrabarty (2008) die fehlende Übertragbarkeit der *westlichen* Denkmuster und Theorien. Er konstatiert, dass in den Ländern des Südens die Modelle nachgeahmt werden, ohne auf die Grundpfeiler von modernem Nationalstaat, liberale Demokratie bzw. Industrieproletariat bauen zu können (ebd.: 31). Quijano (ebd.) hält fest, dass die zwei in Europa entstandenen Ideen des Liberalismus und des Sozialismus seit dem 19. Jahrhundert bis heute weltweit hegemonial verbreitet wurden. Dem Autor zufolge sind dem Liberalismus die Ordnungsprinzipien des Nationalstaats und der individuellen Staatsbürgerschaft inhärent (ebd.). Zudem ist eine liberale Gesellschaft auf die Wirtschaftsform des industriellen Kapitalismus ausgerichtet und fördert diesen (ebd.: 30). Der Sozialismus stelle das Industrieproletariat ins Zentrum der politischen Ordnung und münde theoretisch in einer klassenlosen Gesellschaft, so Quijano (ebd.). Ebendiese historischen Partikularitäten machen die Konzepte für den Autor unübertragbar.

Der Politikwissenschaftler und Afrikanist Albert Kraler (2005) erörtert in seinem Text zu „Kolonialismus, Staatlichkeit und die Idee nationaler Selbstbestimmung in Afrika“ den Gedanken der Unübertragbarkeit des Nationalstaatenkonzepts mit dem Argument, dass die Kolonialstaaten künstlich erschaffen wurden. Die Voraussetzung für die Selbstregierung der postkolonialen afrikanischen Staaten sei eine Wahrnehmung der Bevölkerung als politische Einheit, so der Autor (ebd.: 2). Es ist anzunehmen, dass dieses Souveränitätsgefühls aufgrund der externen Staatsgrenzziehungen durch die KolonisatorInnen nur schwer herzustellen ist. Kraler (ebd.: 4) zufolge hatte die Globalisierung des modernen Nationalstaats nicht das strategische Ziel, sich als hegemoniales Organisationsmodell zu verbreiten. Vielmehr versteht der Autor diesen Prozess als einen aus unterschiedlichen Teilen zusammengesetzten historischen Wandel

zwischen dem 18. und 20. Jahrhundert (ebd.). Die ideengeschichtliche Vorstellung, Gesellschaften in einem territorial abgegrenzten Staat rechtlich zu organisieren, entwickelte sich weiter zum Konzept einer demokratischen Staatssouveränität (ebd.). Die Globalisierung des modernen Nationalstaats, die Kraler (ebd.) zufolge noch nicht vollendet ist, war von Europa mit der Dekolonisierung in die Welt getragen worden.

Moderne

Mit der Herrschaftskolonialität, wie Quijano (2010: 34) das Zeitalter des imperialistischen Höhepunktes³⁰ bezeichnet, entstand die westeuropäische Identität als historischer, geographischer Block. Zuvorderst wurde dieser Prozess durch die lateinamerikanische Kolonisierung seitens Portugal und Spanien in Gang gesetzt. In dieser Zeit begann laut Quijano (ebd.) jene Periode, die gemeinhin als *Moderne* bezeichnet wird. Der Autor stellt seiner kritischen Hinterfragung des eurozentrischen Konzepts der *Moderne* voraus, „dass der Streit über das europäische Patent auf eine durch die Entwicklung der wissenschaftlich-technologischen Rationalität charakterisierte *Moderne* abwegig ist“ (ebd.: 35). Zentrales Argument seiner Aussage ist die Tatsache, dass schon vor der *Moderne* in verschiedenen Weltreligionen große wissenschaftlich-technologische Fortschritte gemacht wurden. Neu in der *Moderne* ist dem Autor zufolge die globale Ausdehnung und Reproduktion der eurozentrischen Denkweise (ebd.: 36). Quijano (ebd.: 37) betont das dem Kolonialismus inhärente Paradoxon von Freiheit und Gleichheit der Menschen auf der einen Seite und praktizierte, rassistisch basierte Differenzierung der Menschen auf der anderen. *Eurozentrismus* ist für den Autor daher ein neuer historischer Sinnhorizont (ebd.). Damit meint er, dass durch die Kolonisierung und die Macht, welche die KolonisatorInnen in ihren Kolonien und innerhalb Westeuropas erlangten, die Ansicht entstand, dass es lediglich einen (linearen) Weg von Entwicklung gebe. Die Basis für die Ausbreitung des westeuropäischen Systems bildete die moderne Rationalität, die von Max Weber bedeutend mitbeeinflusst wurde:

Die Ideen von sozialer Gleichheit, von Freiheit und Autonomie aller Individuen, von der Staatsbürgerschaft als grundlegende Institution der politischen Ordnung und von ihrem Ausdruck im modernen Nationalstaat als einzig legitimer politischer Autorität, wurden allesamt von dieser spezifischen Rationalität hervorgebracht (Quijano 2010: 37f).

³⁰ Quijano (2010: 33f) macht diesen imperialistischen Höhepunkt an der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts fest.

Geschichte wurde in den Singular übersetzt und alle Erfahrungen der Kolonisierten als vergangen in die Unsichtbarkeit gedrängt (Quijano 2010: 38). Aus der Analyse der lateinamerikanischen Entkolonialisierung schließt Quijano (ebd.: 49), dass die Unabhängigkeit der Staaten nicht von einer Unabhängigkeit der kolonialen Macht begleitet war, sondern der kolonialen Gesellschaft lediglich ein neuer Status gegeben wurde. Dies wiederholte sich in der Dekolonisation auf den afrikanischen und asiatischen Kontinenten (ebd.).

Der Westen und der Rest

Stuart Hall, britischer Soziologe und zentraler Mitbegründer der *Cultural Studies*, stellt in seinem Beitrag „Der Westen und der Rest: Diskurs und Macht“ (2008: 138ff) eine diskursive Untersuchung des *Westens* als historisches Konstrukt und seinem Gegenüber, dem *Rest* an. Der Autor bedient sich dabei der Foucaultschen Diskurstheorie und zeichnet die diskursive Formation des *Westens* und seine Historizität nach (ebd.: 150f). Hall spannt den Bogen zwischen der linguistisch informierten Diskurstheorie und der Soziologie und nimmt eine begriffliche Gegenüberstellung von *Diskurs* und *Ideologie* vor. Für ihn sind beide Begriffe „Ein Ensemble von Aussagen oder Annahmen, die Wissen produzieren, welches den Interessen einer bestimmten Gruppe oder Klasse dient“ (ebd.151). Am Beispiel der um Land kämpfenden Palästinenser und Palästinenserinnen demonstriert Hall, dass ein Diskurs im Sinne einer Sprechweise Wahrheiten produziert: Werden sie als Freiheitskämpfer und -kämpferinnen beschrieben, sind sie solche; ebenso jedoch, wenn sie von einer anderen Sprechposition aus als Terroristen und Terroristinnen identifiziert werden (ebd.: 152).

Die Produktion des *Westens* als Ideologie verhalf der *westlichen* Gesellschaft zu ihrer eigenen Identitätsproduktion (ebd.: 139). Diese nach innen gerichtete Produktion generierte Wissen, das nach außen in den *Nicht-Westen* getragen und gegen ihn benutzt wurde, was letzteren zugleich selbst produzierte (ebd.: 139f). In dieser These von Hall liegt der Ansatz des „Othering“ begründet, der auch von Said in seinem Standardwerk „Orientalismus“ (1981), anderen postkolonialen Autoren und Autorinnen sowie in der Rassismusforschung benutzt wird. Hall untersucht, was genau der *Westen* ist und ob es erst die *westliche* Gesellschaft oder die Idee einer solchen gab (ebd.: 139). Die Antwort findet der Autor in der Zeit der Aufklärung, in welcher sich die Gemeinschaft der Europäerinnen und Europäer als fortschrittlichstes Volk der Welt positionierte. Zu dieser

Selbstwahrnehmung kam der *Westen* durch die Abgrenzung zu anderen Gesellschaften in der europäischen Expansion ab dem 15.Jahrhundert³¹. Hall identifiziert dieses Element als zentrale Grundlage des europäischen Überlegenheitsgefühls. Erst durch die Gegenüberstellung des *Anderen* und dem Festmachen von kulturellen Unterschieden gelang es dem *Westen*, seine Identität zu formieren (ebd.140f). Der Islam war als starker Gegenpol zum westeuropäischen Christentum ein einigender Faktor für die westeuropäischen Staaten in den Zeiten anhaltenden Kräftermessens, ausgetragen im Kampf um Kolonien (ebd.149). Hall (ebd.: 171f) eruiert die frühen imperialistischen Denkmuster in Europa und stellt fest, dass menschliche Entwicklung schon in der Aufklärung als linearer Prozess verstanden wurde: „Diese Idee eines universalen Kriteriums für den Fortschritt nach dem Modell des Westens wurde zum Merkmal der neuen ‚Sozialwissenschaft‘, die die Aufklärung hervorbrachte“ (Hall 2008: 172).

Exkurs: Liberale Demokratie – Das Ende der Geschichte?

Francis Fukuyamas „Das Ende der Geschichte“ (1992) ist freilich kein postkoloniales Werk. Es wird hier kurz behandelt, weil seine Thesen einen starken Widerspruch zu den postkolonialen Texten über Eurozentrismus, Moderne und Nationalstaat bilden. Zudem rekurren Autorinnen und Autoren der postkolonialen Theorie wie Dipesh Chakrabarty (2008: 3) in „Provincializing Europe“ kritisch auf seine Ansätze. Fukuyamas (1992) These, die liberale Demokratie sei nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die endgültige Organisationsform menschlichen Zusammenlebens und somit „Das Ende der Geschichte“, wie er es in seinem gleichnamigen Werk bekundet, ist – so hat es den Anschein – etwa zeitgleich mit Erscheinen des Buches in den hegemonialen Entwicklungsdiskurs eingegangen. Die Universalität und Homogenität des liberal-demokratischen Staates liegt Fukuyama zufolge darin begründet, dass Menschen durch den Staat zu gleichen Bürgern und Bürgerinnen werden, einander anerkennen und eine Einheit bilden. Die Homogenität, die diese Einheit erlaubt, sei auf die Abschaffung der ökonomischen Klassen durch den Liberalismus zurückzuführen, so Fukuyama (ebd.: 280ff). Zudem konstatiert er, dass der Staat rational sei, da er nicht auf Glaube oder

³¹ Hall (2008: 143) sieht den Beginn der Europäischen Expansion in den portugiesischen Schiffsreisen entlang Westafrikas (1420-1498) sowie Columbus' Ankunft im heutigen Amerika (1492-1502) begründet.

Tradition, sondern auf Basis einer öffentlichen Diskussion entstehe, in der die Menschen ihr Zusammenleben ausverhandeln (ebd.).

Fukuyama (ebd.: 278ff) stützt seine Aussagen auf die Analyse historischer Prozesse. Dabei betont er ein zentrales Faktum für den Demokratisierungsdiskurs in der Entwicklungszusammenarbeit: Die demokratischen Systeme Europas seien aus den Revolutionen und Kämpfen gegen die Aristokratien und Monarchien, in denen die Gesellschaft auf Herr-Knecht-Beziehungen und herrschenden Eliten oder Individuen beruhten, hervorgegangen (ebd.). Dieses Argument findet sich auch in Quijanos (2010) Kritik an der Universalisierung *westlicher* Systeme (siehe oben). Fintel (1992: 45) hält in seiner Rezension zu „Das Ende der Geschichte“ fest, dass Fukuyamas Weltanschauung jener der USA, die als Sieger des Kalten Krieges und somit als Weltmacht hervorgingen, entspreche. Fintel (ebd.) sieht in Fukuyamas Werk eine theoretisch hergeleitete Legitimierung der US-amerikanischen weltpolitischen Missionierungsvorhaben. Warum dies für die Dekonstruktion des *Ownership*-Diskurses relevant ist, erklärt sich durch den geschichtlichen Hintergrund von *Ownership* in der von den USA dominierten Weltbank (Browne 2006: 34ff). Ob Parallelen von Fukuyamas Weltanschauung im hegemonialen Entwicklungsdiskurs und in der Auffassung von *Ownership* zu finden sind, wird sich in der Analyse (Kapitel 5 und 6) zeigen.

Dieser erste Block zu postkolonialen Perspektiven auf Entwicklung gab Aufschluss über die Herkunft der heutigen Denkmuster und dogmatischen Konzepte wie den Nationalstaat und die Demokratie als politische Ordnungssysteme, die in einem Konstrukt, das sich der *Westen* nennt, entstanden sind und ihn selbst erzeugt haben. Für die Diskursdekonstruktion ist dieses Bewusstsein über die Partikularität angeblich universeller Werte essentiell. Gleichzeitig ist es kaum möglich, die europäische Weltanschauung als regional und nicht global zu reduzieren, ist sie doch durch den Imperialismus mit missionarischem Eifer verbreitet worden. In der diskursiven Untersuchung von *Westen* und *Nicht-Westen* besteht, so folgere ich aus den Standardwerken der Postkolonialisten Chakrabarty, Said und Hall, selbst die Gefahr der Reproduktion dieser Dichotomien *Westen* und *Nicht-Westen* bzw. *modern* und *traditionell*. Diese Wiederholung vermeintlich grundlegender Unterschiede zwischen den sogenannten *entwickelten* und *weniger entwickelten* Ländern zu vermeiden ist schwierig, besonders wenn nur auf der diskursiven Ebene gearbeitet wird. Mit dem Bewusstsein

über diese Gefahr können die Ergebnisse meiner Arbeit jedoch zumindest kritisch dahingehend reflektiert werden.

4.2 Zur Konstruktion von Entwicklung

In diesem Abschnitt wird die Erschaffung und Gestaltung von *Entwicklung* als Diskurs erörtert. Ausgangspunkt bildet das wohl meist rezierte postkoloniale Standardwerk – Edward W. Saids „Orientalismus“ (1981). Seine Studie wurde zur berühmtesten Kritik an den *westlichen* Wissenschaften als scheinbar machtneutrale Produzentinnen von Fakten (Hauser 2001: 1235). Said (1981: 10f) demonstriert anhand von literarischen Texten und Aufzeichnungen so genannter „Orientalismusexperten“, dass Europa seine Kultur über die Abgrenzung zum Orient selbst stärkt und dazu die Diskurse von *Okzident* und *Orient* erst erschaffen hat. Zentrale These des Autors ist die Instrumentalisierung der Orientalismusforschung für die Reproduktion und Ausübung der politischen Macht des Okzidents (ebd.: 27ff). Die Diskursproduktion des Orients fand laut Said (ebd.: 18ff) in einem Monolog statt. Ein wissenschaftlicher Gegenstand wurde erschaffen, ohne die Realitäten im Orient zu untersuchen. Damit entstand die von Said als „Herrschaftswissen“ benannte Wissensproduktion, die einen hegemonialen Diskurs erschuf und somit gesellschaftliche Machtverhältnisse reproduzierte. Die Konstruktion eines Gegenübers und die Instrumentalisierung von Herrschaftswissen sind, wie in den folgenden beiden Abschnitten demonstriert wird, ebenso für den Entwicklungsdiskurs gültig.

4.2.1 Der koloniale Diskurs

Wie schon im Abschnitt „Diskurs und Dekonstruktion“ erläutert, wird unter *Diskurs* eine Struktur verstanden, die den Inhalt und die Sprechweise eines Gegenstandes einrahmt sowie die Beziehungen zwischen AkteurInnen festlegt und dadurch gesellschaftliche Machtverhältnisse widerspiegelt. Historisch betrachtet leitet sich der Entwicklungsdiskurs vom Kolonialdiskurs ab (Escobar 1995; Ziai 2007: 38). Die *Zivilisierten*, wie sich die KolonisatorInnen selbst betitelten, sprachen den von ihnen als *Unzivilisierte* bezeichneten Kolonisierten die Fähigkeit ab, sich als Gesellschaft selbst zu organisieren (Baaz 2005: 126ff; Chakrabarty 2008: 8f). Erstere sahen sich dazu legitimiert und sogar verpflichtet, den in ihren Augen weniger fortgeschrittenen *Unzivilisierten* zu *helfen*. Folglich

konstruierten sich die Identitäten der *Zivilisierten* und *Unzivilisierten* im kolonialen Diskurs durch die Abgrenzung voneinander: Die KolonisatorInnen manifestierten ihre eigenen Identitäten als zivilisiert und fortschrittlich, indem sie das Gegenteil³² dieser Eigenschaften auf ihr kolonisiertes Gegenüber projizierten. Daraus entstand ein binäres Abgrenzungssystem mit Codes wie *zivilisiert* versus *barbarisch* und *rational* versus *emotional* (Franzki & Aikins 2010: 13).

Mit Rückgriff auf die soziologischen Schriften von Auguste Comte erörtert Ziai (2007: 40f), dass sich infolge der Aufklärung im 19. Jahrhundert die eurozentrische Idee der Evolutionsstufen besonders durch den sozialwissenschaftlichen Evolutionismus manifestierte (siehe dazu auch Crewe & Harrison 1998: 25 ff). Dieser Idee zufolge waren die *nicht-weißen*³³ Kolonisierten in der Evolution weniger weit fortgeschritten als ihr *weißes* Gegenüber. Demnach wurde eine lineare Vorstellung von Fortschritt verfolgt, die sich an einer Skala ablesen ließ. Auf der Grundlage des linearen Fortschrittsgedanken legitimierten die KolonisatorInnen ihre Interventionen zur Entwicklung der zur Selbstorganisation *Unfähigen* (Ziai 2007: 40f). Mit dem 20. Jahrhundert formierte sich der koloniale Diskurs unter der Idee des Universalismus. Dieser war durch die Anerkennung der *natürlichen* Gleichheit aller Menschen und der Verankerung der linearen Entwicklungsvorstellung gekennzeichnet (ebd.: 41).

Jonathan Crush (1995: 2ff) schildert in seiner Einleitung zum Sammelband „Power of Development“ ein Beispiel aus einer ethnographischen Aufzeichnung des britischen Kommissionärs Sir Harry Johnston aus dem Jahr 1895. Johnston beschrieb die Veränderungen durch die *Zivilisierung* und *Europäisierung* der afrikanischen Gesellschaften unter der „British Rule“ in Zentralafrika (ebd.). *Entwicklung* bedeutete für Johnston Kontrolle und Eingliederung in die *westliche* Welt. Die Kolonisierten waren Teil des Zielobjekts im Kolonisierungsvorhaben und keine aktiv handelnden AkteurInnen. Basierend auf Johnstons Beschreibung der Situation in den Kolonien vor den Auswirkungen der „British Rule“, die als *chaotisch* und *in Unordnung* beschrieben wurde, macht Crush folgendes Element des Entwicklungsdiskurses fest: Der *Westen*, so Crush (1995: 2ff), gehe davon aus, dass Entwicklung auf einem ungeregelten, chaotischen

³² Siehe dazu das Konzept des „Othering“ in der postkolonialistischen Theorie unter dem Kapitel Methodologie – Gegenstand der postkolonialen Theorie.

³³ *Weiß* bezieht sich hier in Anlehnung an die kritische Weißseinsforschung auf eine soziale und politische Kategorie (siehe z.B. Arndt o.J.).

Terrain operiere, was wiederum der Legitimation von Interventionen im Namen von Entwicklung diene.

In der Erörterung zu „Staatlichkeit in der kolonialen Entwicklungspolitik“ veranschaulicht Clemens Six (2008: 21 ff) an der Kolonialpolitik Großbritanniens, dass Entwicklungshilfe nicht erst mit der nach-kolonialen Ära begann. Das britische Konzept der „Selbstgenügsamkeit“ – verstanden als die Selbsterhaltung der Kolonien unter gleichzeitiger Sicherung des Wirtschaftsprofits für das britische Empire – kippte mit Ende der 1920er-Jahre. Die KolonisatorInnen stellten fest, dass die Kolonien zu wenig Eigenkapital hatten, um eine wirtschaftliche Modernisierung nach liberalen Vorstellungen zu verfolgen. Daher begann das Empire Unterstützungsfinanzierungen zu leisten, die nicht zurückgezahlt werden mussten. Außerdem wurden Entwicklungsmaßnahmen im Sozialsektor gestartet, da der Kolonialstaat auch dafür keine Eigenmittel hatte (ebd.: 22). Die Maßnahmen, so Six (ebd.: 22f), waren jedoch weniger altruistisch, als vielmehr sicherheitspolitisch und freihandelsfördernd orientiert. Das Empire sah angesichts der Wirtschaftskrise und sozialer Unruhen ihre Kolonialherrschaft gefährdet; die Investitionen waren allerdings sehr kurzfristig, ergebnisorientiert angelegt und zielten nicht auf strukturellen Wandel ab (ebd.: 22f).

Übergang vom Kolonialdiskurs zum Entwicklungsdiskurs

Anhand von Interviews mit ehemaligen britischen Kolonialadministratoren³⁴ demonstriert Kothari (2005a: 61), dass eine Kontinuität von Ideologie und Praxis zwischen dem Kolonialismus und der postkolonialen Zeit nicht geleugnet werden kann. Dieselben Personen, die das britische Empire vertraten, wurden nach der Dekolonisierung Entwicklungspraktiker, Forscher sowie Experten für Weltbank, Vereinte Nationen und andere Entwicklungsagenturen, so Kotharis Ergebnis (ebd.: 61). Basierend auf Geschichten kolonialer Bürokraten, die den Übergang zur Unabhängigkeit mit vorbereiten sollten, beschreibt die Autorin die Paradoxie sich obsolet zu machen, dem die Kolonialadministratoren mit Ende der Kolonialherrschaft unterworfen waren (ebd.: 56ff). Viele ehemalige Angestellte des britischen Kolonialdienstes blieben in den Ländern und führten nach der Unabhängigkeit ihre Tätigkeiten unter der Bezeichnung

³⁴ Hier wird absichtlich die männliche Form benutzt, da Kothari (2005a: 61) darauf hinweist, dass der Posten als Kolonialadministrator männlich besetzt war.

Entwicklungshelfer fort, einige arbeiteten später in der Entwicklungsforschung. Sie wurden Teil der EZA-Maschinerie. In Interviews beschrieben sich die Bürokraten als koloniale Administratoren und zugleich als Entwicklungshelfer („practitioners“). Darauf basierend macht Kothari (ebd.) eine Kontinuität im Denken zwischen kolonialer und Entwicklungspraxis fest. Wenn die Akteure schon dieselben blieben, mussten folglich die Praktiken auch Ähnlichkeiten zur Kolonialzeit behalten (ebd.). Die Autorin stellt sogar fest, dass es in den großen Entwicklungs-Think Tanks Großbritanniens Voraussetzung war, in der Praxis der EZA tätig gewesen zu sein, um forschen zu können (ebd.). Die Reproduktion des kolonialen Diskurses war somit nahezu unvermeidbar. Trotzdem wurde versucht, die neue internationale Politik, unter der die Interventionen der ehemaligen Kolonialmächte in ihren ehemaligen Kolonien anhielten, in ein neues Licht zu rücken (ebd.: 57f). Dies geschah durch die Konstruktion und Kommunikation von Kolonialismus als das *Böse* und Entwicklung als das *Gute* (ebd.: 57ff). Kothari (ebd.: 51) konkludiert nach ihrer Abhandlung der kolonialen Genealogie der Entwicklungsidee, dass Entwicklung *innerhalb* und dennoch gleichzeitig *gegen* ihre eigene Vergangenheit arbeite. Damit meint die Autorin, dass die Dichotomisierung der Entwicklungszusammenarbeit in eine böse, ausbeuterische und unterdrückende gegen eine gute, humanitäre, philanthropische Lesart nicht haltbar ist, da sich der Diskurs fortwährend weiterentwickelt.

4.2.2 Der Entwicklungsdiskurs

Wenn hier von *Entwicklung* als Diskurs die Rede ist, kann dies sowohl als methodologischer Zugang der Untersuchung als auch als Definition von Entwicklung für diese Arbeit verstanden werden. In Anlehnung an Sumner & Tribe (2008: 10f) verstehe ich *Entwicklung* als einen vorherrschenden Diskurs der *westlichen* Moderne, der konstruiert und gleichzeitig einer kontinuierlichen Veränderung und Anpassung unterworfen ist. Nach Crewe & Harrison (1998: 14ff) gibt es zwei grundlegend verschiedene Perspektiven auf *Entwicklung*: „ReformerInnen“ stehen grundsätzlich hinter dem Entwicklungsvorhaben, wollen es aber in verschiedenen Aspekten anpassen (ebd.). Den Autorinnen zufolge bleiben ReformerInnen in ihren Ansätzen innerhalb der Grundfeste der heutigen, von der europäischen Aufklärung geprägten Denkstruktur von Rationalität, der objektiven Suche nach Wahrheit und des Glaubens an die Moderne

verhaftet (ebd.). „DekonstrukteurInnen“ hingegen brechen genau diese Denkstruktur auf und suchen Wirklichkeiten außerhalb der eurozentrierten Wissensproduktion (ebd.). Wie der Entwicklungsdiskurs charakterisiert und mit welchen Inhalten er heute gefüllt ist, soll hier kurz debattiert werden. Ich habe bereits erläutert, dass *Ownership* sowohl als Teil des hegemonialen Entwicklungsdiskurses als auch als eigener Diskurs betrachtet werden kann. Zweifelsohne ist die Beschaffenheit des Entwicklungsdiskurses elementar für die Untersuchung des *Ownership*-Diskurses. Während in diesem Abschnitt die postkolonialen Perspektiven auf den Diskurs erläutert werden, ist die geschichtliche Veränderung des Diskurses Teil der Datenanalyse und wird daher in Kapitel 5 behandelt.

Gilbert Rist (2010: 485) beginnt seine kritische Reflexion über den Entwicklungsbegriff mit der Aussage, dass *Entwicklung* als Modewort schon seit sechzig Jahren überlebe, ohne genauere Definition und mit hohem Bedeutungsunterschied abhängig von seinem/r BenutzerIn. Der Autor vergleicht die Auswirkungen des Begriffs mit jenen einer harten Droge, die künstliche Glücksgefühle hervorruft und zeitgleich vergiftet. Da der Entwicklungsbegriff Rist (2010: 486) zufolge mit der Perspektive einer Verbesserung für alle Menschen aufgeladen wurde, diente er bald als breit akzeptierte Legitimation für alle darunter subsumierten Maßnahmen, mit denen *Entwicklung* erreicht werden kann. Mit dieser Zielvorstellung wurde *Entwicklung* als Folge einer natürlichen Weltordnung verstanden, wodurch ihr konstruiertes, soziales und politisches Element in den Hintergrund rückte. Dies identifiziert Rist als das, was Bourdieu symbolische Gewalt nennt – also eine verschleierte, von den Unterdrückten als selbstverständlich und alltäglich angesehene Art der Unterdrückung, in der Herrschaftsverhältnisse auf subtile Weise manifestiert werden (Moebius & Wetterer 2011: 1 ff). Im viel rezierten Werk „The history of development: From Western origins to global faith“ (1997) betont Rist die positiven Konnotationen der Begriffe im Entwicklungsdiskurs, die seiner Ansicht nach Intervention erst legitimieren:

The strength of ‚development‘ discourse comes of its power to seduce, in every sense of the term: to charm, to please, to fascinate, to set dreaming, but also to abuse, to turn away from the truth, to deceive (Rist 1997: 1).

Der Autor sieht in dieser rhetorischen Macht sogar das zentrale Charakteristikum des Entwicklungsdiskurses, ohne welches er wohl nicht diese Hegemonialstellung inne hätte. Im Text „Development as a Buzzword“ konkludiert Rist (2010: 490), dass es ein Leben nach *Entwicklung* geben müsse, da sie historisch als Verlustgeschichte definiert werden

kann. Die Bewertung von Entwicklung als Verlustgeschichte gründet Rist auf die Feststellung, dass die Schere zwischen Arm und Reich in den letzten vier Jahrzehnten drastisch zugenommen habe (ebd.).

Cornwall & Brock beschreiben ihren diskursiven Ausgangspunkt in ihrem Aufsatz „Beyond Buzzwords“ (2005) wie folgt:

The fine-sounding words [poverty reduction, participation & empowerment] that are used in development policies do more than provide a sense of direction: they lend the legitimacy that development actors need in order to justify their interventions. Paying closer attention to the ways in which particular development buzzwords have come to be used, then, sheds interesting light on the normative project that is development. (Cornwall & Brock 2005: 1)

Ebenso wie Rist (1997; 2010) weisen die Autorinnen auf die inhaltsarme, aber mächtige Rhetorik in der Entwicklungspolitik hin. Sie beschreiben das Begriffskluster der Entwicklungspolitik als „Wohlfühlrhetorik“, in der eine Vielzahl an Begriffen nichts weiter als Worthülsen seien (Cornwall & Brock 2005: 2ff). Robert Chambers (2005) betont in seinem Aufsatz „Critical Reflections of a Development Nomad“ die Wertegeladenheit, die dem Entwicklungsdiskurs inhärent ist: „Values have always been there in the discourse of development, even if often half hidden by pretences of objectivity“ (ebd.: 68). Wenn *Entwicklung* als positive Veränderung definiert werde, ergebe sich ein breites Forschungsfeld durch die normative Frage, was unter *positiv* verstanden werden könne und wie die Veränderungen erreicht werden sollen, so Chambers (ebd.: 68ff). Seine Aussage formuliert er zynisch, wohlwissend, dass die Debatte um den Inhalt der *positiven* Veränderung verdunkelt und nicht für alle zugänglich ist.

In dem Aufsatz „Zur Kritik des Entwicklungsdiskurses“ behandelt Ziai (2010b) drei zentrale, von der Post-Development-Schule abgeleitete Kritikpunkte: *Entwicklung* sei eurozentrisch, entpolitisierend und autoritär. Diese Aspekte untersucht der Autor entlang der Veränderungen des Entwicklungsdiskurses seit den 1980er-Jahren. Die inhaltliche Dimension des Entwicklungsdiskurses beschreibt Ziai (ebd.: 23) als „Prozess sozialen Wandels und Interventionen zu seinen Gunsten in nichtindustrialisierten Gesellschaften“. Der Autor verweist auf die grundlegende Homogenität traditioneller entwicklungstheoretischer und politischer Ansätze in diesem Bezug (ebd.: 23f). Der Kritik am Eurozentrismus fügt Ziai (ebd.: 24) an, dass der Entwicklungsdiskurs Länder linear nach ihrem Fortschritt listet und somit nur ein universell gültiges Verständnis von Entwicklung verfolgt wird. Entpolitisierend wirkt der Entwicklungsdiskurs aufgrund der identifizierten Gründe für die (konstruierte) Unterentwicklung (ebd.: 24ff). Die Probleme

seien technologischer, finanzieller, organisatorischer und institutioneller Art (ebd.). Gelöst werden könnten sie mithilfe von finanzieller und technischer Zusammenarbeit (ebd.). Strukturelle Gründe für *Unterentwicklung* werden in solch einer Betrachtungsweise außen vor gelassen (ebd.: 25). Ziai (ebd.: 29) zieht aus seiner Analyse der postkolonialen Kritik am hegemonialen Entwicklungsdiskurs das Fazit, dass der eurozentrische, entpolitisierende und autoritäre Charakter zwar vorhanden sei. Jene AkteurInnen, die den Diskurs prägen, haben jedoch die Kritik als solche adressiert und den Entwicklungsdiskurs transformiert (ebd.). Seit den 1980er-Jahren gewinnen partnerschaftliche, partizipatorische und nachhaltige Ansätze an Gewicht (ebd.). Außerdem verschob sich der Fokus des Entwicklungsinteresses auf Staat, Regierungsführung und *Ownership*, wodurch der Markt als zentrales Element abgelöst wurde (ebd.; Stockmann et al. 2010: 325 ff; Sumner & Tribe 2008: 12 ff). Ziai (2010b: 29) betont dennoch, dass eine profundierte Auseinandersetzung mit den Inhalten von Entwicklung vonnöten sei, um die Kritik am Entwicklungsvorhaben zu adressieren.

Eyben & Moncrieffe (2006: 1 ff) halten in ihrem Text „The Power of Labelling in Development Practice“ fest, dass apolitische Entscheidungsfindungen, die auf Rationalitätsmodellen basieren, im Entwicklungsdenken manifestiert seien. Seit dem 18. Jahrhundert sei „labelling“ – die Etikettierung bzw. Kategorisierung von Menschen – durch öffentliche Institutionen in Europa und Nordamerika Teil eines Paradigmas, in dem rationale Entscheidungen durch Messen, Quantifizieren und Einteilen gefunden werden, so die Autorinnen (ebd.: 1 f). Wie im Kapitel zur Bedeutung von *Ownership* dargestellt wurde, ist die Technokratie ein Machtinstrument deren Kern es ist, Entscheidungen auf logisch nachvollziehbare Grundlagen zu treffen. Jene, die messen und kategorisieren haben Macht über jene, die gemessen und kategorisiert werden.

Nohlen & Nuscheler (1993: 57) stellen in ihrem „Handbuch der Dritten Welt“ kritisch die Frage: „Wer ist legitimiert, für andere Entwicklungsziele zu formulieren?“. Der autoritäre Charakter im Entwicklungsdiskurs liege in der selektiven Validierung von Äußerungen zu Evidenzen, Problemen, Strategien und Ergebnissen, so die Autoren (ebd.: 57 ff). Ziai

(2010b: 26) ordnet dieses von den Saint-SimonistInnen³⁵ abgeleitete Element dem „sozialtechnologischen Konzept der Treuhandschaft“ zu. Dieser Ansatz sei die Legitimationsgrundlage für den *Westen*, Entwicklungsmaßnahmen im Wohl einer fremden Gesellschaft durchzuführen, da der *Westen* über ein überlegenes Wissen verfüge (ebd.; Cowen & Shenton 1996).

In ihrem Beitrag zur postkolonialen und post-developmentalistischen Entwicklungskritik nehmen Pfeffer & Klappeer (2012: 53) die EZA als sich ständig im Wandel befindlichen Diskurs wahr, der sich aufgrund verschiedener Interessen in einem konstanten Ausverhandlungsprozess befinde. Zur Analyse des Scheiterns von Entwicklungsansätzen und der Produktion immer neuer Konzepte schreiben der Autor und die Autorin:

Die ständige Veränderung und Erneuerung von Entwicklungsparadigmen, Strategien und Konzepten zur Steigerung der Effektivität seit Beginn der EZA kann und ist daher freilich selbst eine Reaktion des ‚Entwicklungsapparates‘ und ihrer Akteur_innen auf ‚erlebtes‘ ebenso wie analysiertes und prognostiziertes Scheitern (Pfeffer & Klappeer 2012: 56).

Gepaart mit der Erkenntnis, dass der Entwicklungsdiskurs von seiner positiven, vorteilbringenden Konnotation zehrt, wird der Aspekt von Pfeffer & Klappeer äußerst nachvollziehbar. Erstens sind die Ziele von Entwicklung hoch und zweitens ist dem Diskurs – wie bei Ziai (2010b) und Chambers (2005) ersichtlich wurde – das Versprechen einer Verbesserung der Lebenssituation für alle inhärent. Dadurch ist eine ständige Anpassung der Modalitäten und Strategien notwendig, wenn die Ideologie von Entwicklung aufrechterhalten bleiben soll.

Es sind oft die unhinterfragten Grundannahmen oder Auffassungen, die den Entwicklungsdiskurs definieren – wie die Vorstellung, der *moderne* Mensch handle ausschließlich im eigenen Interesse und werde von einer rationalen Habgier angetrieben (Crewe & Harrison 1998: 26ff). Die großen Ideologien hinter dem Entwicklungskonzept sind Crewe & Harrison (ebd.: 26) zufolge i) die evolutionistische Bewertung von Gesellschaften, ii) der Glaube an die Technologie als vom Menschen erschaffener Schlüssel zum Fortschritt und iii) die Ansicht, dass materieller Gewinn die treibende Kraft hinter wirtschaftlicher Rationalität sei. Entwicklungsinstitutionen operieren laut den

³⁵ Cowen & Shenton (1996: 21ff) erklären in ihrer historischen Herleitung zur Erfindung von *Entwicklung* in Europa das Treuhandschaftskonzept der Saint-SimonistInnen, die als Begründer des Positivismus gelten: Das Konzept war eine Antwort auf die unbefriedigende Verteilung von Eigentum zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Eigentum sollte von fähigen TreuhänderInnen verwaltet werden, so die Idee (ebd.: 26). Auguste Comte war ebenfalls ein Anhänger der Saint-SimonistInnen, bevor er seine eigene Theorien zum menschlichen Fortschritt unter sozialer Stabilität verfolgte (ebd.: 27f).

Autorinnen nach solchen Ideologien (ebd.). Allerdings müssen sich die Ideologien in der politischen Ausverhandlung divergierender Interessen konstant neu reproduzieren. Entwicklung, so Crewe & Harrison (ebd.: 27), werde (immer noch) mit einem evolutionistischen Prozess gleichgesetzt. Sowohl die neoliberale als auch die marxistische Wirtschaftstheorie verfolgen einen modernisierungstheoretischen Evolutionsgedanken (ebd.). Alle konventionellen Betrachtungsweisen von Entwicklung unterdrücken Crewe & Harrison (ebd.: 28f) zufolge die Andersartigkeit, während sie gleichzeitig die Gleichheit aller Menschen huldigen. Die Auseinandersetzung mit anderen Wirklichkeiten sei somit faktisch nicht vorhanden folgern die Autorinnen (ebd.). Baaz (2005: 37) erklärt, dass zwischen Entwicklung als immanenter Prozess und als intendierte Praxis unterschieden werden müsse und schließt sich damit Cowen & Shentons Standardwerk „Doctrines of Development“ (1996) an:

One of the confusions, common through development literature, is between development as immanent and unintentional process (...) and development as an intentional activity (Cowen & Shenton 1996: 50).

Dieses Spannungsverhältnis zwischen natürlicher und geplanter Entwicklung hat große Auswirkungen auf den Entwicklungsdiskurs: Entwicklung als (extern) planbarer Prozess entspricht dem Grundgedanken eines linearen Fortschritts Glaubens (Baaz 2005: 37ff). Baaz (ebd.: 39) erläutert zudem, dass durch dieses Denkmuster einer stufenweisen Entwicklung ein Gemeinsamkeitsgefühl zwischen dem *Westen* und dem *Nicht-Westen* entstehe, da grundsätzlich alle auf demselben Weg fortschritten, nur mit unterschiedlicher Geschwindigkeit.

Abbas & Ndeda (2009: 76ff) nehmen das Konzept der Entwicklungszusammenarbeit als Reparationszahlungen für jene Schäden wahr, die den Ländern im Zuge der Kolonisierung durch die Kolonialherrschaft zugetragen wurden. Massenmorde, Apartheid, Sklaverei und andere schwerwiegende Verbrechen, so der Autor und die Autorin, müssten entschuldigt werden (ebd.). Ebendiese Verbrechen sind Abbas & Ndeda (ebd.: 77) zufolge der Grund für politische Unterwerfung, soziale Verelendung und wirtschaftliche Regression afrikanischer Gesellschaften. Der Entwicklungsdiskurs ist somit auch ein Diskurs von Ansprüchen und Wünschen auf der einen und Versprechungen auf der anderen Seite. Vries (2008: 151f) erläutert in einer Untersuchung der Managerialisierung von Entwicklung, dass Empfänger bzw. Zielgruppen von EZA ihre Wünsche und ihr Verlangen auf die Entwicklungsidee projiziert haben, die Geber

ihre Versprechungen allerdings nicht hielten, ja sogar *Entwicklung* nicht mehr als oberstes Ziel der Entwicklungszusammenarbeit verfolgten. Ähnlich argumentiert Serge Latouche (1988) in seiner Abhandlung zur Geschichte von Entwicklung. Der Post-Developmentalist konstatiert, dass die „Okzidentalisation“ der Welt im Sinne eines Strebens nach Fortschritt nicht nur auf den aggressiven ökonomischen und politischen Imperialismus zurückzuführen sei, sondern auf die Universalisierung eines Verlangens nach Entwicklung (ebd.: 56).

Eine postkoloniale Definition von Entwicklung liefert der Professor für Wirtschaftswissenschaften & Internationale Beziehungen und ehemalige Geschäftsführer des South Centres, Yash Tandon:

Development is essentially a long democratic process that starts from within, where people participate in the decisions that affect their lives, without imperial interference from outside (Tandon 2012: 32).

Die Perspektive aus der diese Definition entstand, ist klar zu erkennen: Entwicklung ist Tandon zufolge nicht von außen steuerbar; sie bedarf einer kontinuierlichen Auseinandersetzung der betroffenen Menschen über Weg und Ziel des Vorhabens. Interessant an diesem normativen Entwicklungsbegriff ist, dass im hegemonialen Entwicklungsdiskurs zumindest oberflächlich dieselbe Sichtweise auf Entwicklung proklamiert wird. Dieser Feststellung werde ich jedoch erst in den Analysekapiteln (siehe Abschnitte 5 und 6) genauer nachgehen.

