



DISSERTATION

Titel der Dissertation

Einflussnahme der Geber im Rahmen von Budgethilfe-Dialogmechanismen auf die Entwicklung von Politiken und Strategien

Fallstudie Sektor Landwirtschaft in Mosambik (ProAgri)

Verfasserin

Mag. Roswitha Kremser, MA

angestrebter akademischer Grad

Doktorin der Philosophie (Dr.phil.)

Wien, im Mai 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 092 300

Dissertationsgebiet lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuerin / Betreuer:

Ao. Univ.-Prof. DDr. Ingrid Schütz-Müller

Zusammenfassung

Die Verabschiedung der Pariser Erklärung im Jahr 2005 brachte wesentliche Veränderung für die Zusammenarbeit von Gebern und ihren Partnerländern im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit: Klare Zielsetzungen und Indikatoren fördertern den Einsatz von Budgethilfe, einem neuen und flexiblen Finanzierungsinstrument der Entwicklungszusammenarbeit, welches einen direkten Transfer von Geldern an die Partnerregierung ermöglicht, ohne dass diese Finanzierung an spezifische Aktivitäten gebunden ist. Der Dialog zwischen den Budgethilfe-Gebern und der Partnerregierung wird durch ein komplexes vertragliches Regelwerk bestimmt, welches sowohl für Geber als auch die Partnerregierung Rechte und Pflichten enthält. Die Einflussmöglichkeiten sind jedoch asymmetrisch verteilt und ermöglichen Gebern den Einsatz von Sanktionsmechanismen.

Die Budgethilfe-Operation im Sektor Landwirtschaft in Mosambik („ProAgri“) besteht seit 1999, wobei wechselnde Gebergruppen bisher zwei Phasen von ProAgri finanzierten. Die vorliegende Fallstudie untersucht die Rahmenbedingungen im Sektor sowie die Mechanismen im Rahmen der Budgethilfe-Operation. Sechs Studienfälle, die in die Fallstudie eingebettet sind, werden konkret analysiert: Der politische Dialog, die Formulierung landwirtschaftlicher Politiken, die Auswirkungen Geber-finanzierter Projekte auf den Sektor, die Formulierung der Landpolitik, die Intervention der Weltbank in die Cashew-Industrie sowie die Reform des öffentlichen Finanzmanagements.

Die Fallstudie lässt erkennen, dass ProAgri-Geber zwar oft Konditionalitäten formulierten, diese aber nur teilweise von der Regierung Mosambiks im Zuge der Formulierung von Politiken und Strategien im Sektor Landwirtschaft aufgenommen wurden. Die Nutzung von Sanktionsmechanismen durch Geber beschränkte sich oftmals auf die Androhung von Sanktionen, hatte jedoch stets die Einbeziehung der Geber-Forderungen in die Formulierung mosambikanischer Politiken und Strategien zur Folge. Zudem konnte bestätigt werden, dass die Koordination von Gebern die Wahrscheinlichkeit der Einbeziehung der Geber-Forderungen durch die Regierung Mosambiks erhöhte. Die ProAgri-Geber nutzten die Dialogforen der Generellen Budgethilfe als Eskalationsmöglichkeit. Die Analyse der Fallstudie verdeutlicht, dass nach Verabschiedung der Pariser Erklärung die Geber Sanktionsmechanismen seltener nutzten und die Eigenverantwortung Mosambiks bei der Formulierung von Politiken und Strategien gestiegen ist. Dies entspricht den Prinzipien der Pariser Erklärung.

Abstract

The adoption of the Paris Declaration in 2005 resulted in various changes in the coordination of donors and their partners within the development cooperation: Clear targets and indicators promoted the use of budget support, a new and flexible financing instrument of development cooperation, which allows a direct transfer of funds to the partner government without further specification about the use of the funds. The dialogue between budget support donors and the partner government is regulated through a complex contractual framework, which determines rights and obligations for the donors and the partner. The power relationship is nevertheless asymmetrical and allows donors the use of sanctions.

The budget support operation in the agricultural sector in Mozambique (“ProAgri”) has existed since 1999, whereas a changing number of donors financed so far two phases of ProAgri. The hereby presented case study analyses the general set-up of the sector and the mechanisms within the budget support operation. Six study cases, which are embedded in the case study, are analysed in detail: The political dialogue, the formulation of agricultural policies, the effects of donor-financed projects in the sector, the formulation of the land law, the interventions of the World Bank in the cashew industry and the reform of the public financial management in Mozambique.

