

Hartmann, Simon

Working Paper

Geberverhalten in der internationalen Entwicklungspolitik: Schwierigkeiten beim Umgang mit dem Spannungsfeld Rechenschaftspflichten

ÖFSE Working Paper, No. 26

Provided in Cooperation with:

Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

Suggested Citation: Hartmann, Simon (2011) : Geberverhalten in der internationalen Entwicklungspolitik: Schwierigkeiten beim Umgang mit dem Spannungsfeld Rechenschaftspflichten, ÖFSE Working Paper, No. 26, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98789>

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.

WORKING PAPER 26

GEBERVERHALTEN IN DER INTERNATIONALEN ENTWICKLUNGSPOLITIK

Schwierigkeiten beim Umgang mit dem Spannungsfeld Rechenschaftspflichten

Simon Hartmann

FEBRUAR 2011

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
Abstract.....	3
1. Hintergrund.....	4
2. Spannungsfelder	5
2.1. Eigenverantwortung und innere Rechenschaftspflicht	5
2.2. Geberverhalten und äußere Rechenschaftspflicht	6
3. Beispielhafte Erörterung und Analyse	7
3.1. Wie wird innere Rechenschaftspflicht durch Geberverhalten unterminiert?	7
3.2. Können Geber dazu beitragen, die innere Rechenschaftspflicht zu stärken?.....	9
4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	11
Abkürzungsverzeichnis	14
Literatur	15

IMPRESSUM

Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE
Bereich Wissenschaft & Forschung
A-1090 Wien, Sensengasse 3
Tel. ++43 / 1 / 317 40 10 / Fax ++43 / 1 / 317 40 10-150
E-Mail: office@oefse.at
WEB: <http://www.oefse.at> <http://www.centrum3.at> <http://www.eza.at>

Zusammenfassung

Partnerschaft zwischen Geber- und Empfängerländern soll zu mehr entwicklungspolitischer Wirksamkeit beitragen. Die Stärkung der Eigenverantwortung der Empfänger ist dabei ein zentrales Prinzip. Dazu bekannten sich zumindest die traditionellen DAC-Geber nicht zuletzt in der *„Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“* von 2005.

Gut funktionierende innerstaatliche Rechenschaftsmechanismen in einem Empfängerland sind eine grundlegende Voraussetzung für langfristige Wirksamkeit von Entwicklungspolitik. Indem Geber mit Entwicklungspolitik Akteure in Empfängerländern unterstützen und andere nicht, nehmen sie – abhängig von den Modalitäten und dem Umfang der Hilfe – Einfluss auf regionale Machtverhältnisse in den Empfängerländern. Aus entwicklungspolitischer Sicht kontraproduktiv sind Geberpraktiken, die innerstaatliche Rechenschaftsmechanismen im Empfängerland unterminieren. Dies zu vermeiden ist ein erster Schritt für mehr Wirksamkeit für Entwicklung. Davon ausgehend sollten Geber entwicklungspolitische Wege einschlagen, die dazu beitragen, innerstaatliche Rechenschaftsmechanismen im Empfängerland zu unterstützen. Ansätze, die existierende Rechenschaftsmechanismen in einem Empfängerland adaptieren, sind prinzipiell zu bevorzugen. Ein breites Kontextverständnis für das Umfeld, in dem die jeweiligen Geber und Empfängerländer verhandeln, muss als Entscheidungsgrundlage für entwicklungspolitische Maßnahmen und die Wahl und Weiterentwicklung von Modalitäten dienen. Die Anpassungsfähigkeit an gegebene Situationen ist ausschlaggebend für die Qualität von Entwicklungspolitik. Im komplexen Umfeld, in dem Entwicklungspolitik umgesetzt ist, verstellen allgemeine Prinzipien oft den Blick auf maßgeschneiderte Ansätze. Zeitgerechtes und kontextbasierendes Handeln von entwicklungspolitischen Akteuren ist deshalb eine wichtige Grundlage für wirksamere Maßnahmen. Um Inkohärenzen abzubauen, muss auf Politikebene gleichzeitig eine offene Debatte über die Gewichtung konkurrierender Interessen von entwicklungspolitisch relevanten Politikfeldern stattfinden. Entwicklungspolitik aus wechselnden Perspektiven beteiligter und betroffener Akteure zu betrachten ist dabei hilfreich für ein besseres Verständnis für aktuelle Situationen und damit letztlich eine Unterstützung für die entwicklungspolitische Entscheidungsfindung.

Ziel des vorliegenden Papers ist es, anhand der Diskussion entwicklungspolitischer Partnerschaften im Spannungsfeld Eigenverantwortung und Rechenschaftspflichten, zu einem besseren Verständnis der aktuell wichtigsten entwicklungspolitischen Herausforderungen in diesem Zusammenhang beizutragen. Die Schlussfolgerungen am Ende des Papers liefern diesbezüglich eine Orientierung für die Gestaltung von Entwicklungspolitik.

Abstract

The current OECD aid paradigm suggests that partnership produces more aid effectiveness. Donors widely agree on partner country ownership of development policy as key principle for more effective aid, as stated in the Paris Declaration on Aid Effectiveness. However this says little about donor behavior in the ever-day political business. Two-way effective domestic accountability mechanisms in developing countries are key for sustainable development. Anyway, donors are influencing distribution of power within developing countries by supporting actors from the state and/or the society. Hence it happens a lot that donors – at least gradually – undermine existing domestic accountability mechanisms. „Do no harm” to them is a first step to provide space for both, aid and development effectiveness. Secondly, donors have to think about ways to support the domestic accountability mechanisms in recipient countries. Adapting on existing domestic institutions has to be given priority. Choice in development policy has to be based on deep insights in local and regional context. Together with the international environment this is the most important factor which shapes the policy space for donor recipient negotiations and the bargaining power on both sides. Inseparable from these considerations, a more open debate on competing interests from various other policy fields is rather needed.

This analysis aims at challenges of development partnerships by drawing on discrepancies between ownership and accountability mechanism in the every-day business of development policy. Raising and grinding awareness on problems connected with these challenges is the main purpose of this paper. The concluding remarks section finally shall provide orientation for approaching them.

„[T]he new aid paradigm embodies a difficult contradiction: it is characterized by an ambitious, externally defined project for the transformation of African countries, but it requires local actors to drive the project and has little confidence that they are willing or able to do so.“

Lindsay Whitfield/Alastair Fraser (2009). Understanding Contemporary Aid Relationships, 93.

1. Hintergrund

Die EZA-Architektur des Development Assistance Committee (DAC) schreibt Prinzipien fest, denen ein Bekenntnis zur Partnerschaft zwischen Geber- und Empfängerländer zugrunde liegt. Es wird angenommen, dass eine partnerschaftliche Ausrichtung Grundlage für eine wirksamere Entwicklungspolitik sei. Orientierung für die Rolle der Empfängerländer gibt dabei das Prinzip Eigenverantwortung¹, das ihnen eine Führungsposition in der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und bei der Koordinierung entwicklungspolitischer Maßnahmen verleihen sollte. Demgegenüber steht eine Reihe von Möglichkeiten der Einflußnahme von Gebern in Empfängerländern, die in dieser Analyse unter dem Begriff Geberverhalten zusammengefasst werden. Eigenverantwortung der Empfängerländer einerseits und Geberverhalten andererseits bilden somit ein Spannungsfeld, das von einem grundlegenden Dilemma geprägt ist: *“The recipient may care about poverty alleviation but also has its own agenda. It must answer to its own constituency which may be, but in most cases is not, the poor. Thus, in most cases, the donor’s and the recipient’s objectives are not fully aligned. How to influence policies and outcomes in another sovereign nation while at the same time strengthening the recipient’s own institutions and policy making capacity is a question that donors still struggle with“* (Svensson 2006, 132).