4.3 Zur Kritik an der Entwicklungszusammenarbeit

Der Sammelband „Vom Imperialismus zum Empire“ (Randeria 2009) enthält Analysen zu Globalisierung aus *nicht-westlicher* Perspektive und rekurriert auf die übermäßige Deutungs- und Wissensproduktionsmacht des *Westens*. Zuschreibungen von Länderkategorien wie *erste, zweite, dritte Welt, entwickelt* und *unterentwickelt* seien Ausprägungen dieser Macht (Eckert & Randeria 2009: 13). Die Artikel im Sammelband sind aus postkolonialen Blickwinkeln geschrieben und analysieren globale Prozesse unter Bezugnahme auf die Kolonialgeschichte. Für meine Erarbeitung der postkolonialen Perspektiven auf Entwicklung nehme ich den Text von Teivo Teivainen zum IWF als „modernen Priester“ und die Studie von Timothy Mitchell zur Konstruktion der Entwicklungsprobleme Ägyptens zur Hand. Die beiden partikularen Texte beinhalten

allgemeine Kritikstränge der postkolonialen Schule an der EZA und dienen daher der Erörterung meiner Dekonstruktionselemente für die Analyse des *Ownership*-Diskurses.

Universalisierung und Neutralisierung außenpolitischer Intervention

In seiner diskursiven Analyse über die Funktionsweise des Internationalen Währungsfonds (IWF) konstatiert Teivainen (2009: 107), dass der Nationalstaat als größte Einheit politischer Legitimation internationale Räume entpolitisiere. Der Autor bezeichnet globale, *westlich* geprägte Instrumente wie den IWF als „moderne Priester“ (ebd.: 108ff). Sie seien „(Re-)Produzenten von Wahrheitsansprüchen, die auf Strategien der Universalisierung und Neutralisierung aufbauen“ (ebd.: 108). Unter *Universalisierung* versteht der Autor die Produktion und Aufrechterhaltung allgemeingültiger Dogmen; unter *Neutralisierung* begreift er die Darstellung von Wissen als unabdingbar. Teivainen (ebd.: 109ff) kritisiert den IWF dahingehend, dass nach außen die Demokratie als ultimates Staatsorganisationsmodell gepredigt werde, aber in den IWF-internen Prozessen Entscheidungen auf dem Prinzip ‚Ein Dollar – eine Stimme‘ gefällt werden. Legitimiert werde der Widerspruch durch die angeblich *neutrale* Natur des IWF (ebd.). Seine Aktivitäten werden als rein wirtschaftlich deklariert und erscheinen und somit nicht als direkte politische Einflussnahme (ebd.). Das Politische wird folglich neutralisiert und dadurch zum Ökonomischen. Damit werden Teivainen (ebd.) zufolge die Machtverhältnisse zwischen den beteiligten AkteurInnen verschleiert und über Interessenspolitiken hinweggetäuscht. Durch die diskursive Konstruktion von *universellem* und *neutralen* Wissen werde eine Demokratisierung der Entscheidungsfindung im IWF unterdrückt, so die Konklusion des Autors (ebd.: 108ff). Ziai (2010a: 421) schreibt über Teivainens Analyse des IWF, dass der Autor die formellen politischen Veränderungen im IWF von den konditionalisierten Strukturanpassungskrediten hin zu den Armutsreduktionsstrategien unter den Prinzipien von *Partizipation* und *Ownership* nicht berücksichtige. Ob sich durch die Neuausrichtung des Entwicklungsparadigmas der neokoloniale Herrschaftscharakter der IWF- und Weltbankpolitik verändert hat, wird in meiner Analyse indirekt über die Dekonstruktion von *Ownership* ersichtlich (siehe Abschnitt 5.3).

Die Macht Probleme zu definieren

Im Text „Das Objekt der Entwicklung“ untersucht Timothy Mitchell (2009), wie Ägyptens Entwicklungsproblem vonseiten *westlicher* Geberagenturen definiert wird und welche Rolle sich letztere im Entwicklungsprozess zuschreiben. Zu Beginn seines Aufsatzes beschreibt Mitchell (ebd.) die Konstruktion der Probleme Ägyptens durch die Weltbank, den IWF und die US-amerikanische Entwicklungsagentur USAID: Die Geberagenturen identifizieren die Bevölkerungsdichte am Nil als Ursache für Ernährungsunsicherheiten (ebd.: 163 ff). Diese wiederum seien ein hemmender Faktor für das ägyptische Entwicklungspotential (ebd.). Der Autor demonstriert, dass Fragen nach der Ressourcenverteilung in der Ernährungswirtschaft keine Beachtung finden (ebd.). USAID subventioniert Getreide und Futtermittel für die Tierproduktion mit der Legitimation, dass dies den ärmsten Bevölkerungsgruppen Nahrungsmittelsicherheit gebe. Mitchell (ebd.: 172) hingegen erklärt, dass der hohe Fleischkonsum, der zu Nahrungsmittelunsicherheiten führe, auf die große Nachfrage der oberen Mittelschicht und der Touristinnen und Touristen zurückzuführen sei. Aufgrund der Fehlinterpretation des Problems durch die Ausblendung des ungleichen Ressourcenzugangs schlagen die Geberagenturen eine Effizienzsteigerung in der landwirtschaftlichen Produktion als Lösung für das Problem vor, so Mitchell (ebd.: 184). Der Zugang zu Land und Ressourcen werde folglich entpolitisiert und zu einer Managementaufgabe erklärt (ebd.: 184). Damit gehe auch eine Entpolitisierung der Rolle des ägyptischen Staates einher, da er nicht mehr Machtfragen, sondern Effizienzfragen adressieren müsse (ebd.: 185).

Entwicklung, so Mitchells (ebd.: 203) Konklusion, stelle sich als Diskurs rationaler Planung dar. Seine Studie bringt hervor, dass USAID trotz ihrer einschneidenden Rolle in der Entwicklung Ägyptens in keiner Weltbankstudie oder Evaluation der EZA-Maßnahmen erwähnt wird (ebd.). Das Fehlen von USAID in Berichten und Studien erkennt Mitchell als notwendige Täuschung, die der Entwicklungsdiskurs inszenieren müsse, um sich selbst konstituieren zu können. Würde USAID als eigenständige Akteurin in den Diskurs integriert, so müsste das Ausmaß ihrer eigentlichen Macht erkannt und darauf reagiert werden (ebd.: 192f). Geberagenturen nehmen ihre Rolle demnach außerhalb innerstaatlicher Interessenskonflikte wahr und sehen sich selbst somit nicht als veränderndes Element. Was in Mitchells postkolonialen Studien zu Ägypten außerdem deutlich wird, ist die Tatsache, dass die Länderkategorie *Entwicklungsland* ungeachtet

von der geschichtlichen Entwicklung eines Landes – wie Ägyptens Hochkultur in der Pharaonenzeit – vergeben wird.

„*The Anti-Politics Machine*“

Ähnlich wie Mitchell (2009) in der Untersuchung zu Ägypten als „Entwicklungsprojekt“, zeigt Ferguson in seinem Standardwerk „*The Anti-Politics Machine*“ (1994) auf, wie Entwicklungsprobleme in Lesotho von Geberagenturen – vorwiegend der Weltbank – künstlich produziert wurden und falsche *Fakten* über das Land entstanden. Eine spezifische Beobachtung von Fergusons diskursiver Analyse ist für meine Arbeit von besonderer Relevanz, da sie den technokratischen Charakter des Entwicklungsdiskurses hervorstreicht:

One striking feature of the «development» discourse on Lesotho is the way in which the «development» agencies present the country's economy and society as lying within the control of a neutral, unitary and effective national government, and thus almost perfectly responsive to the blueprints of planners (Ferguson 1994: 178).

Den Staat, so Ferguson (1994: 178), nehmen die externen Entwicklungsplanungs-Organisationen als technokratischen Implementierungsapparat wahr und seine Regierung als Wohlfahrtseinrichtung und Wirtschaftsförderin. Zudem konstatiert der Autor, dass die Weltbank annehme, *Entwicklung* sei mit *Staat* gleichzusetzen (ebd.: 178ff). Daraus resultiere, dass schlechte Regierungsführung schlechte Entwicklungsergebnisse nach sich ziehe und umgekehrt (ebd.). Die Effektivität und Effizienz der *Entwicklung* (gemessen am jährlichen BIP-Anstieg) würde, so zeigt Ferguson (ebd.: 178) am Beispiel von Lesotho auf, ausschließlich an der Qualität der Umsetzung des staatlichen Fünfjahres-Entwicklungsplans festgemacht werden. Durch diese Denkstrukturen gewinnen Politikgestaltung und Entwicklungsplanung übermäßig an Relevanz; sie legitimieren sogar externe Entwicklungsmaßnahmen, ohne auf die Machtstrukturen oder die Legitimation des Staatsapparates in der Bevölkerung zu achten (ebd.). Darin zeigt sich ein zentrales Argument von Fergusons Betitelung der EZA als „*Anti-Politics Machine*“. Der Autor erklärt:

«The people» tend to appear as an undifferentiated mass, a collection of «individual farmers» and «decision makers», a concept which reduces political and structural causes of poverty to the level of individual «values», «attitudes» and «motivation» (Ferguson 1994: 178).

Die Entwicklungsmaschinerie hat eine derart dominante, selbstreferentielle Zukunftsvision entfaltet, dass politische Auseinandersetzungen der Interessensgruppen

über verschiedene Entwicklungsziele nicht mehr möglich sind. Zur Selbstwahrnehmung von Geberagenturen bekundet Ferguson (1994: 178), dass sie sich als politisch neutrale Künstler verstehen, die sich durch die Entwicklungszusammenarbeit Zugang zu einem Land verschaffen und es teilweise transformieren. Dies geschehe nach einem vordeterminierten Plan, den die implementierenden AkteurInnen nicht mehr zu hinterfragen wagen (ebd.).

Nachdem Ferguson anhand von Lesotho das Versagen der Entwicklungsmaßnahmen der kanadischen Geberagentur und der Weltbank aufzeigt, stellt er die Frage „What do aid programmes do *besides* fail to help poor people?“ (ebd.: 180). Im Fall des untersuchten „Thaba-Tseka“-Projekts für ländliche Entwicklung stellt Ferguson fest, dass es die bürokratische Staatsmacht bestärkte und die Regierung zu Aktivitäten ermächtigte, zu denen sie ohne die externe Intervention keinen Eingang gefunden hätte³⁶ (ebd.). Zu diesem Nebeneffekt gescheiterter Entwicklungsprojekte kommt hinzu, dass Geberagenturen Ferguson zufolge politisch brisante Themen wie Landverteilung zu Managementproblemen erklären und dadurch entpolitisieren (ebd.). In seiner Schlussbetrachtung erörtert der Autor alternative Entwicklungsansätze. Anstatt sich jedoch mit den Maßnahmen zu beschäftigen fragt er, *wer* Entwicklung gestalten soll (ebd.: 181). *Ownership* stellt als entwicklungspolitisches Prinzip implizit dieselbe Frage.

Neokoloniale Abhängigkeit und Passivität

Unter dem Titel „Aid colonisation and the promise of African continental integration“ erörtert Tim Murithi (2009) den neokolonialen Charakter von Entwicklungszusammenarbeit. Der Autor erklärt, wie EZA durch versteckte Manipulation, Kontrolle und Zwang zur Kolonisierung werde, auch wenn sich die Rhetorik der Macht seit der Kolonialzeit verändert habe (ebd.: 3ff). Eine Re-Kolonisierung Afrikas entsteht Murithi (ebd.: 1) zufolge durch konditionalisierte Entwicklungshilfeleistungen, die nicht das Interesse der afrikanischen Gesellschaften widerspiegeln. Nach seinem Verständnis von Entwicklung als natürlicher und kontinuierlicher Prozess, ist der europäische Kolonialismus als Bruch dieser Entwicklung in Afrika zu deuten (ebd.: 2). Die heutige Form des Neokolonialismus sei wesentlich subtiler und sein Wirkungsschema bedeutend komplexer, als noch im 19. Jahrhundert

³⁶ Im Fall von „Thaba-Tseka“ war es die Dezentralisierung der Steuerbehörde (Ferguson 1994: 180).

(ebd.). Im Vergleich zu früher, so der Autor, werde der moderne Paternalismus mit einer kollektiven Verbesserung der Lebensbedingungen nach westeuropäischem Vorbild (ebd.: 3). Mit dieser Argumentation schließt sich Murithi den Aussagen von Chambers (2005), Cornwall & Brock (2005) und Rist (1997; 2010) an, die von der Macht der positiven Rhetorik des Entwicklungsdiskurses sprechen (siehe Abschnitt 4.2.2).

Ein Hauptgrund für den kolonisierenden Charakter der EZA ist laut Murithi (ebd.: 3ff) die Abhängigkeit der Länder von Entwicklungshilfeleistungen. Empfängerstaaten werden an die finanziellen Leistungen der Geber gebunden, da sich ihre öffentlichen Institutionen an die Anforderungen der Geber anpassen, um weiterhin EZA-Gelder zu erhalten (ebd.). Durch das bestehende Abhängigkeitsverhältnis legen Empfängerregierungen ihren Gebern mehr Rechenschaft ab, als ihrer eigenen Bevölkerung (ebd.: 4f). Genau in dieser falschen Gewichtung der Rechenschaftspflicht sieht Murithi (ebd.) ein elementares Argument für den kolonisierenden Charakter staatlicher Entwicklungszusammenarbeit.

Yash Tandon (2012) hinterfragt das Konstrukt von Entwicklungszusammenarbeit per se und kommt zu dem Schluss, dass Armut und EZA einander bedingen, da Armut nicht bewältigt werden könne, solange ein Staat von Entwicklungshilfegeldern abhängig ist (ebd.: 34). Seine Argumentation ist jener der Post-Development-Schule zuzuordnen. Für den Autor ist die staatliche Entwicklungszusammenarbeit ein neokoloniales Instrument, das nicht nur die Ressourcen, sondern auch die Politiken und Institutionen der Südländer kontrolliere (ebd.: 15ff). Sie sei gleichzusetzen mit Kreditvergaben in der Privatwirtschaft, die in der EZA allerdings mit realen Werten wie Cash Crops und Rohstoffen zurückbezahlt werden können (ebd.).

Zur Annahme, die Abhängigkeit von Entwicklungshilfe führe bei EmpfängerakteurInnen zu passivem Verhalten, bemerkt Baaz (2005: 167), dass sie als Form stillen Widerstands gegen ebendiesen Paternalismus in der EZA interpretiert werden könne. Die Fehleinschätzung der Passivität und die Identifikation von passivem Verhalten als Ursache für Unterentwicklung gingen aus den Zuschreibungen, die Empfänger seien (immer noch) unfähig, sich selbst zu verwalten, hervor (ebd.). Die Geberstrategie, *Ownership* zu stärken und die Verantwortung für EZA-Maßnahmen auf die Partnerseite zu übertragen, basiert Baaz (ebd.: 167ff) zufolge auf ebendieser Fehlinterpretation der Passivität der Empfänger.

Rollen und Identitäten

In der dekonstruktivistischen Diskursanalyse von Partnerschaft erläutert Maria E. Baaz (2005) die Rollen und Identitäten von GeberakteurInnen. In der Praxis befinden sie sich gleichzeitig in der Rolle eines/r Partners/in und in der Rolle eines/r Kontrolleurs/in (ebd.: 167ff). Auf der einen Seite beraten sie die Partnerregierung oder ihre Zielgruppe, auf der anderen müssen sie die Anforderungen als rechenschaftspflichtige Angestellte erfüllen, die unter dem Drang stehen, Ergebnisse zu liefern (ebd.: 106f). Vor dem Hintergrund der sich widersprechenden Rollen erscheine die Partnerschaftsrhetorik in der Entwicklungszusammenarbeit obsolet, so Baaz (ebd.: 167). Zudem zeigt die Autorin, dass GeberakteurInnen ihr Gegenüber nicht als gleichgestellte/n PartnerIn wahrnehmen, sondern das Bild eines/r generell rückschrittlichen EmpfängerakteurIn zeichnen, dem nicht getraut werden dürfe (ebd.: 167ff). Die interviewten Entwicklungshelfer und -helferinnen antworten auf Baaz' Frage, was sie neben Geld und Expertise sonst noch in das Zielland hineintragen würden, es sei ihr Sinn für Demokratie und ihre Besorgnis über die sozial schwächsten Mitglieder der Gesellschaft (ebd.: 116). Die koloniale Kontinuität liegt in der Kontrolle und Definitionsmacht über *Entwicklungsprobleme*, die Geber nach wie vor ausüben und mit immer neuen Strategien in Form von Konditionalitäten und Prinzipien adressieren (ebd.: 167ff).

Diese letzte Ausführung von Maria Baaz – die Problemdefinitions- und Kontrollmacht der Geber als Element kolonialer Kontinuität – kommt bei allen Texten, die ich in diesem Kapitel behandelt habe, vor. Bei Teivainen stellt sie sich als Universalisierung der IWF-Ansätze dar, Mitchell beschreibt die Konstruktion des ägyptischen Entwicklungsproblems von den Gebern; Ferguson betont die falschen Fakten, die Geber produzieren und bei Murithi ist sie als Rhetorik der verbesserten Lebensbedingungen zu erkennen. Die Selbstwahrnehmung der Geber, außerhalb der Politik des Empfängerlandes zu stehen, ist gleichermaßen zentral in den postkolonialen Texten. Auch der entpolitisierende Charakter der EZA und die technokratischen Lösungsansätze, die in den Entwicklungsmaßnahmen verfolgt werden, kommen in den Texten deutlich hervor.

Crewe & Harrison (1998: 89f) zufolge sind nicht alle Aktivitäten von Gebern auf die Ausübung ihrer Macht gegenüber den Partnern zurückzuführen. Oft seien Probleme in der Kooperation einem Mangel an Harmonisierung und Koordinierung zwischen den verschiedenen AkteurInnen zuzuschreiben, so die Autorinnen (ebd.). Geber dürften nicht

als homogener Block verstanden werden; unter ihnen gebe es Koalitionen und Gegenpositionen wie in jedem anderen politischen Feld (ebd.). Auch wenn ich Crewe & Harrisons Aussage zustimme, verstehe ich Harmonisierungsprobleme im Grunde als schwache *Ownership* der Empfänger. Würden Empfängerländer wirklich *Ownership* im Sinne von Kontrolle über Entwicklungsinterventionen haben, so dürfte es keine Notwendigkeit mehr geben, die Aktivitäten der Geber zu koordinieren, da sich alle an das Entwicklungsprogramm des Empfängers halten würden. Freilich ist diese Behauptung illusorisch; trotzdem liegt der Schluss nahe, dass Geber in ihren Harmonisierungsbestrebungen ihre Machtposition gegenüber anderen Gebern und dem Empfänger ausüben können.

4.3.1 Dekonstruktionen des Entwicklungsdiskurses

Um meinem Vorhaben einer Diskursdekonstruktion näher zu kommen, erörtere ich im Folgenden diskursive Untersuchungen, die bereits andere Elemente des Entwicklungsdiskurses aufgebrochen haben. Dabei richte ich meine Aufmerksamkeit auf die Vorgehensweisen der Autorinnen und Autoren und auf die Ergebnisse ihrer Studien. Thematisch sind die Texte eng mit dem Thema *Ownership* verbunden und fungieren daher auch als Veranschaulichung verwandter Diskurse.

Partnerschaft

Das Buch „The Paternalism of Partnership“ (2005) von Maria E. Baaz ist ein für die vorliegende Arbeit zentrales Werk, da die Autorin einen Diskurs analysiert, der jenem von *Ownership* voranging und eng mit ihm verbunden ist. Baaz (2005) untersucht den Partnerschaftsdiskurs in der Entwicklungsindustrie am Fallbeispiel Tansania. Theoretisch stützt sich die Autorin auf Post-Development- und postkoloniale Ansätze und bedient sich in ihrer Methodologie der Diskursanalyse (ebd.: 2ff). Anhand von Interviews mit Entwicklungshelferinnen und Entwicklungshelfern („development workers“) aus Nord-NGOs demonstriert sie, wie eurozentrische, rassistische Denkstrukturen noch tief in die EZA eingeschrieben sind. Das Buch gründet auf der Prämisse, dass Identitäten in der EZA ausschlaggebend für die Ausverhandlung und Planung von Entwicklungsmaßnahmen sind (ebd.). Damit verweist Baaz (2005: 2) auf eine Lücke in den Entwicklungsstudien, die ökonomische Aspekte lange zulasten von Themen wie

Identitäten, Machtverhältnisse und Diskurse priorisierten. Die Autorin definiert ihre Arbeit als eine Untersuchung von ungleichen Machtverhältnissen auf der einen, und konfliktiven Interessen auf der anderen Seite (ebd.). Baaz (ebd.: 2f) versteht ihre Diskursanalyse von Partnerschaft als Beitrag zum diskursiven, kulturellen Wandel in den Entwicklungsstudien, die von Ferguson (1994), Crush (1999) und anderen poststrukturalistischen Autorinnen und Autoren angeführt werden.

Wenn Baaz (2005: 72) sog. *EntwicklungshelferInnen* in den postkolonialen Kontext stellt, will sie die EZA nicht a priori als neokolonial abstempeln. Jedoch betont die Autorin die Wichtigkeit der Umstände, die sich aus der kolonialen Vergangenheit ergeben (ebd.). Der sprachliche Übergang von der Bezeichnung *Geber-Empfänger* zu *Partner-Partner* liege nicht darin begründet, dass sich die ökonomischen Bedingungen angeglichen oder die Machtverhältnisse verschoben hätten, so Baaz (ebd.: 75). Die Autorin argumentiert, dass der Partnerschaftsdiskurs insofern mit ungleichen Machtverhältnissen und verschiedenen Interessen geladen sei, als dass es schon bei der Partnerauswahl Geberkriterien gebe, die zu erfüllen seien (ebd.: 73f). Außerdem konstatiert Baaz (ebd.), dass die Zustimmung zu gleichen Zielen ein zentrales Kriterium sei, an dem Geber ihre Partner auswählen. An dieser Stelle soll daher noch einmal betont werden, dass Entwicklungszusammenarbeit kein lineares, homogenes Vorhaben ist, in dem Geber und Empfänger gemeinsame Ziele verfolgen. Vielmehr ist EZA als kontinuierlicher Ausverhandlungsprozess zu verstehen, der von Machtverhältnissen und Interessenkonflikten geprägt ist (siehe Frenken & Müller 2010 in Abschnitt 2.2).

In den rhetorischen und strategischen Veränderungen des Entwicklungsdiskurses sieht Baaz (2005: 6) das Bedürfnis nach einem ausgeglichenen Verhältnis zwischen Gebern und Partnern, welches sich in entwicklungspolitischen Ansätzen wie Partizipation, Empowerment und *Ownership* artikuliere. Dieses Bedürfnis, so die Autorin, ist Ausdruck eines Versuchs, die Kritik am paternalistischen Charakter der Entwicklungszusammenarbeit zu adressieren (ebd.). Die Ansätze unterliegen jedoch selbst scharfer Kritik hinsichtlich ihrer Praxis: Sie würden Geberinteressen verschleiern, so vor allem der Vorwurf von den Post-DevelopmentalistInnen (ebd.: 7). Die Autorin lehnt die grundlegende Kritik an Partizipation, Empowerment und *Ownership* für ihre Analyse ab. Sie pflichtet dem normativen Charakter eines Partnerschaftskonzeptes bei, bewertet es jedoch gleichzeitig als Instrument, das praktische Zwecke erfüllt (ebd.: 7ff). Durch eine gute Partnerschaft zwischen den EntwicklungsakteurInnen soll die

Implementierung von Maßnahmen effizienter und vor allem die strukturelle Nachhaltigkeit der EZA gesichert werden. Diese weniger normative, als vielmehr technische Ebene wird – zumindest am Papier – nicht verschleiert (ebd.). Baaz (ebd.: 168f) betont, dass der Partnerschaftsdiskurs trotz seines paternalistischen Charakters nicht als reine Rhetorik ohne Inhalt abgetan werden darf. Die Autorin grenzt die Tragweite und das Veränderungspotential des Ansatzes insofern ein, als dass Partnerschaft nicht das Potential und die Intention habe, die Machtverhältnisse zwischen Geber und Empfänger grundlegend zu verändern (ebd.: 169). Die Partnerschaftspolitik dürfte ebenso wenig als märe Taktik verstanden werden (ebd.) Auch wenn der Partnerschaftsdiskurs ein Ergebnis des paternalistischen postkolonialen Erbes ist, so ist er auf der anderen Seite eine Antwort auf die Kritik des Eurozentrismus und Paternalismus (ebd.: 169f). Der Partnerschaftsdiskurs ist somit aus dem Blickwinkel der postkolonialen und Post-Development-Ansätze weder als reine Kontinuität noch als klarer Bruch des vorhandenen Paradigmas zu verstehen (ebd.: 170).

Baaz untersucht das Partnerschaftskonzept aus der Perspektive der EZA-Praxis. Ob dies ebenso auf die entwicklungspolitische Ebene zutrifft, bleibt bei der Autorin unbeantwortet. Der wechselseitige Einfluss von Politik und Praxis wird freilich auch bei ihr angesprochen. Jedoch bezieht sich der Untersuchungsgegenstand auf die Identitäten von GeberakteurInnen in der Praxis der EZA in Bezug auf ihre Zielgruppe. Obwohl die Analyse empirisch auf der Mikroebene vorgeht und den Aspekt der Identitäten in den Vordergrund stellt, können Aspekte von Baaz' Untersuchung mit entwicklungspolitischen Strukturen in Verbindung gebracht werden. Wenn die Autorin beispielsweise über die Effizienz der EZA-Gelder im Feld spricht und darlegt, dass GeberakteurInnen den EmpfängerakteurInnen misstrauen und ihnen sogar die Fähigkeit zur Selbstverwaltung absprechen, spiegelt dies das vorherrschende Entwicklungsparadigma wider, wie in der Ausführung zum Entwicklungsdiskurs deutlich wurde (siehe Abschnitt 4.2.2).

Armutsreduktion, Partizipation und Empowerment

Cornwall & Brock (2005) untersuchen die Begriffe Armutsreduktion, Partizipation und Empowerment auf ihre diskursiven Auswirkungen auf die Entwicklungspolitik. Sie schließen damit an praxisorientierte Werke wie „Whose Development“ (1998) von Crewe & Harrisons an, bleiben allerdings – wie auch ich in meiner Arbeit – auf einer vorwiegend theoretischen und politischen Ebene der Analyse. Die Autorinnen beginnen

die internationale Entwicklung seit den 1970er-Jahren nachzuzeichnen, um die drei diskursiven Begriffe herzuleiten und einzubetten (Cornwall & Brock 2005: 5 ff). Nach der historischen Betrachtung der „buzzwords“ untersuchen Cornwall & Brock (ebd.: 10f) anhand politischer Dokumente, wie die diskursprägenden Begriffe operationalisiert wurden. Für die Autorinnen sind die Millenniumsentwicklungsziele, an denen sie ihre Analyse der „buzzwords“ festmachen, auf der einen Seite als kleinster gemeinsamer Nenner zwischen den Empfänger- und Geberstaaten zu verstehen (ebd.). Auf der anderen Seite seien sie Instrumente zur strukturellen Veränderung als auch zur Überprüfung der Geberaktivitäten (ebd.). Cornwall & Brock (2005: 12) führen aus, dass die Operationalisierung von *Ownership* und Partizipation im Rahmen der PRSPs der Weltbank durch die Erschaffung neuer Äquivalenzketten³⁷ zu einer Exklusion jener AkteurInnen vom Prozess führe, die das Vokabular nicht oder anders verstehen. Um diese Ausgrenzung zu verhindern und gleichzeitig eine breite *Ownership* in der Bevölkerung zu generieren, sind im PRS-Prozess Konsultationen vorgesehen (ebd.: 12f). Diese waren den Autorinnen zufolge allerdings nicht raumgebend genug, um eine Legitimation in der Bevölkerung herbeizuführen (ebd.).

Im dritten Teil ihrer Analyse gehen Cornwall & Brock näher auf die Praxis ein. Im Besonderen interessiert sie die Umsetzung von *Ownership* und Partizipation auf dezentraler Ebene. Ihre Ergebnisse aus den Feldstudien zeichnen ein ineffizientes Bild, in dem *Ownership* und Partizipation nur Worthülsen sind und demokratische Mitgestaltung zur Informationsübermittlung verkümmert ist (ebd.: 14). Die Autorinnen argumentieren, dass die Konzepte *Partizipation* und *Empowerment*, die den Subalternen Mitgestaltung und Veränderung ermöglichen sollten, in der Umsetzung der MDGs und der PRS-Prozesse nur mehr als Legitimationsinstrumente dienen, die den Entwicklungsplan unter der Überschrift der Armutsreduktion stützen (ebd.: 14ff). Daher sprechen sie gegen Ende ihres Artikels nicht mehr nur von „buzzwords“, sondern von Mythen, die den Entwicklungsdiskurs umgeben. Diese Mythen werden zu Ideologien und dadurch zu nützlichen Bausteinen für politische Erklärungen, da ihre Rhetorik vielversprechend klingt, ihr eigentlicher Inhalt allerdings unbekannt ist (ebd.: 16).

Cornwall & Brock (ebd.: 16ff) ziehen den Schluss, dass die zu Worthülsen verkommenen Begriffe und Konzepte nicht einfach abgeschafft werden sollten, da sie von neuen, ebenso

³⁷ Siehe Laclau & Mouffe 2006 zu Diskurs im Methodologie-Kapitel

inhaltslosen Begriffen ersetzt würden. Die Autorinnen argumentieren, dass die Konzepte Wendepunkte für mehr Gleichheit und Gerechtigkeit in der Entwicklungsdiskussion waren und daher nicht unüberlegt weggeworfen werden sollten (ebd.: 17ff). Ein Vorschlag der Autorinnen, um die Konzepte nicht sterben zu lassen ist, sie neu zu verknüpfen. Aktuell sind die Begriffe in einer gemeinsamen Äquivalenzkette mit *Ownership*, Rechenschaftslegung, Regierungsführung und Partnerschaft, was Cornwall & Brock (ebd.) zufolge dem globalen, neoliberalen Wirtschaftsmodell entspricht. Neue Verknüpfungen könnten mit Konzepten wie Solidarität, soziale Gerechtigkeit und Umverteilung aufgebaut werden (ebd.). Schlussendlich diskutieren die Autorinnen die Brisanz ihrer Ergebnisse im Sinne des *linguistic turn*: Sprache in der Entwicklungspolitik ist wichtig und ausschlaggebend für die Umsetzung von Politiken; Sprache ist niemals neutral; die Politik muss sich von Begriffen lösen, die verwirren, inhaltslos sind und verschleiern (ebd.).

Eine andere Vorgehensweise zur Dekonstruktion des Partizipationsdiskurses verfolgt Pablo Leal (2010) in seinem Artikel „Participation: The Ascendancy of a Buzzword in the Neo-liberal Era“. Der Autor stellt Partizipation in den entwicklungspolitischen Kontext der Weltbank in den 1980er- und 1990er-Jahren und dekonstruiert den Diskurs anhand der theoretischen Leitideen und historischen Brüche im Entwicklungsdiskurs. Er leitet die Wurzeln des Ansatzes aus den gegenhegemonialen, nicht-staatlichen Entwicklungsansätzen der 1970er-Jahre her und beschreibt den Übergang in die institutionalisierte Entwicklungsindustrie (ebd.: 89ff). Das Fehlschlagen des Entwicklungsoptimismus unter der Idee der nachholenden Entwicklung wurde laut Leal (ebd.) auf die Unwirksamkeit des Top-Down Zuganges zurückgeführt und Partizipation folglich als Lösungsweg eingeschlagen. Diese Unternehmung der Weltbank war nicht nur in der Ineffizienz der Strukturanpassungskonditionalitäten begründet, sondern ist auch als Reaktion auf die zunehmende externe Kritik, beispielsweise in der Form der Anti-SAP-Aufstände, zu verstehen (ebd.: 91). Leal (ebd.: 91 ff) führt aus, dass die Veränderungen im offiziellen Diskurs über die Vermarktung des Partizipationsansatzes hinausgingen, indem er mit *Empowerment* und *Selbständigkeit* verknüpft wurde. Der Staatsapparat im Entwicklungsland wurde als Elitenregierung abgetan, die nur ihre eigenen Interessen verfolge, womit die Weltbank ihre Interventionen im Namen des Wohles der Bevölkerung legitimieren konnte (ebd.: 93). Der Entwicklungsdiskurs wurde Leal (ebd.: 93f) zufolge durch die Reaktion der Weltbank auf externe Kritik reproduziert, da der

neoliberale Kurs beibehalten wurde. Indem Kontrolle nicht mehr auf Basis von Konditionalitäten sondern auf Grundlage von Einbindung durch partizipatorische Mechanismen ausgeübt und ein einst gegenhegemoniales Konzept technokratisch operationalisiert wurde, wandelte es sich zum Diener der neoliberalen Weltordnung, so Leals (ebd.: 94) Konklusion zum Partizipationsdiskurs.

Demokratisierung

Die letzte diskursive, dekonstruktionistische Arbeit, die hier vorgestellt wird, ist jene von Jean-Claude Willame (1996) unter dem Titel „Gehet hin und demokratisieret alle Nationen“. Demokratisierungsbestrebungen in der Entwicklungszusammenarbeit werden seit den 1980er-Jahren und verstärkt seit dem Scheitern der Strukturanpassungsprogramme von der Weltbank verfolgt (ebd.: 118). Die Weltbank fordere Ende der 1980er-Jahre eine politische Erneuerung in Afrika (ebd.: 118ff). Sie installiert daher eine breite Debatte, sowohl zwischen den Gebern untereinander als auch zwischen den Empfängerländern, um eine höhere Legitimation für künftige Entwicklungsstrategien zu erreichen (ebd.). Zu Beginn der 1990er-Jahre wurde das Konzept der *guten Regierungsführung* in der Weltbank geboren (ebd.: 121ff). Gleichzeitig erklärte die Weltbank, sie würde sich nicht stärker in interne Staatsangelegenheiten einmischen, jedoch intensiver entwicklungsrelevante Politiken beobachten (ebd.).

Willame (ebd.: 122ff) legt auf der Grundlage seiner Analyse der Weltbankpolitik jene Diskurselemente offen, die Demokratisierung in der Entwicklungszusammenarbeit einrahmen:

- Demokratisierung wird als das neue Weltzeitalter durch das Ende des Totalitarismus gesehen,
- gute Regierungsführung ist das Mittel zur Wirtschaftsentwicklung,
- Demokratisierung entspricht Entwicklung entspricht Wachstum und
- Demokratie geht mit Liberalismus einher.

Der Autor konstatiert ferner: „Demokratie ist tief in der Geschichte verwurzelt. Man kann die Institution Toquevilles nicht umgehen, daß die ‚Gleichheit der Bedingungen‘ im Mittelpunkt dieser Geschichte steht“ (ebd.: 124). Ebendiese zentrale Grundvoraussetzung

von Demokratie – die Gleichheit unter den Menschen – erfülle der kolonisierte afrikanische Kontinent nicht, so Willame (ebd.: 124f). Die im Kolonialismus oktroyierte Modernisierung unter einer gleichzeitigen rassenbasierten Unterdrückung und Ausbeutung der Menschen sei der Grund für die heutigen Probleme der afrikanischen Demokratien (ebd.). Ein zweiter hemmender Faktor für Demokratisierung in Afrika liege Willame zufolge (ebd.: 125ff) in den kolonialen Staatsstrukturen, die nach der Unabhängigkeit beibehalten wurden. Die *westlichen* Demokratien hingegen hatten sich aus der Revolution über solche Staatsapparate entwickelt (ebd.). Dieses Argument wurde auch bei Kraler (2005) ersichtlich (siehe Abschnitt 4.1). Eine weitere Bedingung für Demokratie ist staatsbürgerliches Bewusstsein, das in afrikanischen Ländern durch die koloniale Vergangenheit und ihre strukturelle Manifestation nicht vorhanden sei, so Willame (ebd.: 127ff).

Aus der Analyse der Diskursdekonstruktionen von den Konzepten Partnerschaft, Armutsreduktion, Partizipation, Empowerment und Demokratisierung halte ich Folgendes fest: Alle Dekonstruktionen erörtern i) die Herkunft und die Konstrukteure der Konzepte, ii) die darin verborgenen Denkmuster und iii) die Widersprüche in ihrer Konstruktion. Weitere Elemente in den Texten waren die Auswirkungen in der Praxis, die spezifische Rhetorik und die Verwobenheit der Ansätze. Diese Ergebnisse reflektiere ich in meiner Herangehensweise an die Dekonstruktion des *Ownership*-Diskurses.

4.3.2 Polit-ökonomische Perspektiven auf Entwicklung

In a world of finite resources, policy options imply trade-off's – including helping one group in preference to another – and there may be no such thing as the «right choice». (Chandy 2011: 4)

Bevor nun auf der Grundlage der postkolonialen Texte zu Entwicklung und EZA ein Analyseraster für meine Dekonstruktion von *Ownership* entsteht, möchte ich an dieser Stelle noch eine ergänzende Perspektive auf Entwicklungszusammenarbeit und *Ownership* debattieren: Polit-ökonomische Erklärungsansätze sollen die Kritik an der postkolonialen Schule ausgleichen (siehe Abschnitt 3.1.2).

Castel-Branco (2008: 1 ff) untersucht anhand von Mosambik, wie sich die Abhängigkeit von EZA-Leistungen auf die Beziehung zwischen Empfänger und Geber hinsichtlich der Politikentwicklung im Empfängerland auswirkt. Der Autor gründet seine Analyse von *Ownership* und Entwicklungsabhängigkeit auf theoretische Ansätze der politischen

Ökonomie und nutzt für seine Erklärungen das Prinzipal-Agenten-Modell (siehe Abschnitt 2.3.1). Auf dieser methodologischen Basis bewertet Castel-Branco (ebd.: 2ff) die Entscheidung einer Empfängerregierung die Handlungsmacht in den Entwicklungsprozessen den GeberakteurInnen zu überlassen, als bewussten Entschluss. Er weist auf das unfreie Element in der Entscheidungsfindung durch das einseitige Abhängigkeitsverhältnis hin. Dennoch sei es eine Wahl sich für konditionierte EZA-Leistungen zu entscheiden und damit auf *Ownership* zu verzichten (ebd.). Das kritische Element in einer polit-ökonomischen Betrachtung von Entwicklungszusammenarbeit ist ebendiese *Wahl*. Auch das Eingangszitat von Laurence Chandy (2011), einem Beobachter der Entwicklungspolitik und insbesondere der Aid Effectiveness Agenda, beinhaltet dieses Element.

Lindsay Whitfield (2009c: 6f) demonstriert den Ansatz, EZA als Verhandlungssache zu verstehen, anhand politischer Entscheidungen afrikanischer Empfängerstaaten bezüglich der Konditionen, die im Kontext von EZA-Leistungen vereinbart werden. Im Rahmen des Global Economic Governance Programms untersuchten Whitfield et al. (2009a) zwischen den Jahren 2005 und 2007 Faktoren für die Verhandlungsmacht von Regierungen gegenüber ihren Gebern in acht afrikanischen Ländern. *Ownership* wird als Grad der Kontrolle über die Entwicklungspolitiken gemessen. Dabei stehen insbesondere die komplexen Beziehungen von Empfängern und Gebern im Fokus. Die Ergebnisse aus den Fallstudien zur Verhandlungsmacht der Staaten Botswana, Äthiopien, Ruanda, Ghana, Mali, Mosambik, Tansania und Sambia gegenüber ihren Gebern präsentiert Whitfield im Sammelband „The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors” (2009a). Warum sehen Whitfield und ihre Forschergruppe Entwicklungszusammenarbeit als Verhandlungssache und nicht etwa als neokoloniale Außenpolitik? In ihrem ersten Kapitel zum Sammelband argumentieren Whitfield & Fraser (2009d: 27ff), dass EZA inzwischen zu einer Industrie mit vielen Angestellten, verschiedenen Interessen und selbstreferenziellen Funktionen herangewachsen sei und daher eine eindimensionale Betrachtung von EZA nicht sinnvoll erscheine. Ihren polit-ökonomischen Zugang grenzen sie von anderen Ansätzen der politischen Ökonomie wie dem Prinzipal-Agenten-Modell oder der Rational-Choice-Theorie ab (ebd.: 37ff). Whitfield & Fraser (ebd.) sehen politische Verhandlungen nicht als orthodoxes Strategiespiel, sondern als Prozesse, die durch wirtschaftliche, politische und ideologische Faktoren geprägt sind. Zudem stellen sie keine Querschnittuntersuchungen an, sondern berücksichtigen den Einfluss der

diskursiven Veränderungen in der EZA auf die Verhandlungspositionen der Geber und Empfänger (ebd.).

