

Holzscheiter, Anna

Article — Accepted Manuscript (Postprint)

Interorganisationale Harmonisierung als sine qua non für die Effektivität von Global Governance?
Eine soziologisch-institutionalistische Analyse interorganisationaler Strukturen in der globalen
Gesundheitspolitik

Politische Vierteljahresschrift (PVS)

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Holzscheiter, Anna (2015) : Interorganisationale Harmonisierung als sine qua non für die Effektivität von Global Governance? Eine soziologisch-institutionalistische Analyse interorganisationaler Strukturen in der globalen Gesundheitspolitik, Politische Vierteljahresschrift (PVS), ISSN 1862-2860, Nomos, Baden-Baden, Vol. 56, Iss. SH 49, pp. 322-348, <https://doi.org/10.5771/9783845248516-327>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/208375>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Interorganisationale Harmonisierung als *sine qua non* für die Effektivität von Global Governance? Eine soziologisch-institutionalistische Analyse interorganisationaler Strukturen in der globalen Gesundheitspolitik

Anna Holzscheiter

1. Einleitung

Die internationalen Beziehungen zeichnen sich heute im Zuge einer stetig anwachsenden Zahl an Institutionen durch eine vielbeschworene Komplexität, institutionelle Fragmentierung und nie gekannte Interdependenz aus. Die in vielen Politikbereichen ausufernden Governance-Strukturen multiplizieren die Zahl der Akteure und Regeln, die für jede Entscheidung in der internationalen Politik von Bedeutung sind (Alter u. Meunier 2009, S. 13). Obschon der Einfluss nichtstaatlicher kommerzieller und non-profit Akteure mittlerweile größer ist denn je, nehmen Staaten und die von diesen erschaffenen zwischenstaatlichen Organisationen immer noch als Regelsetzer und -implementierer eine zentrale Position in den Strukturen der Global Governance ein. Gemeinhin wird von einer stetigen Ausweitung des Zuständigkeitsbereiches bestehender internationaler Organisationen ausgegangen – ein Befund, der sich in der oft geäußerten These von der Mandatsüberlappung internationaler Organisationen und den daraus resultierenden Kompetenzrängeleien niederschlägt (Biermann et al. 2009; Lee et al. 1996; Scott 2011). Zugleich sind viele internationale Organisationen in hybride Konstellationen aus öffentlichen und privaten Akteuren eingebunden, in denen sie neue Rollen und Zuständigkeiten zugewiesen bekommen. Man kann also davon ausgehen, dass sich die gegenwärtigen internationalen interorganisationalen Beziehungen – also Beziehungen *zwischen* voneinander abgrenzbaren organisationalen Einheiten mit grenzüberschreitendem Charakter – komplexer, interdependentener und konfliktreicher gestalten als in den 1980er und 1990er Jahren, in denen erste wissenschaftliche Beiträge zu interorganisationalen Beziehungen in den IB erschienen waren (Jönsson 1986; Jönsson 1993; Mingst 1987).

Dieser Beitrag möchte zur Renaissance der Forschung zu internationalen Organisationen beitragen, indem er an die wiederaufkeimende Forschung zu deren interorganisationalen Beziehungen (*inter-organizationalism*) anknüpft. Er formuliert jedoch eine Alternative zu gängigen rationalistisch-institutionalistischen Ansätzen (Gehring u. Oberthür 2009), die es erlaubt, über einzelne Kooperationen zwischen zwei und mehr internationalen Organisationen hinauszugehen und stattdessen die ganzheitliche Struktur interorganisationaler Beziehungen in einem Politik- oder Problemfeld in Augenschein zu nehmen. Ich schlage hier einen von soziologischen Varianten des Institutionalismus inspirierten Ansatz zur Analyse interorganisationaler Beziehungen vor, der das Beziehungsgeflecht zwischen inter-

nationalen Organisationen als Resultat und Gegenstand einflussreicher und gleichzeitig umkämpfter globaler Normen betrachtet. Im Gegensatz zur vorherrschenden rationalistischen Perspektive auf interorganisationale Beziehungen fragt der Beitrag danach, inwiefern die Institutionalisierung und Vervielfältigung interorganisationaler Kooperationsstrukturen auf einflussreiche internationale Normen zurückgeführt werden kann. Es stehen hier also nicht einzelne unabhängige und zentralisierte internationale Organisationen als ‚hub‘ multilateralen Handelns in einem Problemfeld im Zentrum (vgl. hierzu etwa Franke in diesem Band), sondern das komplexe Geflecht von Interaktionen und Beziehungen zwischen internationalen Organisationen mit überlappenden Zuständigkeitsbereichen und Autoritäten. Oder, um in der Metapher der HerausgeberInnen dieses Sonderheftes zu bleiben, die Elefantenherde und nicht die einzelne Elefantenkuh.

Der Beitrag wendet sich daher ab von Ansätzen, die die Zunahme kooperativer Beziehungen zwischen internationalen Organisationen aus dem Interesse einzelner Akteure am Austausch materieller (Technologie, Geld, Personal) und immaterieller (Wissen, Reputation, Legitimität) Ressourcen erklären (Brühl 2003; Steffek et al. 2008; Tallberg et al. 2013; Liese u. Beisheim 2011). Vielmehr wird angenommen, dass sich internationale Organisationen an globalen Normen orientieren, die interorganisationale Kooperation als wünschenswerten Bestandteil einer effektiveren globalen Ordnung sehen. Aus einer solchen Perspektive lassen sich dann auch die unerwünschten oder irrationalen Effekte interorganisationaler Kooperation erklären, da in vielen Fällen die Institutionalisierung interorganisationaler Beziehungen in eine „hypercollective action“ (Severino u. Ray 2010) mündet und weder Effizienzsteigerung noch Verschlankung institutioneller Strukturen mit sich bringt.

Der Beitrag will dies verdeutlichen, indem er auf diskursive Auseinandersetzungen über sogenannte internationale Metagovernance-Normen eingeht. Metagovernance-Normen werden definiert als Standards für angemessenes Verhalten, die vorgeben, wann, wie und zu welchem Zweck internationale Organisationen mit überlappenden Zuständigkeitsbereichen kooperieren sollten (Biermann 2011; Koops 2013; Koops u. Varwick 2009). Derlei Normen beziehen sich auf die „governance of governance“ (Torfing et al. 2012, S. 4); sie konstituieren “the ground rules for governance and the regulatory order in and through which governance partners can pursue their aims” (Jessop 2004, S. 65). Typische Metagovernance-Normen sind solche, die sich beispielsweise auf Wissens-, Ressourcen- oder Personaltransfer, inhaltliche Kohärenz oder Arbeitsteilung zwischen Organisationen beziehen.

Im Kern argumentiert dieser Beitrag, dass sich in globalen Debatten über Metagovernance-Normen potenziell divergierende Vorstellungen internationaler Akteure von einer guten globalen institutionellen Ordnung manifestieren und damit auch unterschiedliche Auffassungen davon, welche Formen und Strategien interorganisationaler Kooperation für eine solche Ordnung angemessen sind. Konflikte über Metagovernance-Normen sind demnach Konflikte über Ziele und Strukturen interorganisationaler Kooperation und die Identitäten und Verantwortlichkeiten einzelner Akteure innerhalb einer größeren Governance-Architektur

Eine Organisation wird in diesem Beitrag grundsätzlich definiert als eine zweckgerichtete, dauerhafte soziale Struktur, die von ihrer Umwelt abgegrenzt werden kann und gleichzeitig in diese integriert ist. Interorganisationale Beziehungen umfassen hier nicht nur die klassischen intergouvernementalen Organisationen, sondern auch deren Beziehungen mit öffentlich-privaten Organisationen, in denen Staaten oder zwischenstaatliche Organisationen eine tragende Rolle spielen, nicht jedoch Beziehungen zwischen ausschließlich zivilgesellschaftlichen oder kommerziellen Akteure. So werden hier beispielsweise der Globale Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Malaria und Tuberkulose oder das *IHP+ International Health Partnership* als internationale Organisation definiert, nicht aber die *Drugs for Neglected Diseases Initiative*, deren Mitglieder ausschließlich private Akteure sind.

Internationale Organisationen sind genau wie jede andere Form von Organisationen eingebettet in eine Umwelt aus anderen organisatorischen Einheiten. Sie sind also offene Systeme, die mit ihrer Umwelt interagieren (Koch 2012a, S. 9) und mit dieser in einem wechselseitigen Einflussverhältnis stehen. Ein wesentlicher Bestandteil der Umwelt, die jede internationale Organisation umgibt, ist deren Interaktion mit anderen Organisationen und Akteuren, die grenzüberschreitend tätig sind. In dieser Hinsicht unterscheiden sich internationale Organisationen nicht von beispielsweise internationalen Firmen, die in globale Märkte und deren Dynamik von Konkurrenz (Wettbewerb) und Konvergenz (Fusionierungen, joint ventures), eingebunden sind und in diesen um Einfluss und Gewinn kämpfen. Auch die Beziehungen zwischen internationalen Organisationen sind geprägt von Dynamiken der Konkurrenz und Konvergenz und von Auseinandersetzungen um Autorität, Autonomie und Marktmacht.

Mit interorganisationalen Beziehungen sind in diesem Beitrag zunächst Beziehungen jedweden Charakters gemeint, seien sie kooperativ oder kompetitiv, eng oder lose. ‚Beziehungen‘ meint jedoch mehr als nur vorübergehende Transaktionen (Cropper et al. 2008, S. 5) oder bloße Interaktion im Sinne von Aktion und Reaktion – sie werden begriffen als wiederholte, zweckorientierte Interaktionen zwischen Organisationen oder auch als „patterns of relations“ (Cropper et al. 2008, S. 9). Der Beitrag argumentiert, dass sich kooperative und konfliktreiche Spielarten interorganisationaler Beziehungen nicht voneinander trennen lassen, sondern, wie in zwischenmenschlichen Beziehungen auch, koexistieren, ja sich nachgerade gegenseitig bedingen. Indem internationale Organisationen in vielen Bereichen stärker zusammenrücken und Anschluss aneinander suchen, wird auch neuer Raum geschaffen für Konflikte über Normen und institutionelle Strukturen, die diese interorganisationale Zusammenarbeit mit Sinn füllen, ordnen und festigen sollen. Global Governance, verstanden als die institutionellen Strukturen einer globalen politischen Ordnung, ist demnach geprägt von der Gleichzeitigkeit zentripetaler und zentrifugaler Dynamiken. Die Auswirkungen dieser Dynamiken in einem besonders spannungsgeladenen Politikfeld – der globalen Gesundheitspolitik – bilden den Kern dieses Beitrags. Die globale Gesundheitspolitik steht dabei stellvertretend für komplexe und sich immer stärker ausdifferenzierende globale Politikfelder, in denen die Zahl der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure und Regelungsstrukturen stetig wächst. Zugleich ist die globale Gesundheitspolitik aber auch gekennzeichnet von einer wachsenden Anzahl an Abkommen und nor-

mativen Rahmen, mit denen interorganisationale Beziehungen gefestigt und institutionalisiert werden sollen.¹ Diese Abkommen und Initiativen resultieren aus der vielbeschworenen Einsicht, dass die Schaffung von spezialisierten, vertikalen Programmen und Institutionen, die sich auf einzelne Krankheiten oder sehr spezifische Probleme der öffentlichen Gesundheit konzentrieren, Effektivität nicht in gewünschtem Maße erhöht haben, sondern in vielen Bereichen zu einer Duplikation von Maßnahmen und zu einer unausgewogenen Priorisierung einzelner Bereiche geführt hat (Aldasoro et al. 2010; Biesma et al. 2009; Holzscheiter et al. 2012).² Insbesondere die Paris Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (*Paris Declaration on Aid Effectiveness*) von 2005, die sich unter anderem auf interorganisationale Beziehungen in der Entwicklungszusammenarbeit bezieht, hat sich im Bereich der globalen Gesundheitspolitik als starker normativer Referenzrahmen durchgesetzt. In der Erklärung wird ein deutlicher Zusammenhang zwischen institutioneller Fragmentierung und mangelnder Effektivität und Zielerreichung hergestellt.