Von dieser Konstellation ausgehend wird hier der Frage nachgegangen, inwieweit Geberverhalten Einfluß auf die innerstaatlichen Rechenschaftsmechanismen im Empfängerland hat und ob Geber dazu beitragen können, die innerstaatlichen Rechenschaftsmechanismen im Empfängerland zu stärken. Es wird sich zeigen, dass aus der allgemeinen Sicht der OECD-EZA-Architektur die Möglichkeiten für Reaktionen innerhalb des beschriebenen Spannungsfelds sehr eingeschränkt sind und dass sowohl der Handlungsspielraum der entwicklungspolitischen Akteure in Geber- und Empfängerländern als auch die Auswirkungen des Engagements von Gebern in Empfängerländern sehr stark kontextabhängig sind. In der komplexen Welt der Entwicklungspolitik, mit wechselndem Kontext(en), neuen Akteuren und einer kaum harmonisierten Geberriege stiften allgemeine Prinzipien (wie die der OECD-EZA-Architektur) in erster Linie Verwirrung. Mehr als die strikte Einhaltung allgemeiner Prinzipien wäre eine dynamischere, anpassungsfähigere Entwicklungspolitik – basierende auf mehr und besonders besser organisierter Kommunikation, mehr politische Handlungsfähigkeit und besser informierte politische Entscheidungen – dringend notwendig. Als Grundlage dafür müssen umfassende Lernprozesse in Gang gebracht werden, die nach dem *trial-and-error* Prinzip Praxis, Politik und Wissenschaft organisiert hinter sich vereinen.

¹ Im Rahmen der Partnerausrichtung versprechen Geber wiederum, ihre Maßnahmen an die Strategien der Empfängerländer anzupassen und gleichzeitig innerhalb der Gebergemeinschaft zu harmonisieren.

2. Spannungsfelder

Um die entwicklungspolitische Wirksamkeit besser beurteilen zu können, gilt es einerseits die bestehenden Rechenschaftsmechanismen im Empfängerland zu verstehen und andererseits darauf zu achten, mit welchen Maßnahmen Geber darauf Einfluss nehmen.

2.1. Eigenverantwortung und innere Rechenschaftspflicht

Innerstaatliche Rechenschaftsmechanismen sollen theoretisch sicherstellen, dass der Staat – zumindest im Rahmen seiner verfügbaren Kapazitäten – zum Wohle seiner Gesellschaft handelt. In der Welt nach 1945 werden Staaten idealtypisch als auf breiter Basis gegenüber der eigenen Gesellschaft legitimierte und gleichzeitig verantwortungsvolle Mitglieder der internationalen Ordnung gesehen (Ghani/Lockhart 2008, 10). Die Realität zeigt – nicht nur in Entwicklungsländern – beträchtliche Abweichungen von diesem Bild. Laut Ashraf Ghani und Claire Lockhart (2008) kommen weltweit in etwa 40 bis 60 Staaten die verantwortlichen Regierenden ihren grundlegenden Aufgaben (bspw. Sicherheit, Sicherung von Eigentumsrechten oder Wohlfahrt, etc.), die sie im Sinne ihrer Bevölkerung wahrnehmen sollten, wenig oder (zeitweise) gar nicht nach (ebd.). Sie beruhen auf einer Gesellschaftsordnung², in der der Zugang zu wichtigen wirtschaftlichen und politischen Funktionen nur einer sehr kleinen Zahl von Privilegierten vorbehalten ist (Bueno de Mesquita et al. 2005; North et al. 2009). Das Fehlen von innerstaatlichen Rechenschaftsmechanismen zeigt sich in solchen Gesellschaften darin, dass Staatsversagen aus der Sicht der Bedürfnisse der eigenen Bevölkerung, gleichzeitig aus der Perspektive der staatlichen Führungsebene (und deren Gefolge) in der Regel eine Selbstbereicherungsstrategie ist (Svensson 2000). *Rent-Seeking*-Verhalten wird in einer solchen Gesellschaftsordnung zur Grundlage des politischen Überlebens der staatlichen Führung (Bueno de Mesquita et al. 2005, 129-171). Diese Logik, gepaart mit dem *top-down* Gewaltpotential der Führungsriege (North et al. 2009, 13-25), dient dabei als Grundlage, die bestehende Gesellschaftsordnung aufrecht zu erhalten und somit Wandel zu unterdrücken³. Davon ausgehend zeigen sich die Grenzen des Prinzips Eigenverantwortung.

Aus der beschriebenen Logik ergibt sich, dass Modalitäten wie bspw. Budgethilfe die Bevölkerung in den Empfängerländern als Adressaten entwicklungspolitischer Maßnahmen in der Praxis für gewöhnlich ausschließt. Die Unterstützung kommt in diesen Fällen meist einem eher kleinen, elitären Kreis zugute. Das Verfolgen der eigenen Ziele und Strategien ist in solchen Fällen nicht im Sinne der Bevölkerung. Ein wichtiges Indiz dabei ist es, dass allgemein gesehen, die ärmeren Schichten einer Bevölkerung Demokratie tendenziell mehr als wünschenswert erachten (wie Acemoglu et al. 2006, 23-30 in ihrer Demokratietheorie nachvollziehbar argumentieren). Die Übergänge sind dabei fließend und so existieren auch unzählige Mischformen aus beiden Kategorien. Die Förderung von Eigenverantwortung führt durch Entwicklungszusammenarbeit auf zwischenstaatlicher Ebene durch *top-down* Modalitäten wie Budgethilfe nicht per se zu nachhaltiger Entwicklung für eine breite Masse der Bevölkerung in den Empfängerländern. Diese Art der Kooperation basiert auf Annahmen, die in der Realität vieler Entwicklungsländer in dieser Form nicht vorzufinden sind. Empirische Studien von Elinor Ostrom et al. (2005) zeigen, dass das Prinzip Eigenverantwortung in Empfängerländern das Fortbestehen von Machtstrukturen fördert und somit regionale Macht-

² Dabei geht es darum, wie Gesellschaften wirtschaftlich, politisch, sozial, etc. organisiert sind. Die jeweils bestehende Ordnung einer Gesellschaft geht laut North et al. (2009) aus den *beliefs systems*, die auf kulturellen Normen und Traditionen innerhalb einer Gesellschaft basieren, hervor.