Methodologie der polit-ökonomischen Analyse

Die Frage nach dem Grad an *Ownership* im Sinne der Kontrolle, die ein Empfängerland an einer implementierten politischen Agenda hat, adressieren Whitfield (2009a: 4) und ihr Forschungsteam mit folgendem polit-ökonomischen Analyseraster:

- Zu welchen Teilen wurde die Agenda vom Empfänger beschlossen, ohne die Prioritäten des Gebers zu berücksichtigen;
- zu welchen Teilen war die Agenda ein Kompromiss und
- zu welchen Teilen wurden die Geberauflagen als notwendige Opportunitätskosten³⁸ für die EZA-Leistungen vom Empfänger akzeptiert.

Anhand dieses Analyserasters wird der Unterschied eines polit-ökonomischen Zugangs zu jenem der postkolonialen Schule deutlich. Die Machtverhältnisse zwischen Geber und Empfänger sind zwar auch in der Analyse von Whitfield auf historische Bedingungen zurückzuführen. Anders als in der postkolonialen Theorie sieht Whitfield jedoch überall bewusste Entscheidungen und nicht nur historisch gewachsene Strukturen der Unterdrückung. Ein Empfänger, so Whitfield (2009c: 9), wird immer die Opportunitätskosten zwischen der Subordination und dem möglichen Verlust von Zuwendungen abwägen.

Abbildung 2 soll den Zugang der polit-ökonomischen Betrachtung von Whitfield & Fraser (2009d: 38f) verdeutlichen. Verhandlungskapital und -strategie befinden sich in einer konstanten Veränderung, bedingt von den Ausgängen vorheriger Verhandlungen sowie Erfolgen und Misserfolgen bestimmter Strategien (ebd.).

³⁸ Opportunitätskosten sind verlorener Nutzen, den man aufgrund einer Entscheidung zulasten der anderen Entscheidung in Kauf nimmt. Wenn sich eine Empfängerregierung für die völlige Anerkennung aller Geberkonditionalitäten entscheidet, werden ihr die Geber wohlgesonnen sein und die EZA-Leistungen aufrecht erhalten oder sogar erhöhen; dafür büßt die Regierung Entscheidungsmacht und Kontrolle über den Entwicklungsweg ein. Umgekehrt kann sich ein Empfänger gegen Konditionalitäten und somit für seine Kontrolle entscheiden, wobei die Opportunitätskosten jene EZA-Leistungen wären, die der Empfänger mit seiner Entscheidung wohl verlieren wird (Whitfield 2009a/c).

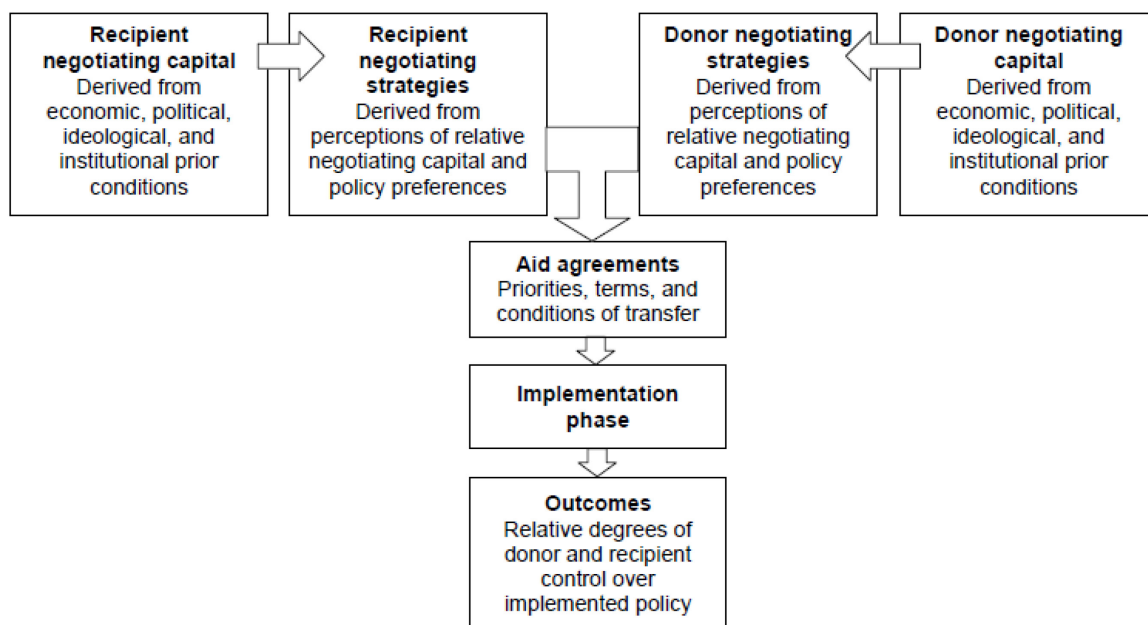


Abbildung 2: EZA als Verhandlungssache (Whitfield & Fraser 2009d: 38)

Verhandlungskapital verstehen Whitfield & Fraser (ebd.: 39) als die Summe von Hebelwirkungen, die sich aus den strukturellen Bedingungen der Geber-Empfänger-Beziehungen ergeben. Diese strukturellen Bedingungen setzen sich aus den wirtschaftlichen, politischen, ideologischen und institutionellen Umständen zusammen (ebd.). Beispielsweise ergibt sich Verhandlungskapital für die Empfängerregierung, wenn sie Rohstoffe besitzt, von denen eine Geberregierung abhängig ist (ebd.). Solcherart Verhandlungskapital kann ein Empfänger auch aufgrund geostrategischer Bedeutung, neuer Finanzquellen (beispielsweise von aufstrebenden Staaten wie China) oder einer hohen internen Politikkohärenz, die dem Geber erschwert eigene Prioritäten zu setzen, erlangen (ebd.: 40). Die Verhandlungsstrategie ergibt sich aus dem eingesetzten Verhandlungskapital und den politischen Prioritäten (ebd.: 39).

Ergebnisse und Einflussfaktoren

Whitfield & Maipose (2008) fassen die Ergebnisse der Länderstudien mit den folgenden ausschlaggebenden Faktoren für *Ownership* zusammen: Die Teilhabe der Geber am innenpolitischen Geschehen eines Empfängers oder die Verwaltung von Programmen und Projekten in Geberhand sind ebenso einschränkend für *Ownership* wie explizite Konditionalitäten (ebd.: 3). Insbesondere die hohe administrative Last, die den Empfängerregierungen durch die Bedienung der Geberinteressen entsteht, sei

ausschlaggebend für die verringerte Verhandlungsmacht des Empfängers, so Whitfield & Maipose (ebd.). Durch die Überlastung von Empfängerregierungen aufgrund der permanenten Verhandlungen, die sie mit ihren Gebern führen müssen, stimmen sie oft vorschnell den Geberpräferenzen zu, um die Verhandlungen zu verkürzen bzw. um sich eine wohlgesinnte Stellung gegenüber ihren Gebern zu sichern, so Whitfield (2009c: 7f) in einem späteren Artikel zu den Ergebnissen des Forschungsprojekts. Außerdem haben die bürokratischen Angestellten im Finanzministerium schließlich die Aufgabe, das Budget zu maximieren und ein konsensbasiertes Arbeitsklima zu bewahren (ebd.). Ihre Verhandlungsmacht würden die Empfängerregierungen aufgrund dieser Bedingungen nur in grundlegenden Dissonanzen mit den Gebern ausspielen, so die Autorin (ebd.: 7).

Durch die Fragmentierung der EZA aufgrund der zunehmenden AkteurInnen und Projekte entstand ein Koordinierungsproblem, das die Geber als Hindernis für die Effektivität ihrer Arbeit wahrnahmen (Whitfield & Maipose 2008: 3f). Die Geber begannen daher mit der Installierung von politischen Dialogen unter den Akeuren (ebd.). Allerdings gaben sie die Leitung dieser Koordinationsprozesse nicht an die Kontrolle der Empfänger ab (ebd.). Whitfield & Maipose (ebd.) sehen darin eine Schwächung der Verhandlungsmacht der Empfängerregierungen, da sie sich alleine gegenüber vielen Geberregierungen positionieren müssen. Mit neuen EZA-Modalitäten wie den sektorweiten Ansätzen (SWAPs) und der Budgethilfe wurden diese geberdominierten politischen Dialoge im Entwicklungsdiskurs verankert (ebd.).

Ein weiterer Faktor für die Stärke der Verhandlungsmacht eines Empfängerstaates und somit für den Grad an *Ownership* ist Whitfield (2009c: 8) zufolge die Effizienz des öffentlichen Verwaltungssystems im Empfängerland. Fragmentierte und dezentrale Verwaltungsstellen schwächen die Handlungsmöglichkeiten der Empfängerregierungen, da sie die EZA-Leistungen nicht mehr zielorientiert managen können (ebd.).

Jene beiden Länder, in denen die Regierungen Kontrolle über die Entwicklungspolitiken behielten, Äthiopien und Botswana haben in Zeiten der globalen Wirtschafts- und Schuldenkrise in den 1970ern und 1980ern größtenteils auf die Strukturanpassungskredite von Weltbank und IWF verzichtet und damit *Ownership* über ihren Entwicklungsweg behalten (Whitfield & Maipose 2008: 4; Whitfield 2009c: 6). Außerdem verfolgen sie eine stabile Finanz- und Außenhandelspolitik; ihre staatlichen Institutionen sind zentralisiert und effizient; sie sind geostrategisch wichtige Länder für ihre Geber; ihre

Innenpolitik ist zielorientiert und kohärent; und sie vertrauen darauf, dass die Geber ihre EZA-Leistungen auch bei politischen Differenzen nicht einstellen werden (Whitfield & Maipose 2008: 4f). Im Gegensatz zu den postkolonialen Studien sind in Whitfields Untersuchung die rezenten Rahmenbedingungen ausschlaggebend für den Grad an *Ownership* im Sinne der Verhandlungsmacht eines Empfängerlandes. Diese Erkenntnis werde ich in meiner Untersuchung durch die Aufarbeitung der Veränderungen im Entwicklungsdiskurs in den letzten sechzig Jahren umsetzen.

Ziel der Abhandlung der theoretischen und methodologischen Zugänge von Whitfields Analyse der EZA als Verhandlungssache war es, der Kritik an postkolonialen Studien zu begegnen und damit meine Untersuchung zu bereichern. Wie in Abschnitt 3.3 erörtert, ist ein zentraler Kritikpunkt an den postkolonialen Ansätzen, dass sie aktuelle politische Problemstellungen und jüngere Geschehnisse im globalen Wirtschaftssystem vernachlässigen (Franzki & Aikins 2010: 15). Als Zwischenergebnis der theoretischen Auseinandersetzung soll ein kurzes Beispiel den Mehrwert der Kombination von postkolonialer und polit-ökonomischer Perspektiven auf Entwicklungspolitik skizzieren: Partnerregierungen werden als kindlich, korrupt undemokratisch und damit als inkompetent identifiziert, so Crewe & Harisson (1998: 69) in ihrem postkolonialen Werk „Whose Development?“. Konditionalitäten sind den Autorinnen zufolge als Ausdruck solchen Misstrauens bzw. fehlenden Zutrauens, das die Geber ihren Partnern entgegenbringen, zu interpretieren. Die postkoloniale Perspektive deckt folglich historisch gewachsene Strukturen auf, die entwicklungspolitische Ansätze und ihre Auswirkungen auf die Machtverhältnisse zwischen Empfängern und Gebern erklären können. Aus einer polit-ökonomischen Sichtweise sind Konditionalitäten jedoch differenzierter zu verstehen. Wie bei Castel-Branco und Whitfield deutlich hervorging, sind Empfänger trotz Konditionalitäten nicht ihrer Entscheidungsmacht per se beraubt. Nur ihr Verhandlungskapital wird dadurch verschmälert. Freilich sind die Geber gegenüber den Empfängern in einer privilegierten Position. Trotzdem sind beide aktiv Handelnde, so meine Schlussfolgerung aus der Betrachtung von EZA als Verhandlungssache.

Umgesetzt auf die Dekonstruktion des *Ownership*-Diskurses ergibt sich folgender Mehrwert aus einer dualen Betrachtung: Aus den postkolonialen Werken konnte ich historisch gewachsene dogmatische Eckpfeiler des heutigen Entwicklungsdiskurses wie die Konstruktion des *Westens*, die universalistische Verwendung von eurozentrischem

Wissen und die Selbstwahrnehmung der Geber entschlüsseln. Damit werden Bedeutung, Konstruktion, Sinn und Zweck von *Ownership* eruiert. Schlussendlich können jedoch keine Aussagen über die gegenwärtigen Möglichkeiten eines Empfängers, Kontrolle über die Entwicklungspolitik des eigenen Landes auszuüben, getroffen werden. Mit der polit-ökonomischen Perspektive rücken die AkteurInnen als aktiv handelnde Entscheidungsträger stärker in den Vordergrund und gleichen somit den strukturellen Fokus der postkolonialen Schule aus. In der Diskussion der Analyseergebnisse (Kapitel 6) wird daher kritisch nach der Verhandlungssituation, die aus der Konstruktion des *Ownership*-Diskurses entsteht, gefragt.

4.4 Aufbau eines Rasters zur Dekonstruktion

In Cornwall & Brocks Aufsatz zur Dekonstruktion der Diskurse Armutsreduktion, Partizipation und Empowerment, den ich unter Abschnitt 4.3.1 behandelt habe, ist ein Zitat von Gardner & Lewis zu lesen, das den Sinn und Zweck meiner Dekonstruktion sehr gut einfängt:

The task of deconstructing particular aspects of development discourse can have a directly practical and political outcome, for to reveal what at first sight appears to be objective reality as a construct, the product of particular historical and political contexts, help problematise dominant paradigms and open the way for alternative discourses (Gardner & Lewis 2000: 19 zit.n. Cornwall & Brock 2005: 1f).

In diesem Abschnitt entsteht jenes Raster anhand dessen der *Ownership*-Diskurs dekonstruiert werden soll. Die Dekonstruktion ist ein Prozess des Auseinandernehmens, des Verstehens und des Deutens. Vor diesem Hintergrund besteht das Raster aus Fragen, die an den *Ownership*-Diskurs adressiert werden. Sie umkreisen Themenbereiche, die ich aus der Auseinandersetzung mit postkolonialen Perspektiven auf Entwicklung herausgearbeitet habe und im Folgenden noch näher ausführen werde.

- *Welches Verständnis von Entwicklung wird im Ownership-Diskurs verfolgt?*
- *Mit welchen Werten und Konzepten wird Ownership assoziiert?*
- *Wie sind die Rollen der verschiedenen AkteurInnen im Diskurs und wie nehmen sie ihre Identitäten wahr?*
- *Welches Verständnis von Staat und Regierungsführung ist dem Diskurs inhärent?*
- *Wie gestaltet sich das Machtverhältnis zwischen Empfänger- und GeberakteurInnen im Ownership-Diskurs?*

Verständnis von Entwicklung

Die Frage nach dem Verständnis von Entwicklung basiere ich vor allem auf die Studien von Mitchell (2009), Teivainen (2009) und Ferguson (1994). Sie impliziert folgende Aspekte: Wer bzw. was soll sich entwickeln oder entwickelt werden? Wer hat somit die Problemdefinitions-macht, wer gestaltet diese Entwicklung und welche Rolle spielt dabei die EZA? In den postkolonialen Perspektiven auf Entwicklung wurde die eindimensionale, eurozentrische Vorstellung einer nachholenden oder stufenweisen Entwicklung, die seit der Kolonialzeit als dominante Sichtweise verfolgt wird, hervorgehoben. Eine mögliche koloniale Kontinuität wird in diesem Frageblock erörtert.

Werte, Konzepte, Assoziationen

Unter Bezugnahme auf die Feststellungen von Cornwall & Brock (2005) und Rist (2007), der Entwicklungsdiskurs sei mit einer Rhetorik des Wohlbefindens und des Nutzens für alle Menschen gefüllt, frage ich nach der spezifischen Rhetorik im *Ownership*-Diskurs. Welche Begriffskluster und Assoziationen, Werte und Normen werden mit *Ownership* verbunden? In welche Wortketten reiht sich *Ownership* in den entwicklungspolitischen Dokumenten ein? Zudem versuche ich die Nicht-Assoziationen zu eruieren: Welche Aspekte im *Ownership*-Diskurs sind unhinterfragt, gibt es Mythen im Diskurs und worauf gründen diese?

AkteurInnen, Rollen, Identitäten

Welche AkteurInnen werden im *Ownership*-Diskurs definiert und welche Rollen erfüllen sie im Diskurs? Unter Rekurs auf Chatterjee (1986), Mitchell (2009) und Besson (2009) entsteht zudem die Frage nach den Rollen und Positionen, die sich Geberregierungen und ihre durchführenden Organe im Entwicklungsprozess und im Besonderen im *Ownership*-Diskurs selbst zuschreiben. Begreifen sie sich als unabhängige Experten und Expertinnen oder als politische AkteurInnen? Unter Bezugnahme auf die binäre Kategorisierung, die im Kolonialismus der Trennung von *westlichen* KolonisatorInnen und *nicht-westlichen* Kolonisierten diene, ist außerdem relevant inwiefern der *Ownership*-Diskurs die *Geber-Empfänger*-Rhetorik hinsichtlich ihrer kolonialen Vergangenheit verändert.

Wie in der Debatte um die verschiedenen Bedeutungen von *Ownership* erörtert, wird *Ownership* oft mit *Verantwortung* gleichgesetzt, obwohl diese Definition zu kurz greift

(siehe Kapitel 2). Um diesem Aspekt näher auf den Grund zu gehen, frage ich daher welche Verantwortungen Geber- und EmpfängerakteurInnen in den Entwicklungsprozessen haben. Wie und von wem Misserfolge von Entwicklungsmaßnahmen festgemacht werden, sind weitere Aspekte, die in den Rollen der Akteurinnen und Akteure festgeschrieben sein können.

Verständnis von Staat und Regierungsführung

Da der Staat im *Ownership*-Diskurs als zentrale Institution identifiziert wurde, soll erfragt werden, welches Verständnis von Staat dem Diskurs inhärent ist und welche Rolle er einnimmt. Welche Art der Regierungsführung geht mit dem Diskurs einher? In dieser Kategorie ist die eurozentrische Selbstverständlichkeit von Staat und Demokratie als einzig legitime Organisationsformen zentral, wie ich bei Chakrabarty (2008), Quijano (2010) und Kraler (2005) herausgearbeitet habe. Kern dieses Frageblocks ist festzustellen, inwiefern der *Ownership*-Diskurs diese Selbstverständlichkeit reproduziert.

Machtverhältnisse

Durch die Gesamtheit der Fragen – nach der Problemdefinitions-macht, den Rollen der EntwicklungsakteurInnen, dem Charakter von *Ownership* und dem Diskurs inhärenten Werten und Normen – können schließlich die Machtverhältnisse zwischen Geber und Empfänger erörtert werden. Bei Teivainen (2009) wurde die Macht der Universalisierung und Neutralisierung von Wissen und Intervention hervorgestrichen. Inwiefern diese dem *Ownership*-Diskurs inhärent sind, wird mit den hinführenden Kategorien untersucht. Außerdem wird in dieser Kategorie die polit-ökonomische Perspektive auf *Ownership* verstanden als Verhandlungsmacht angewandt. Unter Bezugnahme auf Whitfield (2009a) soll erörtert werden, inwiefern der *Ownership*-Diskurs das Verhandlungskapital der Empfängerländer vergrößert.

5 OWNERSHIP IM WANDEL DES ENTWICKLUNGSDISKURSES

In diesem Kapitel werden die Daten, anhand derer ich den *Ownership*-Diskurs analysiere und dekonstruiere, präsentiert und schrittweise untersucht. Dabei bearbeite ich die operativen Forschungsfragen, auf welches Problem in der EZA *Ownership* als Lösung eingeführt wurde und wie es zur entwicklungspolitischen Verankerung von *Ownership* kam. Um sowohl die historische Entwicklung als auch den aktuellen Diskurs abbilden zu können, entschieße ich mich für einen integrierten Ansatz, in dem die deskriptiven Aspekte der Geschichte der EZA und die Analysen der ausgewählten entwicklungspolitischen Dokumente gemeinsam betrachtet werden. Zur Vermeidung von Fehlinterpretationen und zur Kontextualisierung meiner Analysen ziehe ich zusätzlich Bewertungen und Positionspapiere von Think Tanks und Stakeholder-Gruppen heran, die den Diskurs mitgeprägt haben. Neben den ausgewählten Deklarationen existieren viele offizielle und inoffizielle Dokumente von der OECD und anderen internationalen Organisationen sowie von einzelnen staatlichen und nicht-staatlichen Agenturen. Einige davon, beispielsweise der OECD Synthesebericht der Arbeitsgruppen zu *Ownership* und Rechenschaftspflicht (Tomlinson 2011a), beinhalten Weiterentwicklungen des *Ownership*-Prinzips, die den Diskurs eingehend verändern könnten. Ich werde diese Papiere weitestgehend von meiner Analyse ausschließen, da sie zum einen den Rahmen der Arbeit sprengen und zum anderen nicht als politische Erklärungen verabschiedet wurden. Ebendiese politischen Deklarationen stehen in meiner Untersuchung des hegemonialen *Ownership*-Diskurses im Mittelpunkt, da sie den direktesten Einfluss auf Entwicklungspolitiken haben.

5.1 Von den Anfängen zur Professionalisierung der EZA

Um den Diskurs zu *Ownership* begreifen zu können, muss der Kontext seiner Entstehung erörtert werden. Erst in den stetigen Veränderungen des Entwicklungsdiskurses werden die Wurzeln des *Ownership*-Konzeptes deutlich. Deshalb beginne ich meine Datenanalyse mit der Untersuchung der entwicklungspolitischen Weiterentwicklungen seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs. Im Jahr 1945 wurden die Weltbank und der Internationale Währungsfonds gegründet, die gemeinhin als Bretton Woods Institutionen bezeichnet werden (Kothari 2005a: 60ff). Darin verortet Kothari (ebd.) den Beginn der

Institutionalisierung von *Entwicklung* als Konzept der internationalen Politik. Diese Mainstream-Chronologie sollte jedoch kritisch betrachtet werden, da der Übergang von der Kolonial- zur EZA-Geschichte ein fließender war (ebd.). Üblicherweise wird Harry S. Truman als Erfinder der *Unterentwicklung* genannt (Kothari 2005b: 47). In seiner Antrittsrede zur Wiederwahl als US-Präsident 1949 thematisierte er die Fortschrittsunterschiede, die es zwischen industrialisierten und nicht-industrialisierten Staaten gebe (ebd.). Jenen Teil, in dem Truman die *moderne Entwicklungshilfe* begründete, entlarvt Rist (2010: 485) jedoch als Zufall, der auf den/die RedenschreiberIn zurückzuführen war. Erst ungeplant, dann strategisch erwuchs die Idee von Entwicklung zu einem Konzept, das die Gegenpositionen von KolonisatorInnen und Kolonisierten in eine Beziehung scheinbar gleicher, nebeneinanderstehender AkteurInnen unterschiedlichen Entwicklungsgrades verwandelte (ebd.: 486).

Seit den 1950er-Jahren besteht die Entwicklungstheorie als eigenständige Disziplin, die vorwiegend im Ost-West-Konflikt und in der antikommunistischen Haltung im *Westen* begründet liegt (Menzel 1992: 98f). Unter den Einflüssen von Max Webers Rationalismusglaube und Talcott Parsons Strukturfunktionalismus entwickelten sich in den 1950ern Modernisierungstheorien, die sich Menzel (ebd.: 89ff) zufolge in die Teildisziplinen Entwicklungsökonomie, Theorien zur Nationalstaatsbildung, Demokratisierungstheorien und in die engere Modernisierungstheorie aufspalten lassen. Letztere hatte den Übergang von der *Tradition* zur *Moderne* zum Ziel (ebd.). Sie prägte die erste VN-Entwicklungsdekade der 1960er-Jahre, die gemeinhin als Dekade der Modernisierung bzw. der nachholenden Entwicklung bezeichnet wird (Rauch 2009: 66f).

Zu Beginn der internationalen Entwicklungspolitik waren EZA-Leistungen vorwiegend Investitionen zur Industrialisierung, womit eine *schnelle* Modernisierung der *unterentwickelten* Länder erzielt werden sollte (Rauch 2009: 66ff). Unter der Führung der Weltbank und der US-amerikanischen Entwicklungsagentur USAID wurden allerdings schrittweise Interventionen in politische Prozesse von Empfängerstaaten institutionalisiert (Hayter³⁹ 2005: 90f). Entwicklungshilfegelder sollten in ihrer Hebelwirkung besser entfaltet werden, indem durch *politischen Dialog* gesteuert Einfluss auf das politische

³⁹ Teresa Hayter ist die Autorin von „Aid as Imperialism“ (1971), einer Weltbankstudie aus den 1960ern, die von Hayter über das ODI ausgeführt, jedoch aufgrund ihrer fundamentalen Kritik an der EZA der Weltbank vom ODI nicht veröffentlicht werden konnte. Grund dafür war die Intervention der Weltbank, die maßgeblich darauf basierte, dass der Bericht vertrauliche Bankinformationen beinhalte und Fakten falsch auslege. Ein Jahrzehnt später wurde der Bericht im Penguin Verlag veröffentlicht (Hayter 2005: 90ff).

Geschehen im Empfängerland ausgeübt wird (ebd.). Diese strategische Veränderung von einem investitionsorientierten zu einem reformorientierten Entwicklungsansatz ist eine Schlüsselstelle für meine Analyse. Sie weist nämlich darauf hin, dass Geber Schritt für Schritt mehr Einfluss auf die nationalen Politiken der Empfängerländer nahmen, womit die Kontrolle der Empfängerländer über den eigenen Entwicklungsweg sinken musste.

Seit den frühen 1970er-Jahren dominiert *Armutsreduktion* das Entwicklungsparadigma (Lancaster 2007: 49). Ausgehend von der Weltbank unter Präsident McNamara sollte der neue Weg als Mittel gegen die Verbreitung des Kommunismus wirken (Cornwall & Brock 2005: 5 ff). Grundstein für die Fokussierung auf Armutsreduktion war der Pearson-Bericht⁴⁰ „Partners in Development“ von 1969. Darin wurden die Misserfolge der ersten Entwicklungsdekade deutlich artikuliert und damit die zweite VN-Entwicklungsdekade der „Menschlichen Entwicklung“ eingeläutet (Stockmann et al. 2010: 325 ff). Die Kritik an der Verwendung des Bruttoinlandsprodukts als wichtigsten Maßstab für Entwicklung wurde mit einer Strategie zur Befriedigung der Grundbedürfnisse und mit der Einbindung von Lebensstandardindikatoren zur Messung von Entwicklung adressiert (ebd.). Mit der Konzentration auf die Grundbedürfnisse ging eine Proliferation von lokalen EZA-Projekten einher, die spätestens in den 1990ern als dringliches Effektivitätsproblem der Entwicklungsarchitektur wahrgenommen wurde (Faust 2012: 340).

Schon im Pearson-Bericht sind Äußerungen zu *Ownership* enthalten: „Development policy is the responsibility of the recipient alone“ (Pearson 1969 zit.n. Easterly 2002: 17). William Easterly (ebd.) wertet diese Aussage als eine frühe Idee von länderbezogener *Ownership*. Auch die unabhängige Evaluierung der Paris-Erklärung erkennt im Pearson-Bericht die Wurzeln für das spätere *Ownership*-Prinzip der Aid Effectiveness Agenda und unterfüttert dies mit einem weiteren Zitat aus dem Bericht:

(...) it is realized that development must come from within, and that no foreign help will suffice where there is no national will to make the fundamental changes which are needed (Pearson 1969 zit.n. Stern et al. 2008: 2).

Ownership wird hier also mit einem *Willen* verknüpft, Reformen umzusetzen. Ohne diesen Willen sei ausländische Hilfe in der Umsetzung von Reformen nicht effektiv. Ich

⁴⁰ Der Bericht war ein Auftrag von der Weltbank an den ehem. Kanadischen Premierminister und Friedensnobelpreisträger Lester B. Pearson einen Bericht über die EZA der letzten 20 Jahre abzufassen (Stockmann et al. 325 ff).

folgere daraus, dass schon im Pearson-Bericht des Jahres 1969 *Ownership* als Voraussetzung für Entwicklungseffektivität verstanden wurde.

Professionalisierung der EZA

Ab den 1970er-Jahren begannen die großen Geberstaaten offizielle Grundsatzserklärungen zu ihrer Entwicklungspolitik, zu ihren Ansätzen und Strategien abzugeben (Lancaster 2007: 41). Da die Langfristigkeit von Entwicklung als intendiertes Vorhaben zunehmend erkannt wurde, setzten sich die Geber eingehender mit der Effektivität ihrer EZA auseinander und starteten länderbezogene Programmierungen unter Einbeziehung der spezifischen ökonomischen Situation der Empfängerländer (ebd.: 41). Die US-amerikanische Geberagentur USAID führte den „logical framework“ (auch: „LogFrame“) als neues Planungs- und Evaluierungsinstrument für EZA-Projekte ein, worin Lancaster (2007: 41) den Beginn der Input-Output-Wirkungsmessung in der EZA verortet sieht. Mit den neuen Instrumenten wurde es möglich die Erreichung von Projektzielen zu erheben, wodurch es zur schrittweisen Einrichtung von Evaluierungsstellen kam (ebd.: 40ff). Mittlerweile hat der Großteil der *traditionellen* Entwicklungsagenturen die Normen des OECD/DAC-Evaluierungskomitees übernommen (ebd.). Die neuen Instrumente zur Projektplanung und Wirkungsmessung, die dem *Entwicklungsvorhaben* dienlich sein sollten, deuten auf eine Technokratisierung (siehe Abschnitt 2.2) und Managerialisierung der Ansätze in der EZA hin, die in den folgenden Jahrzehnten noch stärker ausgebaut werden sollten.

Die heutige Stärke der multilateralen Geber, zuvorderst der Weltbank und des IWF, gründet ebenso auf dem Streben nach Professionalisierung und Effektivitätssteigerung der EZA. Die *westlichen* bilateralen Geber entschieden sich in den 1970ern für eine zunehmende Geldabwicklung über diese Organe (Lancaster 2007: 42). Da die Weltbank, der IWF und die Europäische Kommission keine diplomatischen, kommerziellen oder kulturellen Interessen verfolgen, würden sie eine höhere Entwicklungswirksamkeit erzielen, so die Ansicht der Geber (ebd.). In dieser Schlussfolgerung ist die von Teivainen (2009) angesprochene Universalisierung und Neutralisierung des Wissens und der Intervention multilateraler Entwicklungsagenturen deutlich zu erkennen (siehe Abschnitt 4.3). Der IWF band seit den 1950ern seine Kredite an Konditionen (Teivainen 2009: 122ff). Es wurde jedoch argumentiert, dass nicht in Staatssouveränität eingegriffen würde, da die Konditionen ökonomischer Natur und somit außerhalb der politischen Sphäre

wären (ebd.). Seine Rolle und Identität in der Entwicklungszusammenarbeit charakterisiert der IWF demzufolge als neutraler Akteur ohne politischen Einfluss.

5.2 Der Washington Consensus

After all, financial support from the International Monetary Fund and structural adjustment lending from the World Bank are designed to disburse only as reform measures are carried out. (Weltbank 1998: 50)

Die neoliberale Wende im Entwicklungsdiskurs in den 1980er-Jahren war durch die Ölkrisen 1973 und 1979 wie auch durch die politisch rechte Ausrichtung von Großbritannien und den USA bedingt (Emmerij 2006: 3 ff). Ermöglicht wurde die Veränderung durch das Abstimmungssystem in den Bretton Woods Institutionen (BWI), welches nach finanziellen Beiträgen der Staaten gewichtet ist. Emmerij (2006: 3) konstatiert: „It was a typical case of the power of the purse over the power of ideas“. Ein weiterer Einflussfaktor für den Wandel in den 1980ern war die Konjunktur jener Entwicklungstheorien, die endogene Faktoren wie schlechtes Management, Korruption und schlechte Institutionen für Unterentwicklung verantwortlich machten (Baaz 2005: 124ff). Mit dieser theoretischen Basis entstand wohl auch die Legitimation für die invasive Entwicklungspolitik dieser Dekade.

Das neoliberale Entwicklungsparadigma ließ die internationalen Finanzinstitutionen noch stärker werden (ebd.: 1 f). Die Weltbank und der IWF waren nicht als Dauerfinanzgeber geplant, allerdings, so schreibt Brett (2010: 65), wurden die globalen Krisen in den 1970er- und 1980er-Jahren zum Handlungsfenster für die strukturelle Förderung der Transformation von staats- zu marktbasierten Politiken in weniger entwickelten, postkommunistischen Ländern. Wirtschaftsreformen, die über Strukturanpassungsprogramme (SAP) umgesetzt wurden, waren die internationale Antwort auf die Schuldenkrisen, in der sich vor allem lateinamerikanische Staaten – beginnend mit Mexiko 1983 – als Folge der Weltwirtschaftskrise befanden (Lancaster 2007: 44f). Die finanziellen Leistungen unter der Strukturanpassungspolitik sind als Entwicklungshilfe-Modalität zu verstehen, welche die Einflussnahme auf die Politik des Empfängerlandes ins Zentrum der Wirkung stellt (Hayter 2005: 101). Sie zielten darauf ab, eine makroökonomische Stabilität nach neoliberalen Wirtschaftsvorstellungen zu erreichen (Stern et al. 2008: 2f). Dazu wurde die Staatsverschuldung gesenkt und die Inflation reguliert, wodurch öffentliche Ausgaben – selbst in Gesundheits- und

Grundbildungssektor – meist drastisch gekürzt sowie öffentliche Dienste und Unternehmen privatisiert wurden (ebd.). Die Strukturanpassungsprogramme spiegelten den technokratisch-ökonomischen Ansatz des Entwicklungsparadigmas der 1980er-Jahre wider, so Cornwall & Brock (2005: 5ff). Die Einmischung in nationale Entwicklungsstrategien und ihre politische Umsetzung seitens der Bretton Woods Institutionen wuchs durch die SAP-Politik (Cameron 2005: 145). In der Praxis hatten die SAP zudem eine Fragmentierung der EZA-Verwaltungen in den Empfängerländern zur Folge, da keine einheitliche Politikgestaltung und Budgetierung bestand (Whitfield 2009: 8f). Mit der Dezentralisierung der staatlichen Verwaltung zersplitterte auch die Entwicklungszusammenarbeit, wodurch die Proliferation von unkoordinierten Einzelprojekten zunahm (Stern et al. 2008: 2f). Die Empfängerstaaten wurden außer Stande gesetzt die EZA-Mittel zu koordinieren, worauf die Geber in den 1990er-Jahren selbst begannen, ihre Entwicklungsmaßnahmen untereinander abzusprechen und Politikdialoge mit den Empfängerregierungen einzurichten (ebd.). Nichtregierungsorganisationen traten für die Reorientierung öffentlicher Hilfe auf Armutsbekämpfung ein und verurteilten die wirtschaftlichen Strukturanpassungen als Motoren für Armut (Lancaster 2007: 44).

Nicht nur NGOs kritisierten die SAPs. Die Politik der neoliberalen Wirtschaftsförderung unter Zurückdrängung der Rolle des Staates und Liberalisierung der Märkte, begann spätestens ab den 1990er-Jahren zu bröckeln (Pender 2001). Einerseits zeigten Studien zur Entwicklung der ostasiatischen Tigerstaaten, dass der Staat eine bedeutende Rolle für das Wirtschaftswachstum hatte (ebd.: 400f). Andererseits war die Krise Mexikos im Jahr 1994, einem Land, das als Vorzeigemodell *westlicher* Interventionen galt, der Beweis dafür, dass die Strukturanpassungspolitik nicht zu langfristiger Wirtschaftsentwicklung führt (ebd.: 401f). Durch die Kritik an den SAPs ereignete sich Cornwall & Brock (2005: 7ff) zufolge eine signifikante diskursive Verschiebung: Armut wurde neu als multidimensionales Konzept mit verschiedenen Einflussfaktoren definiert und vom Fokus auf Wirtschaftsförderung entkoppelt. Die Bretton Woods Institutionen wurden durch die Kritik an ihrer Entwicklungspolitik unter starken Handlungsdruck gestellt (ebd.). Das neoliberale Paradigma in der Entwicklungspolitik veränderte sich.

Die Dekade der Weltkonferenzen

In den 1990er-Jahren stand die EZA unter neuen Bedingungen. Das Ende des Kalten Krieges nahm den sicherheitspolitischen Druck von der Entwicklungszusammenarbeit als diplomatisches Mittel. Neue Ziele wie die Demokratisierung der ehemaligen sozialistischen Staaten sowie EZA im Kontext fragiler Staatlichkeit und Post-Konflikt-Situationen traten auf die Agenda (Lancaster 2007: 44f). Durch die zunehmende Globalisierung aufgrund der verbesserten Mobilität und Kommunikationstechnologie stieg das Bewusstsein für die Globalität von Umwelt- und Sozialfragen (ebd.: 46ff). Diese Entwicklungen schlugen sich in den zahlreichen Weltkonferenzen der Vereinten Nationen in dieser Dekade nieder (ebd.). Wirtschaftliche und politische Transition, die Adressierung globaler Probleme, Demokratieförderung sowie Konfliktbewältigung waren Lancaster (ebd.: 48) zufolge die vier neuen Zielsetzungen der EZA seit dem Ende dieser Dekade.

Mit der Veröffentlichung des Berichts zur Menschlichen Entwicklung der Vereinten Nationen im Jahr 1990 begann die Verfolgung von Amartya Sens „capabilities approach“ (Emmerij 2006: 6f). Seit den 1990ern gehört daher auch das Konzept der *Kapazitätenentwicklung* („capacity development“) zum vorherrschenden Entwicklungsdiskurs (Six et al. 2007: 18). Basierend auf dem Ansatz zur Förderung von Freiheiten und Entwicklungsmöglichkeiten wurden in den 1990er- und 2000er-Jahren *demokratische Partizipation* und *gute Regierungsführung* in das Zentrum des Entwicklungsdenkens gerückt (Lancaster 2007: 44ff). Der Staatsminimalismus der neoliberalen Wende wurde ab den 1990er-Jahren stark kritisiert und die Notwendigkeit des Staates und seinen Institutionen für Entwicklung wiederentdeckt (Faust 2012: 341; Six 2008: 23). Unter *Regierungsführung*⁴¹ („governance“) verstehen Vásquez & Sumner (2012: 10) treffend die Beziehung der Regierung und des Staatsapparats zu den Bürgerinnen und Bürgern. Da die Förderung von guter Regierungsführung von Empfängerregierungen nicht immer mitgetragen wurde, wandten sich Geber vermehrt an zivilgesellschaftliche Organisationen. Für Browne (2006: 36) liegt die neue Konzentration auf die Empfängerregierungen in einer Reaktion der Geber auf mangelnde EZA-Effektivität, fehlendes Engagement der Empfängerstaaten für Reformprozesse und

⁴¹ Gute Regierungsführung als *westliches* entwicklungspolitisches Konzept setzt sich aus den Komponenten Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und einer meritokratischen Verwaltung zusammen (Faust 2012: 341).

hohe Korruption in den Ländern begründet. Crewe & Harrison (1998: 69) konstatieren dazu Folgendes: „The notion of ‚governance‘ reflects both a concern for human rights and a belief that democratic pluralism is the most appropriate and just method of social and political organization.” Die Autorinnen wollen damit aufzeigen, dass *Regierungsführung* und *Demokratie* Ideen sozialer und politischer Organisation und nicht etwa Teil einer natürlichen Weltordnung sind. Ab den 1990ern herrschen folglich sehr genaue Vorstellungen von den Erfolgsfaktoren für *Entwicklung*.

In den 1990er-Jahren wuchs auch die Aufmerksamkeit für die Frage der Effektivität von EZA (Lancaster 2007: 50). Da Entwicklungshilfegelder nicht mehr als Mittel der Sicherheitspolitik im Kalten Krieg legitimiert werden konnten, standen die Geberregierungen zunehmend unter Druck, die verwendeten Steuergelder zu rechtfertigen (ebd.: 50). Zudem brachte eine Verbesserung in der Datenerhebung neue Evidenzen über die Wirksamkeit von EZA-Maßnahmen zutage. Der schwerwiegendste Grund für das Aufkommen der Effektivitätsfrage war die schlechte wirtschaftliche und sozialpolitische Lage, in der sich die Länder Subsahara-Afrikas befanden, so Lancaster (ebd.: 50). In diesem Kontext wurde der Mangel an *Ownership* der Empfängerländer aufgrund paternalistischer Praktiken der Geberagenturen als einer unter vielen Gründen für die Ineffektivität der EZA hervorgehoben (ebd.: 51). Als weitere Gründe für die mangelnde EZA-Effektivität wurden folgende Faktoren genannt: i) die ineffizienten Modalitäten wie die SAP, ii) interne Faktoren in den Empfängerländern wie Korruption und iii) die Proliferation von Gebern und Projekten, die zu gestiegenen Transaktionskosten der Empfänger führten (Lancaster 2007 50f). Die entwicklungspolitischen Antworten der Geber auf diese Probleme waren i) ergebnisorientiertes EZA-Management, ii) Selektivität hinsichtlich einer Fokussierung von EZA-Leistungen, iii) Armutsreduktionsstrategien (PRSPs) und iv) sektorbezogene Hilfsleistungen (ebd.: 51). Ab 1996 wurden diese Antworten als neues Entwicklungsparadigma, das vor allem die Rolle von Staat und Politikgestaltung in den Vordergrund stellte, Stück für Stück in die internationale Entwicklungspolitik eingeschrieben (ebd.). Wichtige Meilensteine dafür waren der „Comprehensive Development Framework“ gemeinsam mit den Armutsreduktionsstrategiepapieren (1999) von Weltbank und IWF, das Dokument „Shaping the 21st century“(1996) der OECD sowie die Millenniumserklärung und die Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen (Stern et al. 2008: vff). Diese Papiere werden im Folgenden näher auf ihre Inhalte zu *Ownership* untersucht.