Empirisch möchte der Beitrag zunächst die Dynamiken interorganisationaler Beziehungen im Zuge wachsender Fragmentierung in der globalen Gesundheitspolitik aufzeigen. Anschließend werde ich diskutieren, wie sich in diskursiven Auseinandersetzungen über Metagovernance-Normen unterschiedliche Vorstellungen einzelner Akteure von einer guten institutionellen Ordnung in der globalen Gesundheitspolitik manifestieren bzw. welche Identität sie in dieser Ordnung einnehmen. Der Beitrag geht von der zentralen Annahme aus, dass sich gerade über die wissenschaftliche Betrachtung internationaler Diskurse über Metagovernance Machtbeziehungen zwischen internationalen Organisationen und deren Versuch, in komplexen institutionellen Landschaften Autorität (zurück) zu gewinnen und Autonomie zu wahren, besonders gut aufzeigen lassen. Die empirische Diskussion mündet in dem Argument, dass eine solche soziologisch institutionalistische Betrachtungsweise interorganisationaler Beziehungen im Gegensatz zu rationalistisch-institutionalistischen Ansätzen die pathologischen Effekte interorganisationaler Kooperation erklären kann.

2. Interorganisationale Beziehungen aus der Perspektive des rationalistischen und des soziologischen Institutionalismus

Interorganisationale Beziehungen sind seit den 1960er Jahren wesentlicher Bestandteil der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit formalen Organisationen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Richtungsweisend für die eigenständige Theoriebildung zu interorganisationalen Beziehungen war hier der Aufsatz von Evan (Evan 1965). In der Folge wurden interorganisationale Beziehungen populär in der Organisationstheorie und -soziologie (Aldrich u. Pfeffer 1976; Metcalfe

¹ So haben Balabanova et. al. 75 globale Partnerschaften und Initiativen gezählt, deren Ziel die Verbesserung der Koordination zwischen Geberinstitutionen im Gesundheitssektor ist (Balabanova et al. 2010).

² Wie Tine Hanrieder in ihrem Beitrag zur WHO diskutiert, wird auch innerhalb der Weltgesundheitsorganisation dieser Trend schon seit längerem kritisiert und mündet in der Forderung nach einer Reform der WHO.

1981); in der Management-Forschung und den Wirtschaftswissenschaften (Ebers 2001; Osborn u. Hagedoorn 1997; Schermerhorn 1975); in der Kommunikationswissenschaft (Atouba u. Shumate 2010); und in der Verwaltungs- und Politikwissenschaft (Hanf u. O'Toole 1992; O'Toole 1993). Allen diesen disziplinären Annäherungen an die Austauschbeziehungen zwischen Organisationen sind drei Dinge gemein: erstens, die Dominanz rationalistisch-funktionalistischer Ansätze, die interorganisationale Kooperation insbesondere unter zweckrationalen Aspekten betrachtet, um zu erklären, wann, warum und in welcher Form Organisationen miteinander in Beziehung treten, primär um Ressourcen zu tauschen oder zu poolen; zweitens, eine Einengung auf dyadische Beziehungen zwischen zwei Organisationen; und drittens eine Konzeptualisierung interorganisationaler Beziehungen als Netzwerke (z.B. policy networks; advocacy networks; networked governance). Interorganisationale Beziehungen werden daher in erster Linie verstanden als freiwillig eingegangene „strategische Allianzen“ (Gulati u. Gargiulo 1999) zwischen Organisationen, die dazu dienen, Ressourcen auszutauschen oder anzubieten, um Wettbewerbsvorteile zu sichern und *governance* Defizite auszugleichen – allerdings ohne dass die Autonomie der einzelnen Akteure eingeschränkt wird (Atouba u. Shumate 2010; Ebers 2001; Goes u. Park 1997; Knight u. Pye 2004). Organisationen, deren Tätigkeitsfelder von einem hohen Maß an technologischer Spezialisierung und Innovation geprägt sind, werden als besonders offen für interorganisationale Kooperation gesehen, weil sie auf Ressourcen und Wissen anderer hochspezialisierter Akteure angewiesen sind (Ebers 2001).

In den Internationalen Beziehungen (IB) gibt es schon seit geraumer Zeit ein ausgeprägtes Interesse an interorganisationalen Beziehungen, auch wenn Theorie und empirische Analyse einschlägige Begrifflichkeiten nicht verwendet haben. Zunächst wäre hier die sehr populäre Forschung zu policy- und advocacy-Netzwerken zu nennen, die sich mit den Effekten der zunehmenden Vernetzung und Austauschbeziehungen zwischen vorwiegend nicht-staatlichen aber auch zwischenstaatlichen Organisationen befasst (Keck u. Sikkink 1998; Keck u. Sikkink 1999; Sabatier 1993). Auch die jüngere Forschung zu öffentlich-privaten Partnerschaften und Netzwerken im Zuge alternativer Governance-Formen kann als Forschung zu interorganisationalen Beziehungen gewertet werden (Abbott 2012; Arts 2001; Liese u. Beisheim 2011; Ruggie 2004). Nur im Hinblick auf die Beziehungen zwischen ausschließlich klassischen internationalen Organisationen lässt sich meines Erachtens tatsächlich ein sich neu belebendes Forschungsinteresse festhalten (Koch 2012b). Die wenigen existierenden Arbeiten zu den Ursachen, Formen und Auswirkungen der Beziehungen zwischen intergouvernementalen Organisationen in den IB zeigen dabei eine ähnliche Tendenz wie die oben genannten Ansätze zu interorganisationalen Beziehungen aus anderen Disziplinen. In ihren frühen Beiträgen zu *inter-organizationalism* in der internationalen Politik erklären sowohl Karen Mingst als auch Christer Jönsson die Beziehungen zwischen internationalen Organisationen vorwiegend als rationale Antworten auf die wachsende Spezialisierung und Technologisierung internationaler Organisationen, die Ressourcentausch bzw. -pooling zwischen Organisationen notwendig machen und damit die Interdependenzen zwischen internationalen Organisationen vergrößern (Jönsson 1986; Jönsson 1993; Mingst 1987). Auch in den IB-Arbeiten zu

interorganisationalen Beziehungen sind empirisch vorwiegend dyadische Beziehungen analysiert (Mingst 1987: Weltbank und African Development Bank; Jönsson 1986: Civil Aeronautics Board und International Air Transport Association; Koops 2009: NATO und EU) und analog zu anderen sozialwissenschaftlichen Strömungen als Netzwerke konzeptualisiert worden.

In jüngster Zeit lässt sich ein wiederaufkeimendes Interesse an *interorganizationalism* feststellen, das seinen Ursprung in Arbeiten zu „Regime-Komplexen“ (Alter u. Meunier 2009; Drezner 2007a; Raustiala u. Victor 2004) und den daraus entstehenden Kollisionen zwischen parallelen Regelsystemen hat (Betts 2010; Drezner 2007b; Fischer-Lescano u. Teubner 2003). Regime-Komplexe sind ineinander verschachtelte, überlappende oder parallel verlaufende internationale Regime, die nicht hierarchisch geordnet sind (Alter u. Meunier 2009, S. 13). Während allerdings das in der rationalistisch-institutionalistischen Schule verankerte Forschungsprogramm zu Regime-Komplexen insbesondere die Pluralität und Fragmentierung von Regelsystemen und die daraus resultierenden Konflikte und Norm-Kollisionen untersucht, wendet sich der sogenannte ‚inter-organizationalism‘ Annäherung und Kooperation zwischen „two or more organizations with overlapping geographic and functional domains“ zu (Biermann 2008; Biermann 2011, S. 173; Gehring u. Faude 2013; Gehring u. Oberthür 2009). Eine zentrale These dieses Forschungszweiges ist, dass die Analyse interorganisationaler Beziehungen wesentlich ist für das Verständnis von *institution-building* und institutionellem Wandel in der Global Governance (Marcussen u. Kaspersen 2007). Die theoretische und empirisch-analytische Auseinandersetzung mit den Beziehungen zwischen internationalen Organisationen ist allerdings wiederum stark dominiert von Ansätzen des rationalistischen Institutionalismus, die annehmen, dass Institutionen mit überlappenden Mandaten rational auf institutionellen Wettbewerb durch Spezialisierung und funktionale Nischenbildung reagieren (Gehring u. Faude 2013; Gehring u. Oberthür 2009). Existierende Ansätze gehen davon aus, dass internationale Organisationen und ihre Mitglieder klar identifizierbare Interessen haben und eine eindeutige Vorstellung davon, was funktionale Differenzierung und Koordination mit anderen Organisationen impliziert (siehe hierzu Faude in diesem Band). Rationalistischen Erklärungsansätzen zufolge wäre also anzunehmen, dass sich im Politikfeld der globalen Gesundheitspolitik interorganisationale Beziehungen besonders leicht herstellen und institutionalisieren lassen, wird doch dieser Bereich gerne als überwiegend technischer, ja sogar apolitischer Bereich charakterisiert, in dem Akteure oft hochspezialisiert sind und sich gegenseitig wertvolle Ressourcen anbieten können.

Es hat sich jedoch gezeigt, dass interorganisationale Koordination in diesem Politikfeld kaum zu einer Reduktion von Transaktionskosten und Fragmentierung geführt hat, ja sogar, dass durch die unkoordinierte Koordination zusätzliche Kosten entstehen (Aldasoro et al. 2010; Severino u. Ray 2010). Wenngleich einzelne interorganisationale Kooperationen, Netzwerke und Partnerschaften für die jeweils beteiligten Akteure zu wechselseitigen Gewinnen und einer Reduktion von Transaktionskosten beigetragen haben, ist inzwischen erwiesen, dass die Vervielfachung und Institutionalisierung interorganisationaler Beziehungen zu einer weite-

ren Verschärfung der Fragmentierungsdynamik geführt hat, neue Transaktionskosten verursacht und damit nicht zu einer Steigerung von Effektivität beiträgt.