³ Das Ziel von politischen Eliten mit Regierungsverantwortung ist – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – das politische Überleben. Es existieren gesellschaftliche Ordnungen, in denen der Erfolg dieser Strategie von einer relativ kleinen Siegerkoalition abhängt, deren Loyalität in der Regel erkauft wird. Gelder, die durch die Hände der politischen Eliten fließen, kommen somit eher den loyalen Unterstützern der politischen Verantwortlichen als der breiten Bevölkerung zugute. Da die Führung in einer solchen Gesellschaftsordnung meist nicht wirklich von der Bevölkerung gewählt ist (keine oder *dirty elections*, vgl. Collier 2009), kann sich die Bevölkerung von ihnen nur wenig bis gar nichts erwarten (Bueno de Mesquita 2005).

ungleichgewichte stützt. Eigenverantwortung im Sinne der Entwicklungspolitik diene somit den bestehenden Eliten und deren Klientel. Selbst in demokratischen Systemen ist zu beobachten, dass die politische Führung strategisch bestimmte Wahlbezirke besonders begünstigt (*pork-barrel politics*), um dadurch ihr politisches Überleben zu sichern (Ostrom et al. 2005, 58-59). Neben der Diskussion über die Eigenschaften entwicklungspolitischer Modalitäten darf man jedoch internationale Einflüsse durch die Organisationen der Weltwirtschaft (WTO, Finanzmarktarchitektur, ...) und die Existenz mangelnder Kohärenz für Entwicklung (PCD) nicht aus den Augen verlieren. Diese Heterogenität der Gesellschaftsordnung potentieller Empfängerländer trägt dazu bei, die Schwierigkeit der Geber, wirksame entwicklungspolitische Modalitäten zu entwickeln, besser zu verstehen. Ein detailliertes Verständnis des gesellschaftlichen Kontexts muss daher eine Ausgangsposition für die Wahl von entwicklungspolitischen Modalitäten sein.

Somit kann zusammenfassend festgehalten werden, dass die Wirkung von entwicklungspolitischen Modalitäten in einem Entwicklungsstaat oder einem räuberischen Staat (*predatory state*) weit auseinander tendieren, da Ersterer auf Strategien beruht, die eine Entwicklung immer größerer Teile der Bevölkerung auf breiter Basis ermöglichen könnten und bei Letzterem die vorher erwähnten Selbstbereicherungsstrategien tendenziell dominieren.

Unabhängig davon wirken Geber und Geberverhalten einschränkend auf die Eigenverantwortung der Empfängerländer. Je nach Art und Weise der Intervention eines Gebers in einem Entwicklungsland kann man dies als Unterminieren von Souveränität sehen. Das Spektrum dieses Geberhaltens und dessen Auswirkung auf die innerstaatlichen Rechenschaftspflichten im Empfängerland wird im Folgenden kurz andiskutiert.

2.2. Geberverhalten und äußere Rechenschaftspflicht

Die Strategien und Zielsetzungen der Geber im Rahmen der internationalen Entwicklungspolitik können anhand der Funktionsweise von Konditionalitäten und dem Geberverhalten deutlich gemacht werden. Einerseits hatten sich Konditionalitäten in der Vergangenheit häufig als ineffizient herausgestellt, gleichzeitig kann man andererseits aus einer realpolitischen Perspektive nicht erwarten, dass DAC-Geber finanzielle Mittel ohne jegliche Bedingungen – im Sinne eines Blankoschecks – an Empfängerländer aushändigen. Weder die Rechenschaftspflicht der Geberregierungen gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung, noch die Logik der derzeitigen ergebnisorientierten EZA-Architektur machen solch eine Vorgangsweise wahrscheinlich bzw. realistisch.⁴ Alleine die Tatsache, dass Geber existieren, macht eine machtsneutrale Entwicklungspolitik per se kaum möglich, da der Geber, unabhängig von seinem Verhalten, immer Einfluss hat. Selbst ein Finanzmittelfluss ohne jegliche Bedingungen hätte einen Adressaten im Empfängerland und würde damit dort Einfluss auf die regionalen Machtverhältnisse nehmen.⁵ Deshalb kann sich ein Geber, der sich in einem Empfängerland

⁴ Lindsay Whitfield und Alastair Fraser (2009, 93) bemerkten dazu: „Ownership seems to rely to a greater extent than conditionality on building up the capacity of African institutions to manage complex policy formulation and implementation challenges – recipients adopts policies that go against a donor’s understanding of what is right or appropriate, ownership is quickly demoted in importance“.

⁵ Das in diesem Kontext oft herbeizitierte Beispiel China, dass als Alternative zu den traditionellen Gebern und Internationalen Organisationen wie Internationaler Währungsfond (IMF) und Weltbank gesehen werden, und erfolgversprechendere Strategien im Bereich Eigenverantwortung der Empfängerländer aufweisen sollte, ist nicht immer eindeutig. Der Vorteil, den China für Empfängerländer bringt, beruht weniger auf besseren politischen Konditionalitäten, als auf der Tatsache, dass China als neuer Akteur in der Entwicklungspolitik eine Alternative und/oder Ergänzung zu den traditionellen Gebern darstellt und somit den Handlungsspielraum der Empfängerländer vergrößert. Die Zusammenarbeit von China und Entwicklungsländern ist in der Regel an weniger Konditionalitäten gebunden. Eigenverantwortung hat dabei aber auch seine Grenzen, da auch China durch sein Engagement in Entwicklungsländern eigene Ziele verfolgt und damit die Entwicklungsstrategien in diesen Ländern beeinflusst.

engagiert, von den Ereignissen in diesem Partnerland nicht lossagen, unabhängig davon, auf welche Modalitäten zurückgegriffen wurde.⁶

Laut der derzeitigen OECD-EZA-Architektur sollen Geber ihre Konditionalitäten möglichst an die bestehenden Entwicklungspolitiken der Empfängerländer anpassen und durch Harmonisierung und ergebnisorientiertem Management die Eigenverantwortung der Empfängerländer bekräftigen (OECD 2008, Art. 25 und Art. 25 Absatz c). Die Fallstudien in dem von Lindsay Whitfield herausgegebenen Sammelband „*The Politics of Aid*“ zeigen eine davon abweichende entwicklungspolitische Realität, die sich am besten wie folgt zusammenfassen lässt: „*Donors continue to pursue the adoption of their favourite policies, targets, and indicators through a combination of explicit conditionality and backstage negotiation and influencing*“ (Whitfield/Fraser 2009, 89). Dies bedeutet, dass neben den formellen Konditionalitäten auch das Geberverhalten eine Art Bedingtheit, wenn auch auf eine mehr informelle Weise (informelle Konditionalität), begründet.

Die tatsächlichen Ergebnisse der Geber-Empfänger-Beziehungen hängen stark von der Verhandlungsmacht der beteiligten Akteure ab. Die Abhängigkeit der Empfängerländer von den Gebern bringt Letztere automatisch in eine bessere Ausgangsposition. Unabhängig davon sind internationale Akteure aufgrund ihrer geographischen Größe und Bevölkerungszahl, sowie der wirtschaftlichen Stärke und geostrategischen Bedeutung als unterschiedlich stark oder schwach einzustufen. Sowohl die formellen Konditionalitäten als auch das Geberverhalten haben Einfluss auf die Rechenschaftsmechanismen im Empfängerland. Die Art der Wirkung kann jedoch sehr unterschiedlich sein und wird im Folgenden anhand von Beispielen und empirischen Ergebnissen diskutiert. Ausgehend von der Existenz der beiden beschriebenen Spannungsfelder – Eigenverantwortung/innere Rechenschaftspflicht und Geberverhalten/äußere Rechenschaftspflicht – wird auf folgende zwei Fragen eingegangen: Wird die innere Rechenschaftspflicht durch Geberverhalten unterminiert und kann Entwicklungspolitik dazu beitragen, die innere Rechenschaftspflicht im Empfängerland zu stärken?