5.3 Der Comprehensive Development Framework

Der Übergang zum sog. *Post-Washington Consensus*, wie der damalige Weltbankpräsident J.D. Wolfensohn und sein Chefökonom J. Stiglitz ihre neue Entwicklungspolitik bezeichneten, wurde durch die Kritik an der Weltbankpolitik von außen eingeläutet (vgl. Pender 2001). Der Comprehensive Development Framework (CDF) spiegelt den diskursiven Wandel der Weltbank wider (ebd.: 407ff). Statt Wirtschaftswachstum wurde ein ganzheitlicher Ansatz von Entwicklung postuliert und statt Konditionen ein partnerschaftliches Verhältnis zwischen der Bank und ihren Empfängerregierungen vorgeschlagen (ebd.; Stern et al. 2008: 8f).

Der CDF ist ein entwicklungspolitisches Rahmenpapier der Weltbank, das auf der Grundlage eines Entwurfs von Wolfensohn aus dem Jahr 1999 entstand. Wolfensohns Ausgangsdokument zum CDF beinhaltet klare Stellungnahmen zu *Ownership*:

It is also clear to all of us that ownership is essential. Countries must be in the driver's seat and set the course. They must determine goals and the phasing, timing and sequencing of programs. Where there is not adequate capacity in the government to do this, we must support and help them to establish, own, and implement the strategy. (Wolfensohn 199: 9)

Obwohl Wolfensohn *Ownership* als unhinterfragte Basis allen Entwicklungshandelns voraussetzt, ist sein Konzept für eine effektive EZA im CDF-Dokument sehr präzise ausgeführt. Hohe Ansprüche werden an die Strukturen der staatlichen Verwaltung, des Rechtssystems, des Finanzsystems und des Systems für soziale Sicherheit des Empfängerlandes gestellt (Wolfensohn 1999: 10ff). Diese Ansprüche artikuliert Wolfensohn (ebd.: 11) in einer deterministisch anmutenden Rhetorik, wie das Beispiel zu den Anforderungen an ein Finanzsystem verdeutlicht:

(...) a government must establish an internationally accepted and effective supervisory system for banks, financial institutions and capital markets to ensure a well-functioning and stable financial system. (ebd.: 11)

Nachdem Wolfensohn strukturelle, soziale (Bildung und Gesundheit) und physische (Wasser, Energie, Transport, Nachhaltige Entwicklung) Erfolgsfaktoren für Entwicklung sowie spezifische Strategien für Stadt-/Land- und Privatsektorentwicklung postuliert, stellt er in Teil II des CDF-Papiers einen neuen Ansatz für Partnerschaft und Entwicklungsmanagement vor (ebd.: 10ff). Mangelnde Koordination, Transparenz und Rechenschaftslegung sind für Wolfensohn die zentralen Gründe für die Ineffektivität der EZA (ebd.: 21). Als Lösung präsentiert er ein neues Management-Instrument, das auf einer Matrix aufbaut, welche die zuvor genannten Erfolgsfaktoren („prerequisites for

sustainable growth and poverty alleviation“) und die AkteurInnen in einem Empfängerland auflistet (ebd.: 22). Besonders interessant ist Wolfensohns Ausführung dazu, welche AkteurInnen die führende Koordinationsrolle innehaben:

In some cases, under the guidance of government, we [the World Bank] will lead the process or segments of programs. In other cases, we will follow the lead of others, and in further cases, we will not participate at all. (Wolfensohn 1999: 22f)

In dieser Aussage wird deutlich ersichtlich, dass die Koordinationsgewalt nicht selbstverständlich beim Empfängerstaat liegt, wie es ein Bekenntnis zu *Ownership* des Empfängers vermuten ließe. Gleichzeitig bekundet Wolfensohn (ebd.: 23): „Ultimately, the matrix is a tool for the governments and people of the countries we serve. It is they who must own the programs, not us, and it is they who must set the pace“, womit die *Ownership* wieder explizit beim Empfänger angesiedelt wird.

Zur Zivilgesellschaft als eine von vier Akteursgruppen – die anderen sind Regierungen auf verschiedenen Ebenen, bi- und multilaterale Entwicklungsagenturen und der Privatsektor – bekundet Wolfensohn, dass ihre Einbindung in Entwicklungsprozesse zu mehr Effektivität inklusive mehr *lokaler Ownership* führe. Diese Feststellung rundet Wolfensohn mit folgender Aussage ab: „I think we all recognize more and more that local ownership is the key to success and project effectiveness“ (ebd.: 26). Zusammengefasst bewertet Wolfensohn den Comprehensive Development framework als „(...) a holistic and strategic approach to development based on country ownership and partnership“ und „It is also a commitment to expanded partnerships, transparency, and accountability under the leadership of the government“ (ebd.: 31).

Wolfensohns Aussagen zu *Ownership* im Comprehensive Development Framework sind klar artikuliert, zugleich aber unklar in ihrer Bedeutung. Die Zielsetzungen für Entwicklung sollen in der Verantwortung der Empfänger liegen, gleichzeitig sind die kritischen Erfolgsfaktoren als „prerequisites for sustainable growth and poverty alleviation“ vordeterminiert. Die Empfängerregierung soll die Führungsrolle im Entwicklungsprozess übernehmen, was jedoch nicht unbedingt bedeuten muss, dass sie damit gleichzeitig die Koordinierungsrolle einnimmt. *Nationale Ownership* wird als neuer Wert im gleichen Atemzug mit einer Verbesserung der Partnerschaft (zwischen Gebern und Empfängern) genannt; *lokale Ownership* wird zweifellos zu einem Effektivitätsfaktor gezählt. Daraus kann für den Diskurs gefolgert werden, dass *Ownership* eine multidimensionale Position in der Entwicklungspolitik einnimmt. Pender

(2001: 408f) bemerkt, dass sich der Ansatz des CDF nicht so sehr von jenem des Washington Consensus unterscheidet. Die Bank bestimmt, was unter einem guten politischen Umfeld zu verstehen ist, welches als neue Voraussetzung für finanzielle Unterstützung gilt (ebd.). Wenn unter *Ownership* allerdings die Freiheit einer Regierung ihre eigenen Politiken zu definieren und umzusetzen verstanden wird, dann sei die Auflage der Weltbank zu einem guten politischen Umfeld ebenso eine politische Konditionalität wie jene im Washington Consensus, so Pender (ebd.: 409).

Aus Wolfensohns Ausgangsdokument wurden vier zentrale Prinzipien für Entwicklung und Armutsbekämpfung entwickelt, die das „new aid paradigm“ bestimmen sollten (Weltbank 2013). Neben der Forderung nach umfassenden Langzeitstrategien für Entwicklung und nach operationalisierbaren Entwicklungsergebnissen, an denen die Leistungen für Entwicklung gemessen werden sollen, führen die Prinzipien *Ownership* und Partnerschaft den CDF an (Weltbank 2013). Die Weiterentwicklung des *Ownership*-Prinzips ist wie folgt auf den Webseiten der Weltbank zu finden:

Each country should devise and direct its own development agenda based on citizen participation. The CDF holds that when countries «own» reforms, governments and their citizens are more committed to seeing them through. (ebd.)

Das Partnerschaftsprinzip bezieht sich auf die Einbindung aller entwicklungsrelevanter Stakeholder in einem vom Empfängerland geführten Prozess, die Entwicklungsstrategie zu verfolgen (ebd.). *Ownership* soll also inklusiv sein und der Wirksamkeit von Politikreformen dienen.

5.3.1 Armutsreduktionsstrategien

Die neuen entwicklungspolitischen Prinzipien des Comprehensive Development Framework wurden mit dem Instrument der Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) umgesetzt (Booth 2001: 1). Sie entstanden im Kontext des Schuldenerlasses für hochverschuldete Entwicklungsstaaten (HIPC-Initiative) und wurden 1999 von Weltbank und IWF präsentiert (ebd.: 1 ff). Zum zentralen Prinzip der *Länder-Ownership* in dem auf Armut fokussierten Strategieansatz schreibt der IWF (2012): „The introduction of PRSPs was a recognition by the IMF and the World Bank of the importance of ownership as well as the need for a greater focus on poverty reduction.“ Armutsreduktion soll in einem national geleiteten Strategieprozess entwickelt und verfolgt werden (vgl. Booth 2001: 3; Cornwall & Brock 2005: 11 ff). Wie länderbezogene *Ownership* erreicht wird, ist im

PRSP-Mechanismus genauer ausgeführt. Die Empfängerregierung soll unter Einbezug relevanter staatlicher und nicht-staatlicher Stakeholder einen breiten Dialog mit ihren Bürgern und Bürgerinnen über die Armutsreduktionsstrategien führen (Booth 2001: 3; Cornwall & Brock 2005: 11; Eberlei 2007: 5ff). Partizipatorische Prozesse garantieren eine demokratische Teilhabe an der Entwicklung der Armutsreduktionsstrategien, wodurch *nationale Ownership* für die Reformvorhaben geschaffen wird, so der Ansatz von Weltbank und IWF (ebd.). In den PRS-Prozessen hängen die Konzepte *Ownership* und Partizipation daher unzertrennlich voneinander ab, so Cornwall & Brock (2005: 12). *Nationale Ownership* wird laut den Autorinnen als Notwendigkeit für Armutsreduktion dargestellt und reiht sich somit unter andere kritische Erfolgsfaktoren wie Kohärenz, Kooperation und Harmonisierung ein, die das neue Entwicklungsparadigma prägen (ebd.: 12).

In der Konzeption der *Länder-Ownership* wurde von den Bretton Woods Institutionen allerdings nicht vorgesehen, dass die Gestalter und Gestalterinnen der Strategiepapiere demokratisch gewählt werden müssten, bemängeln Cornwall & Brock (2005: 13). Auch Siebold (2007) kritisiert in einem Bericht über Partizipation und *nationale Ownership* die PRS-Prozesse. Dem Autor zufolge behalten die internationalen Finanzinstitutionen durch die Armutsreduktionsstrategien de facto ihren politischen Einfluss, wodurch *nationale Ownership* nicht gegeben sein könne (Siebold 2007: 24ff). Meist gehe *Ownership* nicht über die Regierungsebene hinaus und auch dort sei ein Konflikt zwischen den Anforderungen von den IFIs und der Eigenmotivation der Empfängerregierung festzustellen (ebd.). Die duale Rolle der IFIs als Beratungs- und Bewilligungsinstitution für Entschuldung und Finanzierung verhindere eine Führungsrolle der Empfängerregierungen, so Siebold (ebd.). Rakner & Wang (2007: 6) stellen die kritische Frage "How 'national' are the national development plans as expressed in the PRSP documents?". In den meisten Staaten, die eine hohe Entwicklungsabhängigkeit – oft gepaart mit hoher Auslandsverschuldung – aufweisen, sind die Armutsstrategiepapiere von IWF und Weltbank als Politikreforminstrumente im Rahmen von Entschuldungsmaßnahmen⁴² vorausgesetzt worden (ebd.). Rakner & Wang (ebd.: 6) bewerten die PRSPs daher als direktesten Eingriff von Gebern, Empfängerpolitiken

⁴² Die Entschuldungsmaßnahmen begannen 1996 im Rahmen der „Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)“-Initiative und wurden im Jahr 1999 ausgebaut und eng mit dem Instrument der PRSPs verbunden (siehe Weltbank 2012).

stärker auf Armut auszurichten. Wenn die Entscheidung für Armutsreduktionsstrategien per se keine freie Entscheidung eines Landes, sondern nur eine Notwendigkeit ist, um weitere Gelder zu erhalten oder entschuldet zu werden, ist die Chance eines unter *nationaler Ownership* geführten Entwicklungs- und Umsetzungsprozesses gering, so meine Schlussfolgerung. William Easterly (2002: 24) bemerkt einen weiteren Kritikpunkt in der Konzeption der PRSPs: „The contradiction between «participation» and the imposition of the PRSP process by the IFIs (who determine when the recipient has «participated» enough to satisfy them) goes unremarked.“ Auch dieser Widerspruch zwischen Partizipation und aufoktroiertem PRSP-Prozess läuft der Konzeption von *Ownership* als Kontrolle über Entwicklungsprozesse entgegen.

5.3.2 Ein neues Entwicklungsparadigma

Kann der Comprehensive Development Framework und seine Umsetzung durch den PRSP-Ansatz als Paradigmenwechsel hin zu *Ownership* in der Entwicklungspolitik gewertet werden? Der Begriff des „New Aid Paradigm“ wurde von der Weltbank eingeführt und auch weitgehend dominiert (Stern et al. 2008: 3f). Harriss (2005: 38ff) schreibt in seiner Analyse der Entwicklungsstudien, dass sich in den 1990er-Jahren insofern ein Paradigmenwechsel zugetragen hat, als dass erst von den Mainstream-Ökonominen und -Ökonomen, dann von der Weltbank anerkannt worden ist, dass Länder ihren eigenen Entwicklungsweg gehen und ihre eigene Wachstumsstrategie verfolgen sollten. Inwiefern die Länder diese Freiheit nutzen könnten, sei von den imperialistischen Interessen der Geber abhängig, so der Autor (ebd.: 39). Wie unter dem Kapitel über die Bedeutung von *Ownership* schon erläutert wurde, erkannte die Weltbank, dass Konditionalitäten für Politikreformen in der Form der Strukturanpassungspolitik nicht effektiv sind (siehe Abschnitt 2.2.1). In ihrer Studie „Assessing Aid“ aus dem Jahr 1998 postulieren sie daher *Ownership* als Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von Politikreformen (Weltbank 1998: 52f). Durch diese Erkenntnisse, die vorwiegend aus dem Scheitern der SAPs herrührten, wurde die Rolle des Staates im Entwicklungsprozess aufgewertet (Stern et al. 2008: 4ff). Entwicklung bedürfe effektiveren und effizienteren Institutionen, so der neue Ansatz der Geber (Crewe & Harrison 1998: 15ff). Hierzu schreibt Stiglitz über die Weltbank der 1990er:

Wolfensohn's campaign against corruption also represented a major change in thinking, a shift from *downsizing* the state to *improving* the State. Failed states, it was now acknowledged, were no less an

impediment to development than were overbearing states. The Bank's 1997 *World Development Report* reflected this new attempt at finding a balanced role for the state, and showed an understanding of the limitations both of markets and government. (Stiglitz 2005)

Dem realen Wandel im Entwicklungsparadigma stimmen nicht alle zu. In der Untersuchung neuer Konditionalitäten im Rahmen der Armutsreduktionspapiere der Weltbank zeigt Gould (2005) anhand von Länderstudien, dass die Konditionalitäten sich nur in ihrer Modalität geändert haben. Die Behauptung der Weltbank, der Entwicklungsdiskurs sei zu einem Post-Konditionalitäten-Ansatz übergegangen, ist Gould (ebd.) zufolge nicht haltbar. Darin geht Gould mit den Aussagen von Pender (2001), der im CDF ebenso nur eine neue Form der Konditionalisierung sieht, konform (siehe Abschnitt 5.3). Es gebe allerdings neue Elemente im Entwicklungsparadigma, so Gould (2005: 8ff). Seit den 1990ern habe man sich zugunsten von länderspezifischen Ansätzen, die in lokaler Hand sind und mit partizipatorischen Prozessen umgesetzt werden, vom Universalmodell verabschiedet (ebd.). David Booth (2001) bewertet den Wandel ausgehend von den BWIs wie folgt:

The PRSP initiative stems from, and is in turn helping to shape, notable shifts in the policy thinking of the International Monetary Fund and World Bank, prompting debates about changing more fundamentally the way those organisations do business. (Booth 2001: 1)

Demnach ist *Ownership* explizit als Element des politischen Umdenkens der BWI zu bewerten, welches im Comprehensive Development Framework dargelegt wurde und in den PRSPs seine Umsetzung fand.

Cornwall & Brock (2005: 8ff) untersuchten die Veränderungen im Entwicklungsdiskurs zwischen 1990 und 2001 anhand der Weltentwicklungsberichte, die von der Weltbank jährlich publiziert werden. Die Autorinnen kamen dabei zu folgenden Ergebnissen:

- Die Sprache hat sich geändert – ein neues Fachvokabular wurde eingeführt;
- Armut wird nun als multidimensionales Konzept verstanden;
- Der Armutsfokus spiegelt sich im Übergang von den SAPs zu den PRSPs wider;
- Auch der Zugang zu politischer Einmischung durch die Weltbank änderte sich vom Konditionalitäten-Ansatz hin zu einem politischen Dialog mit Empfängerregierungen.

Die universalen Lösungs- und Erklärungsansätze für das Versagen von Entwicklungsmaßnahmen wurden immer stärker in den Mainstream-Diskurs eingebettet. Cornwall & Brock (2005: 8ff) sehen in den PRSPs die Ausgestaltung von ebendiesem

universalistischen hegemonialen Diskurs. *Ownership* und Partnerschaft bestärken einander gegenseitig. Gleichzeitig machen sie jedoch blind für die realen Prozesse, die sich hinter den Konzepten verbergen (ebd.: 13). Crewe & Harrison (1998: 73) hingegen kritisieren, dass *Partnerschaft* keinen Wert an sich darstelle, sondern nur als Instrument zur Legitimation von Geberinterventionen genutzt werde. Da alle Ziele scheinbar von beiden Parteien geteilt und gemeinsam verfolgt werden, sei die Kritik an der Oktroyierung von Entwicklung entkräftet, so die Autorinnen (ebd.).

Zusammenfassend halte ich fest, dass der Paradigmenwechsel – ausgehend von Weltbank und IWF – primär dem Scheitern der Strukturanpassungsprogramme zuzuschreiben ist und eine tiefgreifende entwicklungspolitische Veränderung in der Literatur angezweifelt wird. Damit kann für den *Ownership*-Diskurs gefolgert werden, dass er wohl kaum einen Übergang zu einer Partnerschaft auf Augenhöhe zwischen Gebern und Empfängern und zur Übertragung der Kontrolle über den Entwicklungsprozess an die Empfänger beschreibt.

5.4 Aufbruch in das 21. Jahrhundert

Abgesehen vom politischen Wandel in den BWI veränderte sich die Perspektive auf Entwicklung mit dem Untergang der Meta-Erzählungen schon ab der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre, den Menzel (1992: 129) als Krise der Großtheorien bezeichnet. Die Vorstellung großer gesellschaftlicher Transformationen wich dem Ansatz, gemeinsame operationalisierbare kurz- bzw. mittelfristige Ziele würden den angestrebten Wandel herbeiführen (ebd.). Die PRSPs basieren auf dieser Vorstellung (Sumner & Tribe 2008: 12ff). Ihren Höhepunkt erreicht die neue entwicklungspolitische Leitvorstellung mit der Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen (ebd.). Sumner & Tribe (ebd.: 13) bewerten diesen Wandel hin zu universellen Entwicklungszielen als ahistorisch und paternalistisch. Die Verfolgung normativer, scheinbar nicht-konfliktiver Entwicklungsziele erinnert an Fergusons „Anti-Politics Machine“ (siehe Abschnitt 4.3). Die Frage nach *Ownership* der Empfängerländer in dieser Entwicklungsidee ist besonders kritisch. Es liegt die Vermutung nahe, dass durch universalistische Wertvorstellungen und Zielsetzungen die Handlungsfähigkeit der Staaten eingeschränkt wird. Unter welchen Voraussetzungen die heute wohl bekanntesten internationalen Ziele für Entwicklung zustande kamen und welchen Stellenwert das in

den Bretton Woods Institutionen geborene Prinzip der *nationalen Ownership* hat, soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

5.4.1 Shaping the 21st Century

Im Jahr 1996 verabschiedeten die Gebervertreter und -vertreterinnen im Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD die entwicklungspolitische Erklärung „Shaping the 21st Century“. Stern et al. (2008: 5f) konstatieren, dass das „neue Entwicklungsparadigma“, wie es von der Weltbank konstruiert und verbreitet wurde, in der Erklärung reflektiert und zu Teilen ausgebaut sei. Das Dokument beinhaltet bis auf kleinere Unterschiede schon die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs), die im Jahr 2001 auf Basis der Millenniumserklärung von den Vereinten Nationen proklamiert wurden. Zudem fängt es den Entwicklungsdiskurs der 1990er-Jahre sehr genau ein, indem es auf das neue Schlagwort *Partnerschaft* fokussiert und auf Erklärungen der VN-Konferenzen zu den Themen nachhaltige Entwicklung, Frauen, Bevölkerungswachstum und Bildung rekurriert. Auch die Debatten um gute Regierungsführung, Privatsektorentwicklung, Kapazitätenentwicklung und Gendergerechtigkeit werden in „Shaping the 21st century“ widergespiegelt. Besson (2009: 34) schreibt über das Dokument, dass es jene Prinzipien verankert, die den Grundstein für die Entstehung der Millenniumsentwicklungsziele und die Agenden der Entwicklungsfinanzierung und der Aid Effectiveness legten. Für meine Analyse hat das Dokument einen besonderen Stellenwert, da die DAC-Geber *nationale Ownership* der Empfängerstaaten über den Entwicklungsprozess deutlich als Grundprinzip für ihre EZA hervorstreichen (vgl. Stern et al. 2008: 6). Die Betonung des neuen Diskurses von *Ownership* in „Shaping the 21st Century“ wird auch in der Literatur debattiert (siehe z.B. Maurer 2009: 8). Um der Dekonstruktion des *Ownership*-Diskurses näher zu kommen, werde ich die Erklärung eingehender untersuchen.

Das Dokument besteht aus einer einleitenden Zusammenfassung, in der die DAC-Geber ihre Werte und Absichten beschreiben. Besonders starke Betonung liegt auf der gemeinsamen globalen Solidarität und Verantwortung. Die deklarierten Entwicklungsziele, welche den entscheidenden Einfluss auf die Entstehung der MDGs haben sollten (siehe Hulme 2009), werden unter der Überschrift „A Vision of Progress“ im ersten Teil des Dokuments näher präsentiert (OECD/DAC 1996: 5ff). Die

Rolle der Entwicklungszusammenarbeit wird als Beitrag zum Management globaler Herausforderungen verstanden, um das Ziel von Entwicklung – Konflikt, Chaos, Armut und Umweltzerstörung zu verhindern und somit menschliche Sicherheit und ein produktives Leben zu garantieren – zu erreichen (ebd.: 5). Ihre deklarierten Entwicklungsziele, so die DAC-Geber (ebd.: 9), könnten für die Messung des Fortschritts dienlich sein. Gleichzeitig erkennen sie, dass die Empfängerländer diesen Zielen erst zustimmen und Engagement zeigen müssten, damit sie erreicht werden könnten:

Their achievement will require agreement and commitment from developing country partners, through their own national goals and locally-owned strategies. They can be realised only through concerted actions developed through a process of dialogue and agreement in a true spirit of partnership. (OECD/DAC 1996: 9)

Die Rhetorik des Dokuments entspricht jener des Partnerschaftsdiskurses, wie im letzten Teil des Zitats deutlich wird. Der Dialog, der als Mittel partnerschaftlicher Zusammenarbeit präsentiert wird, erinnert an die Rhetorik des Comprehensive Development Frameworks der Weltbank (siehe Abschnitt 5.3.1). Im Kontext der betonten Globalität der Entwicklungsziele erklären die DAC-Geber: „In a changing world, old distinctions between «North» and «South», as well as between «East» and «West», are becoming blurred.“ (OECD/DAC 1996: 6). Die Auflösung dieser Kategorien kann wieder als Element der Partnerschaftsrhetorik aufgefasst werden. Welchen Einfluss die Empfängerstaaten auf die Formulierung der DAC-Ziele hatten, müsste genauer untersucht werden. Die Ziele wurden von den VN-Weltkonferenzen übernommen. Daher müssten die politischen Bedingungen vor und auf diesen Konferenzen analysiert werden, um das Stimmgewicht der Empfängerländer ermessen zu können. Zu den Erfolgsbedingungen der DAC-Ziele halten die Geber fest: „It will depend equally upon an individual approach that recognises diversity among countries and societies and that respects local ownership of the development process.“ (ebd.: 9) Die Geber schlagen außerdem einen Ansatz von integrierten Entwicklungsstrategien vor, in denen die Werte demokratischer Rechenschaftslegung, Sicherung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit eingehalten werden sollen (ebd.: 11).

Im zweiten Teil des Dokuments „New Strategies for the Challenges Ahead“, in dem eine neue entwicklungspolitische Strategie erläutert wird, beschreiben die Geber ihren Zugang zur EZA (ebd.: 13ff). Die integrierten Entwicklungsstrategien, so betonen die Geber mehrmals im Papier, müssten „locally owned“ sein (ebd.: 13). *Externe Partner* sollen die Kapazitäten der Entwicklungsländer stärken, um die Ziele zu erreichen. Die Geber selbst

müssten ihre Modalitäten auf eine mögliche Negativwirkung auf die „Werte“ (!) von *lokaler Ownership* und Partnerschaft überprüfen (ebd.: 13).

To give substance to our belief in *local ownership and partnership* we must use channels and methods of co-operation that do not undermine those values. Acceptance of the partnership model, with greater clarity in the roles of the partners, is one of the most positive changes we are proposing in the framework for development co-operation.” (OECD/DAC 1996: 13)

Lokale Ownership wird also als *Wert* bezeichnet und in einem Atemzug mit *Partnerschaft* genannt. Die Rollen der Entwicklungspartner sollen künftig genauer definiert werden, wobei die Geber auf Folgendes hinweisen:

In a partnership, development co-operation does not try to do things for developing countries and their people, but with them. (...) In a true partnership, local actors should progressively take the lead while external partners back their efforts to assume greater responsibility for their own development.“ (OECD/DAC 1996: 13)

Wer *Ownership haben* soll, kommt in diesem Dokument deutlich heraus: Der Fokus liegt auf den lokalen Akteuren und Akteurinnen, die eine Führungsrolle in ihrer Entwicklung einnehmen und mehr Verantwortung übernehmen sollen. Zudem erklären die Geber: „(...) each developing country and its people are ultimately responsible for their own development“ (ebd.: 14). Die Verantwortung für Entwicklung liegt somit explizit im Empfängerland. Folglich, so die Geber, sollen die Empfängerländer die EZA koordinieren und dabei die lokalen Umstände beachten (ebd.).

As a basic principle, locally-owned country development strategies and targets should emerge from an open and collaborative dialogue by local authorities with civil society and with external partners, about their shared objectives and their respective contributions to the common enterprise. Each donor's programmes and activities should then operate within the framework of that locally-owned strategy in ways that respect and encourage strong local commitment, participation, capacity development and ownership. (OECD/DAC 1996: 14)

Der Dialog als Instrument wird hier nicht nur im Kontext der Partnerschaftsrhetorik genannt, sondern als Mittel zur Erreichung von *lokaler Ownership* über Entwicklungsstrategien postuliert. *Ownership* reiht sich in eine Äquivalenzkette von Verantwortung, Partizipation und Kapazitätenentwicklung.

Unter dem Kapitel „New Strategies for the Challenges Ahead“ wird auch die Thematik der EZA-Wirksamkeit debattiert. Die Vorschläge im Abschnitt „Making Aid Work Better“ gleichen jenen der Pariser Erklärung und ihren Nachfolgerdokumenten (wie in Abschnitt 5.5 noch verdeutlicht wird). Eine zentrale Lernerfahrung sei die Einsicht, dass geberorientiertes Entwicklungshandeln kaum fruchtet und dass eine effektive EZA die Entwicklungsländer und ihre Bevölkerung in den Mittelpunkt stellen müsste, so die

GEber (ebd.: 15). Folgende Aspekte für die Erhöhung der EZA-Wirksamkeit werden genannt (ebd.):

- Support for locally-owned strategies
- Commitment of adequate resources
- Enhanced co-ordination on international fora and on the ground
- Monitoring and evaluation
- Expanding the base for co-operation

Der erste Aspekt „Support for locally-owned strategies“ wird hier auszugsweise zitiert, um ihn eingehender analysieren zu können.

One of the most frequent weaknesses of past aid efforts was excessive proliferation of aid projects. (...) While each donor's strategy seeks to respond to national priorities, the number and diversity of donor strategies raise questions about the burden they create for local institutions and the degree to which they foster or impair local ownership and participation. (OECD/DAC 1996: 15)

DAC Members, working with multilateral agencies and other donors, will help developing country partners to strengthen their own development strategies, and will encourage co-ordinated support from the donor community. One way to reinforce locally-owned strategies may be for donors increasingly to finance those aspects of the strategy calling for public expenditure through the budget of the developing country. This approach is being tested in a number of pilot efforts with a view to assuring both effectiveness and accountability by the developing country. (OECD/DAC 1996: 15)

Die Proliferation von Gebern und Projekten in einem Empfängerland wird demnach als hinderlich für die Entwicklung *lokaler Ownership* erkannt. Die DAC-Geber verorten ihre Rolle in der Unterstützung der nationalen Entwicklungsstrategien der Empfängerländer und verpflichten sich zur besseren Koordination untereinander. Zudem wird Budgethilfe als Modalität erwähnt, die *lokale Ownership* stärken könne.

Zusammenfassend halte ich fest, dass *Ownership* im Dokument „Shaping the 21st Century“ eine zentrale Stellung einnimmt. Parallelen zum *Ownership*-Diskurs der Bretton Woods Institutionen sind in der Partnerschaftsrhetorik, der zentralen Stellung von Entwicklungsstrategien, dem Dialog als Instrument zur Stärkung von *Ownership* und der Betonung der Verantwortung, die EmpfängerakteurInnen übernehmen sollen, erkennbar. Die DAC-Geber konzentrieren sich jedoch auf *lokale* und weniger auf *nationale Ownership*. Besson (2009: 34) erklärt, dass die Behandlung von „local, country ownership“ im Dokument den Grundstein für *Ownership* als Leitprinzip der Aid Effectiveness Agenda (AEA) legte und in den Jahren darauf die Empfängerländer in die Agenda eingebunden wurden. Bevor allerdings näher auf die AEA eingegangen wird, beleuchte ich den Entstehungskontext der MDGs, die als Rahmen des heutigen Entwicklungsparadigmas bezeichnet werden können.

5.4.2 Die Millenniumsentwicklungsziele

Die Millenniumsentwicklungsziele sind kein Ergebnis aus der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen im Jahr 2000. Sie können eher als finale Version von Zielvereinbarungen gesehen werden, die in der vierten VN-Entwicklungsdekade der 1990er-Jahre international vorbereitet wurden (Hulme 2009: 9ff). Während international immer neue Erklärungen entstanden, sahen sich die Entwicklungsagenturen mit Kürzungen der ODA-Mittel konfrontiert (ebd.: 12). Vor allem aufgrund des beendeten Kalten Krieges, wodurch der prominenteste Zweck der EZA – die Verbreitung des neoliberalen Weltsystems – wegfiel, befanden sich die Finanzen für EZA im Abstieg (ebd.). Vor diesem Hintergrund etablierte sich das DAC zum zentralen Forum für die Aufwertung des EZA-Images, die Bekämpfung der sog. „aid fatigue“ und die Umkehrung des Abwärtstrends der ODA-Leistungen der im DAC versammelten Geberstaaten (ebd.: 13). Hulme (ebd.: 13f) beschreibt die Ereignisse im DAC und in der OECD als politisch aufgeschaukelte Debatte, die schlussendlich in etwas Großem münden sollte – nicht zuletzt, um die Stellung des DAC zu stärken und seine Rolle in der internationalen Entwicklungsagenda zu bekräftigen. Aufgrund des fehlenden Umsetzungsplans hatte das Dokument trotz anfänglicher Euphorie keine durchschlagende Wirkung und wurde daher nicht umgesetzt (ebd.: 17ff). Weshalb es auf dem Millenniumgipfel der Vereinten Nationen doch zur Entscheidung für globale Entwicklungsziele kam, ist Hulme (ebd.: 24ff) zufolge zu einem großen Teil auf die Lobbyarbeit in Großbritannien zurückzuführen. Nach dem VN-Gipfel zur Jahrtausendwende arbeiteten StatistikerInnen und technische Fachkräfte in den Vereinten Nationen und dem DAC an der Operationalisierung der in der Millenniumserklärung festgesetzten Ziele (ebd.). In Hulmes detaillierter Analyse zum Entstehungsprozess der MDGs wird klar ersichtlich, dass sie schlussendlich ein politisches Produkt der im DAC versammelten Geberstaaten und der Verhandlungen zwischen den Vereinten Nationen, der OECD, der Weltbank und dem IWF waren. Jene Staaten, an die sich die MDGs richten, waren augenscheinlich keine maßgeblichen Akteure im Prozess. William Easterly (2002: 24) sieht in den Millenniumsentwicklungszielen einen Widerspruch zu *nationaler Ownership*: „(...) the contradiction between ‘country ownership’ and the requirement that countries meet arbitrary Millennium Development Goals goes unremarked“. Globale Ziele widersprechen sich laut Easterlys Argumentation per se mit *nationaler Ownership*, da sie für die einzelnen Staaten eben nur willkürliche Zielsetzungen sind und nicht den spezifischen Länderprioritäten entsprechen.

Gemeinsam mit Hulmes Betrachtung, in der die MDGs als Produkt der multilateralen Entwicklungsorganisationen erscheinen, folgere ich, dass die globalisierte Entwicklungspolitik heute immer dem Prinzip *nationaler Ownership* widerspricht, sofern nicht alle Rahmenbedingungen im Land neu verhandelt werden.

Die Millenniumserklärung (2000) ist als eine Art Fahrplan für die Millenniumsentwicklungsziele zu verstehen (Sumner/ Tribe 2008: 23 f). In der Erklärung sind sechs fundamentale Werte festgeschrieben, die in den Zielen verankert sind: Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Toleranz, Respekt vor der Natur und geteilte Verantwortung (ebd.). Weder in der Millenniumserklärung (2000) noch in der Ausformulierung der Ziele (2001) ist die Rhetorik von *Ownership*, so wie sie im DAC-Dokument „Shaping the 21st Century“ ausgeführt ist, zu finden. Nur der verwandte Partizipationsdiskurs wird im Kontext der Förderung der Menschenrechte in der Millenniumserklärung (§§ 6 & 25, Millennium Declaration 2000) genannt.

Die politischen Wurzeln der MDGs wurden nun eingehend beleuchtet. Den empirischen Hintergrund für die Etablierung globaler Ziele bildeten Studien, die gezeigt haben, dass von Partnern und Gebern gemeinsam formulierte Entwicklungsziele Effizienzsteigerungen erwirken können, so Brett (2010: 67) in seinem Artikel zu EZA-Abhängigkeit, Konditionalität und armutsfokussierter Entwicklung. Allerdings funktioniert dies dem Autor zufolge nur in starken Staaten mit guter Regierungsführung. Demokratieförderung wurde im etablierten Entwicklungsdiskurs als Heilmittel gegen schlechte Regierungsführung und Katalysator für Armutsbekämpfung gesehen (ebd.: 66). Zudem sei das Demokratisierungsvorhaben als Teil der liberalpolitischen Revolution des *Westens*, die im 18. Jahrhundert begann, zu verstehen, so Brett (ebd.).

5.4.3 Die Monterrey-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung

Nachdem erkannt wurde, dass die Millenniumsentwicklungsziele beträchtliche Finanzierungssummen erfordern, beriefen die Vereinten Nationen 2002 eine internationale Konferenz über Entwicklungsfinanzierung ein (Stockmann et al. 2010: 383ff). Mit dem Ende der 1990er-Jahre war das Volumen der EZA-Leistungen der *westlichen* Geberstaaten auf einem Tiefstand (Chandy 2011: 9). In Monterrey wurde daher die Deckung der benötigten Mittel zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele verhandelt (ebd.). Die Konferenz fand nur sechs Monate

nach den Terroranschlägen auf die World Trade Center Gebäude vom 11. September 2001 statt (Nunnenkamp & Thiele 2013: 75). Eine stärkere internationale Kooperation und mehr Geldmittel für Entwicklungszusammenarbeit waren zum Zeitpunkt der Konferenz daher ausdrücklich von den Gebern gewünscht (ebd.).

Das Ergebnis der Tagung ist im Monterrey Consensus festgehalten, der von den Staats- und Regierungsoberhäuptern aus 182 Ländern und Regionen verabschiedet wurde (VN 2002: 1f; 19ff). Zudem war eine Vielzahl an multilateralen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen vertreten (ebd.: 21f). Der Monterrey Consensus beinhaltet auffallend prägnante Passagen zu *Ownership*. Anders als der Comprehensive Development Framework der Weltbank und „Shaping the 21st Century“ der DAC-Geber wurde dieses Dokument von Geber- und Empfängerstaaten unter der Präsenz der Bretton Woods Institutionen und anderen multilateralen EntwicklungsakteurInnen verabschiedet. Jene Passagen, die das Schlagwort *Ownership* enthalten und jene, die über den Diskurs Auskunft geben, werden im Folgenden näher untersucht.

Der Monterrey Consensus ist in drei Kapitel eingeteilt. Nach einer einleitenden Stellungnahme zu den Herausforderungen in der Entwicklungsfinanzierung und der globalen Antwort darauf, folgt das zentrale Kapitel mit den Leitaktivitäten für die künftige Finanzierung von Entwicklung. Den Abschluss bilden eine Bekundung des Engagements sowie ein Fahrplan zur Umsetzung des Dokuments. Im einleitenden Kapitel des Consensus wird die Eigenverantwortung der Länder für ihre Entwicklung betont, wobei die Rolle von nationalen Politiken und Entwicklungsstrategien hervorgehoben wird: „Each country has primary responsibility for its own economic and social development, and the role of national policies and development strategies cannot be overemphasized.“ (§ 6, Monterrey Consensus 2002). Im selben Paragraphen bekunden die Staats- und Regierungsoberhäupter ihre Zustimmung und Unterstützung für regionale Entwicklungsnetzwerke und streichen die „New Partnership for Africa’s Development“ (NEPAD) hervor: „We encourage and support development frameworks initiated at the regional level, such as the New Partnership for Africa’s Development and similar efforts in other regions“ (ebd.). Cramer et al. (2006: 432) bewerten die offenkundige Unterstützung der NEPAD vonseiten der bi- und multilateralen Geber als Zeichen des Bemühens um die Förderung von *Ownership* der afrikanischen Staaten. Die Wichtigkeit regionaler AkteurInnen für Entwicklung, ihre Finanzierung und ihre Effektivität, wird im Dokument mehrmals betont.

Unter dem Punkt „Increasing international financial and technical cooperation for development“ wird Folgendes festgehalten:

Effective partnerships among donors and recipients are based on the recognition of national leadership and ownership of development plans and, within that framework, sound policies and good governance at all levels are necessary to ensure ODA effectiveness. A major priority is to build those development partnerships, particularly in support of the neediest, and to maximize the poverty reduction impact of ODA. The goals, targets and commitments of the Millennium Declaration and other internationally agreed development targets can help countries to set short- and medium-term national priorities as the foundation for building partnerships for external support. In that context, we underline the importance of the United Nations funds, programmes and specialized agencies, and we will strongly support them. (§ 40, Monterrey Consensus 2002)

Im Kontext einer starken Partnerschaftsrhetorik wird die nationale Führerschaft und *Ownership* von Entwicklungsplänen der Empfänger explizit zur Grundlage effektiver Partnerschaften erklärt. Gleichzeitig werden die kritischen Erfolgsfaktoren für die Effektivität der offiziellen EZA in soliden Politiken und guter Regierungsführung verortet. Im Einklang mit der Millenniumserklärung und den MDGs legt der Monterrey Consensus seinen entwicklungspolitischen Fokus auf Armutsbekämpfung und bewertet das Paradigma von Entwicklungszielen als förderlich für die Planung und Verwaltung von Entwicklung und für Entwicklungspartnerschaften. In § 43 im selben Kapitel beschäftigen sich die Beteiligten der Monterrey-Konferenz eingehender mit Fragen der EZA-Effektivität. Im Folgenden zitiere ich Auszüge daraus, damit sie näher analysiert werden können.