Im Gegensatz zu rationalistischen Ansätzen des Institutionalismus argumentiert dieser Beitrag, dass sich die oben beschriebenen nicht-intendierten bzw. irrationalen Effekte interorganisationaler Kooperation mit einem stärker soziologischen, norm-orientierten Blickwinkel erklären lassen. Eine solche Perspektive basiert auf der Annahme, dass internationale Organisationen nicht nur zweckrationale Akteure sind, die Beziehungen mit anderen Akteuren eingehen, weil sie (oder ihre Mitglieder) sich davon Vorteile durch Reduktion ihrer Transaktionskosten erhoffen. Vielmehr sind sie eingebettet in ein organisatorisches Feld, innerhalb dessen interorganisationale Kooperation als wünschenswertes Verhalten definiert wird (Dingwerth u. Pattberg 2009). Ein organisatorisches Feld ist definiert als die Totalität von Akteuren bzw. Organisationen, die in einem Handlungsfeld tätig sind (also beispielsweise die gleichen Dienstleistungen anbieten oder im gleichen Sachbereich Regelsysteme verkörpern) und durch ähnliche organisatorische Strukturen und Prozesse gekennzeichnet sind. Wesentlicher Teil dieser organisatorischen Felder sind auch die Normen und Regeln, die Organisationen innerhalb dieses Feldes teilen, und die damit auch das Fundament für eine geteilte Identität bilden (DiMaggio u. Powell 1983). Der Beitrag setzt sich also mit den Begründungszusammenhängen und dem normativen Rahmen auseinander, in die interorganisationale Beziehungen eingebettet sind. Neueren kritischen Ansätzen in der konstruktivistischen Forschung zu Normen folgend (Krook u. True 2012; Wiener 2009; Zwingel 2012) befasst sich der Beitrag damit, wie internationale Organisationen Normen der Metagovernance einerseits entscheidend zu prägen versuchen und diese andererseits eine eigendynamische Logik der Angemessenheit entfalten, die das Verhalten der Akteure beeinflusst. Aus einer solchen Perspektive sind Organisationen nicht wie im rationalistischen Institutionalismus klar voneinander abgrenzbare Einheiten mit eindeutig identifizierbaren Interessen – vielmehr bilden sie ein soziales Feld, innerhalb dessen sich die Akteure an intersubjektiv geteilten Normen orientieren. Eine solche Betrachtungsweise erlaubt es daher auch, interorganisationale Koordination in der globalen öffentlichen Gesundheit nicht nur als rein ‚technisches‘ Problem zu rahmen, sondern deren politische und ideologische Dimensionen zu erfassen.

3. Interorganisationale Beziehungen, Metagovernance-Normen und institutionelle Felder

Interorganisationale Beziehungen werden hier gemäß dem soziologischen Institutionalismus als eingebettet in institutionelle Felder betrachtet, in denen das Verhalten einzelner Organisationen einerseits von sozialen Normen beeinflusst wird und diese andererseits um Einfluss auf die Gestaltung dieser Normen kämpfen (Phillips et al. 2000). Die Regeln und Ressourcen, die in diesen institutionellen Feldern zirkulieren, stellen dabei den Kontext dar, innerhalb dessen internationale Organisationen miteinander in Beziehung treten. Metagovernance – Normen sind zentraler Bestandteil solcher institutioneller Felder, da sie ausdifferenzieren, wann

und in welcher Form kooperative Beziehungen zwischen IOs wünschenswert sind. Sie sind also für die interorganisationalen Beziehungen konstitutive Normen, die einzelnen Organisationen Identitäten zuschreiben und organisations-übergreifend eine gute Architektur von Global Governance definieren. Indem der Beitrag den Zusammenhang zwischen Diskurs, Deutungsmacht und normativer Umstrittenheit in den Blick nimmt, knüpft er an zwei Forschungsstränge an: erstens, neuere konstruktivistische Ansätze des soziologischen Institutionalismus, die Normen als ‚contested meaning-in-use‘ konzeptualisieren und sie sowohl als intersubjektiv geteilte als auch umstrittene soziale Konventionen sehen (Krook u. True 2012; Wiener 2004; Wiener 2009; Wiener u. Puetter 2009; Zwingel 2012) und zweitens, kritische Ansätze zu ‚organizational discourse‘ in der Organisationstheorie, wie sie insbesondere von Cynthia Hardy und Nelson Phillips prominent vertreten werden (Hardy u. Phillips 1998; Lotia u. Hardy 2008; Phillips et al. 2000).

Der soziologische Institutionalismus nimmt prinzipiell an, dass Institutionen Systeme von Identitäten und Regeln sind, die durch menschliche Interaktion entstehen, aber dennoch losgelöst von den Interessen der Akteure existieren und deren Verhalten beeinflussen können (DiMaggio u. Powell 1991; March u. Olsen 1989; Martin u. Simmons 1998; Meyer u. Rowan 1977). Internationale Organisationen mit eigenständigen administrativen Strukturen, einem formalen System von Regeln und identifizierbaren politischen Zielen stellen demnach die materielle Ausprägung der „complex sets of rules“ (DiMaggio u. Powell 1991, S. 6/7) dar, die sich auf ein spezielles internationales Problem wie die Regulierung von Treibhausemissionen oder ein ganzes Politikfeld wie die Menschenrechtspolitik beziehen (Archer 2002).

Normen, definiert als intersubjektiv geteilte Annahmen über angemessenes bzw. wünschenswertes Verhalten (Risse et al. 2002), sind wiederum eine virtuelle Form von Institutionen, insofern als sie als soziale Konventionen die Beziehungen zwischen Akteuren ermöglichen und strukturieren. In einer solchen Betrachtungsweise treten internationale Organisationen miteinander in Beziehungen, weil unabhängig von ihren individuellen Präferenzen Normen existieren, die interorganisationale Beziehungen als angemessenen Bestandteil einer guten globalen institutionellen Ordnung definieren und die Akteure in eine Logik der Angemessenheit verwickeln. Diese Normen werden dennoch nicht als statisch gesehen, sondern gemäß der sozialkonstruktivistischen Ko-Konstitution von Akteuren und sozialen Strukturen als prinzipiell wandelbar, nur temporär fixiert und damit auch potenziell umstritten. Die Schaffung normativer Referenzrahmen, die wie unten gezeigt wird, interorganisationale Beziehungen in der globalen Gesundheitspolitik institutionalisieren, ist dann erklärbar als Resultat des ausgeprägten Interesses vieler Akteure an inter-organisationaler Zusammenarbeit und ihres Wunsches danach, die Normen zu prägen, die dieser Zusammenarbeit zugrunde liegen. Zugleich erlaubt eine solche Perspektive auch, über internationale Diskurse der Metagovernance Auseinandersetzungen zwischen Akteuren über Regeln und Identitäten, Verantwortlichkeiten und Autorität greifbar zu machen. In globalen Diskursen über Metagovernance-Normen als „organizing principles“ (Wiener 2007) für interorganisationale Beziehungen manifestiert sich also ein Kampf um Deutungshoheit, der sich in der Vielzahl an Stellungnahmen, Strategien und Instrumenten einzelner Organisationen widerspiegelt.

Neue Varianten des soziologischen Institutionalismus, wie sie prominent von Antje Wiener oder Amitav Acharya vertreten werden, setzen voraus, dass Normen nicht einfach als intersubjektiv geteilte Standards für angemessenes Verhalten gesetzt werden können, sondern einer kontinuierlichen (Re-)Interpretation ausgesetzt sind, abhängig vom sozialen Kontext innerhalb dessen sie das Verhalten von Akteuren beeinflussen. Diese Kontextualisierung impliziert, dass Normen als ‚leere Signifikanten‘ immer wieder neu ausgehandelt und mit Sinn versehen werden müssen (Wiener 2009, S. 176) und ermöglicht so eine Betrachtung von Prozessen der Lokalisierung globaler Normen.³ Eine Konzeptualisierung von Normen als leere Signifikanten beinhaltet nicht nur eine Machtdimension sondern schafft auch Raum für Akteure, die in solchen Normübersetzungsprozessen um Deutungsmacht ringen. Schon die frühen IB-Arbeiten zu *interorganizationalism* haben sich mit Machtasymmetrien zwischen Akteuren befasst, insbesondere untersucht, welche Akteure in interorganisationalen Beziehungen einen linking-pin status einnehmen und was sie dazu befähigt (Whetten 1981). Kernthese ist hier, dass Organisationen danach streben, innerhalb eines Netzwerkes eine vorrangige Stellung einzunehmen und sogenannte ‚linking-pin‘ Organisationen zu werden, die den Knoten bilden, durch den ein Netzwerk zusammengehalten wird (Jönsson 1986; Mingst 1987, S. 282). Das Bild der linking-pin lässt sich auf die oben angeführten Thesen übertragen, in dem Sinne, dass Akteure ihre zentrale Position auch als Norm-Entrepreneure festigen wollen, indem sie den normativen Rahmen mitgestalten, der ihre Autorität und Kompetenz in Beziehungen mit anderen Akteuren festigt. Aus diesem Blickwinkel und im Sinne der wechselseitigen Konstituierung von Akteuren und Strukturen sind internationale Organisationen sowohl normgeleitete Akteure, die sich an den normativen Strukturen innerhalb eines organisationalen Feldes orientieren, als auch strategische Akteure, die bewusst auf die Ausgestaltung dieser Normen Einfluss nehmen wollen und ihnen durch kommunikative und nicht-kommunikative Praktiken Sinn verleihen.

An diese zentralen Annahmen knüpfen auch Ansätze zu *organizational discourse* in der kritischen Organisationstheorie an. So setzen sich beispielsweise Cynthia Hardy und Nelson Philipps in einigen einflussreichen Arbeiten mit der Macht von Diskursen auseinander, die manche Formen der sozialen Organisation als ‚gut‘, ‚logisch‘, ‚natürlich‘ oder ‚rational‘ definieren und andere nicht. Diese Arbeiten, die in den Business und Management Wissenschaften angesiedelt sind, nehmen insofern eine kritische Perspektive auf interorganisationale Beziehungen ein, als sie die „complex webs of power in which all collaborating partners are positioned“ diskutieren (Lotia u. Hardy 2008, S. 367). Institutionelle Felder sind geprägt durch mächtige Diskurse, die Wahrheiten oder kollektive *causal beliefs* etablieren und Alternativen ausschließen (Foucault 1997, S. 218). Auf interorganisationale Beziehungen bezogen impliziert dies, dass bestimmte Formen und Praktiken der sozialen Organisation als konventionell, selbstverständlich und legitim erscheinen und andere ausgegrenzt werden. In ihrer kritischen Perspektive

³ Dort, wo Normen handlungsleitend sind, zeigt sich dann auch mehr der „conflictive impact of divergent interpretations of norms“ als die Eindeutigkeit sozialer Standards für angemessenes Verhalten (Wiener 2009).

auf interorganisationale Beziehungen heben Lotia und Hardy hervor, dass der Diskurs der Kollaboration – insbesondere im Sinne von Partnerschaft – ein zunehmend allgegenwärtiger Diskurs ist, der Kooperation zwischen Organisationen *per se* als wichtiges Element sozialen Wandels wertet (Lotia u. Hardy 2008, S. 377). Die Annahme, dass mächtige Diskurse der interorganisationalen Kollaboration dazu führen, dass Akteure diese als alternativlos sehen und sich bestimmte Formen der sozialen Organisation durchsetzen, ist auch anschlussfähig an die empirische Beobachtung der sogenannten Stanford School, dass die globale soziale Organisation verblüffend isomorphe Formen annimmt (Boli u. Thomas 1999; Buhari-Gulmez 2010; Meyer 2010; Meyer u. Rowan 1991).

Wie weiter unten ausgeführt werden wird, ermöglicht es eine solche Konzeptualisierung interorganisationaler Beziehungen zu zeigen, inwiefern die in der Forschung zu Global Governance, der public policy-Forschung und der Praxis der Entwicklungszusammenarbeit dominierende Ansicht, dass enge interorganisationale Beziehungen wünschenswert für effektive und effiziente Governance seien und Entwicklungspolitik nur durch stärkere Geberkoordination ihre gewünschten Ziele erreichen kann, Teil einer solchen mächtigen diskursiven Formation ist. Diese Formation lässt Kohärenz, *mainstreaming* und Harmonisierung zwischen Akteuren als logische Antwort auf institutionelle Komplexität und konkurrierende Regelsysteme und Governance-Strukturen erscheinen. Eine solche kritische Sichtweise auf globale Normen, die *engere* interorganisationale Beziehungen als *sine qua non* einer ‚ordentlichen‘ Global Governance sieht, erlaubt es dann auch, auf alternative Sichtweisen von einer guten institutionellen Un-/Ordnung hinzuweisen, die Fragmentierung, Pluralismus und Rivalität als wichtige Elemente einer legitimen institutionellen Ordnung werten. Diskurse der Metagovernance sind aus diesem Blickwinkel sinnstiftend und üben als institutionalisierte Bedeutungsstrukturen Zwänge auf die Akteure aus. Gleichzeitig werden diese Diskurse nicht als endgültig geschlossen betrachtet, sondern lassen den Akteuren einen gewissen Spielraum für die diskursive Verhandlung über Normen und Bedeutungen (Lotia u. Hardy 2008, S. 377). Es wird also, in der Tradition sozialkonstruktivistischer Ansätze von einer Ko-Konstitution zwischen Diskursen und Akteuren ausgegangen (Holzscheiter 2005; Holzscheiter 2010).