3. Beispielhafte Erörterung and Analyse

3.1. Wird die innere Rechenschaftspflicht durch Geberverhalten unterminiert?

In erster Linie sollen sich Konditionalitäten zumindest nicht negativ auf die Rechenschaftsmechanismen in einem Partnerland auswirken. Ein Argument für eine solche negative Auswirkung ist die Überforderung von (bürokratischen) Kapazitäten in den Entwicklungsländern durch unkoordinierte und fragmentierte Entwicklungspolitik. Die mangelnde Harmonisierung in der internationalen Entwicklungspolitik, mit unzähligen, teilweise sehr unterschiedlichen Regelungen, Prinzipien, Modalitäten, von zahlreichen bi- und multilateralen Gebern, die sich über die Jahre ansammeln, stellt die Bürokratien in den Empfängerländern vor einen unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwand. Die Auseinandersetzung mit dieser Flut an Anforderungen kostet in der Regel extrem viel Zeit. Alleine der Koordinierungsaufwand von dutzenden Gebern und hunderten Non-Governmental-Organizations (NGOs) nahm mehr als 60 Prozent der Arbeitszeit des Post-Taliban Finanzministers von Afghanistan in Anspruch (Ghani/Lockhart 2008, 109). Der Fall Tansania zeigt beispielsweise, dass die äußere Rechenschaftspflicht gegenüber der Gebergemeinschaft eine Flut von 1.200 Berichten pro Jahr von den Verantwortlichen vor Ort gefordert hatte (Ghani/Lockhart 2005, 11). Die bestehenden entwicklungspolitischen Modalitäten und die damit verbundenen Konditionalitäten tendieren somit dazu, die äußere Rechenschaftspflicht der Empfängerländer zu intensivieren. Gleichzeitig geht dies in der Regel auf Kosten von bereits existierenden innerstaatlichen Rechen-

⁶ Sowohl *top down* Modalitäten wie Budgethilfe oder *bottom up* Projekthilfe an die Zivilgesellschaft haben Einfluss auf die Gesellschaftsordnung der Empfängerländer.

schaftsmechanismen im Empfängerland (De Renzio 2006a, 636; Zimmermann 2008; Alvarez 2010, 4). Im Fall von Budgethilfe zeigt sich dies, wenn Gebermittel insgesamt einen hohen Anteil am Gesamtbudget – bspw. in einem Bereich von einem Drittel bis zur Hälfte – eines Empfängerlandes einnehmen (Alvarez 2010, 3). Gleichzeitig ist zu beobachten, dass Konditionalitäten, die nicht konsequent durchgesetzt werden, regelmäßig zu Verzögerungen bei Reformen in den Empfängerländern führen (Ostrom et al. 2005, 113). In der Realität werden Konditionalitäten häufig willkürlich und uneinheitlich durchgesetzt. So trägt das Geberverhalten dazu bei, dass die Geber damit ihre eigenen Konditionalitäten unterminieren. Dies mag in manchen Fällen ungeschicktem Agieren, in anderen Fällen aber auch der gezielten Verfolgung bestimmter Eigeninteressen geschuldet sein.

Offiziell verschreibt sich die internationale Entwicklungspolitik mit dem Bekenntnis zu den *Millennium Development Goals* (MDGs) unter anderem dem Ziel der Armutsminderung. Die Verteilung der finanziellen zwischenstaatlichen Finanzflüsse enthüllt ein Geberverhalten, das sich augenscheinlich stark an anderen Faktoren als diesem Ziel orientiert. In der entwicklungspolitischen Realität zeigt sich, dass kommerzielle Interessen und historische Verbindungen mit Empfängerländern (z. B. Beziehungen mit ehemaligen Kolonien) weiterhin dominierende Faktoren in den Geber-Empfängerbeziehungen sind. Ähnlich verhält es sich mit dem Versprechen, gute Regierungsführung in Entwicklungsländern zu belohnen. Betrachtet man beispielsweise soziale und wirtschaftliche Performanceindikatoren von Entwicklungsländern und setzt diese zu den internationalen Finanzflüssen der Geber in Beziehung, zeigt sich, dass in der Vergangenheit nicht die erfolgreichsten Politiken im Verhältnis die höchsten Zuwendungen von den Gebern bekamen. Die Untersuchungen kommen zum Ergebnis, dass weder Armut noch Performance tatsächlich die bestimmenden Faktoren für die Verteilung der ODA-Finanzflüsse sei (Berthélemy et al. 2004; Berthélemy 2006a) und aus der Perspektive des OECD-DAC sich die Geber sehr heterogen, also wenig gleichförmig verhalten (Berthélemy 2006b). Ein ähnlich uneinheitliches Vorgehen ließe sich auch beim Verhalten der Gebergemeinschaft, wenn es um einen möglichen Rückzug aus einem Empfängerland geht⁷, beobachten. Das Prinzip Eigenverantwortung der Empfängerländer beinhaltet noch eine weitere immer wieder praktizierte Strategie der Geber. Einerseits versuchen die Geber die Verantwortlichen in den Empfängerländern zu überreden die Reformvorschläge der Geber als ihre eigenen zu sehen und gleichzeitig, wenn positive Resultate ausbleiben, verweisen die Geber auf die Eigenverantwortung der Empfängerländern: *„However, in the face of two decades of failed development in many African countries, insisting that Africans are in the driving seat also provides a means of shifting responsibility to recipient governments for the outcomes of aid-supported reforms and policies”* (Whitfield/Fraser 2009, 92).

Die abweichende Wahrnehmung der Beziehungen in den Geber- und Empfängerländern lässt sich gut am Fall der Europäischen Union (EU) nachzeichnen. Auf EU-Ebene drückte man den Wandel in den Beziehungen zuletzt im Green Paper *„EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development”*, das im Herbst 2010 publik gemacht wurde, wie folgt aus: *„Recognising that its partner countries bear primary responsibility for defining their own development strategies while emphasizing the key role of good governance, the EU has increasingly moved from a donor-beneficiary type of relationship to a partnership, involving contractual approaches, based on policy dialogue and linking results to specific cooperation programmes or instruments”* (EU 2010, 3). In einer Fußnote begründete man, den Schritt Richtung Partnerschaftsbeziehungen damit vollzogen zu haben, indem man mehrere Partnerschaftsabkommen, wie Strategische Partnerschaften zwischen Afrika und der EU und dem geänderten Abkommen von Cotonou mit den AKP-Staaten, in der Vergangenheit abgeschlossen hatte. Abweichende Ergebnisse zu dieser Selbstwahrnehmung lieferte eine im Jahr 2010 publizierte Analyse umfangreicher Erhebungen zur Wahrnehmung der

⁷ Susan D. Hyde und Carew Boulding (2004) zeigen dies anhand einer empirischen Analyse von Geberverhalten als Reaktion auf undemokratische Maßnahmen in den Empfängerländern.

EU im Rest der Welt. Neben einigen positiven Bildern, lassen die Ergebnisse der Arbeit erhebliche Zweifel an der partnerschaftlichen Ausrichtung der EU aufkommen. Die EU wird unter anderem als eigensinnig bei der Verfolgung ihrer Wirtschafts- und Sicherheitspolitik gesehen und ihre Entwicklungspolitik wird in der Öffentlichkeit nicht honoriert (Lucarelli/Fioramonti 2010a & 2010b). Diese Diskrepanz zwischen Eigen- und Fremdwahrnehmung lässt an der partnerschaftlichen Ausrichtung der EU-Politik zumindest Zweifel aufkommen.