§ 43. Recipient and donor countries, as well as international institutions, should strive to make ODA more effective. In particular, there is a need for the multilateral and bilateral financial and development institutions to intensify efforts to:

- Harmonize their operational procedures at the highest standard so as to reduce transaction costs and make ODA disbursement and delivery more flexible, taking into account national development needs and objectives under the ownership of the recipient country; (...)
- Support and enhance recent efforts and initiatives, such as untying aid (...). Further efforts should be made to address burdensome restrictions; (...)
- Use development frameworks that are owned and driven by developing countries and that embody poverty reduction strategies, including poverty reduction strategy papers, as vehicles for aid delivery, upon request;
- Enhance recipient countries' input into and ownership of the design, including procurement, of technical assistance programmes; and increase the effective use of local technical assistance resources (...).

Harmonisierung unter den GeberakteurInnen wird als erster effektivitätssteigernder Faktor genannt. Sie soll auf die *Ownership* des Empfängerlandes ausgerichtet sein. Außerdem sollen GeberakteurInnen ihre finanziellen Leistungen nicht an Lieferauflagen binden, da dies als belastende Einschränkung für das Empfängerland gilt. Die Art der EZA-Modalität wird noch genauer behandelt, wobei besonders auf die erforderliche

Berechenbarkeit der ODA-Mittel für eine effektive Entwicklungsplanung hingewiesen wird. Geber sollen ferner Entwicklungsrahmenpläne wie die PRSPs, die unter der *Ownership* von den Empfängern erstellt und umgesetzt werden, unterstützen, falls dies gewünscht werde. Auch die technische Zusammenarbeit soll verstärkt in der *Ownership* der Empfänger liegen. In § 45 wird die Stärkung regionaler Entwicklungsbanken und subregionaler Finanzinstitutionen als Maßnahme zur Steigerung von *Ownership* und Effizienz von Entwicklungsmaßnahmen generell postuliert: „Strengthened regional development banks and subregional financial institutions add flexible financial support to national and regional development efforts, enhancing ownership and overall efficiency.“

Eine erhöhte *Länder-Ownership* soll auch zur Effektivitätssteigerung von Entwicklungskrediten führen:

We will also continue to enhance their [Anm.: Entwicklungsbanken] overall lending effectiveness through increased country ownership, operations that raise productivity and yield measurable results in reducing poverty, and closer coordination with donors and the private sector (§ 46, Monterrey Consensus 2002).

Ownership im Monterrey Consensus ist beides: Ein Wert, der die Grundlage einer echten Partnerschaft zwischen Gebern und Empfängern bildet und ein Instrument, das die Effektivität von Entwicklungsmaßnahmen steigert. Die Selbstbestimmung der Empfänger wird trotz Betonung der Notwendigkeit ihrer Führungsrolle im Entwicklungsprozess durch vordeterminierte Rahmen eingeschränkt. So sind gute Regierungsführung, nationale Entwicklungspläne und internationale Zielvereinbarungen als größte Erfolgsfaktoren für Entwicklung im Dokument festgeschrieben. Interessant im Monterrey Consensus ist die Betonung effektiver EZA-Modalitäten. Auf Empfänger ausgerichtete EZA-Leistungen könnten, wie ich in der eingehenden Analyse zur Bedeutung von *Ownership* erläutert habe, die *Ownership* im Sinne der Kontrolle eines Empfängers stärken (siehe Abschnitt 2.3.2). Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, ob die Modalitätenfrage behandelt wird um *Ownership* zu fördern oder um die Effektivität zu steigern. Wie sich gezeigt hat, behandelt das Abschlussdokument der Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung nicht nur die Quantität und Quellen der Finanzierung, sondern auch die Wirksamkeit ihrer Umsetzung. Im Folgenden gehe ich auf die Aid Effectiveness Agenda und ihre Hauptdokumente ein, die sich unter anderem auf den Monterrey Consensus stützen.

5.5 Die Aid Effectiveness Agenda

Aid Effectiveness, die Wirksamkeit von Entwicklungshilfegeldern, ist kein Stichwort des vergangenen Jahrzehnts. Schon in den 1960er-Jahren beschäftigten sich EntwicklungsakteurInnen mit der Effektivität der Hilfe. So tat es beispielsweise der britische Entwicklungs-Think Tank *Overseas Development Institute* (ODI), der 1966 eine Konferenz zu *effektiver Hilfe* mit bi- und multilateralen Geberagenturen einberief (Glennie 2011). Der Begriff *Effektiv* bezog sich im ODI auf eine wirksame Armutsbekämpfung (ebd.). Für die Geberagenturen war *Effektivität* in der frühen Diskussion eine Frage der Investitionsgewinne und der wirksamen Einsetzung der Gelder als Hebel für Politikreformen in den Empfängerländern (ebd.). Die als *Aid Effectiveness Agenda* bekannte internationale entwicklungspolitische Debatte entstand in den 1990er-Jahren aufgrund einer Legitimationskrise der Entwicklungszusammenarbeit (Ashoff 2009: 17; Maurer 2009: 7ff; siehe auch Abschnitt 5.2). Der Rechtfertigungsbedarf der Entwicklungspolitik gründete sich auf i) die geringen Entwicklungsfortschritte, ii) Probleme in der Darstellung der Wirkung von EZA, iii) die zunehmende Komplexität der Entwicklungslandschaft durch Geberproliferation, iv) einem Verschwendungs- und Korruptionsvorwurf und iv) einem Erfolgszwang dem Geber aufgrund der genannten Aspekte ausgesetzt waren (Ashoff 2009: 17; Dembowski 2012; Owa 2011: 998).

Unter der *Aid Effectiveness Agenda* im engeren Sinn kann jene Agenda um die Pariser Erklärung zur Wirksamkeit von EZA von 2005 verstanden werden, die vom OECD/DAC initiiert wurde. Sie gründet insbesondere auf dem DAC-Dokument „Shaping the 21st Century“ von 1996, dem Monterrey Consensus von 2002, der Rom-Erklärung zur Harmonisierung von 2003 und dem „Joint Marrakech Memorandum on Managing for Development Results“ aus dem Jahr 2004 (Stern et al. 2008: vff). In der Evaluierung der Paris-Erklärung aus dem Jahr 2008 wurde Aid Effectiveness wie folgt definiert: „Arrangement for the planning, management and deployment of aid that is efficient, reduces transaction costs and is targeted towards development outcomes including poverty reduction“ (ebd.: vii). Die Evaluierung bewertet die Konferenzen in Monterrey, Rom und Marrakesch als hochgradig politische Veranstaltungen, die sowohl von Differenzen unter den Gebern als auch von starken Forderungen der EmpfängerakteurInnen nach höherer Rechenschaftspflicht der Geber geprägt waren (ebd.: vi).

Die Erklärung von Rom zur Harmonisierung

Die Rom-Deklaration wurde 2002 von Geber- und Empfängerländern sowie multilateralen EntwicklungsakteurInnen verabschiedet. Eingehend erklären die VertreterInnen von 28 Empfängerländern und über 40 bi- und multilateralen Entwicklungsinstitutionen ihre Verpflichtung zur Armutsbekämpfung und zur Förderung nachhaltiger Entwicklung im Sinne der MDGs (Rom-Deklaration 2002: 1). Ihr Fokus liegt in der Harmonisierung der operativen Politiken, Verfahren und Praktiken unter den Geberagenturen und mit den Systemen der Empfängerländer (ebd.). Die Maßnahmen sollen zur Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele beitragen (ebd.). Die VertreterInnen einigen sich darauf, dass die Geberagenturen ihre Aktivitäten künftig an den Prioritäten der Empfänger ausrichten, womit die Transaktionskosten gesenkt werden können (ebd.: 2). Mit den vereinbarten Maßnahmen sollen die Führungsrolle der Empfängerregierungen und ihre Kapazitäten zur Koordination der EZA gestärkt werden (ebd.; siehe auch Besson 2009: 35). Die Reformen werden durch länderbasierte Ansätze unter *nationaler Ownership* der Empfängerregierung umgesetzt. Erfolgsfaktoren für diese länderbasierten Ansätze sind der Rom-Deklaration (2002: 1) zufolge Kapazitätenentwicklung, die Anerkennung unterschiedlicher EZA-Modalitäten und die Förderung der Zivilgesellschaft und des Privatsektors. Besson (2009: 35) konstatiert, dass die Erklärung von Rom vor allem die Rollen von Regierungen und Armutsreduktionsstrategien hervorstreicht. *Länder-Ownership*, so der Autor, sei auf Regierungen beschränkt.

Das Joint Marrakech Memorandum on Managing for Development Results

Das Memorandum ist das Ergebnis des zweiten „Round Table“-Gesprächs 2004 zu Ergebnisorientierung im Entwicklungsmanagement unter VertreterInnen der Afrikanischen, Asiatischen und Interamerikanischen Entwicklungsbanken, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und der Weltbank sowie dem Vorsitzenden des Entwicklungsausschusses der OECD (African Development Bank 2004). Die VertreterInnen konstatieren, dass der Monterrey Consensus (2002) eine neue Partnerschaft eingeleitet habe (ebd.). Von den „Entwicklungs- und Schwellenländern“ wird ein stärkeres Engagement („commitment“) gegenüber Politiken und Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und zur Förderung des Wirtschaftswachstums gefordert. Die „entwickelten Länder“ auf der anderen Seite sollen ihre ODA-Mittel und

deren Effektivität erhöhen wie auch politische Kohärenz insbesondere in Handelsfragen sicherstellen. Im Memorandum wird zudem Folgendes festgehalten: „Within this global partnership, countries must take the lead in managing their development and transition processes“ (ebd.). Entwicklungsagenturen sollen daher ihre Programme an die Entwicklungsergebnisse anpassen, die ein Empfängerland anstrebt und es in der Überwachung des Fortschritts unterstützen. Ergebnisorientiertes Management fordere darüber hinaus die Führungsrolle der Entwicklungsländer in der Ergebnisberichterstattung und die Harmonisierung und Anpassung der Geber (ebd.).

5.5.1 Die Pariser Erklärung

Die Pariser Erklärung folgt den untersuchten Konferenzen und Erklärungen und konsolidiert die Themen zur EZA-Wirksamkeit einer Dekade zu einer gemeinsamen Aid Effectiveness Agenda (§ 2, Paris Declaration 2005; Besson 2009: 35). Sie wurde zwar von über hundert Geber- und Empfängerregierungen sowie multilateralen Entwicklungsagenturen und zivilgesellschaftlichen Organisationen verabschiedet oder anerkannt, dennoch bildet sie einen Konsens, der vorwiegend unter den multilateralen EZA-Agenturen ausverhandelt und von den UnterzeichnerInnen unterschiedlich stark unterstützt wurde, so die Wertung der unabhängigen PD-Evaluierung (Stern et al. 2008: 12).

Die Paris-Erklärung soll das Management und die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit reformieren, so ihr selbstdefinierter Zweck (§ 1, Paris Declaration 2005). Fünf Partnerschaftsprinzipien für die Steigerung der Effektivität von EZA-Maßnahmen gliedern das Dokument. Wie schon an mehreren Stellen meiner Arbeit ersichtlich wurde, sind die Prinzipien eng miteinander verwoben. *Ownership* kann jedoch als oberstes Prinzip der Paris-Deklaration gewertet werden. Abbildung 3 veranschaulicht die fünf Prinzipien der Pariser Erklärung in einer Pyramide, welche die zentrale Stellung des *Ownership*-Prinzips deutlich macht.

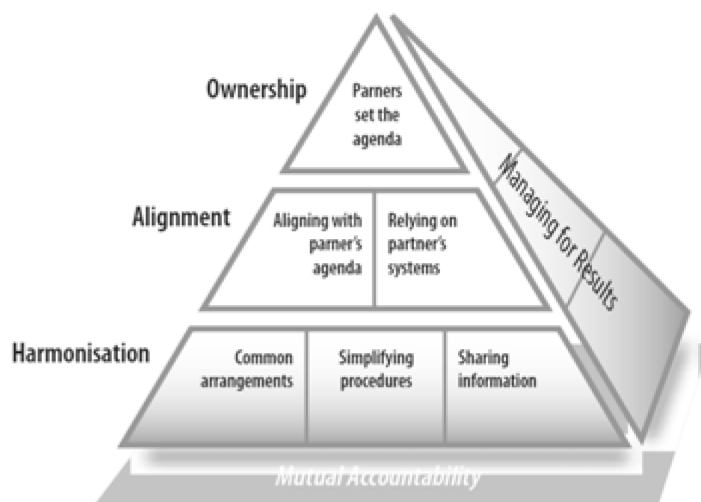


Abbildung 3: Die Pariser Prinzipien⁴³ (Stern et al. 2008: 2)

Der Pariser Erklärung liegen die Millenniumsentwicklungsziele als rahmengebende Vereinbarung zugrunde (§ 1). Entwicklungszusammenarbeit soll zur Reduktion von Armut und Ungleichheit, Wirtschaftswachstum und Kapazitätenaufbau beitragen (§ 2). Geber sollen Empfängerländer in der Stärkung ihrer Regierungsführung und der Verbesserung ihrer Entwicklungsergebnisse unterstützen (§ 1).

In der Pariser Erklärung ist *Ownership* wie folgt definiert: „Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions.“ Den Empfängerländern, die im Dokument gemäß der Partnerschaftsrhetorik als „partner countries“⁴⁴ bezeichnet werden, wird die Führungsrolle über ihre Entwicklungspolitiken und -strategien zugesprochen. Außerdem sollen sie die Führung in der Koordinierung der EZA übernehmen. Welche Akteurinnen und Akteure sich hinter den Begriffen *Partnerländer* und *Geber* verbergen, wird in der Pariser Erklärung aber nicht deutlich.

Die fünf Pariser Prinzipien beinhalten jeweils Verpflichtungen, die sich an die Geber, die Empfänger oder beide richten. Unzureichende Koordination und schlechtes Management von Entwicklungsmaßnahmen werden als Probleme für die Effektivität der EZA

⁴³ Die fünf Pariser Prinzipien sind in der PD wie folgt zusammengefasst: Ownership: „Partner countries exercise effective leadership over their development policies and strategies and coordinate development actions.“ Alignment: „Donors base their overall support on partner countries’ national development strategies, institutions and procedures.“ Harmonisation: „Donors’ actions are more harmonised, transparent and collectively effective.“ Managing for results: „Managing resources and improving decision-making for results.“ Mutual accountability: „Donors and partners are accountable for development results“ (Paris Declaration 2005).

⁴⁴ In der Paris-Erklärung (2005) werden jedoch sowohl die Bezeichnung „partner countries“ als auch der Begriff „developing countries“ benutzt.

identifiziert. Die Lösung der Pariser Erklärung liegt darin, den Empfängerländern die Führung in der Koordination von EZA („at all levels“) im Dialog mit den Gebern zu übergeben und die Teilhabe der Zivilgesellschaft und des Privatsektors zu unterstützen. Unter dem *Ownership*-Prinzip verpflichten sich Partnerländer zu folgenden Punkten (§ 14):

- Exercise leadership in developing and implementing their national development strategies through broad consultative processes.
- Translate these national development strategies into prioritised results-oriented operational programmes as expressed in medium-term expenditure frameworks and annual budgets (Indicator 1).
- Take the lead in co-ordinating aid at all levels in conjunction with other development resources in dialogue with donors and encouraging the participation of civil society and the private sector.

Die Geber verpflichten sich, die Führungsrolle der Partner zu respektieren und bei der Stärkung der dazu benötigten Kapazitäten zu unterstützen (§ 15). Es gibt keine weitere Geberverpflichtung, die sich direkt auf *Ownership* bezieht. Stattdessen wird das Hauptelement, an dem *Ownership* aufgehängt ist – die nationalen Entwicklungsstrategien – sowie die Institutionen und Verfahren der Partnerländer im zweiten Pariser Prinzip der Partnerausrichtung („alignment“) aufgegriffen. So heißt es in der Paris-Erklärung in § 16, dass Geber ihre gesamte EZA und ihre Konditionen an den Länderstrategien ausrichten sollen.

Das Prinzip der Partnerausrichtung beinhaltet zudem eine Verpflichtung der Geber, nationale Systeme der Partner zu nutzen und zu stärken. Allerdings ist diese Verpflichtung einerseits mit dem Zusatz „where these provide assurance that aid will be used for agreed purposes“ (§ 17), andererseits mit einer nicht messbaren Auflage die Systeme „to the maximum extent possible“ (§ 21) zu nutzen, versehen. Die Nutzung der nationalen Systeme soll die Wirksamkeit der EZA erhöhen, indem sie die Kapazitäten des Empfängerlandes stärkt und die Rechenschaftslegung der Empfängerregierung ihrer Bevölkerung und dem Parlament gegenüber ermöglicht (§ 17). Die Partnerländer auf der anderen Seite verpflichten sich, ihre nationalen Systeme (wenn nötig) zu reformieren, um die EZA verwalten und ihrer Rechenschaftspflicht nachkommen zu können (§ 20). Außerdem sieht das Prinzip der Partnerausrichtung vor, dass Empfängerländer ihre eigenen Entwicklungskapazitäten mit der Unterstützung der Geber stärken (§ 22). Im Besonderen verpflichten sich Partner zur Stärkung der Kapazitäten für das öffentliche Finanzmanagement- und Beschaffungssystem (§§ 25; 28 & 29). Die Geber sind zur besseren Voraussagbarkeit ihrer EZA-Leistungen (§ 26) sowie zur zunehmenden Nutzung

der nationalen Systeme angehalten, sofern das Partnerland Standards und Verfahren verfolgt, die gemeinsam beschlossen wurden (§ 30). Die Geber verpflichten sich zudem zu einer kontinuierlichen Lieferaufbindung⁴⁵ ihrer Gelder (§ 31). Geber entgehen Yash Tandon zufolge ihrer Verpflichtung, Partnerstrukturen zu nutzen oft mit der Begründung, die Risiken der ineffizienten Geldmittelverwendung seien zu hoch.⁴⁶

Weitere Hauptthemen in der Paris-Deklaration (PD) sind die Prinzipien Harmonisierung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht sowie das Thema der fragilen Staatlichkeit im Kontext der EZA-Effektivität. Dem Prinzip der Harmonisierung liegt die Feststellung der PD zugrunde, dass fragmentierte EZA die Wirksamkeit schwächt (§ 33). Daher sollen sich vor allem die Geber untereinander koordinieren. Fragile Staaten werden in der PD gesondert als Partnerländer mit besonderen Umständen betrachtet. In der Erklärung werden die schwache *Ownership* und die niedrigen Kapazitäten solcher Länder hervorgehoben und die Verpflichtungen dahingehend ausgelegt, dass Partnerausrichtung, sofern dies möglich ist, von den Gebern verfolgt werden solle (§ 39). Auch das Prinzip des ergebnisorientierten Managements beinhaltet den Fokus auf die nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer sowie die Anpassung der Geber an ihre Partner (§§ 44 & 45). Das fünfte Pariser Prinzip, die gegenseitige Rechenschaftspflicht, verpflichtet die Partnerländer dazu die Rolle der Parlamente in den nationalen Entwicklungsstrategien und dem Finanzhaushalt zu stärken (§ 48). Außerdem sind die Partnerländer dazu angehalten eine breitere Einbindung der EntwicklungspartnerInnen in die Erstellung, Implementierung und Überwachung der Entwicklungsstrategien zu gewährleisten (§ 48). Geber verpflichten sich zur Offenlegung von Informationen über ihre EZA-Leistungen (§ 49).

Allen Prinzipien der Paris-Erklärung ist also die Konzentration auf nationale Entwicklungsstrategien gemein. Somit steht oder fällt *nationale Ownership* mit der Kontrolle des Empfängerlandes über diese Strategien. Das ist auch am einzigen

⁴⁵ Liefergebundene EZA-Leistungen sind laut DAC-Definition „official grants or loans where procurement of the goods or services involved is limited to the donor country or to a group of countries which does not include substantially all aid recipient countries” (OECD/DAC 2013a). Lieferaufgebundene EZA ist folglich „official development assistance for which the associated goods and services may be fully and freely procured in substantially all countries” (ebd.).

⁴⁶ Beispielsweise wird dieses Argument der Geber im Fall der Finanzmanagement- und Beschaffungssysteme immer wieder vorgebracht. Die Operationalisierung der Pariser Erklärung verlangt unter dem Prinzip der Partnerausrichtung, dass diese Strukturen von den Gebern genutzt werden, sobald sie eine bestimmte (von der Weltbank gemessene) Qualität erreicht haben. Oft brechen die Geber ihre Verpflichtungen mit dem Hinweis, dass ein zu hohes Investitionsrisiko bestünde (OECD Progress Report 2011: 48ff).

Fortschrittsindikator, der für die Messung von *Ownership* entwickelt wurde, deutlich erkennbar:

Partners have operational development strategies – Number of countries with national development strategies (including PRSs) that have clear strategic priorities linked to a medium-term expenditure framework and reflected in annual budgets (Indikator 1, PD 2005).

Im Monitoring der Paris-Erklärung, das den Ausgangspunkt von 2005 und die Fortschritte in 2007 und in 2010 festhielt, wird dieser Indikator anhand eines Fragenkatalogs getrennt bei Empfängerregierungen und Geberagenturen abgefragt. Die Anleitung für die Erhebung („Survey Guidance“, OECD/DAC 2011b: 11) spezifiziert den Indikator 1 zu *Ownership* aus der PD und macht ihn an drei Kriterien fest: i) Ein Empfängerland soll einen guten, einheitlich strategischen Rahmen für Entwicklung haben, ii) darin Prioritäten setzen und iii) diesen Rahmen mit der Planung des Staatshaushalts verbinden. Es wird betont, dass diese Aspekte unerlässlich sind, um ausländische wie inländische Ressourcen für Entwicklung zu nutzen (ebd.). Für das PD-Monitoring müssen Empfängerregierungen dreizehn struktur- und verfahrenstechnische Fragen⁴⁷ beantworten, die Details zur Entwicklungsstrategie und ihrer nationalen und internationalen Verknüpfung und Umsetzung bis hin zur Kostenplanung abfragen. Die Antworten der Empfängerregierungen werden von der Weltbank ausgewertet, die folglich eine Gesamtwertung für den Indikator „operative Entwicklungsstrategie“ vergibt (ebd.).

Die Verkürzung auf den technischen Aspekt wird sofort deutlich. Es wird weder gefragt, unter welchen Bedingungen die Entwicklungsstrategien entstanden sind, noch ob sie eine breite Legitimation in der Bevölkerung genießen. Die Kurzsichtigkeit des Indikators wurde allerdings schon in der Konferenz von Accra (2008) erkannt. In der dritten Monitoring-Runde der Pariser Indikatoren gab es daher ein separates, freiwilliges *Ownership*-Modul (siehe Abschnitt 5.6.2), das von Empfängerregierungen ausgefüllt werden konnte. Künftig sollten neue Wege für die Stärkung und Messung gefunden

⁴⁷ Folgende Fragen werden an die Empfängerregierungen gestellt: Q1) Gibt es eine nationale Entwicklungsstrategie bzw. ein PRSP? Q2) Gibt es Fortschrittsberichte dazu? Q3) Auflistung anderer, vorangegangener Entwicklungsstrategien der letzten zehn Jahre; Q4) Gibt es einen mittelfristigen Haushalts- und Ausgabenrahmen? Q5) Gibt es eine Langzeitvision für die Entwicklungsstrategie? Q6) Wie sind die subnationalen und sektoralen Strategien mit der nationalen Entwicklungsstrategie verknüpft? Q7) Nutzen politische EntscheidungsträgerInnen und Ministerien die Strategie auf nationaler, subnationaler und sektoraler Ebene? Q8) Hat die Strategie priorisierte Ziele? Q9) Sind die Ziele mit den MDGs und mit Querschnittsthemen wie Gender, Umwelt und Regierungsführung verknüpft? Q10) Gibt es eine Kostenrechnung für die Strategie? Q11) Wie ist die Strategie mit der Haushaltsplanung verknüpft? Q12) Werden Prioritäten der Sektorstrategien im mittelfristigen Haushaltsrahmen widerspiegelt und wie sind sie im letzten Jahresbudget reflektiert? Q13) Sind Haushaltsplanungs- und mittelfristige Haushaltsrahmenprozesse leistungsorientiert? (OECD/DAC 2011b: 11ff).

werden, um *nationale Ownership* über den Indikator einer von Gebern und Partnern gemeinsam akzeptierten Entwicklungsstrategie hinaus zu erzeugen (vgl. Booth 2011; Evans 2011; Whitfield 2009a: 46). Ob dies in der Globalen Partnerschaft von Busan (2011) erreicht wurde, untersuche ich im Abschnitt 5.6.3.

Wie bereits dargestellt wurde, wird das Prinzip der *Ownership* vonseiten der Geber vorwiegend durch die Ausrichtung der Geber an die Prioritäten und Systeme der Empfänger verfolgt. Das Prinzip der Partnerausrichtung wurde mit sieben Indikatoren operationalisiert: Indikator 2 misst die Qualität der nationalen Finanzverwaltungs- und Beschaffungssysteme. Indikator 3 untersucht die Partnerausrichtung der Geber an die nationalen Prioritäten, indem es die Geldflüsse an den Regierungssektor misst, die im Haushalt des Empfängers vermerkt sind. Der vierte Indikator bezieht sich auf die Höhe der koordinierten und partnerorientierten ODA-Mittel für Kapazitätenentwicklung. Unter den Indikatoren 5a und 5b wird die Höhe der Finanzflüsse eruiert, die über nationale Finanz- und Beschaffungssysteme der Empfängerländer abgewickelt werden, wobei ein weiterer Indikator (6) die sog. „parallelen Implementierungseinheiten“ der Geber zählt. Als parallele Implementierungseinheiten werden jene Geberstrukturen verstanden, die im Empfängerland aufgebaut werden, obwohl es dafür national Strukturen gäbe. Der siebte Indikator bezieht sich auf die Voraussagbarkeit und Indikator 8 auf die Lieferaufbindung der ODA-Mittel (Paris Declaration 2005). Die Summe dieser Indikatoren zur Partnerausrichtung soll, so die These der PD, zu erhöhter *Ownership* des Empfängers führen.

Zusammenfassend halte ich folgende diskursive Aspekte zu *Ownership* in der Paris-Erklärung fest: i) *Ownership* bezieht sich auf die Empfängerregierungen, die eine verwaltungstechnisch ausgelegte Führungsrolle im Entwicklungsprozess übernehmen sollen; ii) Nationale Entwicklungsstrategien sind in der PD der Schlüssel, um die *Ownership* eines Empfängers aufzubauen bzw. messen zu können – fast alle Indikatoren, die zur Stärkung der *nationalen Ownership* beitragen sollen, beziehen sich auf die nationalen Strategien; iii) Gemessen werden verfahrens- und strukturtechnische Details und nicht etwa politische Prozesse oder Machtverhältnisse zwischen Gebern und Empfängern; iv) Zwar sind die Geber dazu angehalten, ihre Leistungen über nationale Strukturen abzuwickeln, sie transparent zu machen und nicht an Lieferbindungen zu knüpfen, die Qualität der nationalen Strukturen ist allerdings an sehr enge Kriterien

geknüpft und wird zudem von der Weltbank bewertet. Nationale Strukturen, die schlechte Bewertungen bekommen, müssen nicht genutzt werden (siehe Zielwerte der Indikatoren 5a und 5b in der Paris-Erklärung 2005). Wie die Aid Effectiveness Agenda im Generellen und das *Ownership*-Prinzip im Besonderen im Nachgang der Paris-Erklärung international aufgenommen wurden, wird im Folgenden näher beleuchtet.

Bestandsaufnahme zur Pariser Erklärung

Im Jahr 2008 wurden die Ergebnisse einer unabhängigen Evaluierung der Paris-Erklärung veröffentlicht, in der das entwicklungspolitische Konzept der PD und ihre Wirksamkeit kritisch beleuchtet wurden. Stern et al. (2008: vi) fassen zusammen, dass viele Ansätze in der Paris-Erklärung aus vorangegangenen Fehlern in der Entwicklungspolitik resultierten. Allerdings waren die postulierten Lösungen nur selten evidenzbasiert (ebd.). Im Fall des Prinzips von *Länder-Ownership* der Empfänger über ihre Entwicklungsstrategien und Prioritäten hält das Evaluationsteam fest, dass es die Umkehrpolitik der geberinduzierten Konditionen auf EZA-Empfänger darstelle (ebd.). Die Prinzipien der Harmonisierung und Partnerausrichtung sollten die hohen Transaktionskosten für Empfänger durch unkoordinierte Geberaktivitäten lösen; gegenseitige Rechenschaftspflicht sollte sicherstellen, dass Geber und Empfänger mehr Verantwortung über die Erreichung von Entwicklungszielen übernehmen (ebd.).

In der Evaluierung werden folgende Beschränkungen des entwicklungspolitischen Ansatzes der Paris-Erklärung identifiziert: i) Der Konsens über die Verpflichtungen wurde primär von den multilateralen Entwicklungsagenturen getragen; ii) Die Erklärung befasst sich vorwiegend mit Verfahrensangelegenheiten, wobei die wissenschaftlichen Evidenzen für die Ansätze schwach sind; iii) Das Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, das den Entwicklungsdiskurs dominiert, wurde nicht gelöst; iv) Die Agenda ist apolitisch, obwohl sie sich inhaltlich auf „gute“ Politiken konzentriert; v) Das Ausmaß der Partizipation und die genaue Rolle von Stakeholdern (aus der Zivilgesellschaft und dem Privatsektor) als EntwicklungsakteurInnen ist nicht definiert (Stern et al. 2008: vii).

Neben der offiziellen PD-Evaluierung und dem PD-Monitoring gab es eine Vielzahl an Stellungnahmen und Positionspapieren zur Aid Effectiveness Agenda allgemein und der Paris-Erklärung im Besonderen. Yash Tandon beschäftigt sich beispielsweise kritisch mit den Auswirkungen der AEA auf Empfängerländer. Aid Effectiveness ist Tandon (2012:

16ff) zufolge ein asymmetrisches partnerschaftliches Gebilde und die Pariser Erklärung nur das Ergebnis einer Reaktion der OECD-Staaten auf die Legitimationskrise, in der sich die EZA aufgrund der Misserfolge in den vergangenen Jahrzehnten befand. Fehlende Erfolge seien der Grund für die Reformen in der Entwicklungsarchitektur hin zu einer auf Partnerschaft basierenden Gemeinschaft von verschiedenen EntwicklungsakteurInnen (ebd.). Tandon (2012: 17) hinterfragt kritisch, ob die Paris-Deklaration irgendetwas geändert habe. Seine Antwort darauf lautet: „It changed the language but not the substance“ (ebd.). Der Washington Consensus, so Tandon (ebd.), bleibe die vorherrschende Ideologie; nur seine Umsetzung wurde angepasst und mit Begriffen wie *Kohärenz* und *gegenseitige Rechenschaftslegung* bestückt. Das South Centre, in dem Tandon als Geschäftsführer tätig war, kommt in einer Analyse der PD zum Schluss, dass sie durch ihre detaillierte, technische und bürokratische Umsetzung politische Reformen erzwingen, die von den Ländern des Südens schon lange im Kontext der WTO abgelehnt wurden (ebd.).

Unsworth (2009: 884) ist der Ansicht, dass die politischen Analysen, die Geberagenturen seit einem Jahrzehnt nun vermehrt durchführen, nicht zum politischen Kern von EZA-Prozessen vordringen. Immer noch halten Geber an ihren eigenen Entwicklungsagenden – wie den MDGs – fest, anstatt Gründe für unzureichende Entwicklungsergebnisse in den der EZA zugrunde liegenden Strukturen zu sehen. Die Autorin begrüßt die Fortschritte im Entwicklungsdiskurs, die in den letzten Jahren durch die Aid Effectiveness Agenda erzielt wurden, bemängelt jedoch, dass nichts zu einer radikalen Neubewertung der Annahmen geführt hat, auf die sich die heutige EZA-Praxis stützt (ebd.: 885f).

In einer wissenschaftlichen Abhandlung zur AEA stellt Masumi Owa (2011: 995) fest, dass die Geber durch die Paris-Agenda nun an nationalen Sitzungen zur Haushaltsplanung der Empfängerstaaten teilnehmen. Eine Einflussnahme vonseiten der Geber auf die Allokationsentscheidungen der Partnerregierung sei somit sehr wahrscheinlich, so Owas Schlussfolgerung (ebd.). Diese spezifische Folge aus der Konstruktion der AEA ist nur ein Beispiel aus einer Reihe von ähnlichen Themen. Beispielsweise führt auch das Prinzip der Harmonisierung zu Nebeneffekten: Die Harmonisierung der Geber ist laut Hyden (2008: 260ff) am einfachsten über die Modalität der Budgethilfe zu erreichen. Die DAC-Geberstaaten verfolgen sehr unterschiedliche Harmonisierungsbestrebungen und haben interne Abstimmungsprobleme (ebd.). Wie im zweiten Kapitel zur Bedeutung von *Ownership* unter Abschnitt 2.3.2

schon erläutert, besteht für Empfängerstaaten die Gefahr Verhandlungsmacht einzubüßen, wenn sich Geberstaaten zu einem koordinierten Block formieren. Aus einer polit-ökonomischen Betrachtungsweise bedeutet dies einen Verlust an *Ownership*. Daher haben Abstimmungsprobleme zwischen Gebern nicht nur die negative Auswirkung erhöhter Transaktionskosten, sondern können für Empfängerregierungen einen Gewinn an *Ownership* bedeuten. Im Sinne des diskursiven, strukturellen Zugangs meiner Arbeit vertiefe ich diese praktischen Auswirkungen der PD nicht weiter, sondern widme mich eingehender den entwicklungspolitischen Dokumenten, um weitere Erkenntnisse über die Konstruktion des *Ownership*-Diskurses zu gewinnen.

Im selben Jahr wie das zweite hochrangige Forum zur EZA-Effektivität in Paris, fand ein Gipfeltreffen der Staats- und RegierungsvertreterInnen der Gruppe der acht global bedeutenden Industriestaaten (G8) in Gleneagles (Schottland) statt. Chandy (2011: 9) zufolge trug das Treffen der G8 maßgeblich an der Definition des aktuellen Entwicklungsdiskurses bei. Das zweigeteilte Abschlussdokument – Teil 1 zu Klimawandel, Teil 2 zu Afrika – beinhaltet jedoch keinen Hinweis auf den *Ownership*-Diskurs und wird daher nicht näher untersucht (siehe G8 2005).

5.5.2 Der Aktionsplan von Accra

Drei Jahre nach dem hochrangigen Forum zur EZA-Wirksamkeit in Paris fand eine Folgekonferenz in Accra (Ghana) statt, auf der die Fortschritte hinsichtlich der Paris-Indikatoren diskutiert und die AEA vertieft und weiterentwickelt wurden (OECD/DAC 2011a: 29ff). Zeitgeschichtlich war vor allem die beginnende Weltwirtschaftskrise und die Angst vor einem daraus folgenden Rückgang der ODA-Leistungen ausschlaggebend (Stockmann et al. 2010: 325). Besson (2009: 36) misst dem Ergebnisdokument der Konferenz, der Accra Agenda for Action (AAA), besondere Bedeutung für den *Ownership*-Diskurs bei. Im Kontext einer aufkommenden globalen (Finanz-) Krise und einer Diversifizierung der Entwicklungslandschaft, haben Empfängerregierungen und CSOs es geschafft Druck auf die Geber auszuüben, so Besson (ebd.). *Ownership* wird als Konsequenz dessen und der Kritik an der engstirnigen Auslegung in der PD ausgebaut – weg von der regierungszentrierten Herangehensweise aus Rom und Paris hin zu einem inklusiven Dialog (ebd.; Glennie 2011: 1f).

In der Accra Agenda for Action werden drei Hauptthemen behandelt, in denen laut PD-Monitoring-Ergebnisse aus 2007 die geringsten Fortschritte erzielt wurden. Wie von Glennie (2011) und Besson (2009) aufgezeigt, sind die Themen der AAA jedoch auch aufgrund der internationalen Kritik an Aspekten der Paris-Deklaration und aufgrund veränderter Rahmenbedingungen entstanden. Die drei Themenbereiche der AAA sind:

1. Die Stärkung *nationaler Ownership* wurde auf weitere Stakeholder und die Beteiligung der Zivilgesellschaft ausgeweitet;
2. Der Aufbau von Entwicklungspartnerschaften soll künftig alle EntwicklungsakteurInnen einbeziehen und insbesondere die eigenständige Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen anerkennen und fördern;
3. Entwicklungsergebnisse und Rechenschaft sollen stärker auf Wirkung hinarbeiten.

Die Priorität des *Ownership*-Prinzips wie es in der Paris-Erklärung vereinbart wurde, wird im Accra Aktionsplan betont (§ 12). Um das Prinzip zu erfüllen, werden im Aktionsplan drei vertiefende Vereinbarungen getroffen:

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der AAA einigen sich darauf, den Politikdialog auf Länderebene zu erweitern (§ 13): Dabei streichen sie die Rolle der Parlamente hervor, die für *naionale Ownership* entscheidend sei und halten die folgenden Maßnahmen fest: a) Die nationalen Entwicklungspolitiken sollen künftig von den Empfängerregierungen in engerer Kooperation mit Parlamenten und Kommunalbehörden und der Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen entwickelt, umgesetzt und überwacht werden; b) Die Geber sollen ihre Unterstützungsleistungen für die Kapazitätenentwicklung auf alle entwicklungspolitischen Akteure und Akteurinnen ausweiten. Genannt werden Parlamente, nationale und kommunale Regierungen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Forschungseinrichtungen, Medien und die Privatwirtschaft. Alle relevanten AkteurInnen sollen in einen breiten Dialog über die Entwicklungspolitik und die Rolle der EZA treten; c) Internationale Verpflichtungen zu Gendergerechtigkeit, Menschenrechten, Behinderung und ökologischer Nachhaltigkeit sollen von Entwicklungsländern und von Gebern in der Gestaltung ihrer Entwicklungspolitik eingehalten werden.

Entwicklungsländer werden ihre Kapazitäten zur Führung und Verwaltung von Entwicklung stärken (§ 14): „Without robust capacity – strong institutions, systems, and local expertise – developing countries cannot fully own and manage their development

processes". Kapazitätenentwicklung wird als Lösungsinstrument für die Herausforderungen im Entwicklungsmanagement präsentiert. Sie liegt in der Verantwortung der Entwicklungsländer und soll von den Gebern unterstützt werden. Die Stärkung der Kapazitäten soll gemeinsam von Gebern und Entwicklungsländern mit den folgenden Maßnahmen erreicht werden: a) Entwicklungsländer sollen auf allen Ebenen thematisch und örtlich den Bedarf für Kapazitätenentwicklung benennen und Strategien ausarbeiten, um ihn zu decken. Geber sollen ihre eigenen Kapazitäten aufbauen, um die Bedarfe der Entwicklungsländer besser erfüllen zu können; b) Die Unterstützung vonseiten der Geber zur Kapazitätenentwicklung soll nachfrageorientiert sein und *Länder-Ownership* fördern. Dafür sollen Entwicklungsländer und Geber gemeinsam die Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit (TZ) auswählen und verwalten sowie TZ von lokalen und regionalen AnbieterInnen und Süd-Süd-Kooperation unterstützen; c) Geber und Empfänger sollen auf allen Ebenen kooperieren, um operative Veränderungen zu fördern, die den Kapazitätenaufbau effektiver machen.

Nationale Systeme werden im größtmöglichen Umfang gestärkt und genutzt (§ 15):

Bezugnehmend auf die Monitoring-Ergebnisse der Pariser Indikatoren werden die fehlenden Erfolge bei der Stärkung und Nutzung nationaler Systeme betont. Die fördernde Wirkung der Nutzung von nationalen Systemen für Entwicklung wird bestätigt. Folgende Maßnahmen sollen daher ergriffen werden, um Ländersysteme und ihre Nutzung zu stärken: a) Geber willigen ein, nationale Systeme als erste Option zu nutzen; b) falls nicht, werden die Gründe dafür transparent gemacht; c) die Qualität der Ländersysteme soll gemeinsam von Entwicklungsländern und Gebern gemessen werden, wobei das Empfängerland die Leitung übernimmt. Bei Bedarf wird das Empfängerland Reformprogramme und Prioritäten festlegen, die vom Geber unterstützt werden. Die Maßnahmen d) und e) konzentrieren sich auf die Geberverpflichtung aus der Pariser Erklärung zur Nutzung von öffentlichen Systemen der Entwicklungsländer.

Im zweiten großen Themenblock der AAA, dem Aufbau von Entwicklungspartnerschaften (§§ 16-21), werden Globale Fonds dazu aufgefordert *Länder-Ownership* zu unterstützen und auch die anderen vier Pariser Prinzipien einzuhalten (§ 19c). Der dritte Block – Entwicklungsergebnisse und Rechenschaft (§§ 22-26) – ist der Thematik um *Ownership*-gerechte Konditionalitäten gewidmet. Die Pariser Erklärung beinhaltet eine Verpflichtung der Geber, ihre Konditionen in Abstimmung mit den nationalen Entwicklungsstrategien und in Koordination untereinander zu treffen. Die

Accra Agenda erweitert diese Verpflichtung um folgende Elemente: Konditionen sollen a) mit den Empfängerländern abgestimmt werden, b) transparent sein und c) international verglichen und gute Praktiken herausgearbeitet werden (§ 25). Geber halten in der AAA folglich weiterhin an Konditionalitäten fest und bemühen sich nur die Negativwirkungen auf die Empfänger zu minimieren.