Im Folgenden möchte ich anhand einer Darstellung der Dynamiken interorganisationaler Kooperation in der globalen Gesundheitspolitik zeigen, wie in diesem Politikfeld im Allgemeinen, insbesondere aber in besonders dicht besiedelten Problemfeldern wie der Eindämmung von Infektionskrankheiten (allen voran HIV/ AIDS), institutionelle Felder entstehen innerhalb derer Normen der Metagovernance die Beziehungen zwischen Akteuren ordnen und zur Herausbildung neuer Machtzentren und hegemonialer Akteursgruppen führen. Ziel der empirischen Diskussion ist es, auf die Existenz mächtiger diskursiver Formationen hinzuweisen, die Strukturen und Praktiken interorganisationaler Beziehungen in der globalen Gesundheitspolitik prägen und gleichzeitig zu zeigen, inwiefern einzelne Organisationen um Deutungsmacht hinsichtlich der Normen der Metagovernance ringen – es soll also nicht gesetzt werden, was angemessene Formen und Ziele interorganisationaler Kooperation sind, sondern beleuchtet werden, wie unterschiedliche internationale Organisationen ihre Beziehungen zu anderen Akteuren

über Metagovernance Normen zu gestalten und damit auch Macht auszuüben versuchen.

In der nun folgenden empirischen Analyse konzentriere ich mich darauf, zu zeigen, dass die globale Harmonisierungs-Norm als organisatorisches Prinzip für Metagovernance zwischen Organisationen von allen IOs in der globalen Gesundheitspolitik als angemessene Antwort auf die negativen Effekte institutioneller Fragmentierung reflektiert wird. Ich nehme dabei an, dass die Wirksamkeit einer Norm *auf das Verhalten von Akteuren* sich auf drei Ebenen zeigen lässt: a) auf der diskursiven Ebene, d.h. Akteure nehmen Bezug auf die Norm interorganisationaler Harmonisierung und verknüpfen diese mit kollektiven Interessen und Zielen; b) auf der Ebene der Übersetzung der Norm in Strategien, Instrumente und *policies* und c) auf der Ebene der praktischen Umsetzung dieser Strategien. Die empirische Untersuchung konzentriert sich darauf, zu zeigen, dass die Akteure sich an Metagovernance-Normen orientieren und wie sie diese jeweils unterschiedlich interpretieren. Eine Diskussion und Analyse der unterschiedlichen Kausalmechanismen, die zur Diffusion oder Lokalisierung der Norm führen, ist zwar wünschenswert kann aber im Rahmen dieses Beitrags nicht geleistet werden.

4. Metagovernance-Normen und Interorganisationale Beziehungen in der globalen Gesundheitspolitik

Das Politikfeld öffentliche Gesundheit hat bislang in der Disziplin der IB ausgesprochen wenig Beachtung gefunden⁴. Dieser Befund überrascht insofern, als in diesem Politikfeld der Zusammenhang zwischen institutioneller Fragmentierung und mangelnder Effektivität (im Sinne von Zielerreichung) immer wieder konstatiert wird und sich somit die praktischen Auswirkungen einer fragmentierten Global Governance besonders gut zeigen bzw. analysieren lassen. Umso begrüßenswerter ist es dann auch, dass in diesem Sonderheft das Politikfeld öffentliche Gesundheit gleich in mehreren Beiträgen im Zentrum der empirischen Analyse steht (siehe auch die Beiträge von Faude und Hanrieder). Im Folgenden möchte ich zunächst die institutionelle Landschaft in der globalen Gesundheitspolitik skizzieren. Anschließend werde ich diskutieren, inwiefern auch in diesem Feld internationale Normen wirksam sind, die engere, kooperative Beziehungen zwischen internationalen Organisationen als wünschenswert bzw. notwendig erscheinen lassen. Eine Untersuchung der konkreten Ausgestaltung und Interpretation dieser Normen durch internationale Organisationen im Politikfeld HIV/AIDS soll dann veranschaulichen, wie einzelne Akteure im Diskurs über Metagovernance-Normen jeweils unterschiedliche Visionen von einer guten institutionellen Ordnung in der globalen Gesundheitspolitik und ihrer eigenen Position in einer solchen Ordnung zum Ausdruck bringen.

⁴ Siehe beispielsweise die Ergebnisse des 2012 TRIP Survey zu *Teaching, Research, and Policy Views of International Relations Faculty in 20 Countries*, in dem weniger als 1 Prozent der Befragten angeben sich mit International Health zu beschäftigen (Maliniak et al. 2012).

4.1 Komplexität und Fragmentierung in der globalen Gesundheitspolitik

Die internationale Regulierung von Problemen, die die öffentliche Gesundheit betreffen – allen voran grenzüberschreitende Kooperation zur Eindämmung von Infektionskrankheiten – hat eine lange Geschichte, angefangen mit der ersten *International Sanitary Conference* im Jahre 1851, mit der Staaten auf die Ausbreitung von Cholera, Beulenpest und Gelbfieber reagierten. Als erster internationaler Vertrag wurde 1892 die *International Sanitary Convention* zu Cholera verabschiedet. Die ältesten internationalen Organisationen, die sich mit Gesundheitsthemen befassten, waren die Gesundheitsorganisation des Völkerbunds sowie die Internationale Arbeitsorganisation, deren Konventionen seit ihrer Gründung im Jahr 1919 die gesundheitlichen Aspekte im Arbeitsleben (insbesondere zum Schutz von Müttern und Kindern) regulieren sollten. Die internationale Regulierung von Gesundheit kulminierte schließlich in der Gründung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) im Jahre 1948 als Sonderorganisation der Vereinten Nationen (Fidler 2001). Diese hatte zunächst als führende Organisation (*lead agency*) ein exklusives Mandat für technische und wissenschaftliche Beratung ihrer Mitglieder und die Schaffung internationaler Normen inne. Eine erste Mandats-Kollision der WHO ergab sich allerdings schon im Jahre 1953, als der Kinderhilfsfonds der Vereinten Nationen, UNICEF, in eine permanente Organisation umgegossen wurde, die unter anderem die Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen insbesondere in Entwicklungsländern und Krisengebieten zur Aufgabe hatte. In der Folge drängten drei weitere wichtige Akteure auf den Plan – das UN Entwicklungsprogramm (UNDP) 1965, der UN Bevölkerungsfonds (UNFPA) 1967, sowie die Weltbank, die sich in der Folge ihres Fokusses auf Grundbedürfnisbefriedigung seit den 1980er Jahren verstärkt im Gesundheitsbereich betätigte (Lee et al. 1996). Schon zwischen dieser überschaubaren Anzahl von Organisationen innerhalb des UN-Systems konstatieren Lee et.al. gebe es eine deutliche Diskrepanz zwischen komplementären formalen Mandaten einerseits und deren Implementation beziehungsweise Operationalisierung, bei der sich die Überlappung effektiver Mandate in vielen Bereichen deutlich zeige (Lee et al. 1996).

Die institutionelle Landschaft in der globalen Gesundheitspolitik hat sich insbesondere in den vergangenen zwei Jahrzehnten nochmals wesentlich stärker ausdifferenziert, mit einer Vielzahl neuer kooperativer Strukturen zwischen öffentlichen und privaten oder rein privaten Akteuren – allen voran dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Malaria und Tuberkulose, dessen Finanzvolumen alle anderen Gesundheitsakteure in den Schatten stellt.⁵ Insbesondere in den von den Millenniums-Entwicklungszielen herausgestellten Bereichen – Gesundheit von Müttern und Kindern; und Infektionskrankheiten – ist die Zahl der Organisationen, Allianzen und Partnerschaften sprunghaft angestiegen. In vielen Bereichen überlappen sich damit nicht nur die effektiven, sondern auch die formalen Man-

⁵ Im Jahr 2012 hat der Globale Fonds annähernd 2,1 Milliarden US Dollar für die Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria zur Verfügung gestellt (GFATM 2012, S. 21). Im Vergleich dazu: das Programm-Budget der WHO für 2012 und 2013 betrug knapp 4 Milliarden US Dollar (WHO 2011).

date der Akteure, dieser Sachverhalt trifft in besonderem Maße auf die Eindämmung der HIV/AIDS-Epidemie zu.⁶

Kaum ein anderes Politikfeld der internationalen Beziehungen hat daher seit dem späten 20. Jahrhundert eine so grundlegende institutionelle Veränderung erfahren wie die globale Gesundheitspolitik, in der heute mehr denn je über die (noch verbleibende) Autorität der WHO als einst führende zwischenstaatliche Organisation diskutiert wird (Hein u. Kickbusch 2010; Smith 1995; Taylor 2002; The Lancet 2009). Unterschiedliche Studien gehen davon aus, dass im Gesundheitsbereich über 100 internationale Organisationen tätig sind (Godal 2005; OECD 2011c; Schieber et al. 2007). Als die neun gegenwärtig wichtigsten internationalen Akteure in der globalen Gesundheitspolitik werden in der Regel die folgenden genannt: die sogenannten ‚H8‘ (also Health 8) – WHO, UNICEF, UNFPA, UNAIDS, der Globale Fonds, GAVI, die Bill und Melinda Gates Foundation, und die Weltbank – sowie seit 2010 auch die Europäische Kommission (European Commission 2010). Begleitet wird diese starke Proliferation von Akteuren von einer anhaltenden Diskussion darüber, warum die zunehmende Verregelung alter (Impfungen) und neuer Gesundheitsprobleme (Arbeitsmigration von Gesundheitspersonal) und damit die Zunahme an Ressourcen und Akteuren die Effektivität der globalen Gesundheitspolitik nicht im gewünschten Maße gesteigert hat. Eine vielbeschworene Implementierungskrise wird konstatiert, in dem Sinne als sich globales Engagement in vielen Bereichen nicht in die erhofften lokalen Effekte übersetzt. Während die WHO als Regelsetzungsinstanz weiterhin eine zentrale Rolle in der globalen Gesundheitspolitik einnimmt, überschneiden sich die Mandate internationaler Organisationen insbesondere in drei Bereichen: erstens, im operativen Bereich wie beispielsweise bei der Bereitstellung von Gesundheitsleistungen (Impfungen, Medikamente, ärztliche Grundversorgung etc.); zweitens bei der Kofinanzierung öffentlicher Gesundheitssysteme in Entwicklungs- und Schwellenländern; und drittens im Bereich des capacity-building (England 2009).

Im Zuge der hier beschriebenen Entwicklung wird in der globalen Gesundheitspolitik beinahe mantrahaft eine stärkere Koordination zwischen den einzelnen Akteuren und Organisationen als Lösung für Probleme der Ineffektivität gefordert. Unzureichende Kohärenz und Absprache zwischen einzelnen Organisationen und Programmen wird als hauptsächlicher Grund dafür betrachtet, dass heute viele Gesundheitsministerien in Entwicklungsländern vorwiegend mit der Verwaltung ihrer Interaktionen mit einer Vielfalt an internationalen Geberorganisationen beschäftigt sind (z.B. mit dem Verfassen von Ergebnisprotokollen und Rechenschaftsberichten) und sich kaum noch substanziellen Problemen der Gesundheitspolitik widmen können (Birdsall 2004; Severino u. Ray 2010).