Für das Geberverhalten kann insgesamt abgeleitet werden, dass Entwicklungspolitik sich nicht alleine an entwicklungspolitischen Zielsetzungen orientiert, sondern dass damit in einem signifikanten Ausmaß auch andere Interessen verfolgt werden. Dies soll nicht bedeuten, daß diese Handlungen der Geber in jedem Fall alleine durch strategisches Verhalten der Geber aus anderen Interessen als Entwicklungspolitik erklärbar wäre. Nicht selten geht es auch um Mängel beim Informationsfluss hin zu politischen Entscheidungsträgern. Eine zuverlässige und zeitgerechte Organisation wäre eine wichtige Grundlage für zeitgemäße und problemorientierte politische Entscheidungen (Kremer et al. 2010; Ostrom et al. 2005). Dies zeigt die Tatsache, dass die Wahrscheinlichkeit EZA-Mittel zu bekommen, in den ärmsten Entwicklungsländern zwar am höchsten ist, die Zahlungen an diese Länder – relativ zu Entwicklungsländern mit höherem Einkommen – niedriger ausfallen (Bueno de Mesquita/Smith 2009). Diese Ergebnisse bestärken ebenfalls das Argument, dass Geber die Entwicklungspolitik instrumentalisieren, um sich dadurch entweder politische Zugeständnisse und Loyalität der Empfängerländer beispielsweise in internationalen Gremien und Organisationen zu sichern (Bueno de Mesquita et al. 2005, 494; Jones et al. 2005, 23; Bueno de Mesquita et al. 2007) und/oder um sich damit Reformen im Empfängerland zu erkaufen. Das Erkaufen von Reformen hat sich in der entwicklungspolitischen Praxis bisher als wenig erfolgreich herausgestellt (DFID et al. 2005). Zusammenfassend kann behauptet werden: *„[D]onor practices aim to maximize ownership in the context of conditionality by providing incentives for recipient governments to adopt donor preferences in economic policy, governance, and social welfare systems“* (Whitfield/Fraser 2009, 93). Mit diesem Spektrum inkonsistenter Ausrichtung der Entwicklungspolitiken der Geber werden innerstaatliche Rechenschaftsmechanismen in den Empfängerländern tendenziell unterminiert.

3.2. Können Geber dazu beitragen, die innere Rechenschaftspflicht zu stärken?

Es zeigt sich, dass allein durch weniger Konditionalitäten und mehr Eigenverantwortung eine Stärkung der inneren Rechenschaftspflichten in Empfängerländern in der Regel nicht eintreten wird. Langfristig erfolgversprechende Maßnahmen für ein geeigneteres Geberverhalten können nicht universal definiert werden, sondern müssen (wenn überhaupt möglich) jeweils für Einzelfälle – basierend auf einem breiten Kontextverständnis bezüglich des Empfängerlands – adaptiert werden. Als Basis dafür soll man eruieren, welche Formen von Rechenschaftsmechanismen in einem Partnerland bestehen und in welche Gesellschaftsordnung diese eingebettet sind. Auch kommt bei der Gestaltung effektiverer Konditionalitäten dem Verständnis für die Anreizstrukturen der herrschenden Eliten im Empfängerland eine Schlüsselrolle zu (North et. al 2007, 20; Acemoglu et al. 2008; Robinson 2010). Indizien für wirksamere Konditionen zeigen sich bei weit fortgeschrittener und funktionierender Geberkoordination, die auf bestehende innerstaatliche Rechenschaftsmechanismen aufsetzen (De Renzio 2006) oder bei glaubwürdigen Zusagen, dass finanzielle Mittel erst nach der Umsetzung von grundlegenden Reformen fließen werden.

Die Praxis der Geber-Empfängerbeziehungen zeigt immer wieder, dass zögerliches und uneinheitliches Geberverhalten den Empfängerländern einen Spielraum für eine Verbesserung der Verhandlungsposition bietet. Dass das immer wieder gelingt, kann man anhand bestimmter Verhaltensstrategien der Empfängerländer zeigen. Empfängerländer protestieren gegen Konditionalitäten indem sie bereits umgesetzte Reformen zurücknehmen (Ostrom et al. 2005, 113). Sie setzen Maßnahmen gegen Geberforderungen mit dem Nachdruck eines

nationalen Konsens durch (z. B. im Fall von Düngersubventionen in Malawi) oder sie erweitern ihren Handlungsspielraum durch Beziehungen über das Spektrum der traditionellen Geber hinaus (z. B. im Fall der Angola-China Beziehungen im Erdölsektor) (beide Beispiele aus Whitfield/Fraser 2009, 93-103 bzw. zur Vertiefung der Debatte: Brautigam 2009). Zögerliches und uneinheitliches Agieren bei der Durchsetzung von Konditionalitäten kann ebenfalls eine strategische Variante für Empfängerländer offerieren, wie der „Fund Dance“ zwischen Kenia und dessen Gebern in den 1990er-Jahren zeigte: *„For years, relations between the government of President Daniel arap Moi and those who gave it aid resembled a complicated dance in which the Kenyans promised reform, the donors lent money, the Kenyans would break the promises, the dance paused, the donors threatened and the government would make new promises. The dance would then resume.”* (The Economist 2000, mehr Details dazu in Brown 2007). Einen alternativen Verlauf der Geber-Empfänger-Verhandlungen leiten Hannes Öhler, Peter Nunnenkamp und Axel Dreher (2010) aus den Erfahrungen der amerikanischen Millennium Challenge Corporation (MCC) mit ex-Post Konditionalitäten ab. Die Geber sollten demnach Modalitäten wählen, die zukünftige Auszahlungen glaubwürdig zusichern, diese jedoch erst nach der Umsetzung von bestimmten Reformen fließen. Bedenken, dass die Reformen nach der Auszahlung zurückgenommen werden könnten, begegnen die Autoren wie folgt: *„While these reforms could be reversed after disbursements materialize, the changes in policies could equally well steer support for their maintenance, effectively giving rise to a new political equilibrium”* (Öhler et al. 2010, 20). Ob dieses Szenario tatsächlich realistisch ist und in der Praxis zum Regelfall werden könnte ist zweifelhaft und müsste sich tatsächlich erst zeigen.

Die entwicklungspolitische Realität ist von Widersprüchen geprägt. Der gesellschaftliche Kontext eines Empfängerlands und die Gewichtung von kollidierenden Interessen innerhalb pluralistischer politischer Systeme der Geber bestimmen das Verhalten der politisch Verantwortlichen, sowohl in den Geber- als auch Empfängerländern und stellen somit die Praktikabilität der OECD-EZA-Prinzipien zumindest in Frage. Letztlich haben in der entwicklungspolitischen Realität sowohl das Konzept der Eigenverantwortung als auch das Konzept der Konditionalität seine Grenzen und somit auch entwicklungspolitische Modalitäten, wie Raquel C. Alvarez (2010, 2) für den Fall Budgethilfe erläuterte: *„The argument for budget support rests on a distorted reality where the stated goals of country ownership, domestic accountability and poverty alleviation conflict with both donors’ institutional imperatives and recipient countries elites’ interests and constraints. This complex set of incentives may even undermine the very goals that they intend to support”*. Die innerstaatlichen Rechenschaftsmechanismen flechten sich zwischen staatlichen Akteuren und der breiten Bevölkerung. So muss klar sein, dass Geberinterventionen dazu tendieren, die eine oder andere Seite zu unterstützen. Dabei ist zu beobachten, dass staatliche Akteure in Empfängerländern sich Geberkonditionalitäten zunutze machen, indem sie bei der Umsetzung von unpopulärer Reformen in ihrem Land auf Forderungen der Geber verweisen (Ostrom et al. 2005, 113).