The case study reveals that ProAgri donors often formulated conditions, which were only partially integrated in the formulation of policies and strategies in the agricultural sector. But the use of sanctions by donors, often limited to the threat of the use of sanctions, usually resulted in the integration of donor conditions in the formulation of policies and strategies. Additionally the case study confirmed that the coordination of donors improved the probability that the donor conditions were taken on board by the government of Mozambique. The ProAgri donors also used the dialogue fora of the general budget support group as a possibility of escalating difficult questions to other dialogue fora. The analysis of the case study underlines nevertheless that after the adoption of the Paris Declaration donors used sanctions less often and the ownership of Mozambique within the formulation of policies and strategies improved. This is in line with the principles of the Paris Declaration.

Inhaltsverzeichnis

1.	EINLEITUNG	5
2.	THEORETISCHER HINTERGRUND DER FORSCHUNGSARBEIT	6
2.1	KURZER ÜBERBLICK ÜBER DIE ENTWICKLUNGSTHEORIEN	6
2.2	ENTWICKLUNGSHILFE UND ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	9
2.3	ABGRENZUNG DER BUDGETHILFE INNERHALB DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	10
2.4	ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT, SOUVERÄNITÄT UND EINFLUSSNAHME	12
2.4.1	<i>Souveränität</i>	<i>12</i>
2.4.1.1	Der Souveränitätsbegriff in der Entwicklungszusammenarbeit.....	14
2.4.2	<i>Einfluss und Macht.....</i>	<i>16</i>
2.4.2.1	Einflussnahme und Entwicklungszusammenarbeit.....	21
2.4.2.2	Zusammenarbeit und Einflussnahme in der Internationalen Politikwissenschaft	25
2.4.3	<i>Einflussnahme und Budgethilfe</i>	<i>27</i>
2.5	FORSCHUNGSFRAGEN UND HYPOTHESEN.....	29
2.6	FORSCHUNGSANSATZ: DESIGN UND METHODOLOGIE	32
2.6.1	<i>Forschungsdesign.....</i>	<i>32</i>
2.6.2	<i>Methoden der Datenerhebung.....</i>	<i>36</i>
2.6.3	<i>Datenauswertung</i>	<i>39</i>
3.	KONTEXT DER FORSCHUNGSARBEIT: ALLGEMEINER HINTERGRUND ZUR DIALOGSTRUKTUR IN MOSAMBIK	40
3.1	DIE VERPFLICHTUNG DER GEBER DURCH DIE PARISER ERKLÄRUNG	40
3.2	GESCHICHTLICHER HINTERGRUND DER BUDGETHILFE IN MOSAMBIK	42
3.3	CHARAKTERISTIKA DER BUDGETHILFE-DIALOGMECHANISMEN IN MOSAMBIK	47
3.4	ANDERE GRUPPIERUNGEN VON GEBERVERTRETEREN	54
3.5	EINBINDUNG DER ZIVILGESELLSCHAFT IN DIE DIALOGMECHANISMEN	55
3.6	ABSTIMMUNG DER GEBER IM RAHMEN DER GEBERKOORDINATION	56
4.	DER SEKTOR LANDWIRTSCHAFT IN MOSAMBIK: POLITISCHER RAHMEN, DIALOGSTRUKTUR UND FINANZIERUNG	59
4.1	DER SEKTOR LANDWIRTSCHAFT IN MOSAMBIK IN ZAHLEN	60
4.2	STAATLICHE AKTEURE IM SEKTOR LANDWIRTSCHAFT IN MOSAMBIK.....	62
4.3	POLITISCHER RAHMEN DES SEKTORS UND PROAGRI STRATEGIEDOKUMENTE.....	64
4.4	FINANZIERUNG DES SEKTORS LANDWIRTSCHAFT	72
4.5	DIALOGFOREN MIT MINAG UND GEBERKOORDINATION IM SEKTOR LANDWIRTSCHAFT	77
4.5.1	<i>Koordination der Geber.....</i>	<i>77</i>
4.5.2	<i>Dialogstruktur der Geber mit dem mosambikanischen Landwirtschaftsministerium</i>	<i>81</i>
4.6	BEWERTUNGSMECHANISMEN IM RAHMEN VON PROAGRI.....	83
5.	SEKTORIELLE BUDGETHILFE IM SEKTOR LANDWIRTSCHAFT – ANALYSEEINHEITEN	88
5.1	POLITISCHER DIALOG ÜBER BASISKRITERIEN DER BUDGETHILFE.....	89
5.1.1	<i>Hintergrund.....</i>	<i>89</i>
5.1.2	<i>Chronologie der Ereignisse.....</i>	<i>92</i>
5.1.3	<i>Analyse des Studienfalls.....</i>	<i>100</i>
5.2	DIE ROLLE DES STAATES IN DER LANDWIRTSCHAFTSPOLITIK MOSAMBIKS.....	101
5.2.1	<i>ProAgri I und II: Das mosambikanischen Landwirtschaftsministerium bis 2007.....</i>	<i>101</i>
5.2.2	<i>Grüne Revolution: Die mosambikanische Landwirtschaftspolitik ab 2007</i>	<i>107</i>
5.2.3	<i>Der mosambikanische Nahrungsmittelproduktionsplan (2008).....</i>	<i>112</i>
5.2.4	<i>Analyse des Studienfalls.....</i>	<i>116</i>
5.3	PROJEKTINTERVENTIONEN IM SEKTOR LANDWIRTSCHAFT AM BEISPIEL DER USA.....	117
5.3.1	<i>Hintergrund.....</i>	<i>118</i>
5.3.2	<i>Einschreibung von Geberprojekten in den mosambikanischen Staatshaushalt.....</i>	<i>121</i>
5.3.3	<i>Geberaktivitäten im Sektor Landwirtschaft außerhalb ProAgri – Beispiel USA</i>	<i>124</i>
5.3.4	<i>Analyse des Studienfalls.....</i>	<i>133</i>
5.4	LANDREFORM IN MOSAMBIK	134
5.4.1	<i>Involvierung der Geber in die Formulierung des Bodengesetzgebung 1997</i>	<i>134</i>
5.4.2	<i>Diskussionen um die Privatisierung des Landbesitzes 2001 - 2006.....</i>	<i>140</i>
5.4.3	<i>Dialog bezüglich der Änderung der Bodengesetzgebung seit 2007</i>	<i>143</i>
5.4.4	<i>Analyse des Studienfalls.....</i>	<i>147</i>
5.5	DIE INTERVENTION DER WELTBANK IN DIE CASHEW INDUSTRIE IN MOSAMBIK	149