⁶ In einem typischen Land mit hoher HIV-Prävalenz wie Namibia oder Sambia tragen zwischen sieben und zwölf bilaterale Entwicklungsagenturen oder HIV-spezifische Programme (wie PEPFAR) und sechs bis acht multilaterale Organisationen (insbesondere WHO, UNICEF, UNFPA, UNDP, Weltbank und der Globale Fonds für AIDS, Malaria und Tuberkulose) zum nationalen AIDS-Programm bei (Government of Namibia 2010; UNDP 2012). Diese externen Akteure stellen zwischen 50 und 90 Prozent des Gesamtbudgets für nationale AIDS-Strategien zur Verfügung; Siehe die unterschiedlichen ‘country fact sheets’ von AIDS unter <http://www.unaids.org/en/dataanalysis/tools/aidsinfo/countryfactsheets/>, letzter Zugriff am 19. August 2013.

4.2 Inter-organisationale Kooperation als Stützpfeiler guten globalen Regierens: die Paris Erklärung von 2005

Forderungen nach mehr Harmonisierung und Kooperation zwischen internationalen Organisationen mit konkurrierenden Mandaten – insbesondere in Bezug auf ihre operativen Tätigkeiten – sind seit dem Marshall Fund ein immer wiederkehrendes Element der internationalen Beziehungen, insbesondere der Entwicklungspolitik (Easterly 2008; International Development Association 2007). In den internationalen Beziehungen der Gegenwart hat sich dieser Diskurs allerdings zum Dreh- und Angelpunkt einer *good global governance* entwickelt, die Kooperation und Harmonisierung zwischen internationalen Organisationen mit sich überschneidenden Mandaten als Notwendigkeit für effektive Zielerreichung sieht. Diese Entwicklung lässt sich besonders gut an der Paris Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von 2005 festmachen, deren Prinzipien gerade in der globalen Gesundheitspolitik auf große Resonanz gestoßen sind.⁷

Die Prinzipien der Paris Erklärung sind ein besonders gutes Beispiel für Metagovernance-Normen, da sie sich eindeutig auf „functional differentiation and coordination for the sake of increased effectiveness and legitimacy“ (Jessop 2004; Sørensen u. Torfing 2007; Torfing et al. 2012) beziehen. In der globalen Gesundheitspolitik beziehen sich Metagovernance-Normen insbesondere auf Arbeitsteilungen zwischen Akteuren mit überlappenden Mandaten; geteilte Regeln und Systeme für *monitoring & evaluation* (M&E); die Harmonisierung von Finanzierungsmechanismen und Ressourcenpooling; den Austausch und Transfer von Wissen und Ressourcen zwischen Organisationen; oder die Ausrichtung internationaler Akteure an sogenannten *sector-wide approaches* in Entwicklungs- und Schwellenländern. Die Paris Erklärung berührt alle diese Dimensionen von Metagovernance in der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Erklärung wurde von 90 Industrie- und Entwicklungsländern, allen großen internationalen Finanzinstitutionen und ungefähr 25 multilateralen Organisationen, einschließlich der United Nations Development Group (UNDG) unterzeichnet. Sie stellt den ersten formalisierten Versuch dar, „aid effectiveness concepts [...] into global commitments for donor agencies“ zu wenden (Beloe 2005, S. 15), indem sie greifbare globale Ziele für interorganisationale Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit formuliert. Die fünf Kernprinzipien der Paris Erklärung – ‚harmonization‘, ‚alignment‘, ‚ownership‘, ‚managing for results‘ und ‚mutual accountability‘ – sollen damit das normative Fundament einer guten Entwicklungskooperation bilden.⁸ So sieht die Erklärung unter anderem vor, dass 50 Prozent aller technischen Hilfe durch koordinierte Programme implementiert werden sollen, die sich an nationalen Entwicklungsstrategien orientieren (OECD 2005/2008, S. 9). Die Paris Erklärung muss daher als ein beachtlicher Schritt in

⁷ Die Paris Deklaration wird in der Regel in einem Atemzug mit der Accra Agenda for Action (AAA) von 2008 genannt. In dieser Agenda haben die Unterzeichner der Paris Erklärung nochmals ihr Bestreben zum Ausdruck gebracht, die Paris Prinzipien schnell und umfangreich zu verwirklichen (OECD 2005/2008).

⁸ OECD-DAC, The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>, letzter Zugriff am 18. Mai 2014.

Richtung einer Institutionalisierung der Beziehungen zwischen internationalen (Geber-)organisationen und dem gemeinschaftlichen Management von Entwicklungsprogrammen gesehen werden.

Gutes globales Regieren drückt sich gemäß der Paris Erklärung in einer koordinierten und damit ordentlichen Architektur von Global Governance aus, in der die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten aller Akteure innerhalb eines Problemfeldes klar umrissen sind. Diese Akteure sollen sich idealerweise auf Arbeitsteilung und die Zuweisung unterschiedlicher Rollen einigen, um so der Duplikation von Maßnahmen und der Zersplitterung institutioneller Strukturen entgegenzuwirken. Der Paris Erklärung liegt das Credo zugrunde, dass „excessive fragmentation of aid at global, country or sector level impairs aid effectiveness“ (OECD 2005/2008, S. 6) und dass in der Folge eine Entwicklungspolitik ohne stärkere Koordination auf und zwischen allen diesen Ebenen nicht die gewünschten Erfolge zeitigen wird. Die von den Unterzeichnern der Erklärung geforderte Koordination auf globaler Ebene – also zwischen multilateralen und bilateralen Organisationen – drückt sich im Paris Prinzip der Harmonisierung aus. Harmonisierung setzt voraus, dass Geberorganisationen “make full use of their respective comparative advantage at sector or country level, by delegating, where appropriate authority to lead donors for the execution of programmes, activities and tasks” (OECD 2005/2008, S. 6). Insbesondere die folgenden vier Bereiche werden als Indikatoren für Harmonisierung zwischen internationalen Akteuren hervorgehoben: 1.) capacity-building durch die Koordination technischer Hilfe, 2.) ‚common arrangements and procedures‘, 3.) ‚joint missions‘ und 4.) ‚joint country analytical work‘ (OECD 2011a, S. 19).

In den folgenden Abschnitten werde ich mich empirisch auf die internationale Politik zur Eindämmung von HIV/AIDS konzentrieren, da interorganisationale Beziehungen in diesem Problemfeld gemeinhin als besonders konfliktgeladen gewertet werden und HIV/AIDS wie kein anderes Gesundheitsproblem die Herausforderungen an Global Governance im 21. Jahrhundert widerspiegelt. Seit der Verabschiedung der Paris Erklärung und der Accra Agenda for Action ist das *relationship management* zwischen internationalen Organisationen sowohl durch die OECD selbst als auch durch andere wichtige Akteure wie das Center for Global Development in Washington oder das *Multilateral Organisation Performance Assessment Network* (MOPAN) regelmäßig quantitativ und qualitativ begutachtet worden.⁹ Die folgende empirische Diskussion diskursiver Auseinandersetzungen über Metagovernance-Normen nimmt Bezug auf die Ergebnisse dieser Analysen stützt sich aber primär auf eine Reihe von policy-Dokumenten und Arbeitspapieren, in denen die vier wichtigsten internationalen Organisationen im Bereich HIV/AIDS (UNAIDS, Weltbank, Global Fund und WHO) einzeln oder gemeinsam ihre Perspektive auf interorganisationale Kohärenz und Koordination in der globalen Antwort auf HIV/AIDS formulieren (insbesondere: GFATM 2005;

⁹ MOPAN ist ein Zusammenschluss von 17 Staaten, die Mitglied etlicher multilateraler Organisationen sind und die Ergebnisse von deren Arbeit beobachten und evaluieren wollen. Die Paris Prinzipien haben die Indikatoren des MOPAN, mit denen die Performance internationaler Organisationen gemessen wird, entscheiden beeinflusst. Siehe <http://www.mopanonline.org/>, letzter Zugriff am 18. Mai 2014.

GFATM et al. 2006; GFATM u. World Bank HIV/AIDS Program 2006; OECD 2011c; Shakow 2006; UNAIDS 2005; UNAIDS 2008; UNAIDS 2011; WHO 2009; World Bank 2008). Die empirischen Einblicke dienen dazu sowohl den Einfluss als auch die Umstrittenheit von Metagovernance-Normen zu belegen. Die Primärquellen wurden jeweils vor dem Hintergrund der globalen Debatte über interorganisationale Koordination bzw. Geberkoordination und *aid effectiveness* interpretiert, die insbesondere seit der Verabschiedung der Millenniums-Entwicklungsziele die globale Gesundheitspolitik prägt.

4.3 Diskursive Auseinandersetzungen über Metagovernance-Normen als Ausdruck einer umstrittenen ‚guten‘ global health architecture

Die Paris Erklärung hat seit ihrer Verabschiedung zur Schaffung neuer oder Stärkung bestehender interorganisationaler Beziehungen beigetragen und damit als normativer Rahmen etliche Tätigkeitsfelder in der Entwicklungszusammenarbeit geprägt. Die globale Gesundheitspolitik und hier insbesondere die Eindämmung von Infektionskrankheiten wie Malaria, Tuberkulose und HIV/AIDS wird immer wieder als ein Bereich gesehen, in dem mehr Kohärenz zwischen internationalen Organisationen als essentiell gesehen wird für eine Vermeidung typischer Effekte mangelnder Koordination in der Entwicklungspolitik wie beispielweise dem ‚poaching‘ (Abwerben von Mitarbeitern) oder der Überstrapazierung schwacher Regierungssysteme (Knack u. Rahman 2007). Insbesondere in den globalen Bemühungen, der HIV/AIDS Epidemie Herr zu werden, hat sich die Paris Erklärung als bedeutender Referenzrahmen für eine stärkere Institutionalisierung interorganisationaler Kooperation etabliert. Der Beitrag internationaler Organisationen zu nationalen AIDS-Strategien in Entwicklungs- und Schwellenländern nimmt daher eine herausragende Stellung in den regelmäßigen Bestandsaufnahmen zur Wirksamkeit der Paris-Prinzipien ein – internationale Gesundheitspolitik dient dabei oft als sogenannter *tracer sector* für Fort- und Rückschritte in der *aid effectiveness agenda*, wie sie in der Paris Erklärung formuliert wird (Dickinson 2011; OECD 2011c). Für Global Governance Strukturen zur Eindämmung von HIV/AIDS wurden spezielle – der Paris Erklärung sehr ähnliche – Prinzipien festgeschrieben, die *Three Ones Principles* (UNAIDS 2004), die fordern, dass es auf nationaler Ebene jeweils nur ein einziges System von Monitoring & Evaluation geben soll, ein einheitliches Handlungsprogramm sowie eine zentrale AIDS Koordinationsstelle. Diese beiden Normkataloge haben seit 2004 eine ganze Reihe von Aktivitäten, Strategien und Instrumenten zur Stärkung interorganisationaler Beziehungen in der globalen Gesundheitspolitik zur Folge gehabt, insbesondere vorangetrieben von intergouvernementalen Organisationen wie der Weltbank und UNICEF sowie öffentlich-privaten Institutionen wie dem Globalen Fonds. Es zeigt sich jedoch auch in den *policies* aller anderen einflussreichen Organisationen in der globalen Gesundheitspolitik deren Bestreben, die Stärkung interorganisationaler Kohärenz und Koordination als Beitrag zu einer guten institutionellen Architektur in ihre Organisationsprogrammatik zu integrieren.