Unbestritten muss in jedem Fall sein, dass das Recht in einem Land zu regieren, ausschließlich von dessen Bürgern legitimiert werden kann. Die Geber-Empfänger-Beziehungen wiederum werden formell von *soft law* (Entwicklungszielen, Entwicklungsprinzipien und politischen Versprechungen) und bi- und multilateralen Abkommen (Verträge, Abkommen, EZA-Modalitäten, ...) bestimmt. Das Fehlen einer politischen Einheit auf zwischenstaatlicher Ebene begründet, dass die innere Rechenschaftspflicht eine qualitativ höherwertige Rechenschaftspflicht darstellt, als diejenige, die sich aus der EZA-Architektur ableiten ließe. Die innerstaatliche Ebene, nicht zuletzt wegen ihres rechtlichen und politischen Rahmens und effektiven Durchsetzungsmechanismen hat im Zweifelsfall immer eine qualitativ höhere Bedeutung als Interventionen von außen.⁸ Dies ist im Völkerrecht nicht zuletzt durch das Prinzip der Souveränität international anerkannter Staaten gedeckt.

⁸ Eine Ausnahme sind Fälle in denen das Prinzip *Responsibility to Protect* zur Anwendung kommt.

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Welche entwicklungspolitischen Maßnahmen funktionieren und welche nicht, hängt stark vom Kontext der Gesellschaft ab, die sie betreffen. Genauer gesagt, handelt es sich dabei um die Regeln, nach denen das gesellschaftliche Zusammenleben funktioniert. Die leitenden Prinzipien der OECD-EZA-Architektur werden der Komplexität der praktischen Funktionsweise von Gesellschaften nicht gerecht. Diskussionen über die Geber-Empfängerbeziehungen führen somit häufig zu missverständlichen Verallgemeinerungen, die den Handlungsspielraum der entwicklungspolitischen Akteure einschränken und somit erfolgversprechenderen individuellen Lösungsansätzen im Weg stehen. Im Fall der OECD-EZA-Architektur gehen die entwicklungspolitischen Prinzipien – so sie Anwendung finden – häufig nicht mit den realen Herausforderungen einzelner Entwicklungsländer zusammen.

Mögliche Diskrepanzen von realen Herausforderungen und der OECD-EZA-Architektur, von der aus eine Operationalisierung der Entwicklungspolitik erfolgen sollte, wurden hier am Beispiel von Eigenverantwortung diskutiert. Um Wandel für Entwicklung Platz einzuräumen, ist es notwendig, dass Eigenverantwortung nicht nur hinsichtlich der staatlichen Partner im Empfängerland gesehen wird, sondern mit den dort vorhandenen Rechenschaftsmechanismen einen Raum für Beteiligung am Entwicklungsprozess, sowohl von staatlichen als auch nicht-staatlichen Akteuren, bietet. Die Rolle der Geber ist dabei, die bereits vorhandenen Rechenschaftsmechanismen zumindest nicht zu untergraben („do no harm“). Das Ausspielen der regionalen durch die globale Ebene zeigt sich beispielsweise an den Rechenschaftspflichten der Empfängerländer gegenüber den Gebern. Diese sind aus Gebersicht zwar prinzipiell legitim; aus der Perspektive entwicklungspolitischer Wirksamkeit sind sie in vielen Fällen jedoch kontraproduktiv. Ein Empfängerland hat diese Pflichten gegenüber mehr als einem Dutzend unabhängig voneinander agierenden Gebern, die damit die administrative Kapazität der Empfängerländer überlasten. Die Konsequenz daraus ist, dass sich legitimes Geberverhalten, aufgrund der mangelhaften Umsetzung von Harmonisierung der Gebergemeinschaft, somit nachteilig auf den Entwicklungsprozess auswirkt. Die Umsetzung der Arbeitsteilung und Koordinierung in der Entwicklungspolitik müsste deshalb endlich die Fortschritte zeigen, die sie bisher trotz vieler Bekenntnisse und Vorsätze schuldig geblieben ist (EU/OECD 2009). Davon abgesehen zeigt das Geberverhalten, dass sich grundlegende Ausrichtung und/oder Zielsetzung von Gebern teils drastisch unterscheiden. Die Spannungsfelder, bestehend aus Unterschieden im gesellschaftlichen Kontext, mangelhafter Umsetzung von Harmonisierung und den – die Entwicklungspolitik überlagernden – anderen Interessen, lassen nicht viel Raum für Handlungsempfehlungen aus der sehr unspezifischen und allgemeinen Sichtweise der OECD-EZA-Architektur.

Die Geber-Empfängerbeziehungen werden von den Gebern seit jeher als Partnerbeziehungen bezeichnet. In der Realität war dahingehend bisher wenig beobachtbar. Gleichzeitig gibt es auch auf Empfängerland-Ebene Akteure, deren Verhalten nicht in erster Linie darauf schließen lässt, dass ihre Top-Priorität tatsächlich Entwicklung zugunsten der Bevölkerung ist. Die allgemeine Verwirrung in diesem „Spiel“ wird von beiden Seiten genutzt, um unter heftigen gegenseitigen Vorwürfen letztlich doch alles beim Alten zu lassen, wie Todd Moss hinsichtlich der Gefahr des Scheiterns der MDGs treffend bemerkte: *„[W]e are likely to get just finger pointing and whining about ‘broken promises’: donors will say that recipients did not make all the policy changes that were required; recipients will say they did not get enough money; many NGOs will grumpily blame both sides“* (Moss 2010, 219).

PCD wäre prinzipiell zu befürworten. Tatsächlich zeigt sich aus einer realpolitischen Perspektive, dass in Jahrzehnten internationaler Entwicklungspolitik dieses Konzept nicht realisiert wurde. Das Problem der Vielzahl von konkurrierenden Interessen in der internationalen Politik und die Tatsache dass Entwicklungspolitik dabei keine Priorität hat, sind bekannt. Die Verfolgung wirtschaftlicher Eigeninteressen durch Geber kann aus entwicklungspolitischer

Perspektive als „*Geber-Rent-Seeking*“ gesehen werden (Berthélemy 2007), gleichzeitig aus wirtschaftspolitischer Perspektive die Verfolgung legitimer Interessen bedeuten. Davon ausgehend stellt sich die Frage welchen Mehrwert auf Dauer Konzepte haben, die kaum Rücksicht auf eine realpolitische Gewichtung von Interessen nehmen. Sie werden nicht umgesetzt und verbleiben auf der Ebene von Absichten. Ein Mapping von Interessen in den Internationalen Beziehungen und eine Diskussion um ihre Legitimität und Gewichtung wäre eine Grundvoraussetzung abwägen zu können, welche entwicklungspolitischen Konzepte tatsächlich eine Chance auf Umsetzung haben. Orientierung könnte dabei folgender Vorschlag der European Think-Tanks Group bieten: *„[O]nce development policy allows itself to have an opinion about other policies, these policies will subsequently allow themselves to have an opinion about development policy“* (European Think-Tanks Group 2010, 22). Darauf aufbauend muss Klarheit darüber herrschen, welche vorliegenden entwicklungspolitischen Konzepte in welcher Form eine Chance auf Umsetzung haben. Angesichts der knappen Ressourcen ist die Diskussion über die Realisierbarkeit von Politikkonzepten enorm wichtig.