5.5.1	<i>Die Entwicklung der mosambikanischen Cashew Industrie 1972 – 2010</i>	149
5.5.2	<i>Literaturanalyse der Interventionen der Weltbank in den Jahren 1995 bis 2001</i>	153
5.5.3	<i>Analyse des Studienfalls</i>	157
5.6	DAS ÖFFENTLICHE FINANZMANAGEMENT IM SEKTOR LANDWIRTSCHAFT	158
5.6.1	<i>Reform des öffentlichen Finanzmanagements Mosambiks</i>	158
5.6.2	<i>Reform des öffentlichen Finanzmanagements im Sektor Landwirtschaft</i>	163
5.6.3	<i>Analyse des Studienfalls</i>	170
6.	SCHLUSSKAPITEL	171
6.1	ERKENNTNISSE AUS DER FALLSTUDIE	171
6.2	ANALYSE DER STUDIENFÄLLE ANHAND DER FORSCHUNGSFRAGEN	176
6.3	SCHLUSSWORTE	179
7.	ANHANG	183
7.1	LITERATURVERZEICHNIS.....	183
7.2	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	207
7.3	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	208
7.4	VERZEICHNIS DER TABELLEN	208
7.5	LEBENS LAUF (IN ENGLISCH)	209

1. Einleitung

Die Verabschiedung der Pariser Erklärung durch 90 Staaten, 27 staatliche und multilaterale Organisationen sowie 14 zivilgesellschaftliche Organisationen am 2. März 2005 veränderte die Entwicklungszusammenarbeit grundlegend. Erstmals wurde mittels konkreter Indikatoren eine klare Richtungsweisung zur Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit festgelegt. Obwohl die Pariser Erklärung die Budgethilfe nicht konkret erwähnt, wurde aufgrund der Ausformulierung der Indikatoren das Instrument der Budgethilfe rasch als effektivstes Mittel zur Erreichung der Ziele der Pariser Erklärung in den Vordergrund gestellt.