Als wichtiges Instrument hin zu einer kohärenteren institutionellen Architektur aller internationaler Akteure, die sich mit der HIV-Epidemie befassen, muss die temporäre Schaffung des *Global Task Team on Improving AIDS Coordination among Multilateral Institutions and International Donors (GTT)* gesehen werden. Dessen Evaluierung interorganisationaler Kooperation und die daraus resultierenden Empfehlungen von 2005 für eine stärkere Harmonisierung und Kohärenz zwischen der Vielzahl von Akteuren in diesem Feld mündeten in einer ganzen Reihe von bilateralen und multilateralen Konsultationen und Kooperationsvereinbarungen (beispielsweise GFATM et al. 2006; UNAIDS 2008). Alle der oben genannten großen internationalen Organisationen in der globalen Gesundheitspolitik, haben auf diese Empfehlungen reagiert, insbesondere durch die Veröffentlichung von Stellungnahmen, in denen sie ihrer Interpretation von inter-organisationaler Harmonisierung, den Rollen einzelner Akteure und ihrer eigenen Position in der Architektur von *global health governance* Ausdruck verleihen (siehe beispielsweise: GFATM u. World Bank HIV/AIDS Program 2006; PEPFAR 2007; UNAIDS 2005; UNAIDS 2008). In der Folge haben sich die globalen Initiativen und Instrumente im Hinblick auf Harmonisierung und Kohärenz zwischen internationalen Organisationen in diesem Feld vervielfacht – beispielsweise durch die Einrichtung von sogenannten donor groups, oder die Verabschiedung von Absichtserklärungen zwischen zwei und mehr Organisationen.¹⁰

In den Diskursen und Praktiken interorganisationaler Kooperation in der globalen Gesundheitspolitik bestätigen sich die zwei eingangs formulierten Annahmen im Hinblick auf den Einfluss von Metagovernance-Normen. Erstens wird offensichtlich, dass sich alle internationalen Gesundheitsorganisationen zu den normativen Vorgaben der Paris Erklärung bekennen und diese sowohl in ihrer Organisationsphilosophie als auch durch konkrete Handlungen umzusetzen versuchen. Es wird also deutlich, dass sich die Paris Erklärung und ihre zentrale Norm der Harmonisierung als zentraler Bezugspunkt in der globalen Debatte über interorganisationale Kooperation und eine (Neu-)Ordnung des Institutionengefüges in der globalen Gesundheitspolitik etabliert hat. Gemäß dem soziologischen Institutionalismus wird hier demnach der präskriptive Charakter der Norm, deren Logik der Angemessenheit sich immer weniger Akteure entziehen können, deutlich. Die für diesen Beitrag analysierten policy-Dokumente, in denen multilaterale Organisationen ihre Strategien und Visionen für eine effektivere globale Antwort auf HIV/AIDS formulieren, verdeutlichen, dass alle Organisationen die übergreifende Norm der Koordination und Kohärenz zwischen globalen Akteuren als zentralen Baustein einer effektiveren Governance beurteilen (siehe beispielsweise: European Commission 2013; GFATM 2010; PEPFAR 2007; UNAIDS 2006). Der ‚causal belief‘¹¹ ‚interorganisationale

¹⁰ Eine der Initiativen, die in der Forschung zu globaler Gesundheitspolitik als besonders herausragend eingestuft wird, ist das vom britischen *Department for International Development (DFID)* angestoßene *International Health Partnership (IHP+)*, das zur Umsetzung der Paris Prinzipien durch sogenannte *compacts* zwischen Geberorganisationen und Empfängerländern beitragen will.

¹¹ ‚Causal beliefs‘ werden gemeinhin verstanden als sozial geteilte Ideen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge, die einen Einfluss auf politische Prozesse haben. Prominent wurde das Konzept beispielsweise von Ernst Haas im Rahmen seiner Theorie der ‚epistemic communities‘ oder Albert Yee verwendet (Haas 1990; Yee 1996).

Kohärenz und Koordination = Effektivität' findet sich als beinahe unangefochtene Lösung in allen Dokumenten wieder (siehe beispielsweise WHO 2009). Es lassen sich aber auch konsistente Argumente zwischen den einzelnen Akteuren erkennen hinsichtlich der Ziele, die mit einer Verbesserung und Verstärkung interorganisationaler Zusammenarbeit erreicht werden sollen: allen voran die Steigerung von Effektivität und Verringerung von Transaktionskosten – oft umschrieben mit „to make the money work“ (UNAIDS 2006; World Bank 2008, S. 47) und die Stärkung nationaler AIDS Programme, Strategien und Governance-Strukturen.

Die Forderungen nach *mehr* oder *besserer* Koordination und Kohärenz zwischen internationalen Organisationen im Gesundheitsbereich werden immer argumentativ verknüpft mit einer Vision der Stellung einzelner Organisationen in einer größeren Governance-Architektur. Hier zeigt sich, dass alle vier großen internationalen Organisationen im Problemfeld HIV/AIDS die Diskussion über interorganisationale Kohärenz und Kooperation als Vehikel für eine Selbstdarstellung als ‚linking-pin‘ Organisation (Jönsson 1986; Mingst 1987, S. 282) sehen, die zum einen aufgrund ihrer Erfahrung mit und ihres Wissens über die HIV-Epidemie eine herausragende Stellung einnehmen und zum anderen als Katalysator interorganisationale Kooperation und Partnerschaften fördern (siehe beispielsweise UNAIDS 2010, S. 12; WHO 2009; World Bank 2008, S. 52).¹² Die Organisationen porträtieren sich also als Norm-Entrepreneure im Hinblick auf die Verwirklichung interorganisationaler Harmonisierung.

Während das Desiderat, über stärkere Kooperation, Arbeitsteilung und Kohärenz zwischen internationalen Organisationen, Ordnung in zersplitterte institutionelle Landschaften zu bringen, von allen Organisationen geteilt wird, offenbaren sich im Diskurs über interorganisationale Beziehungen in der globalen Antwort auf die HIV Epidemie ganz unterschiedliche und inkongruente Ordnungsvorstellungen. Diese Ordnungsvorstellungen reichen von einer stärkeren Zentralisierung, insbesondere einer Stärkung der WHO, über die Institutionalisierung einer horizontalen „negotiated order“ (Peters u. Pierre 2004, S. 81) zwischen Organisationen hin zu einer Forderung nach mehr Subsidiarität, d.h. Dezentralisierung und Delegation von Autorität nach unten, sprich an Regierungen, Gesundheitsministerien und Zivilgesellschaft. UNAIDS beispielsweise setzt in seiner Strategie 2011-2015 auf Partnerschaften mit sozialen Bewegungen, nationalen Regierungen und Akteuren der Süd-Süd-Kooperation und entwirft die Vision einer Ordnung, in der Autorität vor allem nach unten abgegeben wird (UNAIDS 2010, S. 28).

Es zeigt sich auch, dass die einzelnen Organisationen sehr unterschiedliche Vorstellungen davon haben, wie stark institutionalisiert die Beziehungen zwischen internationalen Organisationen mit überlappenden Mandaten sein sollen. Dementsprechend umfasst eine Konkretisierung der Norm der interorganisationalen Harmonisierung wie sie von der Paris Erklärung gefordert wird, einen sehr breiten Katalog an Umschreibungen interorganisationaler Beziehungen. Die folgenden Begrifflichkeiten werden besonders oft genannt: gegenseitige Unterstützung; Partnerschaft; Kollaboration; Arbeitsteilung; kollektive Anstrengungen; Kohä-

¹² So bezeichnet sich die WHO beispielsweise als die „lead agency for the work on positive synergies“ (WHO 2009, S. 10).

renz; komparative Vorteile; Zusammenarbeit; multiple Rechenschaftspflichtigkeit (accountability); geteilte Verantwortung (GFATM 2004); modus operandi framework (Shakow 2006); positive Synergien; oder Konsultation. Alle die oben genannten Begrifflichkeiten werden zumeist gebündelt unter den Oberbegriffen *donor coordination* und *partnership* – es wird daher deutlich, dass in der Ausdifferenzierung der Paris Prinzipien keine Unterscheidung gemacht wird zwischen Koordination als besonderer Form von Kooperation und anderen, eher informellen Formen der inter-organisationalen Zusammenarbeit. Ein vielbeachteter 250-Seiten langer Bericht des WHO Maximizing Positive Synergies Academic Consortium beispielsweise enthält den Begriff Koordination 149 Mal, definiert aber an keiner Stelle, was genau Koordination impliziert und wie sie sich von anderen Formen der Kooperation unterscheidet (WHO Maximizing Positive Synergies Academic Consortium 2009). So kam auch die OECD in ihrer Bestandsaufnahme zur Umsetzung der Paris Prinzipien 2007 zu dem Ergebnis, dass zwischen einzelnen Organisationen „very different views emerged on what should count as co-ordination“ (OECD 2007, S. 23). Diese Befunde stützen die oben gemachte These, dass einflussreiche *metagovernance*-Normen wie das Paris Prinzip der Harmonisierung als leere Signifikanten normative Debatten in der globalen Gesundheitspolitik prägen und gleichzeitig von den Akteuren als *contested meaning-in-use* mit ganz unterschiedlichem Sinngehalt versehen werden. Dabei versuchen die einzelnen Organisationen einerseits, ihre eigene Autonomie und Autorität in der globalen Gesundheitspolitik zu stärken, machen aber andererseits ganz unterschiedliche Vorschläge dahingehend, wie Autorität horizontal und vertikal (Zentralisierung, De-Zentralisierung) neu verteilt werden sollte, um eine kohärentere und effizientere Governance-Architektur zu erreichen.

5. Schluss

In diesem Beitrag habe ich versucht, zu zeigen, welche neuen Erkenntnisse eine Analyse interorganisationaler Beziehungen in der globalen Gesundheitspolitik aus dem Blickwinkel des soziologischen Institutionalismus bringen kann. Der Vorteil eines solchen Ansatzes liegt in erster Linie darin, dass er es erlaubt, über dyadische interorganisationale Beziehungen zwischen einzelnen Organisationen hinauszugehen und sich den Normen zuzuwenden, die ein ganzes Politikfeld beziehungsweise ein soziales Feld, das von einer Vielzahl von Organisationen gebildet wird, strukturieren. Eine solche Betrachtungsweise sieht daher interorganisationale Beziehungen zwischen internationalen Organisationen als eingebettet in institutionelle Felder, in denen sogenannte Metagovernance-Normen eine gute soziale bzw. politische Ordnung definieren und als sozial geteilte Standards für angemessenes Verhalten die Grenzen zwischen Organisationen und ihrer sozialen Umwelt verwischen.