Deshalb wird es weiterhin wichtig sein, sich darauf zu konzentrieren, positive Synergien unter den Politikfeldern der PCD-Agenda zu finden. Dies könnte die Wirksamkeit von Entwicklungspolitik tatsächlich einen Schritt nach vorne bringen um damit den problematischen entwicklungspolitischen Dauerzustand fehlender Glaubwürdigkeit entgegenzuwirken. Es geht dabei nicht darum, legitime Interessen gegeneinander auszuspielen, sondern sie miteinander zu verknüpfen. Besser gelingen könnte dies im Rahmen eines grundlegenden Umbaus der Politikausrichtung von kurzfristiger Orientierung zu einer langfristigeren Ausrichtung – im Sinne von Investitionen in die Zukunft. Umwelt- oder bestimmten wirtschaftspolitischen Herausforderungen (wie bspw. nachhaltige Energie- und Ressourcennutzung) kann – ähnlich wie entwicklungspolitischen Herausforderungen – nur durch längerfristige Strategien und Investitionen begegnet werden. Aus einer langfristigen Perspektive lassen sich deshalb Synergien in diesen Bereichen wahrscheinlich am sinnvollsten miteinander vereinbaren.

Wissenschaftlichen Grundlagen kommt beim kontextgemäßen Agieren eine Schlüsselrolle zu. Die partnerschaftliche Umsetzung dieser Notwendigkeit unter dem Prinzip der Eigenverantwortung ist in der Realität einfach kaum existent, wenn man bedenkt, dass wissenschaftliche Forschung weltweit zu über 90 Prozent in den OECD-Ländern stattfindet (Zimmermann 2008). Die Grundlagen dafür, was in der Folge als Eigenverantwortung verkauft wird, kommen somit fast ausschließlich von den Gebern (Zimmermann/Donnell 2008; Brown/Morton 2008). Die Wichtigkeit der Förderung von Wissenschaft in Entwicklungsländern und den wissenschaftlichen Austausch zwischen der OECD-Welt und den Entwicklungsländern kann im Sinne einer nachhaltigen, eigenverantwortlichen Entwicklung in den Empfängerländern deshalb gar nicht genug betont werden. Von einem solchen Austausch können auch die Geber enorm profitieren, indem sie Zugang zu detailliertem, regionalen Kontextwissen in Empfängerländer erhalten. Dabei spielt die Erforschung der Informalität von politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Prozessen, denen besonders in Entwicklungsländern in der Regel eine hohe Bedeutung zukommt, eine wichtige Rolle. Um diese Agenda voranzubringen, ist eine enge Kooperation zwischen Forschern und Entwicklungspraktikern eine Grundvoraussetzung.

In Zukunft muss man verstärkt darauf achten, wie man als Geber in den Empfängerländern wahrgenommen wird. Ein weiteres Versprechen der Geber, die Partnerbeziehungen modernisieren zu wollen, wird nicht ausreichen, um die Transformation von Geber-Empfängerbeziehungen zu tatsächlichen Partnerschaftsbeziehungen zu vollziehen (vgl. EU 2010, 12-15). Mehr als sich erneut mit Absichten und Bekundungen auseinanderzusetzen, wäre es notwendig, mit Änderungen im Geberverhalten Partnerschaften in der Praxis überzeugend zu leben.

Darauf basierend muss die Stärkung der regionalen Rechenschaftsmechanismen im Vordergrund stehen: „*Finding ways of strengthening the relationship of accountability between different actors involved in the delivery of aid and citizens in donor and recipient countries is probably the most important issue facing the donor community today. As knowledge is limited, experimentation and evaluation of new tools to enhance accountability in different dimensions should be high on the agenda*” (Svensson 2006, 134). Das DAC Network on Governance hat kürzlich in seinem *Review of Donor Practices in Strengthening Domestic Accountability* darauf hingewiesen, dass die meisten Geber entweder staatliche oder gesellschaftliche Akteure oder Organisationen unterstützen und dabei viel zuwenig Augenmerk auf die Bindeglieder, die beide Seiten miteinander verknüpfen, legen (DAC 2010, 26-27). Diese bestünden beispielsweise in der Schaffung und im Zugang zu gemeinsamen Politikdialog- und Kontrollkommissionen (*checks and balances*). Nach dem Vorbild von relativ erfolgreichen Prozessen im Peacebuilding Bereich (siehe bspw. Burundi Leadership Training Program, Wolpe/McDonald 2006), könnten auch im Fall der Entwicklung von Rechenschaftsmechanismen gemeinsame Trainingsprogramme mit Akteuren aus der Zivilgesellschaft, Vertretern des Staats und aus anderen Kreisen politischer und wirtschaftlicher Eliten Fortschritte bringen. Geber sollten dabei die Rolle als Vermittler und Moderator einnehmen. Ein solcher Prozess müsste durch die Stärkung von Grundfreiheiten wie Versammlungs-, Koalitions- und Pressefreiheit ermöglicht und gefördert werden. Eine Anpassung entwicklungspolitischer Modalitäten an diese Ausrichtung wird nötig sein, um wirksamere Rechenschaftsmechanismen langfristig zu stärken.

Ist dies in dieser Form nicht möglich, muss der Geber – besonders aufgrund der im Kapitel 2.1. dargelegten Bedenken – sowohl die verwendeten entwicklungspolitischen Modalitäten als auch sein entwicklungspolitisches Engagement überhaupt hinterfragen. Fehlt die Legitimation der Regierenden auf der innerstaatlichen Ebene in einem Entwicklungsland, dürfen Geber keinesfalls anstelle der Bevölkerung des Empfängerlandes eine Regierung legitimieren oder die Regierungsagenden gegen die Interessen der Bevölkerung durchsetzen. Die OECD-EZA-Architektur suggeriert, dass es bei Entwicklungspolitik um die Schaffung von Räumen zur Partizipation an politischen, wirtschaftlichen und anderen gesellschaftlichen Prozessen für einen möglichst großen Teil der Bevölkerung eines Landes gehen sollte. Um den Handlungsspielraum der Empfängerländer nicht weiter einzuschränken, sollten die Geber ihre Maßnahmen in erster Linie auf die Schaffung dieser Räume konzentrieren.