Die Aktionsagenda von Accra bedeutet sehr wohl eine Weiterentwicklung des *Ownership*-Diskurses in der AEA, der technisch-manageriale Charakter der Paris-Agenda ist allerdings auch in diesem Dokument vorherrschend. Die neuen Aspekte zu *Ownership* sind zusammengefasst:

- Eine Verbreiterung des **Politikdialogs** auf Länderebene über die nationalen Entwicklungsstrategien: Die Relevanz von Parlamenten, Kommunalbehörden und CSOs als EntwicklungsakteurInnen wird erkannt. Gleichzeitig ist das System von einer starken Demokratievorstellung geprägt, ohne jedoch näher auf Voraussetzungen oder Hindernisse für Demokratien einzugehen. Zivilgesellschaftliche Organisationen haben eine zentrale Rolle in der Erfüllung der Rechenschaftslegung (Ponte 2012: 7). Ihre Einbindung ist ein Mittel, um demokratische Legitimation des Regierungshandelns herzustellen (ebd.). Diese Aspekte erkennt die AAA, lässt dabei allerdings Fragen der politischen Ökonomie – insbesondere in Bezug auf den Umgang mit unterschiedlichen Interessen – unbeantwortet.
- **Querschnittsthemen** wie Menschenrechte und Gendergerechtigkeit, die in der Pariser Deklaration außer Acht gelassen wurden, sind als internationale Verpflichtungen in die Aktionsagenda von Accra eingearbeitet. Damit wird der nationale Rahmen an Konditionen für Entwicklung, der primär an die Millenniumsentwicklungsziele gebunden ist, noch enger.
- **Kapazitätenentwicklung** wird als Lösungsinstrument für die Herausforderungen im Entwicklungsmanagement bekräftigt und explizit unter die Kontrolle des Empfängerlandes gestellt. Das OECD/DAC (2011b: 18) definiert Kapazitätenentwicklung als „the process whereby people, organisations and society as a whole unleash, strengthen, create, adapt and maintain capacity over time“. Dabei wird grob zwischen menschlichen, organisationalen und institutionellen Kapazitäten unterschieden.

Der *Ownership*-Diskurs erfährt durch die AAA eine Weiterentwicklung in der Agenda der EZA-Wirksamkeit. Diese Weiterentwicklung setzt sich bis zum vierten hochrangigen Forum zu EZA- und Entwicklungseffektivität in Busan (Südkorea) fort, wie ich im folgenden Abschnitt erörtern werde.

5.6 Von Aid zu Development Effectiveness

Seit der Paris-Erklärung von 2005 hat sich die Entwicklungslandschaft stetig diversifiziert. Die DAC-Geber, die sich als *traditionelle* Geber verstehen, sehen sich heute aufgrund der Veränderungen in der Entwicklungsarchitektur zunehmend durch sog. *neue* Akteure und Akteurinnen unter Druck gesetzt (Manning 2006). Unter den neuen AkteurInnen werden aufstrebende Staaten – allen voraus China, Brasilien, Indien und Südafrika, die als BrICS⁴⁸-Staaten zusammengefasst werden – verstanden. Diese Staaten sehen sich jedoch nicht als Geber, sondern vielmehr als Südpartner und somit nicht von den Verpflichtungen, die sich die DAC-Geber auferlegt haben, betroffen (ebd.). Die Kooperationspolitik dieser aufstrebenden EntwicklungsakteurInnen kennzeichnet sich dadurch, dass die Zusammenarbeit auf dem Prinzip des beidseitigen Nutzens basiert (Mwase & Yang 2012: 6). Die Vorteile der Kooperation werden für beide Seiten transparent gemacht, wodurch kein Bedarf besteht, Leistungen an Konditionalitäten zu binden (ebd.). Zudem ist die Süd-Süd-Kooperation, wie sie von den BrICS bezeichnet wird, besonders im Bereich des Infrastrukturaufbaus erfolgreich (ebd.). Treffend stellt der ehemalige DAC-Vorsitzende, Richard Manning (2006), die Frage „Will Emerging Donors Change the Face of International Co-operation?“. Das *Ownership*-Prinzip wird von den DAC-Gebern als Mehrwert ihrer Entwicklungspolitik gegenüber Akteurinnen und Akteuren wie dem chinesischen Staat oder großen privaten Stiftungen gesehen. Der Konkurrenzdruck besteht jedoch nicht nur aufgrund unterschiedlicher Kooperationspolitiken, sondern auch aufgrund des relativen Bedeutungsverlusts von ODA-Transfers, verglichen mit handelspolitischen Transfers der SüdpartnerInnen (Hyden 2008: 260ff). Hyden (ebd.) beschreibt diese Veränderungen in der

⁴⁸ Der Staatenblock wird in der internationalen Politik und in der wissenschaftlichen Literatur unterschiedlich bezeichnet. Die Bezeichnung BRICs, die für Brasilien, Russland, Indien und China steht, hat sich dabei etabliert (siehe Rampa & Bilal 2011). Da Russland in der internationalen Entwicklungspolitik jedoch nicht mit den anderen Ländern des Blocks vergleichbar ist (vgl. Mwase & Yang 2012: 6), verwende ich ein kleines „r“, wodurch es sich auf Brasilien bezieht. Zudem füge ich der etablierten Bezeichnung ein „S“ für Südafrika an, da sich der Staat – zumindest in seiner Region – als bedeutender Entwicklungsakteur etabliert hat (Rampa & Bilal 2011: 19).

Entwicklungsarchitektur als neue Herausforderungen. Für die Empfängerstaaten können sie einer polit-ökonomischen Argumentation folgend allerdings nicht nur als Herausforderung, sondern vor allem als Chance gesehen werden, die ihre Verhandlungsmacht gegenüber den DAC-Gebern vergrößert.

In einer jüngst veröffentlichten Studie des Overseas Development Institutes über die neue Entwicklungslandschaft bestätigt sich die These, dass Empfängerstaaten durch die Diversifizierung der KooperationspartnerInnen mehr Verhandlungsmacht und somit mehr *Ownership* erlangen (Greenhill et al. 2013: 54ff). Die *traditionellen* Geberstaaten, so die Studie, würden durch die Zunahme an Kooperationsmöglichkeiten für die Empfängerstaaten die Politiken ihrer Partnerländer weniger leicht beeinflussen können (ebd.: 54). Seit dem Jahr 2000 sind die Geldmittel für Entwicklungszusammenarbeit insgesamt bedeutend gestiegen, wobei der Anteil der *nicht-traditionellen* GeberakteurInnen besonders zunahm (ebd.: 53). Für die Empfängerländer bedeutet dies zwar die Gefahr erhöhter Transaktionskosten durch die Fragmentierung der EZA, die Studie kommt allerdings zum Schluss, dass die Vorteile durch erhöhte Wahlmöglichkeiten für Empfängerländer überwiegen (ebd.: 53ff).

Von der *neuen Entwicklungsarchitektur* wurde schon Anfang der 2000er-Jahre gesprochen (siehe z.B. Lister & Nyamugasira 2003). Die DAC-Geberstaaten waren geschichtlich gesehen allerdings nie die einzigen großen GeberakteurInnen. Seit dem Ende der Bipolarität sind Staaten der ehemaligen Sowjetunion als Entwicklungsakteure nicht mehr sichtbar, in den 1960er-Jahren spielten sie jedoch als Geber eine bedeutende Rolle (Lancaster 2007: 31). Gegen Ende der 1960er-Jahre erwuchsen die Ölländer des Mittleren Ostens zu Gebern (ebd.). Auch Israel, Südafrika, Indien, Nigeria und Brasilien leisteten Entwicklungszusammenarbeit – insbesondere, um ihre Stellung in der jeweiligen Region zu stärken (ebd.: 32f). In den 1970er- und 1980er-Jahren nahmen nicht-staatliche EntwicklungsakteurInnen, darunter vor allem Nord-NGOs, zu (ebd.: 34).

Die Veränderungen in der Entwicklungsarchitektur und die Einbindung der neuen EntwicklungsakteurInnen in die Agenda der DAC-Geberstaaten waren zentrale Themen in den Vorbereitungen zur vierten Aid Effectiveness-Konferenz im Jahr 2011 (Sondermann 2012). Bevor das Abschlusspapier der Konferenz untersucht wird, analysiere ich die wichtigsten Evidenz- und Positionspapiere, auf Basis derer die AEA weiterentwickelt wurde.

5.6.1 Die Aid Effectiveness Agenda zieht Bilanz

Im Vorfeld zum vierten hochrangigen Forum über die Wirksamkeit von EZA und Entwicklung in Busan (Südkorea) wurden die Ergebnisse des Paris-Monitorings und der PD-Evaluierung wie auch zahlreiche Einzelstudien, Positionspapiere und Stellungnahmen veröffentlicht. Beispielsweise bekundeten die Vorsitzenden des Arbeitsgremiums der AEA, der Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF), Talaat Abdel-Malek und Bert Koenders, in einer Zusammenfassung von Monitoring und Evaluierung der PD, dass die Pariser Vereinbarungen das Ausmaß der Geberorientierung in der EZA zugunsten der Empfänger reduziert haben (Abdel-Malek & Koenders 2011). In den Ergebnisberichten von Evaluierung und Monitoring der Paris-Agenda werden die Operationalisierung des *Ownership*-Prinzips und andere Teilbereiche des Diskurses deutlich. Daher gehe ich auf diese Dokumente folglich näher ein.

Evaluierung II der Paris-Erklärung

Im Frühling 2011 – ein halbes Jahr vor der Busan-Konferenz – wurden die Ergebnisse der zweiten unabhängigen PD-Evaluierungsphase veröffentlicht. Die Evaluierung untersuchte die Wirkung der Paris-Erklärung auf Entwicklungsergebnisse und auf die Beziehung zwischen Gebern und Empfängern (Wood et al. 2011: ixff). Die Paris-Agenda habe zu einer verbesserten Qualität der Partnerschaften in der EZA durch höhere Transparenz, stärkeres Vertrauen und *Ownership* des Empfängerlandes geführt, so die Hauptbotschaft des Berichts (Wood et al. 2011: x). Die Reformen erforderten jedoch mehr Anstrengungen von Empfängern als von Gebern (ebd.). Von den fünf Pariser Prinzipien gibt es der Evaluierung zufolge in der *Länder-Ownership* die größten Fortschritte zu verzeichnen (Wood et al. 2011: xii). *Ownership* wird in der Evaluierung nicht nur an den nationalen Entwicklungsstrategien gemessen, wie dies in der Paris-Erklärung festgeschrieben ist, sondern gemeinsam mit den Fortschritten hinsichtlich der Partnerausrichtung betrachtet (siehe Wood et al. 2011: 21). In Anlehnung an die Paris-Indikatoren wurde in der Evaluierung ein eigenes Balkendiagramm entwickelt, das die Fortschritte zu *Länder-Ownership* von Entwicklung darstellt (siehe Abb.4.).

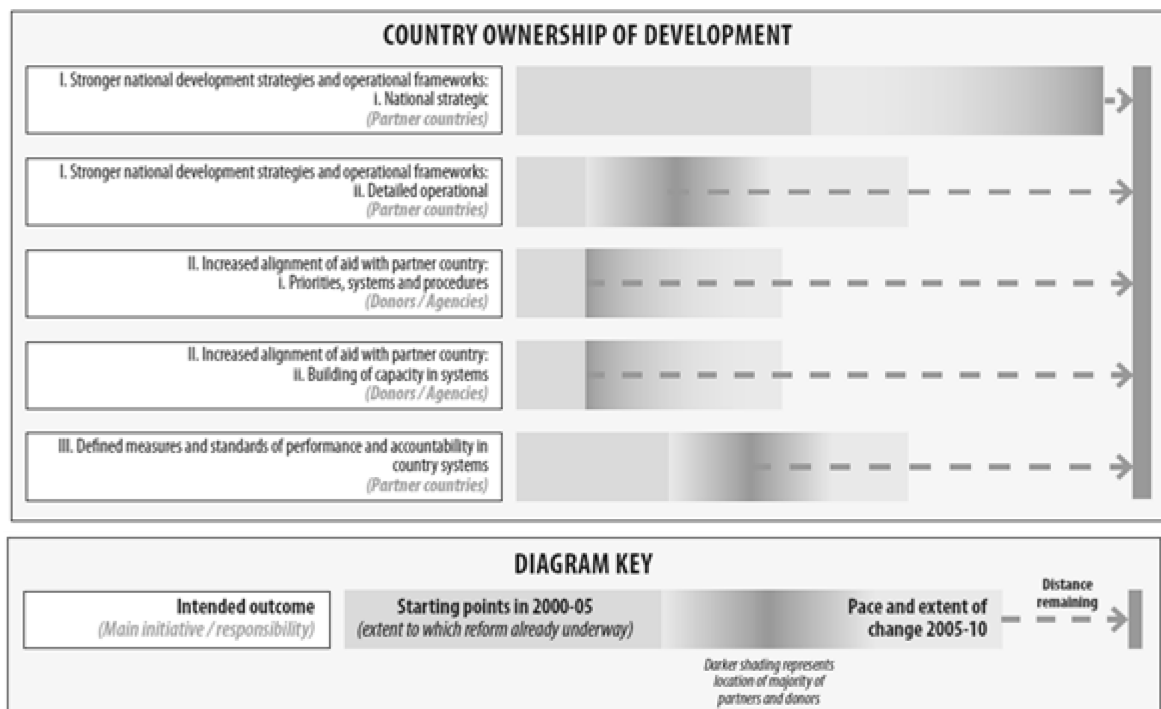


Abbildung 4: Indikatoren für Ownership gemäß der PD-Evaluierung (Wood et al. 2011: 21)

Zur ersten Messgröße im Diagramm, den nationalen Entwicklungsstrategien, hält das Evaluierungsteam folgendes Ergebnis fest:

All [aid receiving] countries are moving in the right direction, with almost all now having national strategic frameworks in place. But there is much slower and more uneven progress in the more difficult tasks of setting out the operational frameworks **needed to ensure that aid actually supports country priorities**. (Wood et al. 2011: 22, Hervorhebung der Verf.)

Zur Übertragung von *Ownership*, verstanden als Kontrolle über Entwicklungsprozesse, sind demnach Management-Instrumente wie Operationalisierungspläne von nationalen Prioritäten eine Voraussetzung dafür, dass sich die Geber anpassen und den Empfängern die *Ownership* überlassen können. Gleichzeitig erkennt die Evaluierung auch Grenzen von politischen Planungsinstrumenten und konstatiert den Bedarf an Flexibilität (Wood et al. 2011: 22). Subnationale und sektorale Strategien in Empfängerländern sind der Evaluierung zufolge weniger stark an die Qualitätsstandards „that would (...) provide the full expected guidance and discipline for donor interventions“ (ebd.) ausgerichtet. Daraus folgere ich, dass die Maßnahmen zur Steigerung von *Ownership* sehr auf die Ebene der Empfängerregierungen zugeschnitten sind. Außerdem enthält das Zitat erneut die Leitvorstellung, dass Empfänger erst die richtigen Voraussetzungen dafür schaffen müssen, bevor sich die Geber anpassen. Dies wird auch im folgenden Abschnitt deutlich:

Where countries have translated their priorities fairly systematically into prioritised programmes, linked to medium-term expenditure frameworks and annual budgets, their leadership has mostly been strong enough to secure donor support and adjustment (Wood et al. 2011: 23).

In der Geberverpflichtung, nationale Systeme des Empfängers zu nutzen, ist dieselbe Logik zu erkennen: Erst müssen Empfänger die Qualität der Ländersysteme verbessern, dann können sie die Geber nutzen (Wood et al. 2011: 24). Die Evaluierung hält allerdings fest, dass die Geberverpflichtung meist an fehlendem Vertrauen und nicht an der tatsächlichen Qualität der Partnersysteme scheitert (ebd.).

Das Evaluierungsteam gibt auch Empfehlungen an PolitikgestalterInnen ab. Jene an die Empfängerländer lautet wie folgt: “Take full leadership and responsibility at home for further aid reforms in their own countries” (Wood et al. 2011: xiv). Besonders in der Koordination der Geber sollen Empfänger besser werden und sogar unabhängige FazilitatorInnen einstellen, um Fortschritte dahingehend zu überwachen (ebd.). Zudem empfiehlt die Evaluierung, wenn nötig, eine dritte, objektive Partei zwischen den Gebern und den Empfängern einzuschalten, um die Entwicklungszusammenarbeit bestmöglich zu managen (ebd.). In ihrer Zusammenfassung nennt die PD-Evaluierung einige Aspekte, welche die Reformprozesse der Pariser Agenda hin zu einer effektiveren Umsetzung der EZA-Mittel begünstigen: „Elements which appear to support improvements are (...) strong country ownership including political governance and political and bureaucratic commitment“ (Wood et al. 2011: 41). Das Ergebnis der PD-Evaluierung lässt die paradoxe Interpretation zu, dass für die Erreichung des *Ownership*-Prinzips eine starke *nationale Ownership* nötig wäre. Dieses Ergebnis bestätigt David Booths (2011) These, *Ownership* werde für Aid Effectiveness vorausgesetzt, anstatt kritisch die Bedingungen dafür zu beleuchten (siehe Abschnitt 2.2.1).

Aus der Analyse der PD-Evaluierung halte ich fest, dass die Hauptverantwortung für *Ownership* beim Empfänger liegt und die Anpassungsverpflichtungen, welche die Geber erfüllen müssten, mit der Qualität der nationalen Strategien und Systeme des Empfängers stehen oder fallen.

Fortschrittsbericht 2005-10

Wie die PD-Evaluierung wurde auch der offizielle Fortschrittsbericht zur Implementierung der Pariser Erklärung vor der Busan-Konferenz veröffentlicht und sollte einer evidenzbasierten Entscheidungsfindung für die Weiterentwicklung der AEA dienen

(OECD/DAC 2011a: 17). Die Ergebnisse zu *Ownership* können wie folgt zusammengefasst werden: Maßgebliche Fortschritte sind im Indikator 1 – den operativen Entwicklungsstrategien – zu verzeichnen; die Qualität der nationalen Systeme stieg moderat. Zudem verbesserte sich die Einbindung nicht-staatlicher AkteurInnen in die Entwicklungsprozesse. Die Empfängerstaaten, so der Bericht, haben stärkere Fortschritte in der Erfüllung ihrer Verpflichtungen erreicht, als die Geberstaaten. Die Erfolge der Geber hinsichtlich der *Ownership*-relevanten Indikatoren sind nur als gering bis moderat zusammenzufassen (OECD/DAC 2011a: 16ff). Die Aussagen des Fortschrittsberichts decken sich mit jenen der PD-Evaluierung.

Schritt für Schritt wurde in der Dokumentenanalyse meine Hypothese, *Ownership* wurde als Instrument zur Steigerung der EZA-Wirksamkeit und nicht als Wert an sich eingeführt, bestätigt. Der eindeutige Beweis dafür findet sich im ersten Satz des *Ownership*-Kapitels im Fortschrittsbericht: „The Paris Declaration on Aid Effectiveness placed partner countries' ownership of policies and programmes at the centre of an international reform agenda to make aid more effective“ (OECD/DAC 2011a: 29). Auch wenn im Folgesatz die Ausweitung des Prinzips in der AAA hin zu einer *demokratischen Ownership* konstatiert wird, bleibt der ultimative Zweck des Prinzips derselbe.

Im Jahr 2011 wurde erstmals im Rahmen des PD-Monitorings ein optionales Modul zu *inklusive Ownership* durchgeführt (OECD/DAC 2011c: 2). Dieses wurde auf Basis der Erweiterungen des *Ownership*-Prinzips in der Accra Aktionsagenda entwickelt und im Monitoring-Prozess 2011 freiwillig von den Empfängerstaaten ausgeführt (ebd.). Von 78 Staaten, die am PD-Monitoring teilnahmen, erarbeiteten allerdings nur 14 Empfängerländer den Fragebogen (OECD/DAC 2011d). Das Modul erfasst die Breite und Ausgestaltung der Partizipation an der Planung der nationalen Entwicklungsstrategien (ebd. 2011c: 2). Abgefragt werden institutionelle Rahmenbedingungen für partizipatorische Prozesse, der Grad der Teilhabe verschiedener Akteursgruppen sowie ein Gesamtbild der Qualität der Partizipation – immer gemessen an der Formulierung und dem Monitoring der nationalen Entwicklungsstrategie (ebd.: 4ff). Im Modul wird explizit nach der Partizipation folgender AkteurInnen gefragt: Parlamente, Kommunalverwaltungen, SozialpartnerInnen aus dem Privatsektor und Gewerkschaften, Zivilgesellschaft und weitere Stakeholder wie traditionelle Autoritäten, AkademikerInnen, Beratungsausschüsse, regionale Räte und andere (ebd.: 8ff). Die Beteiligung der GeberakteurInnen wird nicht abgefragt, sondern nur ihre Unterstützung

der nationalen Partizipationsprozesse in Form von Förderungen für Stakeholderbeteiligungen und Unterstützung der Empfängerregierung bei der Umsetzung der nationalen Entwicklungsstrategie (ebd.: 11). *Inklusive Ownership* bedeutet also die Partizipation möglichst vieler und verschiedenartiger Interessensgruppen an entwicklungspolitischen Entscheidungen in einem Empfängerstaat. Zwar geht das Modul zu *inklusive Ownership* weit über das enge Verständnis von *Ownership* in der PD hinaus. Allerdings wird sie ausschließlich an der Partizipation bei Prozessen rund um die nationale Entwicklungsstrategie gemessen.

Studien und Positionspapiere

Das Netzwerk zivilgesellschaftlicher Organisationen *The Reality of Aid* veröffentlichte im Jahr 2011 einen eigenen Bericht zu den Fortschritten in der AEA aus der Perspektive der CSOs. Auf der Grundlage von 32 Länderstudien bildet der Bericht eine kritische Gegenstimme zu den offiziellen Ergebnissen von PD-Monitoring und –Evaluierung (Tomlinson ⁴⁹ 2011b: 11ff). Die Schwerpunkte des CSO-Reports liegen in der Begutachtung der Fortschritte zu *demokratischer Ownership* und Entwicklungsergebnissen (ebd.: 14). Das CSO-Netzwerk kritisiert die mangelnde Umsetzung der Auflagen für *demokratische Ownership* aus der AAA, fordert die Verankerung einer rechtsbasierten *demokratischen Ownership* in der Busan-Konferenz und sieht zivilgesellschaftliche Organisationen in einer zentralen Position zur Herstellung einer solchen (ebd.: 13). Der *Ownership*-Diskurs wurde tatsächlich von einer konsolidierten Interessensvertretung der CSOs auf dem HLF3 in Accra mitbestimmt. Sie erreichte die Verschiebung weg von einer regierungsfokussierten hin zu einer inklusiven, demokratischen Konzeption von *Ownership* (ebd.).

Masumi Owa (2011: 989) erklärt in einer Studie zur Paris-Agenda, dass die Auflagen in der Pariser Erklärung und der Accra Aktionsagenda zu erhöhten Transaktionskosten für die Empfängerländer führten. Die PD-Evaluierung erklärt dies mit dem hohen bürokratischen Aufwand, den die Umsetzung der in Paris vereinbarten Verpflichtungen mit sich brachte (Wood et al. 2011). Es können jedoch auch kritischere Rückschlüsse aus diesem Ergebnis gezogen werden. Gestiegene Transaktionskosten für eine

⁴⁹ Brian Tomlinson ist sowohl der Autor des OECD Syntheseberichts der Arbeitsgruppen zu *Ownership* und Rechenschaftspflicht (2011) als auch der Herausgeber des Berichts von „The Reality of Aid“ aus dem selben Jahr.

Empfängerregierung können bedeuten, dass Geber – einzeln oder koordiniert – hohe Anforderungen an die Empfänger richten, sei es in Form von Dialogbereitschaft, Berichterstattung, Monitoringauflagen oder Konditionalitäten. Dies kann wiederum bedeuten, dass es an der geforderten Partnerorientierung der Geber fehlt und somit die *Ownership* des Empfängerlandes schwach ist.

Bis zur Busan-Partnerschaft waren die Arbeitsgremien der AEA eng beim DAC angesiedelt, wobei das Entscheidungsgremium die von Empfängern und Gebern gemeinsam geleitete Working Party on Aid Effectiveness (WP-EFF) war. Diese stand jedoch auch unter der Obhut der OECD (vgl. Glennie 2011). Glennie (ebd.: 2ff) konstatiert, dass die Globale Partnerschaft von Busan von Partnerländern angeführt werden müsse. Dem Autor zufolge sei es absurd, dass jene Agenda, die den Partnerländern *Ownership* ihrer eigenen Entwicklung verspricht, nicht in ihrer Hand ist (ebd.: 2). Ob es in der Busan-Partnerschaft zu einer Verschiebung der Agenda hin zu einer von Empfängerländern angeführten Struktur gekommen ist und welche diskursiven Weiterentwicklungen es im *Ownership*-Prinzip gab, erörtere ich nun im abschließenden Teil meiner Analyse.

5.6.2 Die Globale Partnerschaft von Busan (2011)

Das vierte hochrangige Forum zur EZA-Wirksamkeit (HLF4) in Busan hatte zwei große Ziele. Einerseits sollten die Verpflichtungen von Paris und Accra bekräftigt, andererseits eine neuartige globale Partnerschaft mit allen entwicklungspolitisch relevanten Akteurinnen und Akteuren aufgebaut werden (Klingebiel & Leiderer 2011). Glennie (2011: 1ff) beobachtet im Zeitraum vom HLF2 in Paris 2005 zum HLF4 in Busan 2011 eine Stärkung der Empfängerstaaten auf dem internationalen politischen Terrain. Dies führt er auf die Verankerung von *Ownership* als zentrales Prinzip des neuen Entwicklungsdiskurses und auf die konkreten Versprechungen der DAC-Geber zurück, mit denen die Empfängerregierungen Druck auf ihre Geber ausüben können (ebd.). Aus einem polit-ökonomischen Blickwinkel betrachtet deutet Glennies These darauf hin, dass sich die Verhandlungsmacht der Empfängerregierungen gegenüber ihren Gebern durch das *Ownership*-Prinzip in der AEA erhöht hat. Untermauert wird diese These mit der Beobachtung, dass vor der Busan-Konferenz eine panafrikanische Konsensbildung stattfand, wodurch gleichgesinnte Subsahara-Afrika-Staaten, angeführt von Ruanda, eine

stärkere Verhandlungsposition in Busan innehatten (N'Dongo 2012: 62ff). Nicht nur Empfängerstaaten sondern auch zivilgesellschaftliche Organisationen konsolidierten sich, um ihr Gewicht gegenüber den DAC-Gebern zu vergrößern⁵⁰ (Tomlinson 2011b: 9ff).

Verschiedene VertreterInnen von Think Tanks konstatieren, dass sich das *Ownership*-Prinzip von der Pariser Erklärung 2005 bis zur Busan-Partnerschaft 2011 weiterentwickelt habe. Die Weiterentwicklung sei insbesondere an der Inklusion der zivilgesellschaftlichen und privaten EntwicklungsakteurInnen sowie der „neuen“ Geberstaaten festzumachen (siehe z.B. Kharas et al. 2011: 7ff; Klingebiel 2011; Klingebiel & Leiderer 2011). Wie sich die Erweiterung von *Ownership* konkret ausgestaltet, untersuche ich im Folgenden näher.

Die Vereinbarungen von Busan

Die Abschlusserklärung des HLF4, die *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, ist eine Vereinbarung mit „zwei Geschwindigkeiten“, wie es Klingebiel & Leiderer (2011) beschreiben. Unter dem Credo „shared principles, common goals and differential commitments for effective international development“ (§ 1, Busan Partnership 2011) teilt sich das Abschlussdokument in die Bekräftigung der alten AEA – ihren Verpflichtungen für die DAC-Geber und Empfängerstaaten – einerseits, und in die Gründung einer neuen, globalen Entwicklungspartnerschaft andererseits. Letzteres hatte zum Ziel, die aufstrebenden Staaten und die an Relevanz gewinnenden nicht-staatlichen EntwicklungsakteurInnen – zuvorderst den Privatsektor – einzubinden. Rahmengebende Elemente für alle unterzeichnenden Akteure und Akteurinnen bilden die Millenniumserklärung und die MDGs sowie die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und guter Regierungsführung (§ 3) wie auch die internationalen Vereinbarungen zu menschenwürdiger Arbeit, Gendergerechtigkeit, ökologischer Nachhaltigkeit und Behinderung (§ 11). Entwicklung wird folglich als Beseitigung der Armut, Aufbau von sozialer Sicherung, Wirtschaftswachstum und nachhaltiger Entwicklung sowie Adressierung globaler und regionaler Herausforderungen⁵¹ verstanden (§§ 4 & 9). Seit dem DAC-Dokument „Shaping the 21st Century“ von 1996

⁵⁰ Siehe dazu die zahlreichen Papiere und Aktivitäten des Open Forums (o.J.).

⁵¹ Unter den Herausforderungen werden folgende Bereiche genannt: Pandemien, Klimawandel, wirtschaftliche Abschwünge, Nahrungsmittel- und Ölpreiskrisen, Konflikt, Fragilität und Krisenanfälligkeit (§4, Busan Partnership 2011).

hat sich das Verständnis von Entwicklung somit unwesentlich geändert, obwohl im Vergleich zu PD und AAA der Fokus wieder deutlicher auf Wirtschaftswachstum – mit der Betonung auf Nachhaltigkeit und Inklusivität – und Privatwirtschaftsförderung gelegt wurde (§ 28; vgl. Sondermann 2012: 2). Wie in Abbildung 5 ersichtlich, bildet *Ownership* eines von vier gemeinsamen Prinzipien, zu welchen sich alle Unterzeichner und Unterzeichnerinnen der Busan-Partnerschaft (unverbindlich) verpflichten.

Ownership of development priorities by developing countries. Partnerships for development can only succeed if they are led by developing countries, implementing approaches that are tailored to country-specific situations and needs (§ 11a, Busan Partnership 2011).

Neben *Ownership* einigen sich alle unterzeichnenden Akteure und Akteurinnen auf Ergebnisorientierung, inklusive Entwicklungspartnerschaften sowie Transparenz & Rechenschaftslegung (§ 11). Auf der Grundlage dieser Prinzipien wollen die UnterzeichnerInnen a) die *demokratische Ownership* von Entwicklungspolitiken und -prozessen verstärken und operationalisieren, b) nachhaltige Entwicklungsergebnisse erreichen, c) die Unterstützung für Süd-Süd- und Dreiecks-Kooperationen aufbauen und d) Entwicklungsländer dabei fördern, die verschiedenen Mittel und Formen der EZA bestmöglich zu nutzen (§ 12). Der Aufbau einer neuen Globalen Partnerschaft für effektive EZA soll die politische Umsetzung der Busan-Erklärung ermöglichen (§ 13).

Die „differential commitments“ sind zuvorderst durch die Bekräftigung der Ziele in der Paris-Erklärung und der Accra Aktionsagenda gekennzeichnet, zu denen sich nur jene Akteurinnen und Akteure bekennen, welche die vorangegangenen AE-Dokumente unterzeichneten. Neben den Verpflichtungen im Ergebnisdokument haben Zusammenschlüsse gleichgesinnter Partner- und Geberregierungen Umsetzungsinitiativen zu acht Themenblöcken (sog. Building Blocks)⁵² vereinbart (siehe Abbildung 5).

⁵² Detaillierte Beschreibungen zu jedem Building Block sind auf der OECD Homepage zu finden (OECD o.J.)

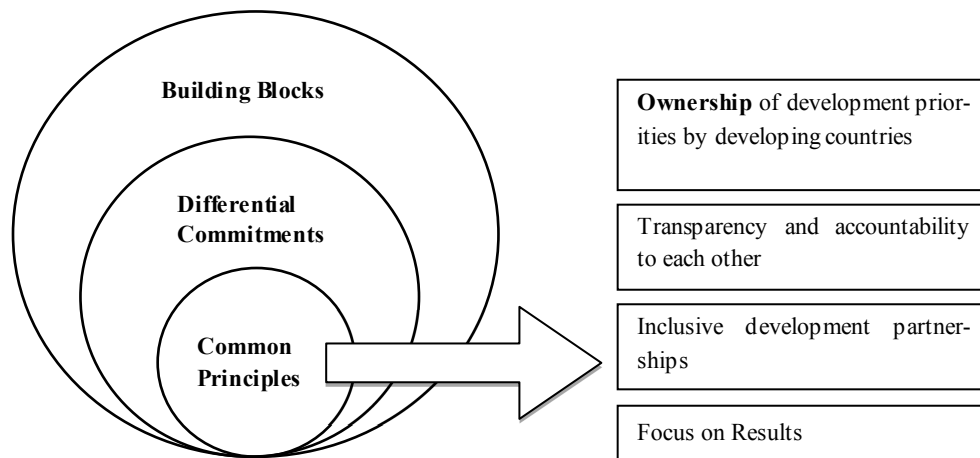


Abbildung 5: Die Vereinbarungen von Busan (eigene Darstellung in Anlehnung an Busanhlf4 2013)

Die AkteurInnen der Nord-Süd-Kooperation bekräftigen ihre Verpflichtungen von Paris und Accra und vertiefen sie teilweise (§§ 16ff). Unter dem *Ownership*-Prinzip der alten AEA werden besonders die Nutzung und Stärkung von Partnersystemen erneut bekräftigt und das Prinzip der Partnerausrichtung völlig unter dem *Ownership*-Prinzip subsummiert (§ 19). Neu ist die Betonung von *Ownership* der Empfänger in der Ergebnisorientierung:

Where initiated by the developing country, transparent, country-led and country-level results frameworks and platforms will be adopted as a common tool among all concerned actors to assess performance (...) [towards] the development priorities and goals of the developing country (§ 18b).

Die Rolle der Parlamente und Kommunalverwaltungen für die Herstellung einer breiten und *demokratischen Ownership* über die Entwicklungsagenda eines Landes wird in § 21 hervorgestrichen. Die Erweiterung von *Länder-* zu *demokratischer Ownership* in der Accra Aktionsagenda wird in der Busan-Partnerschaft bekräftigt, aber nicht merklich ausgebaut oder vertieft. Nur die Fokussierung von *Ownership* auf nationale Entwicklungsstrategien von der PD und der AAA ist nicht mehr zu erkennen.

EZA-Mittel werden als Katalysator für Entwicklung verstanden und die Wichtigkeit von nachhaltigem, inklusiven Wachstum und der Förderung von Eigenmitteln betont (§ 28). In diesem Zusammenhang konstatieren die UnterzeichnerInnen der Busan-Partnerschaft „we will rethink what aid should be spent on and how, in ways that are consistent with agreed international rights, norms and standards, so that aid catalyses development“ (§ 28). Wie in der PD-Evaluierung vermerkt, können internationale Vereinbarungen national unterschiedlich stark unterstützt oder verschieden wahrgenommen werden (Stern et al. 2008: 4ff). Vor diesem Hintergrund müsste die Anpassung an nationale Prioritäten wohl

Vorrang gegenüber internationalen Zielsetzungen haben, wenn *Ownership* die Kontrolle des Empfängers über die Entwicklungspolitiken bedeuten soll.

Das *Ownership*-Prinzip nimmt in der Busan-Partnerschaft Einzug in das gesamte Dokument, indem immer wieder die Führungsrolle der Empfängerländer mit dem Nebensatz „led by developing countries“ (§§ 29a/b/c, 35b, c) unterstrichen wird. Auch die Konzeption der Umsetzungsinitiativen und der künftigen Überprüfungsstruktur von Indikatoren soll unter der Führerschaft der Empfängerländer stehen (§ 35). Das übergeordnete Prinzip der Ergebnisorientierung soll über ländergeführte Ergebnisrahmen umgesetzt werden (§ 18b), das Monitoring sich in einen globalen und einen länderspezifischen Teil spalten (§ 35). Global sollen bürokratische Monster abgebaut, regionale Strukturen dafür stärker genutzt werden (§ 36). Trotz allem wird die Leitung der neuen Globalen Partnerschaft nicht in die Hauptverantwortung der Empfängerländer gelegt, sondern nur die Rolle von OECD/DAC zugunsten der breiter legitimierten Organe der Vereinten Nationen zurückgedrängt (§ 36, Busan Partnership 2011; vgl. Glennie 2011). Im Lenkungsausschuss der neuen Globalen Partnerschaft, die im Sommer 2012 die WP-EFF ablöste, stellen die Empfängerländer jedoch ein Drittel der Sitze und sind somit die größte Gruppe im Ausschuss (Sondermann 2012: 3).

In der letzten Sitzung der OECD-DAC Working Party on Aid Effectiveness Ende Juni 2012 wurde die neue Verwaltungsstruktur der Agenda, die Globale Partnerschaft, inauguriert und der künftige Überprüfungsrahmen für die im Busan-Abschlussdokument eingegangenen Verpflichtungen beschlossen (PBIG 2012; UNDP 2012). Der vereinbarte globale Indikatorenkatalog beinhaltet keine Messgröße für das *Ownership*-Prinzip. Diese Auffälligkeit muss allerdings nicht unbedingt heißen, dass *Ownership* weniger wichtig ist. Es könnte auch die Reaktion auf die harsche Kritik an der bisherigen Messung des Prinzips sein. Im Synthesebericht der OECD zu *Ownership* und Rechenschaft (Tomlinson 2011a) etwa wird empfohlen, sich künftig weniger auf die Messbarkeit und vielmehr auf die Unterstützung einer *demokratischen Ownership* zu konzentrieren (§§ 19; 25b, ebd.).

6 DISKUSSION

Im Diskussionskapitel betrachte ich die Analyseergebnisse im Längsschnitt in der zeitlichen Veränderung sowie im Querschnitt als die Summe der Einzelergebnisse der Rasterelemente (siehe Abschnitt 4.4). Die Rekontextualisierung mit den Ansätzen aus der postkolonialen Theorie und die kritische Beleuchtung der Ergebnisse in Diskussion mit polit-ökonomischen Ansätzen helfen die Ergebnisse zu interpretieren und somit in Erkenntnis zu übersetzen.

6.1 Verständnis von Entwicklung

Die Frage nach dem Verständnis von Entwicklung zielt vorwiegend auf die Problemdefinitions-macht und die Rolle der EZA ab. In der Analyse sind einige Veränderungen im Entwicklungsdiskurs ersichtlich geworden: In den 1960er-Jahren wurde der Ansatz einer nachholenden Entwicklung verfolgt. Die EZA war dabei vorwiegend investitionsorientiert. Der *Ownership*-Diskurs fand in der Entwicklungspolitik dieser Zeit noch keine Verankerung. Wie in den postkolonialen Perspektiven auf Entwicklung bei Chakrabarty, Hall und Said deutlich artikuliert wurde, ist der Ansatz einer Modernisierung des *Nicht-Westens* durch ein Weltbild geprägt, das nur einen, linearen Entwicklungsweg kennt (siehe Kapitel 4). Die Eurozentrismen und die Einteilung der Welt in industrialisierte und nicht-industrialisierte Staaten lassen auf koloniale Kontinuitäten in der Beziehung von Geber- und Empfängerländern schließen.

Der erste diskursive Bruch entstand auf der Grundlage des Pearson-Berichts von 1969. In diesem Bericht wurde die Idee von *Ownership* auch erstmals entwicklungspolitisch verankert. Die Kritik der Pearson-Kommission wurde aufgenommen und in ein Entwicklungsverständnis übersetzt, das die Bekämpfung der globalen Armut zum leitgebenden Ziel definierte. Durch das Umdenken bewerteten die Geber ihre finanziellen Investitionen als unzureichend, um das Vorhaben den *Rest* der Welt zu modernisieren zu verwirklichen.

Die Strukturanpassungs-Politik der Weltbank in den 1980ern lässt erkennen, dass die *westlichen* Geber unter *Entwicklung* vorwiegend die Anpassung der *unterentwickelten Länder* an das neoliberale Wirtschaftssystem verstanden. Das Entwicklungsverständnis dieser Dekade war demnach weiterhin von der Leitidee einer nachholenden Entwicklung

durch Anpassung an den *Westen* geprägt. Der *Ownership*-Diskurs hatte in dieser Phase trotz des Hinweises von Pearson, Entwicklungsvorhaben seien nur mit dem Willen und Einverständnis der zu entwickelnden Länder erfolgreich, noch keine Bedeutung.