Der hier vorgeschlagene Ansatz ermöglicht es auch, auf die Ambivalenzen und Widersprüche hinzuweisen, die sich hinter dem scheinbar einmütigen Diskurs über die Notwendigkeit interorganisationaler Harmonisierung verbergen. So hat die empirische Untersuchung ergeben, dass sich im globalen Diskurs über Harmonisierung die Zerrissenheit internationaler Organisationen zeigt hinsichtlich ihres

Wunsches nach mehr Autorität und Autonomie einerseits und der Akzeptanz interorganisationaler Interdependenzen andererseits. Die Diskussion des Einflusses von Metagovernance-Normen auf die globale Gesundheitspolitik, die im Zentrum dieses Beitrags gestanden hat, verdeutlicht die herausragende Stellung der Paris Erklärung von 2005 und ihrer zentralen Norm der interorganisationalen Harmonisierung. Alle einflussreichen internationalen Organisationen nennen die Paris Erklärung als wichtigste internationale Vereinbarung im Hinblick auf mehr Effizienz, Effektivität und konzertierte Aktion in der globalen Gesundheitspolitik. Die Paris Erklärung muss daher als Kern einer mächtigen diskursiven Formation in der internationalen Politik gesehen werden, die interorganisationale Kooperation als *sine qua non* einer effektiven Antwort auf globale Fragen im Gesundheitsbereich sieht. Zugleich hat die Betrachtung der globalen Antwort auf die HIV-Epidemie aber auch deutlich gemacht, dass die vier wichtigsten internationalen Akteure in diesem Feld die Harmonisierungs-Norm jeweils sehr unterschiedlich interpretieren und im Diskurs über Metagovernance-Normen unterschiedliche Visionen von einer angemessenen institutionellen Ordnung in der globalen Gesundheitspolitik zum Ausdruck bringen. Ein wesentlicher Effekt dieser Inkongruenzen in der Interpretation der Harmonisierungs-Norm liegt darin, dass der Wildwuchs an institutionellen Strukturen zur Stärkung interorganisationaler Beziehungen die Akteure noch weiter vom ihrem Weg hin zu der von ihnen angestrebten kohärenten und damit effizienteren institutionellen Architektur abgebracht hat. Der hier formulierte Ansatz für die Analyse interorganisationaler Beziehungen leistet demnach auch einen wichtigen Beitrag zur Erforschung der pathologischen Effekte des Handelns von internationalen Organisationen.

Empirisch hat sich dieser Beitrag auf eine Diskussion interorganisationaler Beziehungen zwischen etablierten und finanziell und ideell einflussreichen Organisationen in der globalen Gesundheitspolitik konzentriert. Das oben gezeichnete Bild von der Allgegenwärtigkeit des Harmonisierungs-Diskurses einerseits und der Heterogenität in der Auslegung von Metagovernance-Normen wie sie in der Paris Erklärung vereinbart wurden andererseits, wird nochmals komplexer, wenn man regionale Organisationen oder die *emerging donors* (vor allem China, Indien und Brasilien) als vielbeachtete neue Akteure insbesondere in der Süd-Süd-Kooperation in das Bild integriert. Chandy und Kharas zeigen beispielsweise, dass es deutliche Differenzen im Verständnis interorganisationaler Kooperation zwischen traditionellen Geberinstitutionen wie der OECD oder den Organisationen der UN auf der einen Seite und Akteuren der Süd-Süd-Kooperation wie China oder Südafrika sowie den regionalen Organisationen des Südens wie AU oder ASEAN auf der anderen Seite gibt. Während erstere interorganisationale Beziehungen in erster Linie als eine Untermauerung des Multilateralismus und bestehender institutioneller Strukturen sehen, fordern letztere Koordination zwischen Akteuren als Mittel zur Verschlinkung bürokratischer Strukturen und mit dem Ziel, nur noch sporadisch auf multilaterale Organisationen zurückgreifen zu müssen (Chandy u. Kharas 2011, S. 744). Wie die Entwicklungspartnerschaft von Busan von 2011 deutlich gemacht hat, zeigen auch südliche Länder und Organisationen vermehrt Interesse daran, an der Ausgestaltung von Metagovernance-Normen mitzuwirken (OECD 2011b). Das *Busan Partnership* wird gemeinhin als deutliches Signal für den

wachsenden Einfluss der *emerging donors* gesehen und reflektiert einen Gegen- Diskurs, der sich wieder stärker auf pluralistische und flexible Strukturen beruft, die neue Entwicklungsansätze ermöglichen und die Macht der etablierten Geberinstitutionen begrenzen sollen (Woods 2008; Woods 2011). In der Tat kann im Sinne eines solchen Gegendiskurses die Harmonisierungs-Norm auch als elementarer Baustein einer Ordnungspolitik gesehen werden, die den finanziell und ideologisch mächtigen etablierten internationalen Organisationen in die Hände spielt. Dieser Befund korrespondiert mit neueren kritischen Arbeiten zu internationalen Organisationen (siehe Einleitung in diesem Sonderheft), die auf die tragende Rolle einflussreicher internationaler Organisationen bei der Aufrechterhaltung einer bestimmten Weltordnung hinweisen.

Mit Blick auf zukünftige Forschung zum Einfluss von Metagovernance-Normen auf die Institutionalisierung von interorganisationalen Beziehungen erscheint vor allem eine systematische und vergleichende Forschung zu den Auswirkungen der hier dargestellten normativen Heterogenität im Übersetzungsprozess auf der nationalen/ lokalen Ebene notwendig. Die Erkenntnisse dieses Beitrags im Hinblick auf die Allgegenwärtigkeit der Harmonisierungs-Norm im *Diskurs* lassen noch keine Rückschlüsse darauf zu, wann und wie sich die Akteure in ihrem *praktischen relationship management* mit anderen Organisationen tatsächlich von diesen Normen leiten lassen. Es muss also in einem nächsten Schritt die Kontextualisierung und Verwirklichung von Metagovernance-Normen über eine Analyse von Praktiken erfasst werden (Acharya 2004; Wiener 2009; Zwingel 2012). Eine solche Untersuchung interorganisationaler Beziehungen an der Schnittstelle von globaler, nationaler und sub-nationaler Governance kann dann auch einen innovativen Beitrag zur Literatur über Normkontextualisierung und -lokalisierung leisten, indem sie normative Umstrittenheit nicht nur auf einer Achse (global-lokal), sondern auf zwei Achsen verortet: zwischen internationalen Organisationen und zwischen internationalen Organisationen und nationalen politischen Entscheidungsträgern und -strukturen.

Literatur

- Abbott, Kenneth W. 2012. Engaging the public and the private in global sustainability governance. *International Affairs* 88: 543-564.
- Acharya, Amitav. 2004. How ideas spread. Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization* 58: 239-275.
- Aldasoro, Iñaki, Peter Nunnenkamp, und Rainer Thiele. 2010. Less aid proliferation and more donor coordination? The wide gap between words and deeds. *Journal of International Development* 22: 920-940.
- Aldrich, Howard E, und Jeffrey Pfeffer. 1976. Environments of organizations. *Annual Review of Sociology* 2: 79-105.
- Alter, Karen J., und Sophie Meunier. 2009. The politics of international regime complexity. *Perspectives on Politics* 7: 13-24.
- Archer, Clive. 2002. *International Organisations*. New York/London: Routledge.
- Arts, Bas. 2001. International Policy Arrangements of State and Non-State Actors. In *International Policy Arrangements of State and Non-State Actors*, Hrsg. Bas Arts, Math Noortman und Bob Reinalda, 41-58. Aldershot: Ashgate.

- Atouba, Yannick, und Michelle Shumate. 2010. Interorganizational networking patterns among development organizations. *Journal of Communication* 60: 293-317.
- Balabanova, D., M. McKee, A. Mills, G. Walt, und A. Haines. 2010. What can global health institutions do to help strengthen health systems in low income countries? *Health Research Policy and Systems* 8: 22.
- Beloe, Tom. 2005. *Moving Towards Local Definitions of Aid Effectiveness. How is the OECD DAC Paris Declaration being Interpreted in DFID South East Asia Partner Countries?* Bangkok: DFID South East Asia.
- Betts, Alexander. 2010. The Refugee Regime Complex. *Refugee Survey Quarterly* 29: 12-37.
- Biermann, Frank, Philipp Pattberg, Harro von Asselt, und Fariborz Zelli. 2009. The Fragmentation of Global Governance Architectures. A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics* 9: 14-39.
- Biermann, Rafael. 2008. Towards a theory of inter-organizational networking. *The Review of International Organizations* 3: 151-177.
- Biermann, Rafael. 2011. Inter-organizational relations. An emerging research programme. In *Inter-organizational relations. An emerging research programme*, Hrsg. Bob Reinalda, 173-184. Farnham: Ashgate.
- Biesma, Regien G., Ruairi Brugha, Andrew Harmer, Aisling Walsh, Neil Spicer, und Gill Walt. 2009. The effects of global health initiatives on country health systems. a review of the evidence from HIV/AIDS control. *Health Policy and Planning* 24: 239-252.
- Birdsall, Nancy. 2004. *Seven Deadly Sins. Reflections on Donor Failings*. Washington: Center for Global Development, .
- Boli, John, und George M. Thomas (Hrsg.). 1999. *Constructing World Culture. International Non-Governmental Organizations Since 1875*. Stanford: Stanford University Press
- Brühl, Tanja. 2003. *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Buhari-Gulmez, Didem. 2010. Stanford School on Sociological Institutionalism. A Global Cultural Approach. *International Political Sociology* 4: 253-270.
- Chandy, Laurence, und Homi Kharas. 2011. Why Can't We All Get Along? The Practical Limits to International Development Cooperation. *Journal of International Development* 23: 739-751.
- Cropper, Steve, Mark Ebers, Chris Huxham, und Peter Smith Ring. 2008. Introducing Inter-Organizational Relations. In dies., *Introducing Inter-Organizational Relations*, 3-19. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Dickinson, Clare. 2011. *Is aid effectiveness giving us better health results?* London: HSLP.
- DiMaggio, Paul J., und Walter W. Powell. 1983. The iron cage revisited. Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review* 48: 147-160.
- DiMaggio, Paul J., und Walter W. Powell. 1991. Introduction. In dies.: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 1-38. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Dingwerth, Klaus, und Philip Pattberg. 2009. World Politics and Organizational Fields. The Case of Transnational Sustainability Governance. *European Journal of International Relations* 15: 707-743.
- Drezner, Daniel W. 2007a. *All Politics Is Global*. Cambridge: Cambridge University Press. Easterly, William (Hrsg.). 2008. *Reinventing Foreign Aid*. Boston: MIT Press

- Ebers, Mark (Hrsg.). 2001. *The Formation of Inter-Organizational Networks*. Oxford: Oxford University Press
- England, Roger. 2009. The GAVI, Global Fund, and World Bank Joint Funding Platform. *The Lancet* 374: 1595-1596.
- European Commission. 2010. *Commission Communication: The EU role in global health*. European Commission.
- Evan, William M. 1965. Toward a theory of inter-organizational relations. *Management Science* 11: B-217-B-230.
- Fidler, D. P. 2001. The globalization of public health. The first 100 years of international health diplomacy. *Bulletin of the World Health Organization* 79: 842-849.
- Fischer-Lescano, A., und Gunther Teubner. 2003. Regime-collisions. The vain search for legal unity in the fragmentation of global law. *Mich. J. Int'l L.* 25: 999-1055.
- Foucault, Michel. 1997. *Die Archäologie des Wissens*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Gehring, Thomas, und Benjamin Faude. 2013. The Dynamics of Regime Complexes. Microfoundations and Systemic Effects. *Global Governance* 19: 119-130.
- Gehring, Thomas, und Sebastian Oberthür. 2009. The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions. *European Journal of International Relations* 15: 125-156.
- GFATM. 2005. *Harmonization of Global Fund Programs and Donor Coordination. Four Case Studies with a Focus on HIV/AIDS*. Geneva: GFATM.
- GFATM. 2010. *Improving Effectiveness. Information Note*. Geneva: GFATM.
- GFATM. 2012. *Annual Report 2012*. Geneva: Global Fund.
- GFATM, PEPFAR, und World Bank. 2006. *Joint Coordination Meeting on HIV/AIDS*. Washington: GFATM/PEPFAR/World Bank.
- GFATM, und World Bank HIV/AIDS Program. 2006. *Comparative Advantage Study*. Geneva/ Washington: GFATM/World Bank.
- Godal, Tore. 2005. Opinion. Do we have the architecture for health aid right? Increasing global aid effectiveness. *Nat Rev Microbiol* 3: 899-903.
- Goes, James B, und Seung Ho Park. 1997. Interorganizational links and innovation. The case of hospital services. *Academy of management journal* 40: 673-696.
- Government of Namibia. 2010. *UNGASS Country Report 2008-2009*. Windhoek: Government of Namibia, Ministry of Health and Social Services.
- Gulati, Ranjay, und Martin Gargiulo. 1999. Where do interorganizational networks come from? *American journal of sociology* 104: 1439-1493.
- Haas, Ernst B. 1990. *When Knowledge is Power*. Berkeley: University of California Press.
- Hanf, Kenneth, und Laurence O'Toole. 1992. Revisiting old friends. networks, implementation structures and the management of inter-organizational relations. *European Journal of Political Research* 21: 163-180.
- Hardy, Cynthia, und Nelson Phillips. 1998. Strategies of engagement. Lessons from the critical examination of collaboration and conflict in an interorganizational domain. *Organization Science* 9: 217-230.
- Hein, Wolfgang, und Ilona Kickbusch. 2010. *Global Health, Aid Effectiveness, and the Changing Role of the WHO*. Hamburg: GIGA.
- Holzscheiter, Anna. 2005. Discourse as Capability. Non-State Actors Capital in Global Governance. *Millennium* 33: 723-746.