Abkürzungsverzeichnis

AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
DAC	Development Assistance Committee
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
MCC	Millennium Challenge Corporation
MDGs	Millennium Development Goals
NGOs	Non-Governmental Organization
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PCD	Policy Coherence for Development
WTO	World Trade Organization

Literatur

- Acemoğlu, Daron/James A. Robinson (2006). *Economic origins of dictatorship and democracy*, New York.
- Acemoğlu, Daron/James A. Robinson, (2008). Persistence of Power, Elites and Institutions. In: *American Economic Review* 98(1), 268-93.
- Alvarez, Raquel C. (2010). The Rise of Budget Support in European Development Cooperation: A False Panacea, FRIDE Policy Brief Number 31, January 2010, 1-5.
- Berthélemy, Jean-Claude (2007). Rent-seeking Behaviors and the Perpetuation of Aid Dependence: The Donor-Side Story. In: Aryeetey, Ernest/Natalia E. Dinello (Hg., 2007). *Testing global interdependence: Issues on Trade, Aid, Migration and Development*, Cheltenham, 108-126.
- Berthélemy, Jean-Claude (2006a). Aid allocation: Comparing donors' behaviours. In: *Swedish Economic Policy Review* 13, 75-109.
- Berthélemy, Jean-Claude (2006b). Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same? In: *Review of Development Economics*, 10(2), 179-194.
- Berthélemy, Jean-Claude/Ariane Tichit (2004). Bilateral donors' aid allocation decisions-A three-dimensional panel analysis. In: *International Review of Economics and Finance* 13, 253-274.
- Brautigam, Deborah (2009). *The Dragon's Gift. The Real Story of China in Africa*, Oxford.
- Brown, Stephen (2007). From Demiurge to Midwife: Changing Donor Roles in Kenya's Democratization Process. In: Rapando, Godwin R./Shadrack W. Nasong'o (2007). *Kenya: The Struggle for Democracy*, London, 301-29.
- Brown, Stephen/Bill Morton (2008). Reforming aid and development cooperation: Accra, Doha and beyond, The North-South Institute Policy Note, August 2008. Online in Internet: http://www.nsi-ins.ca/english/pdf/DAW_policy.pdf (Stand: Feb. 2011)
- Bueno de Mesquita, Bruce/Alastair Smith/Randolph M. Siverson/James D. Morrow (2005). *The Logic of Political Survival*, Cambridge.
- Bueno de Mesquita, Bruce/Alastair Smith (2007). Foreign Aid and Policy Concessions. In: *Journal of Conflict Resolution* 51, 251-284.
- Bueno de Mesquita, Bruce/Alastair Smith (2009). A Political Economy of Aid. In: *International Organization* 63(2), 309-340.
- Collier, Paul (2009). *Wars, Guns and Votes. Democracy in Dangerous Places*, New York.
- DAC (2010). *Review of Donor Practices in Strengthening Domestic Accountability*, Meeting of the DAC Network on Governance, OECD, Paris.
- De Renzio, Paolo (2006a). Aid, Budgets and Accountability. A Survey Article. In: *Development Policy Review* 24(6), 627-45.
- De Renzio, Paolo (2006b). The primacy of domestic politics and the dilemmas of aid: What can donors do in Ethiopia and Uganda? ODI Opinions 65. Online in Internet: <http://www.odi.org.uk/resources/download/509.pdf> (Stand: Feb. 2011)
- DFID/FCO/HM Treasury (2005). *Partnerships for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality*, A UK Policy Paper.
- EU/OECD (2009). *2nd Monitoring Report of the EU Fast Track Initiative on Division of Labour (FTI-DoL)*, Brussels/Paris.

EU (2010). Green Paper EU development policy in support of inclusive growth and sustainable development. Increasing the impact of EU development policy, Brussels.

European Think-Tanks Group (2010). New Challenges, New Beginnings: Next Steps in European Development Cooperation. Online in Internet:

[http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2CDE90D55EBA608EC12576BF0033F161/\\$FILE/EUmemo.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/2CDE90D55EBA608EC12576BF0033F161/$FILE/EUmemo.pdf) (Stand: Feb. 2011)

Ghani, Ashraf/Clare Lockart (2008). Fixing Failed States. A Framework for Rebuilding a Fractured World, Oxford.

Hyde, Susan D./Carew Boulding (2004). Democratization and Foreign Aid: When do donors withdraw aid and why?, Draft Presented at the Annual Meeting of the Western Political Science Association, Marriott Hotel, Portland, Oregon, March 11, 2004. Online in Internet: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/8/7/8/8/pages87880/p87880-1.php (Stand: Feb. 2011)

Jones, Stephen/Katarina Kotoglou (2005). Aid orphans and darlings: comparing actual global aid allocation to „poverty efficient“ allocation, Oxford Policy Management, Oxford.

Kremer Monique/Peter van Lieshout/Robert Went (2010). Less Pretension, More Ambition: Development policy in times of globalization, WRR Scientific Council for Government Policy Report, Amsterdam.

Lucarelli, Sonia/Lorenzo Fioramonti (Hg.) (2010a). External Perceptions of the European Union as a Global Actor, New York.

Lucarelli; Sonia/Lorenzo Fioramonti (2010b). The External Image of the European Union, Forums on the Problems of Peace and War & GARNET Jointly Executed Research Project 5.2.1. Online in Internet:

http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/Activities/Flyer_survey_External_Image.pdf (Stand: Feb. 2011)

Moss, Todd (2010). What next for the Millennium Development Goals? In: Global Policy Journal 1(2), 218-220.

North, Douglass Cecil/John Joseph Wallis/Barry R. Weingast/Steven B. Webb (2007). Limited Access Orders in the Developing World: A new Approach to the Problems of Development, World Bank Policy Research Working Paper 4359, Washington. Online in Internet: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2007/09/19/000158349_20070919115851/Rendered/PDF/WPS4359.pdf (Stand: Feb. 2011)

North, Douglass Cecil/John Joseph Wallis/Barry R. Weingast (2009). Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History, Cambridge.

OECD (2008). Accra Agenda for Action, Accra.

Öhler, Hannes/Peter Nunnenkamp/Axel Dreher (2010). Does Conditionality Work? A Test for an Innovative US Aid Scheme, Kiel Working Paper No. 1630. Online in Internet: http://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/does-conditionality-work-a-test-for-an-innovative-us-aid-scheme/kwp_1630.pdf (Stand: Feb. 2011)

Ostrom, Elinor/Clark C. Gibson/Krister Andersson/Sujai Shivakumar (2005, reprinted 2009). The Samaritan's Dilemma. The Political Economy of Development Aid, Oxford.

Robinson, James A. (2010). Elites and Institutional Persistence, UNU-Wider Working Paper No. 85. Online in Internet: http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/2010/en_GB/wp2010-85/files/83832092416409661/default/wp2010-85.pdf (Stand: Feb. 2011)

Svensson, Jakob (2000). Foreign Aid and Rent-Seeking. In: Journal of International Economics 51(2), 437-461.

Svensson, Jakob (2006). The Institutional Economics of Foreign Aid. In: Swedish Economic Policy Review 13, 115-137.

The Economist (2000). Kenya: Fund Dance, 3. February 2000.

Whitfield, Lindsay/Alastair Fraser (2009). Understanding Contemporary Aid Relationships. In: Whitfield, Lindsay (Hg.). The Politics of Aid. African Strategies for Dealing with Donors, Oxford, 74-108.

Wolpe, Howard/Steve McDonald (2006). Burundi's Transition. Training Leaders for Peace. In: Journal of Democracy 17(1), 126-132.

Zimmermann, Felix (2008). Home-Owned and Home grown: Development Policies that can work, Policy Insights Number 71. Online in Internet: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kzdpf9rdynn.pdf?expires=1298461888&id=0000&acname=quest&checksum=1644213A41746F2DB910887E14951A74> (Stand: Feb. 2011)

Zimmermann, Felix/Ida McDonnell (2008). Financing development 2008: Whose ownership? Paris.