Das Verständnis von Entwicklung nach den Strukturanpassungsprogrammen in der Ära des Post-Washington-Consensus änderte sich durch den Comprehensive Development Framework der Weltbank nicht grundlegend. Allerdings differenzierten sich die Ansätze in der Entwicklungspolitik. Angeführt von der Weltbank bestimmten die Geberagenturen die Elemente *gute Regierungsführung*, *staatliches Entwicklungsmanagement* und *Demokratisierung* zu essentiellen Erfolgsfaktoren für Entwicklung. Im Comprehensive Development Framework wurde der neue Entwicklungsgedanke reflektiert. Der damalige Präsident der Weltbank, James D. Wolfensohn, bestimmte *Ownership* zum neuen Leitprinzip für die Verwirklichung eines Verständnisses von Entwicklung, das auf Partnerschaften zwischen den industrialisierten und den unterentwickelten Ländern beruhen sollte.

Die Analyse hat gezeigt, dass die *Entdeckung* von *Ownership* als Erfolgsfaktor in der EZA eng mit der Aufwertung der Rolle des Staates für Entwicklung verbunden war. Erst die Abkehr von einem Entwicklungsverständnis, in dem die Förderung einer neoliberalen Wirtschaft im Mittelpunkt stand, ermöglichte die Entstehung des *Ownership*-Diskurses. Dabei sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die entwicklungspolitische Wende auf das Scheitern der Strukturanpassungs-Politik zurückzuführen ist. Entwicklungspolitische Misserfolge und damit auch die Verantwortung für Entwicklungsmaßnahmen lagen vor dem Paradigmenwechsel folglich bei den Geberagenturen.

Mit der Millenniumserklärung einigte sich die internationale Staatengemeinschaft im neuen Jahrtausend schließlich auf ein gemeinsames Entwicklungsverständnis. Die Prioritäten für Entwicklung sind in den Millenniumsentwicklungszielen verankert und werden von der weltweiten Halbierung der extremen Armut angeführt. Bis heute gibt die Millenniumserklärung die strukturellen Grundpfeiler für Entwicklungsmaßnahmen vor. Die Erreichung der Ziele war zudem der Ausgangspunkt für die neue Aid Effectiveness Agenda.

Zusammenfassend ereigneten sich folgende Übergänge im Entwicklungsdiskurs: In der Kolonialzeit und zu Beginn der Entwicklungshilfe nach dem Zweiten Weltkrieg wurde *Unterentwicklung* am *Westen* gemessen. In der Zeit des Kalten Krieges bedeutete

Entwicklung für den *Westen* eine Neoliberalisierung und Demokratisierung der *nicht-westlichen* Welt. Heute gilt der Glaube an eine nachholende Entwicklung durch finanzielle Investitionen als weitgehend überholt. Entwicklungsmaßnahmen, die auf harte politische Reformen abzielen, können auch nicht mehr mit einer sicherheitspolitischen Argumentation wie zur Zeit des Kalten Krieges legitimiert werden. Der aktuelle Entwicklungsdiskurs wird von Vorstellungen über gute Regierungsführung, Gendergerechtigkeit, Respekt vor universellen Menschenrechten und von sog. globalen Herausforderungen eingerahmt. Die Millenniumsentwicklungsziele gelten als internationaler Referenzpunkt für bi- und multilaterale Entwicklungskooperationen.

Demokratische Ownership und Entwicklungsmanagement verdrängten – zumindest rhetorisch – konditionalisierte EZA und dezentrale Projekte. Obwohl sich der Entwicklungsdiskurs in einem konstanten Wandel befindet, zeigen meine Analyseergebnisse keine expliziten Brüche in den entwicklungspolitischen Instrumenten. Die Ansätze zu Institutionenaufbau und Kapazitätenentwicklung wie auch die Einbindung des Privatsektors und der Zivilgesellschaft in Entwicklungsprozesse und selbst die Wahrnehmung *neuer* EntwicklungsakteurInnen in der EZA-Architektur sind keine Phänomene der 2000er-Jahre. Diese Konzepte reichen bis in die 1990er, teilweise sogar bis in die 1970er zurück, wie die Analyse des Pearson-Berichts offenlegte. Diese Beobachtung bestätigt die These von Pfeffer & Klapeer, der Entwicklungsdiskurs würde sich ständig perpetuieren (siehe Abschnitt 4.2.2).

In meiner Erörterung zum Diskurs als Analyseobjekt (siehe Abschnitt 3.3) zeige ich mit Hajer, dass sich ein Diskurs bzw. ein Cluster von Diskursen auf ein einendes Element stützt, welches in einer bestimmten Weltanschauung fußt. Ich nahm an, dass es sich im aktuellen Entwicklungsdiskurs und dem *Ownership*-Ansatz als Teildiskurs desselbigen um die Ansicht handle, Menschen könnten entwickelt werden. Die Diskussion zum Verständnis von Entwicklung ergab, dass diese Annahme Gültigkeit besitzt. Allerdings füge ich hinzu, dass die Geberagenturen zur Einsicht kamen, dass Menschen nur entwickelt werden können, wenn sie selbst ein Teil des Entwicklungsprozesses sind.

6.2 Werte, Konzepte, Assoziationen

In den politischen Dokumenten anhand derer ich den Diskurs analysiert habe, wurde *Ownership* mit verschiedenen Bedeutungen assoziiert. Im Pearson-Bericht war auffällig,

dass die Idee von *Ownership* mit einem Willen zu Reformen – also einer Zustimmung – verknüpft wurde. Im DAC-Dokument „Shaping the 21st Century“ wurde *Ownership* einerseits als Grundwert für Partnerschaften und andererseits als Verantwortung, die Empfänger über Entwicklungsmaßnahmen und -ziele übernehmen müssten, präsentiert. Wolfensohns Comprehensive Development Framework betont ebenfalls den Aspekt der Verantwortung von Empfängerländern und nutzt *Ownership* sowohl als Rhetorik der neuen Weltbankpolitik als auch als neuen Zugang für effektivere EZA. Auch im Monterrey Consensus wird diese Doppelbedeutung von *Ownership* als Grundlage für eine Partnerschaft und gleichzeitig als Voraussetzung für effektive Reformen widergespiegelt.

In der jüngeren Agenda der EZA-Wirksamkeit seit Paris 2005 liegt der Fokus des Diskurses explizit auf der Effektivitätssteigerung. Das Element der Selbstbestimmung von Empfängern über ihre eigene Entwicklung kommt in keinem Dokument vor. Dadurch reduziert sich das *Ownership*-Prinzip auf ein Instrument im Entwicklungsmanagement. In der Paris-Deklaration steht das Prinzip an der Spitze der Wirksamkeits-Pyramide (siehe Abbildung 3). Der Grund dafür ist nicht etwa weil der Wert von *Ownership* an sich oberste Priorität in der neuen Entwicklungspartnerschaft hat, sondern weil operative Entwicklungsstrategien das Fundament der gesamten technischen Logik des neuen Entwicklungsmanagements bilden. An ebendiesen operativen Entwicklungsstrategien wird – wie die Analyse offenbarte – *Ownership* von Empfängerländern festgemacht. Vor diesem Hintergrund liegt die Schlussfolgerung nahe, dass *Ownership* als Wert in der Partnerschaft zwischen Gebern und Empfängern an Bedeutung verloren hat. Diese pessimistische Deutung soll jedoch nicht den diskursiven Wandel hin zu einem Partnerschaftsverständnis in der EZA schmälern. Trotz der Kritik an der Umsetzung des neuen Diskurses besteht das Potential, die Stellung der EmpfängerakteurInnen in der Entwicklungspolitik durch die rhetorische Veränderung aufzuwerten.

Aus der Analyse geht hervor, dass die Rhetorik des *Ownership*-Diskurses zu Beginn noch einen stark positiven Wert einer Ermächtigung der Empfängerstaaten transportierte und als Fundament einer Partnerschaft zwischen Gebern und Empfängern dargestellt wurde. Obgleich die Analyse verdeutlichte, dass *Ownership* als Konzept seit seiner Nennung im Pearson-Bericht mit der Effektivitätsfrage der EZA verknüpft war, so fällt doch auf, dass sie immer stärker als Instrument und immer weniger als originärer Wert dargestellt wurde.

In Anlehnung an die Diskurstheorie von Laclau & Mouffe (siehe Abschnitt 3.3) möchte ich die Äquivalenzketten von *Ownership* im Entwicklungsdiskurs eruieren. Äquivalenzketten sind diskursiv produzierte Assoziationen, die als Teildiskurse verstanden werden können. Gemeinsam bilden die Assoziationen von *Ownership* durch ihre gleiche Sprechweise den vorherrschenden Entwicklungsdiskurs. Jene Äquivalenzkette, die vorwiegend den Paradigmenwechsel der Weltbank in den 1990ern untermauern sollte, kann mit den Begriffen *Partnerschaft*, *Partizipation*, *Dialog* erstellt werden. Die andere Kette ziehe ich aus der jüngeren Aid Effectiveness Agenda. Sie konstituiert sich aus den Assoziationen *Partnerausrichtung*, *Harmonisierung*, *gegenseitige Rechenschaftspflicht*, *Ergebnisorientierung*. Die Partnerschaftsrhetorik bleibt aber auch in der effektivitätsorientierten Verwendung von *Ownership* enthalten.

Inklusive Ownership und Partizipation

Die Werte Partizipation und Inklusion sind seit dem Comprehensive Development Framework der Weltbank und seiner konzeptionellen Umsetzung in den Armutsreduktionsstrategien eng mit dem *Ownership*-Diskurs verknüpft. Wie die Kritik an der Realisierung von Partizipation in den Prozessen der Armutsreduktionsstrategien allerdings verdeutlicht, konzentriert sich die entwicklungspolitische Konzeption zu sehr auf die technischen Aspekte und vergisst dabei auf die Qualität der Partizipation zu achten. Noch schärfer ist die grundlegende Kritik am Partizipations-Ansatz als Voraussetzung für erfolgreiche nationale Strategiepapiere zur Armutsminderung. Ohne zufriedenstellende Strategiepapiere erhalten die Empfängerstaaten jedoch keine Entschuldung oder weitere begünstigte Kredite von der Weltbank bzw. dem IWF. Eine Auflage zur Partizipation widerspricht dem Prinzip von *Ownership* per se, da sie nichts anderes als eine Konditionalität der Geber ist, so die Schlussfolgerung aus der Literatur (siehe Abschnitt 5.3.1).

Eine weitere Dimension, die sich mit den Ansätzen der Partizipation und der *inklusiven Ownership* öffnet, ist die implizite Forderung nach demokratischen Institutionen im Empfängerland. Nicht erwähnt wird der Konflikt-Charakter, der bei Castel-Branco und Leutner & Müller eine zentrale Eigenschaft von *Ownership* darstellt (siehe Abschnitt 2.2). Sowohl in der Weltbankpolitik der Strategiepapiere zur Armutsreduktion als auch in der Konzeption von *Ownership* in der Aid Effectiveness Agenda werden nur die technischen und institutionellen Facetten der Partizipation berücksichtigt. *Inklusive Ownership*

bedeutet in erster Linie eine breite Beteiligung verschiedener Interessensgruppen an der Erstellung und Überprüfung der nationalen Entwicklungsstrategie. Diese kann von den Gebern gefördert werden, indem sie Akteurinnen und Akteure eine Partizipation an Entwicklungsprozessen ermöglichen. Folglich stellen *Interessenskonflikte* eine Nicht-Assoziation im *Ownership*-Diskurs dar. Auch die Tatsache, dass die Förderung bestimmter AkteurInnen vonseiten der Geber eine hoch politische Einmischung in die Kräfteverhältnisse eines Landes sein kann, wird nicht debattiert. Im optionalen Modul zu *inklusive Ownership* sind etwaige Veränderungen dieses technokratischen Denkmusters enthalten. Zwar wird der Begriff *inklusive* auch dort mit einer möglichst breiten Partizipation ungeachtet der Kräfteverhältnisse gleichgesetzt, allerdings wird explizit nach demokratischen Räumen für Interessenskonflikte wie Demonstrationen gefragt. Dies deutet auf einen diskursiven Wandel zu einer Politisierung der Agenda hin.

6.3 AkteurInnen, Rollen, Identitäten

Die Rollen der Akteurinnen und Akteure erfuhren im *Ownership*-Diskurs besonders in der engeren Aid Effectiveness Agenda seit 2005 eine starke Veränderung. Vor der Paris-Deklaration (PD) konzentrierte sich das *Ownership*-Prinzip auf lokale AkteurInnen. In der PD selbst wurden die Akteurinnen und Akteure, auf die sich *Ownership* beziehen sollte, nicht näher spezifiziert. Das Konzept der *Länder-Ownership* war jedoch implizit an Empfängerregierungen adressiert. Diese sollten nationale Entwicklungsstrategien und Umsetzungspläne erarbeiten, an die sich die Geber anpassen können. Seit der Konferenz in Accra 2008 wird in der internationalen Entwicklungspolitik von *demokratischer Ownership* gesprochen. Diese Veränderung ist insbesondere auf die starke Positionierung der zivilgesellschaftlichen Organisationen als eigene Entwicklungsakteurinnen vor und auf der Konferenz zurückzuführen, wodurch sie auch prominent im Dokument vertreten sind. Weitere Akteure und Akteurinnen, die seit der Erweiterung des *Ownership*-Diskurses in der Accra Aktionsagenda explizit genannt werden, sind Parlamente, Kommunalbehörden, Forschungseinrichtungen, Medien und die Privatwirtschaft. Die Beteiligung all dieser Stakeholder an der Formulierung und Fortschrittsüberprüfung der nationalen Entwicklungsstrategien soll zu einer *demokratischen Ownership* des Empfängerlandes führen. Nicht beachtet werden die Qualität der Beteiligung und der Umgang mit Interessenskonflikten. In der Busan-Partnerschaft wurde die

Akteurslandschaft erneut erweitert. Auch die Privatwirtschaft, globale Fonds und aufstrebende Staaten, die mit Empfängerländern kooperieren, sollen künftig deren *Ownership* über Prioritäten und Prozesse von Entwicklung anerkennen.

Laclau & Mouffe erläutern in ihrer Diskurstheorie, wie Diskurse durch Antagonismen in einem gesellschaftlichen System an Stabilität verlieren (siehe Abschnitt 3.3). Wie ich in der kurzen Zusammenfassung der Akteurserweiterung im *Ownership*-Diskurs dargelegt habe, wurde das Verständnis von *Ownership* Schritt für Schritt erweitert. Die Analyse der Aid Effectiveness Agenda zeigte, dass vor allem die Kritik der zivilgesellschaftlichen Organisationen am *Ownership*-Verständnis der Paris-Deklaration zu einer Ausweitung des Diskurses führte. Im Sinne von Laclau & Mouffe deute ich diese Ausweitung als Stabilisierung des Diskurses durch die Einbindung der kritischen AkteurInnen. Eine weitere Stärkung erfährt der Diskurs daher durch die theoretische Inklusion aller entwicklungsrelevanten AkteurInnen in die neue Agenda der Globalen Partnerschaft von Busan. Für die nähere Zukunft ist es folglich interessant, welche Perspektiven die neuen AkteurInnen – allen voran die aufstrebenden Staaten – auf das gemeinsam verabschiedete *Ownership*-Prinzip haben. Nach Laclau & Mouffe können unterschiedliche Betrachtungsweisen zu Antagonismen führen und folglich den Diskurs destabilisieren.

Förderung von Ownership

Das DAC-Dokument „Shaping the 21st Century“ postuliert die Förderung von *Ownership* durch einen Dialog zwischen Gebern und Empfängern. In den Prozessen der Armutsreduktionsstrategien ist ein breiter, inklusiver Dialog mit relevanten staatlichen und nicht-staatlichen Stakeholdern vorgesehen, durch welchen die nationale Armutsstrategie legitimiert werden soll. *Ownership* wird in der Logik des Strategieansatzes zur Armutsminderung mit Partizipation gleichgesetzt. In der Konzeption der Pariser Erklärung soll das *Ownership*-Prinzip vorwiegend durch die Anpassung der Geber an die Prioritäten und Strukturen der Empfängerländer erreicht werden. Diese Anpassung der Geber wird jedoch nur gefordert, sofern die Empfänger operative nationale Entwicklungsstrategien und solide Ländersysteme aufweisen können. Die Accra Agenda betont das Instrument der Kapazitätenentwicklung, das ein Empfängerland in die Lage versetzen soll, Kontrolle über die Entwicklungsprozesse auszuüben und die EZA zu koordinieren. Die Geber sollen die Kapazitätenentwicklung in den Empfängerländern bedarfsorientiert fördern. Unter Bezugnahme auf Dispesch

Chakrabartys „Provinzialisierung Europas“ (siehe Abschnitt 4.1) kann dieser Zugang als ein Weg zu mehr Selbstbestimmung im Entwicklungsprozess interpretiert werden. Wie Kapazitäten gefördert werden, hängt direkt von Weltbildern und Ideologien ab. Wenn die Kapazitätenentwicklung von den Empfängerländern kontrolliert und zudem lokales Wissen gefördert wird, erhöht sich das Potential der Empfängerstaaten, sich von einer eurozentrischen Entwicklungsvorstellung lösen zu können. In der Literatur wird die Förderung von *demokratischer Ownership* durch die Geber als ein Widerspruch in sich begriffen, da Geberintervention die *Ownership* eines Empfängerlandes grundsätzlich schwächen kann (siehe Abschnitt 2.1). Die Busan-Partnerschaft enthält keine expliziten Maßnahmen, um die *Ownership* der Empfänger zu fördern. Allerdings sollen die Empfängerländer den strukturellen Rahmen für ein ergebnisorientiertes Entwicklungsmanagement festlegen und nationale Indikatoren erarbeiten, an denen die Fortschritte gemessen werden.

Partnerschaftsrhetorik

Der Übergang vom Geber-Empfänger-Jargon zu einer Partner-Partner-Rhetorik wurde in den analysierten Dokumenten erstmals im DAC-Dokument „Shaping the 21st Century“ von 1996 festgestellt. Trotzdem wurde in den Folgendokumenten weiterhin von *Entwicklungsländern* auf der einen und *Empfängerländern* auf der anderen Seite gesprochen. Im jüngsten Dokument, der Busan-Partnerschaft, ist die alte Einteilung von entwickelten und Entwicklungsländern auch noch enthalten, obwohl 1996 diese Dichotomie schon als überholt bewertet wurde. Wenn Geber diese koloniale Kategorisierung als nicht mehr zeitgemäß definieren, würde auch der Diskurs vom *Westen* und dem *Rest* langsam auseinanderbrechen. Postkoloniale Kontinuitäten könnten infolgedessen überwunden werden. Nach einer postkolonialen Interpretation würde dieser diskursive Übergang auch eine Veränderung der Machtverhältnisse zwischen den Akteursgruppen ermöglichen, da in Diskursen die Positionen der Akteure und Akteurinnen eingeschrieben sind, wie in meiner Abhandlung zum Diskurs als Analyseobjekt erörtert (siehe Abschnitt 3.3). Der diskursive Wandel weg von einer Kategorisierung der Welt kann jedoch nicht vollständig bestätigt werden. In der Busan-Partnerschaft ist nämlich lediglich eine Kategorie von Staaten hinzugekommen: Es gibt nicht nur die *traditionellen* Geber und die *Entwicklungsländer*, sondern auch aufstrebende Staaten, die beides sind oder sich als völlig andere Kooperationspartner verstehen. Das

Partnerschafts-Dokument von Busan legt daher die Kategorisierung von *entwickelt* und *unterentwickelt* nicht ab, allerdings ist die enge Definition von *Gebern* einem breiteren Verständnis von EntwicklungsakteurInnen gewichen.

Abgesehen von den Kategorisierungen ist der Wert von partnerschaftlichen Beziehungen in der Entwicklungszusammenarbeit deutlich aus dem Reformbedarf der Weltbank-Politik entstanden, wie die Analyse des Comprehensive Development Frameworks (CDF) gezeigt hat. Aus der Betrachtung der Ansätze im Washington Consensus konnte ich folgern, dass der CDF kein profunder Paradigmenwechsel war, jedoch als diskursiver Wandel in der Rhetorik und den Ansätzen der Entwicklungspolitik zu bewerten ist. Trotzdem war und blieb der Partnerschaftsansatz in seiner Umsetzung effektivitätsorientiert und zielte nicht auf die Angleichung der Machtverhältnisse zwischen Empfängern und Gebern ab. In der Aid Effectiveness Agenda veränderten sich laut dem zweiten Evaluierungsbericht der Paris-Deklaration (PD) die Partnerschaftsbedingungen aber sehr wohl. Grund dafür waren intensivere Dialoge im Empfängerland, die durch die Auflagen der PD zur Harmonisierung und Partnerausrichtung entstanden.

Die Rhetorik einer Partnerschaft wurde in den Dokumenten oft mit der Bekundung, gemeinsam an globalen Herausforderungen zu arbeiten, gefüllt. *Ownership* nach der Definition aus der Paris-Deklaration bedeutet, dass die Empfängerländer eine effektive Führungsrolle im Entwicklungsprozess einnehmen sollen. Diese beiden Vorstellungen zu vereinen kann selbst schon zu Spannungen führen, je nachdem wie *Ownership* im Verhältnis zu Partnerschaft ausgelegt wird.

6.4 Verständnis von Staat und Regierungsführung

Wie bei Chakrabarty, Quijano und Kraler in den Ausführungen zu den postkolonialen Perspektiven auf Entwicklung konstatiert, wurde in der Dekonstruktion des *Ownership*-Diskurses die Selbstverständlichkeit von Staat und Demokratie als einzig legitime Organisationsform ersichtlich (siehe Abschnitt 4.1). Unter der ersten Kategorie – dem Verständnis von Entwicklung – konnte ich bereits aufzeigen, dass die Rolle des Staates für den Entwicklungsprozess erst aufgrund des Scheiterns der investitionsorientierten EZA wiederentdeckt wurde. Ab der Verankerung des *Ownership*-Prinzips im Comprehensive Development Framework fokussierten sich Gebermaßnahmen auf den

Empfängerstaat. Die Empfängerregierung ist eine Dialogpartnerin für die Geberagenturen. Gemeinsam werden Reformprogramme für Entwicklung verabschiedet und damit die benötigte Legitimation der Geber für die politische Intervention faktisch hergestellt. Ein effektiver Verwaltungsapparat im Empfängerland garantiert daraufhin die Umsetzung der vereinbarten Reformprogramme. Spätestens seit der Accra Aktionsagenda wird die Empfängerregierung auch dazu angehalten, einen breiten demokratischen Partizipationsprozess zu ermöglichen, um die von den internationalen Dokumenten geforderten nationalen Entwicklungsstrategien zu formulieren und die Fortschritte zu überprüfen. Bezugnehmend auf die Habermas-Mouffe-Debatte (siehe Abschnitt 2.2.3) folgere ich, dass dem *Ownership*-Diskurs ein konsensuales Demokratieverständnis innewohnen muss, da es keine Hinweise darauf gibt, dass Konflikte als Teil der demokratischen Entscheidungsfindung verstanden werden.

Die Verwaltung und politische Leitung des Empfängerstaates sollen den Anforderungen einer *guten Regierungsführung* gerecht werden, die von den westlichen Geberinstitutionen angeführt von der Weltbank vorgegeben sind. Dieses diskursive Element spiegelt sich unter anderem im Monitoring der Paris-Deklaration anhand der Bewertung der nationalen Systeme der Empfängerländer durch die Weltbank wider. Reformiert werden der staatliche Verwaltungsapparat und seine Systeme und Institutionen durch das Instrument der Kapazitätenentwicklung. In der Analyse habe ich herausgearbeitet, dass die Steuerungsmacht über Kapazitätenentwicklung mittlerweile in die Hände der Empfängerländer übergeben wurde. Dieser Aspekt ist von besonderer Brisanz, da die Art und Weise, wie menschliche, organisationale und institutionelle Kapazitäten aufgebaut werden, von Weltbildern und Ideologien bestimmt wird. Wenn nun die Bedarfserhebung bei den EmpfängerakteurInnen liegt und zudem lokales Wissen und regionale AnbieterInnen von Kapazitätenentwicklung gefördert werden, dann kann dies eine Ermächtigung der Empfängerstaaten und eine Erhöhung der *Ownership* an ihrem Entwicklungsweg bedeuten. Auf der anderen Seite hat die Analyse verdeutlicht, dass schlussendlich die Geber bestimmen, ob die nationalen Systeme und Entwicklungsstrategien ihren Qualitätskriterien entsprechen, oder ob es dem Empfänger noch an der dafür benötigten Kapazität mangelt. Diese Rhetorik erinnert stark an jene im Kolonialdiskurs, in der die KolonisatorInnen den Kolonisierten die Fähigkeit zur Selbstverwaltung absprachen (siehe Abschnitt 4.2).

Im heutigen Entwicklungsdiskurs wurde die Qualität der Regierungsführung von der Weltbank als essentieller Faktor für den Erfolg oder das Scheitern von Entwicklungsmaßnahmen identifiziert. Außerdem ist dem *Ownership*-Diskurs jene Logik inhärent, die suggeriert, dass eine gute Regierungsführung zu *demokratischer, inklusiver Ownership* führe. Im hegemonialen Entwicklungsparadigma gibt es wohl keine Alternative zu *Staat* und *Demokratie*. Francis Fukuyamas Weltanschauung vom Ende der Geschichte (siehe Abschnitt 4.1) bestätigt sich daher auch im *Ownership*-Diskurs. Auch Fergusons These, die Geberagenturen würden den Empfängerstaat als Organisation zur Planung von Entwicklung und technokratische Einrichtung zur Implementierung von Reformen wahrnehmen (siehe Abschnitt 4.3), hat sich in der Analyse des Entwicklungsdiskurses und der Konstruktion von *Ownership* bewahrheitet.

6.5 Machtverhältnisse

Die Millenniumsentwicklungsziele sind zentraler Entstehungshintergrund der Pariser Erklärung und dominieren den heutigen Entwicklungsdiskurs. Sie rahmen zudem das hegemoniale Entwicklungsverständnis ein, wie ich in der ersten Diskussionskategorie unter Abschnitt 6.1 darlegen konnte. Aus diesen Gründen ist es wohl unwahrscheinlich, dass *Ownership* im Falle von Dissens über diese Grundpfeiler der heutigen EZA von den Gebern auf ihre Partner übertragen wird. Daher liegt der Schluss nahe, dass vom hegemonialen Entwicklungsdiskurs abweichende Wege nicht gefördert werden und *Ownership* daher keine grundlegende Selbstbestimmung bringt, sondern nur Handlungsspielräume innerhalb eines vorgegebenen Rahmens vergrößern kann. Diese Konklusion deutet auf eine Alternativlosigkeit in den Ansätzen der Entwicklungszusammenarbeit hin. Auch die engen Vorgaben der *westlichen* Geberagenturen zum richtigen politischen Rahmen und zu *guter Regierungsführung* an die sich Empfängerländer halten sollen, lassen auf sehr enge und präzise Definitionen der Probleme und Wege für Entwicklung schließen. Mitchells Ergebnisse aus den Studien zur Konstruktion des ägyptischen Entwicklungsstaates (siehe Abschnitt 4.3) sind daher auf den hegemonialen Entwicklungsdiskurs übertragbar.

Den Maßstab für Entwicklung bilden offensichtlich immer noch die Staaten des *Westens*, woran sich eine Kontinuität zum Kolonialdiskurs erkennen lässt. Untermauert wird diese Interpretation mit der These, dass die internationalen Vereinbarungen und das

hegemoniale Entwicklungsparadigma von den multilateralen Organisationen – allen voran der Weltbank – geprägt wurden, wie sowohl individuelle Studien (siehe Hulme im Punkt 5.4.2) als auch die Evaluierung der Paris-Deklaration deutlich hervorheben.

Andererseits zeigte die Formierung eines Subsahara-Afrika-Blocks im Rahmen der Konferenz von Busan, dass die Empfängerstaaten mit der Paris-Deklaration und dem Accra Aktionsplan ein Druckmittel in der Hand haben, mit dem sie ihre Verhandlungsmacht gegenüber den Gebern vergrößern können. Wie ich im Abschnitt 4.3.2 zu den polit-ökonomischen Perspektiven auf Entwicklung verdeutlicht habe, ist der Gewinn an Verhandlungskapital mit einem Gewinn an *Ownership* gleichzusetzen. Internationale politische Dokumente und gemeinsame Ziele können somit helfen, den Grad an *Ownership* der Empfänger über ihren Entwicklungsweg zu erhöhen. Dies gilt theoretisch auch für die verabschiedeten Millenniumsentwicklungsziele. Allerdings können solche internationalen Vereinbarungen sowohl von Empfängern als auch von Gebern für ihren Vorteil genutzt werden. In der Analyse wurde dies vor allem im Bericht der zweiten Evaluierung der Paris-Erklärung erkennbar (siehe Abschnitt 5.6.1).

In der Untersuchung der Konstruktion des *Ownership*-Diskurses in der Paris-Deklaration wurde deutlich, dass die Hauptverantwortung für die Erreichung des *Ownership*-Prinzips beim Empfänger liegt, da sich Geber nur anpassen, wenn die Empfänger eine hohe Qualität der nationalen Entwicklungsstrategie und der nationalen Systeme gewährleisten. Die Logik des *Ownership*-Prinzips ist somit eine zeitliche: Erst müssen die Empfänger ihr Management und ihre Systeme verbessern, dann werden sich die Geber anpassen und damit die Führungsrolle der Empfänger respektieren und fördern. Diese Schlussfolgerung kann in zwei Richtungen bewertet werden: Einerseits kann der Empfänger durch die Übernahme der Hauptverantwortung seine aktive Rolle gegenüber dem Geber stärken. Es geht also nicht mehr um eine *Übergabe* von *Ownership* vom aktiven Geber zum passiven Empfänger, sondern darum, dass der Empfänger stark genug wird, um die Geberaktivitäten kontrollieren zu können. Aus einer postkolonialen Perspektive wäre dies eine Befreiung aus der untergeordneten, passiven Stellung des *Nicht-Westens* gegenüber dem *Westen*, die sich seit dem Kolonialismus gehalten hat. Eine sehr optimistische Interpretation würde darauf hinführen, diese Veränderungen als Chance zur Ermächtigung und Selbstbestimmung des *Nicht-Westens* zu sehen.

Meine zweite Bewertung zur Tatsache, dass *Ownership* in der Hauptverantwortung der Empfängerstaaten liegt, zeichnet ein gegenteiliges Bild: Die Geber passen sich solange nicht an die Prioritäten und Strategien der Empfänger an, bis sich Letztere so reformiert haben, wie es von der Paris-Deklaration und den dahinterstehenden Weltbildern verlangt wird. Letztlich sind die in der Aid Effectiveness Agenda verankerten Reformen als Konditionen für *Ownership* zu verstehen. Zudem verändern sie den Empfänger nach *westlichem* Vorbild, wodurch die Kontinuität von Dipesh Chakrabartys „Provinzialisierung Europas“ bestätigt wird (siehe Abschnitt 4.1).

Die Paris-Deklaration folgt in ihrer verwaltungstechnischen Natur einer Strömung, die unter dem Namen *New Public Management* von den *westlichen* Staaten in den 1980ern entwickelt und in den 1990ern von der OECD verbreitet wurde, so der erste Evaluierungsbericht der Paris-Deklaration (Stern et al. 2008: 4). Diese Beobachtung bestätigt erneut die Thesen von Ferguson und Mitchell (siehe Kapitel 4), dass die Definitionen der Probleme und Lösungen für Entwicklung in den westlichen Geberagenturen entstehen. Ein zusätzlicher Hinweis auf die Dominanz der GeberakteurInnen im *Ownership*-Diskurs liefert Wolfensohns bekannter Ausspruch: „Put the country in the drivers‘ seat“ (Stiglitz 2005). Dieser lässt deutlich erkennen, dass die Weltbank das Empfängerland in diese Position des Fahrers bringen wollte und *Ownership* nicht etwa von Empfängerländern erkämpft wurde.

Auf Eyben & Moncrieffes Thesen zur Macht des „labelling“ zurückgreifend, möchte ich hier noch die Rolle der Kategorisierung im *Ownership*-Diskurs debattieren. In meinen Ausführungen dazu in Abschnitt 4.2.2 konkludiere ich, dass ein technokratisches, auf Rationalitätsmodellen aufbauendes Entwicklungsdenken jene bemächtigt, die andere messen und kategorisieren. Diese These bestätigt sich in Speichs Ausführungen zu Technokratie (siehe Abschnitt 2.2). Wie in der Analyse deutlich wurde, basiert das Paris-Monitoring zu großen Teilen auf dieser Logik. Auch das optionale Modul zu *inklusive Ownership* ist ein Instrument, das die Weltbank – da sie den Fragebogen auswertet – dazu bemächtigt, die Empfängerländer zu kategorisieren. Allerdings zeigte die Untersuchung der Busan-Partnerschaft, dass diesbezüglich ein Umdenken in der Aid Effectiveness-Gemeinschaft stattfindet. Der Fokus auf Ergebnisse soll künftig auf länderbasierten Ergebnisrahmen fußen. Die Empfänger sollen nationale Indikatoren erarbeiten, an denen die Fortschritte der Entwicklungsreformen gemessen werden. Dieses Umdenken bewerte ich als Chance für Empfängerländer, ihre *Ownership* über die Entwicklungsprozesse zu

stärken. Die Veränderungen lassen darauf schließen, dass der *Ownership*-Diskurs in der Aid Effectiveness Agenda wieder erweitert, der Wert der Selbstbestimmung erkannt und von der beschränkenden Definition von *Ownership* als Verantwortung Abstand genommen wird. Auch die Tatsache, dass im künftigen globalen Überprüfungsrahmen der Agenda zur EZA- und Entwicklungswirksamkeit kein Indikator für *Ownership* vorgesehen ist, kann schließlich aus der Perspektive bewertet werden, dass eine externe Messung des Grades oder der Qualität von *Ownership* dem Prinzip per se widerspreche.

7 CONCLUSIO

Nachdem die Analyseergebnisse zusammengefasst und aus postkolonialen und polit-ökonomischen Perspektiven diskutiert wurden, ziehe ich in diesem abschließenden Kapitel Schlussfolgerungen aus meiner Arbeit. Gemeinsam bilden sie die Antwort auf meine zu Beginn gestellte Forschungsfrage, wie sich *Ownership* in der internationalen Entwicklungspolitik ausgestaltet und welche machtpolitischen Prägungen die Konstruktion dieses entwicklungspolitischen Diskurses in sich trägt.

7.1 Schlussfolgerungen

- **Empfängerländer müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllen, damit Geber deren *Ownership* über Entwicklungsprozesse respektieren.** Der Empfängerstaat und seine Rolle sind im *Ownership*-Diskurs genau definiert. Der Verwaltungsapparat soll dahingehend reformiert werden, dass er den Maßstäben einer *guten Regierungsführung* entspricht und Demokratie zumindest institutionell ermöglicht, um eine *inklusive Ownership* über nationale Entwicklungsstrategien zu erlangen. Die Empfängerregierung erfüllt primär die Rolle der Verwalterin und weniger der Gestalterin von Entwicklung.
- ***Ownership* wurde als Instrument von den Gebern eingeführt und seither zur Effektivitätssteigerung von Entwicklungsmaßnahmen genutzt.** Gleichzeitig ist jedoch ein diskursiver Übergang im Verhältnis zwischen Gebern und Empfängern erkennbar geworden. Die Dichotomie von *entwickelten Ländern* und *Entwicklungsländern* wird durch die Diversifizierung der EZA-Landschaft und die Veraltung der *traditionellen* Entwicklungszusammenarbeit durch neue Kooperationsansätze langsam aufgebrochen. Der Bruch mit der kolonialen Kontinuität ist jedoch weniger dem *Ownership*-Diskurs, als vielmehr den globalen Umständen zuzuschreiben.
- **In der Aid Effectiveness Agenda steht *Ownership* für einen Entwicklungsansatz, der sich auf nationale Strategien und operationalisierte, globale Ziele stützt, die in der Empfängerregierung zentralisiert sind.** Die Dokumentenanalyse demonstrierte deutlich, dass *Ownership* in der Aid Effectiveness Agenda ausschließlich an nationalen Entwicklungsstrategien

festgemacht wird. Allerdings wurde diese enge Konzeption in der Busan-Partnerschaft aufgebrochen und *Ownership* in allen weiteren Prinzipien und Umsetzungsplänen der neuen Agenda verankert. Eine Re-Politisierung der technischen Agenda findet statt.

- **Das *Ownership*-Prinzip ermöglicht Empfängerländern keine grundlegende Selbstbestimmung; es kann jedoch ihre Handlungsspielräume innerhalb des international vorgegebenen Rahmens erweitern.** Die Analyse zeigt eindeutig, dass *Ownership* von den Gebern nie in einer Form konzipiert war, die den Empfängerländern Selbstbestimmung über ihre Entwicklung ermöglichen sollte. Zudem sind internationale Vereinbarungen und Ziele wie die MDGs einschränkende Faktoren für die Handlungsmöglichkeiten der Empfänger. Dennoch können diese rahmengebenden Elemente von Empfängerregierungen für die Erhöhung ihres Verhandlungskapitals den Geberagenturen gegenüber genutzt werden.
- **Die Machtverhältnisse zwischen Gebern und Empfängern haben sich durch den *Ownership*-Diskurs nicht grundlegend verändert,** da es in der internationalen Entwicklungspolitik keinen radikalen Paradigmenwechsel gab, sondern vorwiegend rhetorische und technische Veränderungen stattfanden. Aus einer polit-ökonomischen Perspektive ergaben sich jedoch Handlungsfenster und Möglichkeiten für Empfängerländer ihre Verhandlungsmacht gegenüber ihren Gebern zu stärken. Die bedeutendste Debatte darüber wurde anhand der sich verändernden Entwicklungsarchitektur ersichtlich. Durch neue Finanzierungsquellen können Empfängerregierungen die *traditionellen* DAC-Geber unter Druck setzen, womit sie ihre Führungsrolle besser ausüben können und ihre *Ownership* dadurch stärken. Diese Möglichkeiten für Empfängerländer sind jedoch nicht aus dem *Ownership*-Diskurs entstanden sondern gründen sich auf die globalen Veränderungen in den internationalen Beziehungen.

7.2 Forschungsausblick

Die vorliegende Arbeit zum Diskurs von *Ownership* als entwicklungspolitisches Prinzip leistet einen Beitrag zur kritischen Entwicklungsforschung und kann gleichzeitig Erklärungsansätze für die schleppenden Erfolge in der Aid Effectiveness Agenda liefern.

Wie in Monitoring und Evaluierung der Paris-Deklaration ersichtlich wurde, sind die Fortschritte der Geber in der Partnerausrichtung nur mäßig bis gering. Meine Diskursdekonstruktion kann zu einer kritischen Betrachtung der Gründe für die schwachen Fortschritte beitragen. Allerdings ist die Aussagekraft meiner Arbeit in ihren Ergebnissen insofern begrenzt, als dass sie nicht über die konzeptionelle Ebene hinausreicht. Das Verhältnis der Ergebnisse zur Praxis der Entwicklungszusammenarbeit muss gesondert erarbeitet werden. Insbesondere wäre eine Forschung bezüglich der Wirkungslücke von der entwicklungspolitischen Konzeption zur nationalen Ausgestaltung des *Ownership*-Prinzips von Interesse. Eine Untersuchung der Umsetzung des Prinzips in der Entwicklungspraxis muss nicht unbedingt die Ergebnisse meiner strukturellen, diskursiven Analyse widerspiegeln. David Mosse behandelt in „Cultivating Development“ (2005) ebendiese Frage nach der Beziehung von der Entwicklungspolitik zur -praxis. Dies ist ein möglicher Ansatzpunkt für weiterführende Forschungen. Eine Entwicklungsethnographie, wie sie auch Crewe & Harrison (1998) zu Partizipation anstellten, wäre als Methode besonders interessant.

Meine Analyse des *Ownership*-Diskurses beginnt in den 1960er-Jahren und ist daher in ihrer Aussagekraft über koloniale Kontinuitäten beschränkt. Ob und inwiefern *Ownership* als Idee auch schon eine Strategie der Kolonialmächte war, um Reformen in ihren Kolonien umzusetzen, könnte in einer historischen Analyse aufgearbeitet werden. Die von Paulo Freire entwickelte These der „Conscientization“ (2000) – ein Prozess der aktiven politischen Bewusstseinsbildung zur Veränderung von Lebensrealitäten – ist im Kontext von *Ownership* besonders wenn man das Konzept als Prozess der Ermächtigung wahrnimmt interessant und sollte näher untersucht werden. Das kritische Element von „agency“ (politischer Handlungsfähigkeit) für selbstbestimmte Entwicklung wird beispielsweise in der Machtanalyse von Chambers & Pettit (2004) behandelt, die ich für meine Arbeit herangezogen habe. Denkbar ist auch eine Vertiefung im Bereich der kritischen Managementstudien, wie sie von Bill Cooke für die Analyse von *Ownership* genutzt wurden (siehe Abschnitt 2.3). Die technokratischen Ansätze und Herangehensweisen in der heutigen Entwicklungszusammenarbeit habe ich in meiner Arbeit immer wieder aufgezeigt. Aus der Frage, inwiefern die heutigen Instrumente der EZA politische Probleme entpolitisieren, ergibt sich ein breites Spektrum an weiteren Forschungsmöglichkeiten.