Die Zusammenhänge zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und gleichzeitiger Einflussnahme von Gebern in die souveränen Handlungsspielräume ihrer Partnerländer werden in der einschlägigen Literatur wenig diskutiert. Die vorliegende Dissertation versteht sich somit als Diskussionsbeitrag in diesem Bereich, wobei der Fokus auf das Instrument Budgethilfe und der Schaffung der diesbezüglichen neuen Strukturen gelegt wurde. Als Fallstudie wurde ProAgri, die sektorielle Budgethilfe im Sektor Landwirtschaft in Mosambik, gewählt.

Im folgenden Kapitel werden zunächst die Entwicklungstheorien und der Begriff Budgethilfe gegenüber anderen Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit abgegrenzt. Im Anschluss wird auf die laufende Diskussion bezüglich der Entwicklungshilfe im Zusammenhang mit den Konzepten der Souveränität und der Einflussnahme eingegangen. Abschließend werden das Forschungsdesign und die Forschungsfragen erläutert. Im dritten Kapitel wird auf den Kontext der Pariser Erklärung und deren Auswirkungen auf die Entwicklung des Instruments der Budgethilfe eingegangen. Nach einem Einblick in die Geschichte Mosambiks und die Anfänge der Entwicklungszusammenarbeit wird auf die heutige Ausgestaltung der Dialogmechanismen im Rahmen der Budgethilfe in Mosambik eingegangen.

Die Fallstudie ProAgri wird in zwei Kapiteln abgehandelt, die das Kernstück der Dissertation darstellen: Im vierten Kapitel werden zunächst die politischen Akteure und die Rahmenbedingungen im Sektor Landwirtschaft beschrieben. Im Anschluss werden die Dialogforen des Sektors sowie die Bewertungsmechanismen über die Entwicklung des Sektors im Rahmen der sektoriellen Budgethilfe ProAgri dargestellt. Das fünfte Kapitel enthält sechs Studienfälle, die in die Fallstudie ProAgri eingebettet sind: Der

politische Dialog im Rahmen der Budgethilfe, die Formulierung landwirtschaftlicher Sektorpolitiken in Mosambik, die Auswirkungen Geber-finanzierter Projekte auf den Sektor Landwirtschaft, die Beschreibung der Entwicklung der Landpolitik in Mosambik, die Intervention der Weltbank in die Cashew-Industrie Mosambiks sowie die Reform des öffentlichen Finanzmanagements im Sektor Landwirtschaft in Mosambik. Das letzte Kapitel dieser Dissertation analysiert die Fallstudie anhand der formulierten Forschungsfragen.

Die Idee zur Analyse des Sektors Landwirtschaft in Mosambik entstand während einem vierjährigen beruflichen Aufenthalt in Mosambik. Die Auswirkungen dieser Tätigkeit auf das Forschungsdesign der vorliegenden Dissertation sind im Kapitel 2.6. beschrieben.

2. Theoretischer Hintergrund der Forschungsarbeit

Das vorliegende Kapitel beschreibt den theoretischen Hintergrund der Dissertation. Zunächst wird ein Überblick über den historischen Diskurs über Entwicklungstheorien sowie eine Begriffsabgrenzung über Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit geliefert. Zwecks Abgrenzung der Forschungsfragen inkludiert dieses Kapitel eine Diskussion zu den Begriffen Souveränität, Einfluss, Macht und zwischenstaatliche Kooperation. Die Präsentation der Forschungsfragen und des Forschungsdesigns bilden den Abschluss des dritten Kapitels dieser Dissertation.

2.1 Kurzer Überblick über die Entwicklungstheorien

Nach Ende des zweiten Weltkrieges war der Nord-Süd-Konflikt neben dem Ost-West-Konflikt und dem Nahost-Konflikt eines der zentralen Themen der globalen Politik. Der Konflikt wurzelt in der Zeit der Kolonialisierung im 18. und 19. Jahrhundert und in der zu diesem Zeitpunkt stattfindenden Ausbeutung des Humankapitals sowie der natürlichen Rohstoffe der südlichen Hemisphäre durch europäische Großmächte.¹ Der Nord-Süd-Konflikt kann als struktureller Konflikt bezeichnet werden, der auf einer Ungleichverteilung von Macht und Ressourcen basiert. Der „Norden“ bezeichnet im Wesentlichen die 30 Industrieländer der OECD. Der „Süden“ umfasst hingegen eine inhomogene Gruppe von Ländern in Afrika, Asien und Südamerika, wobei Industrie- und

¹ Peter Filzmaier, Leonore Gewessler, Otmar Höll und Gerhard Mangott, *Internationale Politik* (Wien: Facultas Verlags- und BuchhandelsAG, 2006), S. 104.