- Holzscheiter, Anna. 2010. *Children's Rights in International Politics. The Transformative Power of Discourse*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Holzscheiter, Anna, Gill Walt, und Ruairi Brugha. 2012. Monitoring and evaluation in global HIV/AIDS control—weighing incentives and disincentives for coordination among global and local actors. *Journal of International Development* 24: 61-76.
- International Development Association. 2007. *Aid Architecture. An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance*. Washington: International Development Association.
- Jessop, Bob. 2004. Multi-level Governance and Multi-Level Metagovernance. In *Multilevel Governance and Multi-Level Metagovernance*, Hrsg. Ian Bache und Matthew Flinders, 75-89. Oxford: Oxford University Press.
- Jönsson, Christer. 1986. Interorganization theory and international organization. *International Studies Quarterly* 30: 39-57.
- Jönsson, Christer. 1993. International organization and co-operation. An interorganizational perspective. *International Social Science Journal* 45: 463-463.
- Keck, Margaret, und Kathryn Sikkink. 1998. *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaka: Cornell University Press.
- Keck, Margaret, und Kathryn Sikkink. 1999. Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal* 51: 89-101.
- Knack, Stephen, und Aminur Rahman. 2007. Donor fragmentation and bureaucratic quality in aid recipients. *Journal of Development Economics* 83: 176-197.
- Knight, Louise, und Annie Pye. 2004. Exploring the relationships between network change and network learning. *Management Learning* 35: 473-490.
- Koch, Martin. 2012a. Einleitung. Zum Konzept der Weltorganisation. In *Weltorganisationen*, Hrsg. Martin Koch, 1-28. Wiesbaden: VS Verlag.
- Koch, Martin (Hrsg.). 2012b. *Weltorganisationen*. Wiesbaden: VS Verlag
- Koops, Joachim. 2013. Inter-organizational Approaches In *Europe and International Institutions. Performance, Policies, Power*, Hrsg. Knud Erik Jørgensen und Katie V. Laatikainen, 71-84. London: Routledge.
- Koops, Joachim, und Johannes Varwick. 2009. The European Union and NATO. Shrewd Interorganizationalism in the Making? In *The European Union and and International Organizations*, Hrsg. Knud Erik Jørgensen, London: Routledge.
- Krook, Mona Lena, und Jacqui True. 2012. Rethinking the life cycles of international norms. The United Nations and the global promotion of gender equality. *European Journal of International Relations* 18: 103-127.
- Lee, Kelley, Sue Collinson, Gill Walt, und Lucy Gilson. 1996. Who should be doing what in the international health: a confusion of mandates in the United Nations? *BMJ: British Medical Journal* 312: 302.
- Liese, Andrea, und Marianne Beisheim. 2011. Transnational public-private partnerships and the provision of collective goods in developing countries. In *Transnational public-private partnerships and the provision of collective goods in developing countries*, Hrsg. Thomas Risse, 115-143. New York: Columbia University Press.
- Lotia, Nuzhat, und Cynthia Hardy. 2008. Critical Perspectives on Collaboration. In *Critical Perspectives on Collaboration*, Hrsg. Steve Cropper, Mark Ebers, Chris Huxham und Peter Smith Ring, 366-389. Oxford: Oxford University Press.

- Maliniak, Daniel, Susan Peterson, und Michael J. Tierney. 2012. *TRIP Around the World. Teaching, Research and Policy Views of International Relations Faculty in 20 Countries*. Williamsburg/VA: Institute for the Theory and Practice of International Relations, College of William and Mary.
- March, James G., und Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Macmillan.
- Marcussen, Martin, und Lars Bo Kaspersen. 2007. Globalization and institutional competitiveness. *Regulation & Governance* 1: 183-196.
- Martin, Lisa L., und Beth A. Simmons. 1998. Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization* 52: 729-757.
- Metcalfe, Les. 1981. Designing precarious partnerships. In *Handbook of Organizational Design*, Hrsg. Paul Nystrom und William Starbuck, 503-530. New York: Oxford University Press.
- Meyer, John W, und Brian Rowan. 1977. Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83: 340-363.
- Meyer, John W. 2010. World Society, Institutional Theories, and the Actor. *Annual Review of Sociology* 36: 1-20.
- Mingst, Karen A. 1987. Inter-organizational politics. The World Bank and the African Development Bank. *Review of International Studies* 13: 281-293.
- O'Toole, Laurence J. 1993. Interorganizational policy studies. Lessons drawn from implementation research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 3: 232-251.
- OECD. 2005/2008. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*. Paris: OECD.
- OECD. 2011a. *Aid Effectiveness 2005-2010. Progress in Implementing the Paris Declaration* Paris: OECD.
- OECD. 2011b. *Busan Partnership for Effective Development Co-Operation*. Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness: OECD.
- OECD. 2011c. *Progress and Challenges in Aid Effectiveness. What Can We Learn from the Health Sector?* Paris: OECD, Working Party on Aid Effectiveness/ Task Team on Health as a Tracer Sector.
- Osborn, Richard N, und John Hagedoorn. 1997. The institutionalization and evolutionary dynamics of interorganizational alliances and networks. *Academy of Management Journal* 40: 261-278.
- PEPFAR. 2007. *The Power of Partnerships. Third Annual Report to Congress on PEPFAR (2007)*. Washington: PEPFAR.
- Peters, B. Guy, und Jon Pierre. 2004. Multi-level Governance and Democracy. A Faustian Bargain? In *Multi-level Governance*, Hrsg. Ian Bache und Matthew Flinders, 75-89. Oxford: Oxford University Press.
- Phillips, Nelson, Thomas B Lawrence, und Cynthia Hardy. 2000. Inter-organizational collaboration and the dynamics of institutional fields. *Journal of Management Studies* 37: 23-43.
- Raustiala, Kal, und David G Victor. 2004. The regime complex for plant genetic resources. *International Organization* 277-309.
- Risse, Thomas, Anja Jetschke, und Hans Peter Schmitz. 2002. *Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikative Prozesse und politischer Wandel in den Ländern des Südens*. Baden-Baden: Nomos.

- Ruggie, John G. 2004. Reconstituting the Global Public Domain - Issues, Actors, and Practices. *European Journal of International Relations* 10: 499-531.
- Sabatier, Paul A. 1993. Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik. In *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Hrsg. Adrienne Héritier 116-148. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schermerhorn, John R. 1975. Determinants of interorganizational cooperation. *Academy of Management Journal* 18: 846-856.
- Schieber, George J., Pablo Gottret, Lisa K. Fleisher, und Adam A. Leive. 2007. Financing global health. Mission unaccomplished. *Health Affairs* 26: 921-934.
- Scott, Karen N. 2011. International Environmental Governance. Managing Fragmentation through Institutional Connection. *Melb. J. Int'l L.* 12: 177.
- Severino, Jean-Michel, und Olivier Ray. 2010. *The End of ODA (II). The Birth of Hypercollective Action*. Washington: Center for Global Development.
- Shakow, Alexander. 2006. *Global Fund - World Bank HIV/AIDS Programs Comparative Advantage Study*. Geneva: GFATM/World Bank.
- Smith, Richard. 1995. The WHO. change or die. *BMJ* 310: 543-544.
- Sørensen, Eva, und Jacob Torfing. 2007. Theoretical Approaches to Metagovernance. In dies., *Theories of democratic network governance*, 169-182. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Steffek, Jens, Claudia Kissling, und Patrizia Nanz (Hrsg.). 2008. *Civil Society Participation in European and Global Governance. A Cure for the Democratic Deficit?* Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Tallberg, Jonas, Theo Sommerer, Theresa Squatrito, und Christer Jönsson. 2013. *The Opening Up of International Organizations. Transnational Access in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Allyn L. 2002. Global governance, international health law and WHO. looking towards the future. *Bulletin of the World Health Organization* 80: 975-980.
- The Lancet. 2009 Who runs global health. *Lancet* 373: 2083.
- Torfing, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre, und Eva Sørensen. 2012. *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- UNAIDS. 2004. *Three Ones. Key Principles*. Geneva: UNAIDS.
- UNAIDS. 2005. *Implementation of the Global Task Team Recommendations Update Paper*. Geneva: UNAIDS.
- UNAIDS. 2006. *UNAIDS Annual Report. Making the money work*. Geneva: UNAIDS.
- UNAIDS. 2010. *Getting to Zero. UNAIDS Strategy 2011-2015*. Geneva: UNAIDS.
- UNAIDS. 2011. *Maximizing Returns on Investments. UNAIDS support to countries to make Global Fund money work*. Geneva: UNAIDS.
- Whetten, David A. 1981. Interorganizational relations: A review of the field. *The journal of higher education* 1-28.
- WHO. 2009. *Maximizing Positive Synergies between Health Systems and Global Health Initiatives*. Geneva: WHO.
- WHO. 2011. *WHO Programm Budget 2012-2013*. Geneva: WHO.
- WHO. 2009. Maximizing Positive Synergies Academic Consortium. *Interactions between Global Health Initiatives and Health Systems: Evidence from Countries*. Geneva: World Health Organisation.

- Wiener, Antje. 2004. Contested Compliance. Interventions on the Normative Structure of World Politics. *European Journal of International Relations* 10: 189-234.
- Wiener, Antje. 2007. Contested Meanings of Norms. A Research Framework. *Comparative European Politics* 5: 1-17.
- Wiener, Antje. 2009. Enacting meaning-in-use. qualitative research on norms and international relations. *Review of International Studies* 35: 175-193.
- Wiener, Antje, und Uwe Puetter. 2009. The Quality of Norms is What Actors Make of It. Critical-Constructivist Research on Norms. *Journal of International Law and International Relations* 5: 1-15.
- Woods, Ngaire. 2008. Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance. *International Affairs* 6: 1205-1221.
- Woods, Ngaire. 2011. Rethinking Aid Coordination. In *Catalyzing Development. A New Vision for Aid*, Hrsg. Homi Kharas, Koji Makino und Woojin Jung, 112-126. Washington: The Brookings Institute.
- World Bank. 2008. *The World Bank's Commitment to HIV/AIDS in Africa. Our Agenda for Action 2007-2011*. Washington: World Bank.
- Yee, Albert S. 1996. The causal effects of ideas on policies. *International Organization* 50: 69-108.
- Zwingel, Susanne. 2012. How Do Norms Travel? Theorizing International Women's Rights in Transnational Perspective¹. *International Studies Quarterly* 56: 115-129.