BIBLIOGRAPHIE

- Abbas, Hakima/ Niyiragira, Yves [Hg.] (2009): *Aid to Africa. Redeemer or coloniser?* Cape Town: Pambazuka Press.
- Abbas, Hakima/ Ndeda, Nana (2009): *Aid and reparations: Power in the development discourse*. In: Abbas Hakima/ Niyiragira, Yves [Hg.]: *Aid to Africa. Redeemer or coloniser?* Cape Town: Pambazuka Press, 76-91.
- Abdel-Malek, Talaat/ Koenders, Bert (2011): *Progress towards more effective aid: what does the evidence show?* Oktober 2011. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/48966414.pdf> [Zugriff: 29.03.2012]
- African Development Bank/ Asian Development Bank/ European Bank for Reconstruction and Development/ Inter-American Development Bank/ World Bank/ Development Assistance Committee (2004): *Joint Marrakech Memorandum on Managing for Development Results*. Second International Roundtable. Marrakech: o.A.
- Alemann, Ulrich von (1995): *Theoriedebatte: Grundkonflikte über Weg und Ziel*. In: Ders. [Hg.]: *Grundlagen der Politikwissenschaft. Ein Wegweiser*. Opladen: Leske + Budrich, 123-139.
- Arndt, Susan (o.J.): *Weißsein und Kritische Weißseinsforschung*. <http://www.unrast-verlag.de/news/263-weisssein-und-kritische-weissseinsforschung> [Zugriff: 25.01.2013]
- Ashoff, Guido (2009): *Wirksamkeit: Aktualität und Herausforderungen eines alten Anspruchs in der Entwicklungspolitik*. *Politorbis*, 46(1), 17-31.
- Baaz, Maria E. (2005): *The paternalism of partnership. A postcolonial reading of identity in development aid*. London (u.a.): Zed Books.
- Besson, Philippe (2009): *Country Ownership and Aid Effectiveness: why we all talk about it and mean different things*. *Politorbis*, 46(1), 33-38.
- Blake, Richard C. (2000): *New Development. The World Bank's Draft Comprehensive Development Framework and the Micro-Paradigm of Law and Development*. *Yale HR &Dev LJ* 3, 159-191.
- Booth, David [Hg.] (2001): *PRSP Institutionalisation Study: Final Report. Chapter 1: Overview of PRSP processes and monitoring*. London: ODI.
- Booth, David (2011): *Aid effectiveness: bringing country ownership and politics back in*. ODI Working Paper 336. London: ODI.
- Brett, Teddy (2010): *Aid Dependence, Conditionality, and Poverty Focussed Development. The Role of Pro-Poor Organisational Systems*. In: Frenken, Sarah/ Müller, Ulrich [Hg.]: *Ownership and Political Steering in Developing Countries*. Eschborn: Nomos & GTZ, 60-72.
- Browne, Stephen (2006): *Aid and influence. Do donors help or hinder?* London: Earthscan.
- Bryne, John/ Glover, Leigh (2002): *A Common Future Towards a Future Commons: Globalization and Sustainable Development since UNCED*. *International Review for Environmental Strategies*, 3(1), 5-25.
- Buiter, Willem H. (2007): *'Country ownership': a term whose time has gone*. *Development in Practice*, 17(4-5), 647-652.

- Busanhl4 (2013): *The Outcomes of the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (HLF-4). Towards the Global Partnership for Effective Development Cooperation*. Konferenzpapier, Change and Challenges for Development Co-operation, 11.Oktober 2012, Wien: ADA.
- Cameron, John (2005): *Journeying in radical development studies: a reflection on thirty years of researching pro-poor development*. In: Kothari, Uma [Hg.]: *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*. Cape Town: Philip (u.a.), 138-156.
- Castel-Branco, Carlos (2008): *Aid Dependence and Development: A Question of Ownership? A Critical View Working Paper*. Maputo: IESE.
- Chakrabarty, Dipesh (2008): *Provincializing Europe. Postcolonial thought and historical difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Chambers, Robert (2005): *Critical reflections of a development nomad*. In: Kothari, Uma [Hg.]: *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*. Cape Town: Philip (u.a.), 67-87.
- Chambers, Robert/ Pettit, Jethro (2004): *Shifting Power to Make a Difference*. In: Groves, Leslie [Hg.]: *Inclusive aid: changing power and relationships in international development*, 137-162. London: Earthscan.
- Chandy, Laurence (2011): *Reframing Development Cooperation*. Paper presented at the 2011 Brookings Blum Roundtable, Aspen, Colorado.
- Chatterjee, Partha (1986): *Nationalist thought and the colonial world. A derivative discourse?* London: Zed Books for the United Nations University.
- Coleman, James S./ Sklar, Richard L. (1994): *Nationalism and development in Africa. Selected essays*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- Collier, Paul (2000): *Conditionality, dependence and coordination: three current debates in aid policy*. In: Gilbert, Christopher L./ Vines, David [Hg.]: *The World Bank*. Cambridge: Cambridge University Press, 299-324.
- Collins, Laura (2011): *Unpacking Ownership at a Joint Sector Review*. Paper for a Workshop on Unpacking Aid Effectiveness: Examining Donor Dynamics by the London School of Economics and Political Science. University of Cambridge. <http://aidconference.files.wordpress.com/2011/05/laura-collins.pdf> [Zugriff: 09.12.2012]
- Cooke, Bill (2003): *A new continuity with colonial administration: Participation in development management*. *Third World Quarterly*, 24(1), 47-61.
- Cooke, Bill (2007): *Participation: the new tyranny?* London: Zed Books.
- Cooke, Bill/ Dar, Sadhvi (2008): *Introduction: The New Development Management*. In: Dies. [Hg.]: *The new development management. Critiquing the dual modernization*, 1-17. London (u.a.): Zed Books.
- Cornwall, Andrea/ Brock, Karen (2005): *Beyond Buzzwords. "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment" in Development Policy*. Overarching Concerns Programme Paper 10. Geneva: UNRISD.
- Cowan, Michael P./ Shenton, Robert W. (1996): *Doctrines of development*. London (u.a.): Routledge.

- Cramer, Chris (2002): *Own Up! Does Anyone Out There Have a Decent Theory of Ownership?* School of Oriental and African Studies. Centre for Development Policy and Research. London: University of London.
- Cramer, Chris/ Stein, Howard/ Weeks, John (2006): *Ownership and Donorship: Analytical Issues and a Tanzanian Case Study*. Journal of Contemporary African Studies 24(3), 415-436.
- Crewe, Emma/ Harrison, Elizabeth (1998): *Whose development? An ethnography of aid*. London (u.a.): Zed Books.
- Crush, Jonathan (1999): *Power of development*. London (u.a.): Routledge.
- Dahl, Gudrun (2001): *Responsibility and Partnership in Swedish Aid Discourse*. Nordiska Afrikainstitutet Discussion Paper 9. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Dar, Sadhvi/ Cooke, Bill (2008): *The new development management. Critiquing the dual modernization*. London (u.a.): Zed Books.
- Dembovski, Hans (2012): *Editorial. Risikoinvestition*. In: E+Z, 2012(02), 46. <http://www.dandc.eu/articles/220245/index.de.shtml> [Zugriff: 14.04.2012]
- deRenzio, Pablo/ Whitfield, Lindsay/ Bergamaschi, Isaline (2008): *Reforming Foreign Aid Practices: What country ownership is and what donors can do to support it*. Briefing Paper. Global Economic Governance Programme. <http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Reforming%20Aid%20Practices,%20final.pdf> [Zugriff: 22.04.2012]
- Easterly, William (2002): *The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid*. Journal of Policy Reform, 5(4), 223-250.
- ECDPM (2012): *Weekly Compass*, 131. <http://us1.campaign-archive2.com/?u=f3098f0aa17cc73cc4c42bc9b&id=c68d89824d&e=75acaa63d> [Zugriff: 09.12.2012]
- Eberlei, Walter [Hg.] (2007): *Stakeholder Participation in Poverty Reduction*. INEF Report 86(2007). Duisburg: Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen.
- Eckert, Andreas/ Randeria, Shalini (2009): *Geteilte Globalisierung*. In: Randeria, Shalini [Hg.]: *Vom Imperialismus zum Empire. Nicht-westliche Perspektiven auf Globalisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 9-33.
- Edgren, Gus (2003): *Donorship, Ownership and Partnership. Issues Arising from Four Sida Studies of Donor-Recipient Relations Sida Studies in Evaluation*, Vol. 3. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.
- Emmerij, Louis (2006): *Turning points in development thinking and practice*, Vol. 08. WIDER Research Papers. Helsinki: UNU-WIDER.
- Ernst, Tanja (2010): *Postkoloniale Theorie und politische Praxis: Die Dekolonisierung Boliviens*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 49-66.
- Escobar, Arturo (1995): *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*. Princeton, NJ (u.a.): Princeton University Press.
- Evans, Alison (2011): *The glass is half full at the fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*. 28.11.2011. http://blogs.odi.org.uk/blogs/main/archive/2011/11/28/aid_effectiveness_HLF4_Alison_Evans.aspx [Zugriff: 28.11.2011]

- Eyben, Rosalind/ Moncrieffe, Joy (2006): *The Power of Labelling in Development Practice*. IDS Policy Brief, 28(4).
- Faust, Jörg (2012): *Entwicklungstheorien und Entwicklungspolitik*. In: Lauth, Hans-Joachim [Hg.]: *Politikwissenschaft: Eine Einführung*. Paderborn: Schöningh Verl, 322-356.
- Faust, Jörg/ Messner, Dirk (2007): *Organizational Challenges for an Effective Aid Architecture - Traditional Deficits, the Paris Agenda and Beyond*. Discussion Paper 2007(20). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Ferguson, James (1994): *The Anti-Politics Machine. "Development" and bureaucratic Power in Lesotho*. *The Ecologist*, 24(5), 176-181.
- Fintel, Jens von (1992): *Francis Fukuyama: Ende der Geschichte*. *Zeitschrift für Sozialistische Politik und Wirtschaft*, 6, 45.
- Franzki, Hannah/ Aikins, Joshua K. (2010): *Postkoloniale Studien und kritische Sozialwissenschaft*. *Prokla* 158. Münster: Westfälisches Dampfboot, 9-28.
- Freire, Paulo (2000): *Cultural Action and Conscientization*. In: Ders. [Hg.]: *Cultural Action for Freedom*. Boston: Harvard Educational Review, 39-68.
- Fukuyama, Francis (1992). *Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?* München: Kindler.
- G8 (2005): *The Gleneagles Communiqué*. http://www.unglobalcompact.org/docs/about_the_gc/government_support/PostG8_Gleneagles_Communique.pdf [Zugriff: 09.02.2013]
- Glasze, Georg/ Matissek, Annika (2009): *Die Hegemonie- und Diskurstheorie von Laclau und Mouffe*. In: Ders. [Hg.]: *Handbuch Diskurs und Raum*. Bielefeld: Transcript-Verl, 153-180.
- Glennie, Jonathan (2008): *The trouble with aid. Why less could mean more for Africa*. London (u.a.): Zed books (u.a.).
- Glennie, Jonathan (2011): *Who should lead the aid effectiveness debate in the future?* Paper presented at the First ODI Busan Debate, London. <http://www.odi.org.uk/opinion/details.asp?id=5857&title=should-lead-aid-effectiveness-debate-future> [Zugriff: 11.03.2012]
- Gould, Jeremy (2005): *The New Conditionality. The Politics of Poverty Reduction Strategies*. London; New York: Zed Books.
- Greenhill, Romilly/ Prizzon, Annalisa/ Rogerson, Andrew (2013): *The Age of choice: Development Countries in the New Aid Landscape*. Synthesis Report. Working Paper 2013(364). London: ODI.
- Hajer, Maarten (1993): *Discourse coalitions and the institutionalisation of practice*. In: Fischer, Frank/ Forester, John [Hg.]: *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, London: Duke University Press, 43-76.
- Hall, Stuart (2008): *Der Westen und der Rest. Diskurs und Macht*. In: Ders./ Mehlem, Ulrich [Hg.]: *Rassismus und kulturelle Identität*. Hamburg: Argument-Verl, 137-179.
- Harriss, John (2005): *Great promise, hubris and recovery: a participant's history of development studies*. In: Kothari, Uma [Hg.]: *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*. Cape Town: Philip (u.a.), 17-46.

- Hartmann, Simon (2012): *Good Governance and Ownership: A Mismatch in the New EU Development Policy Agenda*. ÖFSE Policy Note Nr.3. Wien: Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung.
- Hauck, Volker/ Land, Tony (2011): *Fostering democratic ownership. A capacity development perspective*. Discussion Paper Vol. 103. Brussels: ECDPM.
- Hauser, Stefan R. (2001): *Orientalismus*. In: Landfester, Manfred/ Cancik, Hubert [Hg.]: *Der neue Pauly: Enzyklopädie der Antike*, 15 ed., Vol. La - Ot, 1234-1244. Stuttgart: Metzler.
- Hayter, Teresa (2005): *Secret diplomacy uncovered: research on the World Bank in the 1960s and 1980s*. In: Kothari, Uma [Hg.]: *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*. Cape Town: Philip (u.a.), 88-108.
- Hulme, David (2009): *The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise*. Brooks World Poverty Institute Working Paper, 100. Manchester: BWPI, University of Manchester.
- Hyden, Goran (2008): *After the Paris Declaration: Taking on the Issue of Power*. *Development Policy Review*, 26(3), 259-274.
- IWF (2012): *Factsheet Poverty Reduction Strategy Papers*. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.htm> [Zugriff: 22.03.2013]
- Kapoor, Ian (2002a): *Capitalism, culture, agency: dependency versus postcolonial theory*. *Third World Quarterly*, 23(4), 647-664.
- Kapoor, Ian (2002b): *Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism? The Relevance of the Habermas-Mouffe Debate for Third World Politics*. *Alternatives: Global, Local, Political*, 27(4), 459-487.
- Kapoor, Ian (2005): *Participatory Development, Complicity and Desire*. *Third World Quarterly*, 26/8, 1203-1220.
- Kharas, Homi/ Makino, Koji/ Jung, Woojin (2011): *Overview: An Agenda for the Busan High-Level Forum on Aid Effectiveness*. In: Dies. [Hg.]: *Catalysing Development: A New Vision for Aid*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1-37.
- Klingebiel, Stephan (2011): *The Busan Summit: New Approaches to Aid Effectiveness?* *The Current Column*, 1. Bonn: DIE - Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Klingebiel, Stephan/ Leiderer, Stefan (2011): *Aid Effectiveness der zwei Geschwindigkeiten*. *Die aktuelle Kolumne*, 4. Bonn: DIE - Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Kothari, Uma (2005a): *From colonial administration to development studies: a postcolonial critique of the history of development studies*. In: Dies. [Hg.]: *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*. Cape Town: Philip (u.a.), 47-66.
- Kothari, Uma (2005b): *A radical history of development studies. Individuals, institutions and ideologies*. Cape Town: Philip (u.a.).
- Kraler, Albert (2005): *Kolonialismus, Staatlichkeit und die Idee nationaler Selbstbestimmung in Afrika*. *Wiener Blätter zur Friedensforschung*, 124, 38-57.
- Laclau, Ernesto/ Mouffe, Chantal (2006): *Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus*. Wien: Passagen-Verl.

- Latouche, Serge (1988): *Contribution à l'histoire du concept de développement*. In: Coquery-Vidrovic, Catherine [Hg.]: *Pour une Histoire du Développement*. Paris: L'Hartmann, 41-59.
- Leal, Pablo A. (2010): *Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era*. In: Cornwall, Andrea/ Eade, Deborah [Hg.]: *Deconstructing Development Discourse. Buzzwords and Fuzzwords*. Warwickshire: Practical Action Publishing; Oxfam GB, 89-100.
- Leutner, Jana/ Müller, Ulrich (2010): *Ownership in Practice*. In: Frenken, Sara/ Müller, Ulrich [Hg.]: *Ownership and Political Steering in Developing Countries*. Eschborn: Nomos & GTZ, 47-59.
- Lister, Sarah/ Nyamugasira, Warren (2003): *Design and contradictions in the new architecture of aid? Reflections from Uganda on the roles of civil society organizations*. *Development Policy Review* 21(1), 93-106.
- Lubinski, Christina (2010): *Familienunternehmen in Westdeutschland*. München: Beck.
- Mahmud, Ahmed. S. (2009): *Aid conditionality and democratic ownership*. In: Tujan, Antonio [Hg.]: *The Reality of Aid. Democratic Ownership and Human Rights*. Asia-Pacific Edition. Quezon City (u.a.): IBON Books, 17-24.
- Malmvig, Helle (2001): *The Reproduction of Sovereignties: Between Man and State During Practices of Intervention*. *Cooperation and Conflict*, 36(3), 251-272.
- Manning, Richard (2006): *Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation?* *Development Policy Review*, 24(4), 371-385.
- Maurer, Pierre (2009): *Efficacité de l'aide et querelles de méthodes: l'émergence de la 'Déclaration de Paris' et ses conséquences*. *Politorbis*, 46(1), 7-15.
- Menzel, Ulrich (1992): *Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Meyer, Jörg/ Fricke, Dietmar (2003): *Zum Zweck von politischen Theorien*. In: Dies. [Hg.]: *Einführung in die politische Theorie*. Schwalbach: Wochenschau Verl, 11-23.
- Mitchell, Timothy. (2009): *Das Objekt der Entwicklung*. In: Eckert, Andreas/ Randeria, Shalini [Hg.]: *Vom Imperialismus zum Empire. Nicht-westliche Perspektiven auf Globalisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 163-207.
- Moebius, Stephan/ Wetterer, Angelika (2011): *Symbolische Gewalt*. Österreich Z Soziol 36. Wien: ÖZS.
- Molina, Núria (2007): *The Ownership-Conditionality Paradox. The drivers of conditionality: constraints on the donor side*. Paris: EURODAD & OECD.
- Mosse, David (2005): *Cultivating development An ethnography of aid policy and practice*. London (u.a.): Pluto Press.
- Moyo, Dambisa (2009): *Dead aid. Why aid is not working and how there is a better way for Africa*. London: Lane.
- Murithi, Tim (2009): *Aid colonisation and the promise of African continental integration*. In: Abbas Hakima/ Niyiragira, Yves [Hg.]: *Aid to Africa. Redeemer or coloniser?* Cape Town: Pambazuka Press (u.a.), 1-25.
- Murphy, Jonathan (2008): *The Rise of the Global Managers*. In: Dar, Sadhvi/ Cooke, Bill [Hg.]: *The new development management. Critiquing the dual modernization*. London (u.a.): Zed Books, 18-40.

- Mwase, Nkunde/ Yang, Yongzheng (2012): *BRICs' Approaches to Development Financing and their Implications for LICs*. GREAT insights, 1. Brussels: ECDPM, 6-7.
- Mylonakis, John (2006): *The Budget Support Instrument New Paradigm: Can it Enhance Ownership in Development Assistance?* International Research Journal of Finance and Economics, 2006(3), 48-55.
- N'Dongo, Mamadou L. (2012): *Afrika. Regionale Kooperation*. In: E+Z 2012(02), 62-64.
- Nohlen, Dieter/ Nuscheler, Franz (1993): *Handbuch der Dritten Welt*. Bonn: Dietz Verl.
- Novy, Andreas (2002): *Die Methodologie interpretativer Sozialforschung*. Wien: Wirtschaftsuniversität Wien.
- Novy, Andreas (2005): *Entwicklung gestalten. Gesellschaftsveränderung in der Einen Welt*. Frankfurt a. M.: Brandes & Apsel.
- Nunnenkamp, Peter/ Thiele, Rainer (2013): *Financing for Development: The Gap between Words and Deeds since Monterrey*. Development Policy Review, 31(1), 75-98.
- O.A. (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. 2nd High Level Forum on Aid Effectiveness, 28.February – 02.March 2005, Paris: OECD.
- O.A. (2005): *Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht*. Deutsche Übersetzung. Paris: OECD.
- O.A. (2008): *Accra Agenda for Action*. 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness, 02.-04.September 2008, Accra, Ghana.
- O.A. (2011): *Busan Partnership for Effective Development Co-Operation*. 4th High Level Forum on Aid Effectiveness, 29.November – 01.December 2011, Busan, Korea.
- OECD/DAC (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. Paris: OECD.
- OECD/DAC (2011a): *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in Implementing the Paris Declaration*. Paris: OECD.
- OECD/DAC (2011b): *Survey Guidance*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/dataoecd/24/28/46138662.pdf> [Zugriff: 09.05.2012]
- OECD/DAC (2011c): *Optional Module: Assessing Inclusive Ownership*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/site/dacsmpl1/allsurveymaterials.htm> [Zugriff: 07.03.2012]
- OECD/DAC (2011d): *What can we learn from the optional module on inclusive ownership and what is the way forward?* Paris: OECD. www.oecd.org/dac/effectiveness/49477936.pdf [Zugriff: 07.03.2012]
- OECD/DAC (2013a): *DAC Glossary of Key Terms and Concepts*. Development Co-operation Directorate (DCD-DAC). <http://www.oecd.org/dac/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm> [Zugriff: 12.04.2013]
- OECD/DAC (2013b): *Countries, Territories and Organisations Adhering to the Paris Declaration and AAA*. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/countriesterritoriesandorganisationsadhering-totheparisdeclarationandaaa.htm> [Zugriff: 01.03.2013]

- OECD (o.J.): *Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness*. <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideffectiveness.htm> [Zugriff: 26.02.2012]
- Open Forum (o.J.): *Open Forum for CSO Development Effectiveness*. <http://www.cso-effectiveness.org/> [Zugriff: 16.02.2013]
- Osterhammel, Jürgen (1997): *Edward W. Said und die "Orientalismus"-Debatte: ein Rückblick*. *Asien-Afrika-Lateinamerika*, 25, 597-607.
- Owa, Masumi (2011): *Revisiting the Paris Declaration Agenda – an inclusive, realistic orientation for aid effectiveness*. *Development in Practice*, 21(7), 987-998.
- Pearson, Lester B. [Hg.] (1969): *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*. New York: Praeger.
- Pender, John (2001): *From 'Structural Adjustment' to 'Comprehensive Development Framework': Conditionality transformed?* *Third World Quarterly*, 22(3), 397-411.
- Ponte, Marco de (2012): *Civil Society Participation in Global Governance for Development*. GREAT insights, 1(4). http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Content.nsf/0/A238C7902AD501A1C1257A0F007A07E1?Opendocument [Zugriff: 14.11.2012]
- PBIG – Post-Busan Interim Group (2012): *Proposed Indicators, Targets and Process for Global Monitoring* (approved by the Working Party on Aid Effectiveness on 28-29 June 2012, UNESCO Headquarters, Paris). http://www.aideffectiveness.org/busanhl4/images/stories/Indicators_targets_and_process_for_global_monitoring.pdf [Zugriff: 22.09.2012]
- Quijano, Aníbal (2010): *Die Paradoxien der eurozentrierten kolonialen Moderne*. *Prokla* 158. Münster: Westfälisches Dampfboot, 29-47.
- Rachbauer, Dieter (2010): *Partizipation und Empowerment. Legitimationsrhetorik und Veränderungspotential entwicklungspolitischer Schlüsselbegriffe*. Wien: Südwind-Verl.
- Rakner Lise/ Wang Viebke (2007): *Governance Assessments and the Paris Declaration*. Issues Paper Prepared for the UNDP Bergen Seminar September 2007. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Rampa, Francesco/ Bilal, Sanoussi (2011): *Emerging Economies in Africa and the development effectiveness debate*. ECDPM Discussion Paper 107. Brussels: ECDPM.
- Randeria, Shalini [Hg.] (2009): *Vom Imperialismus zum Empire. Nicht-westliche Perspektiven auf Globalisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Rauch, Theo (2009): *Entwicklungspolitik. Theorien, Strategien, Instrumente*. Braunschweig: Westermann.
- Rist, Gilbert (1997): *The history of development. From Western origins to global faith*. London (u.a.): Zed Books.
- Rist, Gilbert (2010): *Development as a Bussword*. *Development in Practice*, 17(4-5), 485-491.
- Robb, Caroline (2004): *Changing Power Relations in the History of Aid*. In: Groves, Leslie [Hg.]: *Inclusive aid: changing power and relationships in international development*. London: Earthscan, 21-41.

- Rowlands, Jo (1995): *Empowerment examined*. Development in Practice, 5(2), 101-107.
- Sachs, Wolfgang (1993): *Wie im Westen so auf Erden. Ein polemisches Handbuch zur Entwicklungspolitik*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Said, Edward W. (1981): *Orientalismus*. Frankfurt a. M.: Ullstein.
- Said, Edward W. (1989): *Representing the Colonized: Anthropology's Interlocutors*. Critical Inquiry, 15(2), 205-225.
- Siebold, Thomas (2007): *Participation in PRS Processes: A Review of the International Debate*. In: Eberlei, Walter [Hg.]: Stakeholder Participation in Poverty Reduction. INEF Report 86/2007. Duisburg: Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen.
- Six, Clemens (2008): *Zwischen Klasse und Gesellschaft. Zur Geschichte des Staates im Entwicklungsdiskurs*. In: Staat und Entwicklung. Wien: ÖFSE, 19-27.
- 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, Wien: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung.
- Six, Clemens (2006): *Harmonisierung und Anpassung als Strategien für wirksamere Hilfe? Bisherige Erfahrungen mit bi- und multilateralen Erfahrungen in Asien und Afrika*. ÖFSE Working Paper 15, Wien: Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung.
- Sjöstedt, Martin (2013): *Aid Effectiveness and the Paris Declaration: A Mismatch between Ownership and Results-based Management?* Public Administration and Development 2013.
- Sobhan, Rehman (2002): *Aid Effectiveness and Policy Ownership*. Development and Change, 33(3), 539-548.
- Sondermann, Elena (2012): *Der Busan-Prozess: Meilen- oder Stolperstein für die internationale EZ?* Global Governance Spotlight 2012(2). Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Speich, Daniel (2008): *Technokratie und Geschichtlichkeit. Zum postkolonialen Entwicklungsdenken von Walt W. Rostow und Simon Kuznets*. Preprints zur Kulturgeschichte der Technik 2008/23. Zürich: Institut für Geschichte, ETH.
- Spivak, Gayatri C. (1988): *Can the Subaltern Speak?* In: Nelson, Cary/ Grossberg, Lawrence [Hg.]: *Marxism and the Interpretation of Culture*. Chicago: University of Illinois Press, 271-131.
- Steinich, Markus (2010): *Why Policy-Making in Partner Countries is more complex than thought*. In: Frenken, Sara/ Müller, Ulrich [Hg.]: *Ownership and Political Steering in Developing Countries*. Eschborn: Nomos & GTZ, 19-30.
- Stern, Elliot et al. (2008): *The the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness. Evaluation of the Paris Declaration*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- Stiglitz, Joseph. E. (2005): *Why Wolfensohn Mattered*. 06.05.2005. <http://www.project-syndicate.org/commentary/why-wolfensohn-mattered> [Zugriff: 03.04.2013]
- Stockmann, Reinhard/ Menzel, Ulrich/ Nuscheler, Franz (2010): *Entwicklungspolitik. Theorien - Probleme - Strategien*. München: Oldenbourg.

- Sumner, Andrew/ Tribe, Michael (2008): *International development studies. Theories and methods in research and practice*. Los Angeles, Calif.: Sage.
- Tandon, Yash (2009): *Development and globalisation. Daring to think differently*. Cape Town (u.a.): Pambazuka Press.
- Tandon, Yash (2012): *Demystifying aid*. Cape Town (u.a.): Pambazuka Press.
- Teivainen, Teivo (2009): *Globalisierung der ökonomischen Überwachung: Der IWF als moderner Priester*. In: Randeria, Shalini [Hg.]: *Vom Imperialismus zum Empire. Nicht-westliche Perspektiven auf Globalisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 105-136.
- Tetzlaff, Rainer/ Jakobeit, Cord (2005): *Das nachkoloniale Afrika. Politik - Wirtschaft - Gesellschaft*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.
- The Reality of Aid (2009): *Democratic Ownership and Human Rights*. Asia-Pacific Edition. Quezon City (u.a.): IBON Books.
- Tomlinson, Brian (2011a): *Strengthening Broad-Based Inclusive Ownership and Accountability: A Synthesis of Key Findings and Cluster A Messages for the Working Party on Aid Effectiveness and High Level Forum 4*. Ottawa: Black Rock Consulting. http://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Feb_16_Final_Report_for_Cluster_A_Findings_and_Proposals.pdf [Zugriff: 11.05.2012]
- Tomlinson, Brian (2011b): *Achieving Progress for Development Effectiveness in Busan: An Overview of CSO Evidence*. In: Ders. [Hg.]: *The Reality of Aid 2011 Report*. Quezon City: IBON Books, 9-40.
- Tujan, Antonio (2012): *Multilateraler Gipfel „Sehr solides Fundament“*, Interview geführt von Dembowski, Hans, E+Z, 2012(2), 58-60.
- Tujan, Antonio (2009): *Preface*. In: Ders. [Hg.]: *The Reality of Aid. Democratic Ownership and Human Rights*. Asia-Pacific Edition. Philippines: IBON Books.
- Umans, Laurent (2012): *Intervention, Facilitation and Self-development: Strategies and Practices in Forestry Cooperation in Bolivia*. *Development and Change*, 43(3), 773-795.
- UNDP (2012): *Working Arrangements for the Global Partnership*. 21.08.2012 http://www.undp.org/content/seoul_policy_center/en/home/presscenter/articles/2012/08/21/working-arrangements-for-the-global-partnership [Zugriff: 20.03.2013]
- Unsworth, Sue (2009): *What's politics got to do with it? Why donors find it so hard to come to terms with politics, and why this matters*. *Journal of International Development*, 21(6), 883-894.
- Vásquez, Sergio T./ Sumner, Andrew (2012): *Beyond Low and Middle Income Countries: What if There Were Five Clusters of Developing Countries?*, IDS Working Paper, 404. Brighton: IDS.
- VN (2000): *Millennium Declaration*. Resolution 55/2 adopted by the General Assembly, 8th Plenary Meeting, 8 September 2000. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> [Zugriff: 09.01.2013]
- VN (2002): *Report of the International Conference on Financing for Development*. Monterrey, Mexico 18-22 March 2002. A/CONF.198/11. New York: United Nations.
- VOICE (2013): *Voices for Integrative Choice & Empowerment*. <http://www.voicebd.org/> [Zugriff: 28.02.2013].

- Weltbank (1998): *Assessing aid. What works, what doesn't, and why*. New York, NY: Oxford Univ. Press.
- Weltbank (2012): *The Enhanced Heavily Indebted Poor Countries Initiative*. Economic Policy and Dept. <http://www.worldbank.org/hipc> [Zugriff: 13.04.2013]
- Weltbank (2013): *Comprehensive Development Framework*. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20120725~menuPK:41393~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html> [Zugriff: 26.03.2013]
- Whitfield, Lindsay (2009a): *The politics of aid. African strategies for dealing with donors*. Oxford: Oxford University Press.
- Whitfield, Lindsay (2009b): *Reframing the Aid Debate: Why aid isn't working and how it should be changed*. DIIS Working Paper, 34. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Whitfield, Lindsay (2009c): *Ownership and the Donor-Recipient Relationship*. DIIS Working Paper, 18. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Whitfield, Lindsay/ Fraser, Alastair (2009d): *Negotiating Aid*. In: Whitfield, Lindsay [Hg.]: *The politics of aid. African strategies for dealing with donors*. Oxford: Oxford University Press, 27-44.
- Whitfield, Lindsay/ Maipose, Gervase (2008): *Managing Aid Dependence: How African governments lost ownership and how they can regain it*. Briefing Paper. Global Economic Governance Programme. http://www.teol.ku.dk/cas/past_events/2009/whitfield/aid_dependence_paper.pdf [Zugriff: 22.04.2012]
- Willame, Jean-Claude (1996): *"Gehet hin und demokratisieret alle Nationen"*. In: Kolland, Franz et al. [Hg.]: *Staat und Zivile Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Brandes und Appel, 117-131.
- Wolfensohn, James D. (1999): *A Proposal for A Comprehensive Development Framework*. A Discussion Draft to the Board, Management and Staff of the World Bank Group. <http://web.worldbank.org/archive/website01013/WEB/IMAGES/CDF.PDF> [Zugriff: 22.01.2013]
- Wood, Bernard et al. (2011): *The Evaluation of the Paris Declaration. Final Report*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Ziai, Aram (2007): *Globale Strukturpolitik? Die Nord-Süd-Politik der BRD und das Dispositiv der Entwicklung im Zeitalter von neoliberaler Globalisierung und neuer Weltordnung*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Ziai, Aram (2010a): *Postkoloniale Perspektiven auf "Entwicklung"*. *Peripherie: Zeitschrift für Politik und Ökonomie in der Dritten Welt*, 120(30), 339-426.
- Ziai, Aram (2010b): *Zur Kritik des Entwicklungsdiskurses*. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10, 23-29.

Zusammenfassung

Diese Diplomarbeit dekonstruiert den Diskurs von *Ownership* als Teil des heutigen Entwicklungsdiskurses anhand von entwicklungspolitischen Dokumenten. *Ownership* ist als ein Zugang zu verstehen, der Empfängerländern die Verantwortung und die Kontrolle über Entwicklungsmaßnahmen und –ziele übertragen soll. Das leitgebende Problemfeld, aus dem das Vorhaben den *Ownership*-Diskurs zu dekonstruieren hervorgeht, konstituiert sich aus der Kritik an der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Zudem impliziert *Ownership* eine Debatte über die Veränderung der Machtverhältnisse zwischen Gebern und Empfängern.

Die Forschungsfrage nach der Ausgestaltung von *Ownership* in der internationalen Entwicklungspolitik und den machtpolitischen Prägungen des Diskurses wird in den folgenden Schritten erarbeitet: Zuerst werden die unterschiedlichen Bedeutungen und Problemfelder des Konzepts von *Ownership* eruiert. Dafür werden aktuelle Studien und Analysen zu *Ownership* und zu den verwandten Ansätzen – allen voraus Partnerschaft und Partizipation – herangezogen. Die Diskussionsstränge des diskursiven Feldes und die verschiedenen Lesarten von *Ownership* als Instrument, Prinzip, Prozess und Ziel von Entwicklungszusammenarbeit bilden den Grundstock für die Dekonstruktion des Diskurses. Sie geben Auskunft über die theoretischen Annahmen, auf die der *Ownership*-Diskurs beruht und verdeutlichen die Komplexität aufgrund der verschiedenen Perspektiven auf das Konzept in der Entwicklungspolitik.

Der wissenschaftstheoretische Zugang der Arbeit gründet sich auf eine poststrukturalistische Kritik an der eurozentrischen, universalistischen Wissenschaftstheorie der westlichen Sozialwissenschaften. Methodologisch wird die Forschungsfrage mit der Diskurstheorie von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe bearbeitet. Das theoretische Kernstück der Arbeit entsteht mit einer Erörterung von postkolonialen Perspektiven auf Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit. Aus Standardwerken wie Dipesh Chakrabartys „Provincializing Europe“, Edward W. Saids „Orientalism“ und James Fergusons „The Anti-Politics Machine“ und anderen relevanten postkolonialen Texten entstehen Kategorien, anhand welcher der *Ownership*-Diskurs dekonstruiert wird. Die Geschichtslastigkeit der postkolonialen Theorie wird mit polit-ökonomischen Perspektiven auf Entwicklungszusammenarbeit und der Lesart von *Ownership* als Verhandlungsmacht ausgeglichen.

Die entwicklungspolitische Entstehungsgeschichte von *Ownership* und die konkrete Ausgestaltung des Diskurses werden anhand zentraler entwicklungspolitischer Dokumente von der Weltbank und dem Entwicklungsausschuss der OECD untersucht. Die Analyse spannt sich über den Zeitraum von der ersten Entwicklungsdekade der Vereinten Nationen in den 1960er-Jahren bis zum vorerst letzten Dokument der Agenda zur Steigerung der Entwicklungswirksamkeit aus dem Jahr 2011. In der Diskussion werden die Analyseergebnisse anhand von Kategorien wie dem Verständnis von Entwicklung, von Staat und Regierungsführung, und von den AkteurInnen und ihren Rollen kritisch reflektiert. Auffallend ist die Erkenntnis, dass die Probleme und die Lösungswege für Entwicklung immer noch von den Geberagenturen geprägt werden. Die Handlungsmacht der Empfängerländer wird durch präzise Auflagen zu Entwicklungsmanagement und zur Qualität der nationalen Entwicklungsstrategien und Systeme eingeschränkt. *Ownership* ist im hegemonialen Entwicklungsparadigma vorwiegend ein Instrument der Geberagenturen zur effektiven Umsetzung von Reformen im Rahmen von Entwicklungszusammenarbeit. Dennoch gibt es Chancen für Empfängerländer ihre Kontrolle über Entwicklungsweg und -ziele im Kontext des *Ownership*-Prinzips auszubauen.

Summary

This thesis aims at deconstructing the *ownership* discourse as part of the current development discourse on the basis of a policy document analysis. *Ownership* is an approach in development politics which intends to transfer responsibility and control over development actions and goals to the receiving country. The aim of deconstructing the *ownership* discourse emerges from the criticism of official development assistance. Additionally, *ownership* implies a debate on a shift in the balance of power between donors and receivers of development assistance.

The research question of the configuration of *ownership* in international development policy and of the power politics of the discourse are elaborated in the following steps: First, I will determine the different meanings and problems of the concept of *ownership*. For this, current research and analysis on *ownership* and on related approaches – first and foremost partnership and participation – are used. The threads of the discursive field and the different readings of *ownership* as a tool, principle, process or a goal of development cooperation form the basis for the deconstruction of the discourse. They provide information about the theoretical assumptions on which the *ownership* discourse is based on and illustrate the complexity due to the different perspectives on the concept of development policy.

The epistemology of the thesis is based on a post-structuralist critique of the eurocentric, universalistic approach of *western* social sciences. The discourse theory of Ernesto Laclau and Chantal Mouffe is the methodological basis for addressing my research question. Postcolonial perspectives on development and development cooperation are the main theoretical background of the thesis. On the basis of standard works such as Dipesh Chakrabarty's "Provincializing Europe," Edward W. Said's "Orientalism" and James Ferguson's "The Anti-Politics Machine" and other postcolonial texts, I will develop categories for the deconstruction of the *ownership* discourse. Perspectives of the political economy on development cooperation help balance the historical focus of the postcolonial approach.

To examine the history of the emergence of *ownership* and its concrete design in the development discourse, I will analyse key policy documents of the World Bank and the OECD Development Assistance Committee. The analysis starts in the first United Nations Development Decade in the 1960s and ends with the last document of the Aid Effectiveness Agenda from 2011. Finally, the findings of the document analysis are discussed based on categories such as the understanding of development, of state and governance and of the development actors and their discursive roles. A striking conclusion of my thesis is that the problems and

solutions for development are still coined by the dominant donor agencies. Recipient countries are limited in their political agency due to precise requirements for official management and the quality of national development strategies and systems. In the hegemonic development paradigm, *ownership* is primarily an instrument of donor agencies to make their reforms within the framework of development cooperation more efficient. Nevertheless, there are opportunities for recipient countries to expand their control over development actions and objectives in the context of the *ownership* principle.

CURRICULUM VITAE

SALINGER, Madeleine

madeleinesalinger@yahoo.de

BILDUNGSWEG

2005-2013	Internationale Entwicklung Universität Wien (<i>Magistra</i>)
2009 Jänner - Juni	Erasmus-Aufenthalt Universität Paul Cézanne Aix en Provence, Frankreich
2008 August - September	Lern-Einsatz der Dreikönigsaktion Casa da Juventude, Goiânia, Brasilien
2007 - 2010	Nonprofit-, Sozial- und Gesundheitsmanagement Management Center Innsbruck (<i>Bachelor of Arts in Business</i>)
2007 Februar	Studienreise: Kuba und seine internationalen Beziehungen Universität von Havanna, Kuba & Universität Wien
2004 Oktober - Dezember	Spanisch Sprachkurs Universität von Alicante, Spanien
1996 - 2004	Bundesgymnasium St. Johann in Tirol (<i>Matura</i>)

BERUFSERFAHRUNG

2012 Mai - November	Junior Researcher <i>OIKODROM – the Vienna Institute for Urban Sustainability</i>
2011 – 2012 September - Jänner	Junior Policy Beraterin <i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Eschborn</i>
2011 März – September	Praktikantin <i>GIZ, Eschborn</i>
2010 projektbezogen	Ehrenamtliche Mitarbeiterin <i>Dreikönigsaktion, Wien</i>
2009 Oktober - Dezember	Praktikantin <i>Ständige Vertretung Österreichs bei der OECD, Paris</i>
2008 Jänner - Juni	Ehrenamtliche Mitarbeiterin <i>Welthaus, Innsbruck</i>
2007 April - Mai	Ehrenamtliche Mitarbeiterin <i>Fairtrade, Wien</i>
2005 - 2006	Call Center Agent <i>Competence Call Center AG, Wien</i>