Schwellenländer ausgenommen werden. Die Überwindung dieses Konfliktes wurde in der Entwicklung der benachteiligten Länder gesucht, wobei der Begriff „Entwicklung“ sich seit dem Entstehen erster Entwicklungstheorien wesentlich gewandelt hat und von einem ausschließlichen Fokus auf das Wirtschaftswachstum durch ein ganzheitliches Konzept von der Deckung sozialer Grundbedürfnisse als wichtige Faktoren neben Wohlstandsvermehrung abgelöst wurde. Als Hemmnis für Entwicklung wurden interne Faktoren und externe Faktoren definiert. Interne Faktoren sind innerhalb der Entwicklungsländer begründet (beispielsweise inländischer Kapitalmangel und kulturelle Faktoren) und externe Faktoren außerhalb dieser Länder (beispielsweise Abhängigkeitsstrukturen im internationalen System).²

Die Literatur teilt Entwicklungstheorien, mittels welcher die Unterentwicklung benachteiligter Länder erklärt und überwunden werden sollte, in mehrere Phasen. Diese sind im Wesentlichen die Wachstums- und Modernisierungstheorien, Dependenztheorien, der Neoliberalismus sowie neue alternative Ansätze der 1990er³: Die Wachstumstheorien der 1950er Jahre basierten auf der Annahme, dass das Wirtschaftswachstum durch Investitionen in Entwicklungsländern gefördert werden musste. Diese kann durch einen vermehrten heimischen Kapitaleinsatz oder im Falle von zu geringen internen Sparaufkommen auch durch gesteigerte Entwicklungshilfegelder erfolgen. Der Weltmarkt könnte durch die Arbeitsteilung aller Länder mittels Spezialisierung auf die jeweilige komparative Bestproduktion als Motor für das globale Wirtschaftswachstum genutzt werden. Das erzielte Wirtschaftswachstum würde im Anschluss durch den so genannten „Trickle Down Effekt“ der gesamten Gesellschaft zugute kommen.⁴

Da die letztere Annahme nicht bestätigt wurde, erstellten die Modernisierungstheorien der 1960er Jahre die These, dass ein starker Staat gleichzeitig mit der Initiierung von Wachstumsprozessen auch die soziale Basis für die Entwicklung schaffen müsse. Die Theorie betonte, dass moderne dynamische Wirtschaftssektoren die Entwicklungschancen eines Landes darstellten. Zudem mussten traditionelle kulturelle Handlungsweisen überwunden werden, da diese durch ihre Resistenz

² ibid, S. 122ff.

³ Karin Fischer, Gerald Hödl, Wiebke Sievers, „Einleitung“ in Karin Fischer, Gerald Hödl, Wiebke Sievers (Hg.), *Klassiker der Entwicklungstheorie – Von Modernisierung bis Post-Development* (Wien: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den österreichischen Universitäten, 2008), S. 18ff.

⁴ Filzmaier, Gewessler, Höll und Mangott, op. cit, S. 128f.

gegenüber der Dynamik des Kapitalismus Entwicklungshindernisse darstellten. Trotz vordergründiger Bestätigung der Annahmen der Wachstums- und Modernisierungstheorien durch die Entwicklung der vier asiatischen Länder Südkorea, Taiwan, Hongkong und Singapur zeigen geschichtliche Analysen einige Schwächen der Theorien auf. Diese beziehen sich insbesondere auf die völlige Ablehnung kultureller und traditioneller Werte als Entwicklungsmotoren, die Inflexibilität des Modells der komparativen Bestproduktion und diesbezügliche Ignoranz der Möglichkeit einer historischen Entwicklung der Produktionsstärken von Entwicklungsländern. Weitere Schwachpunkte der Erklärung dieser Theorie liegen in der völligen Ablehnung des Modells der Planwirtschaft und der regulierenden Wirkung des Staates durch Wachstumstheorien, obwohl diese Faktoren in den vier asiatischen Tigerstaaten wichtige Kennzeichen der Entwicklung waren.⁵

Die 1970er Jahre wurden von den Dependenztheorien dominiert, wobei die augenscheinliche Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den Industrieländern durch eine ungleiche Integration in den Weltmarkt erklärt wurde. Die Abhängigkeit der Entwicklungsländer wurde als strukturelles und nicht überwindbares Hindernis gesehen. Der Handlungsspielraum der Entwicklungsländer wurde als stark reduziert angesehen und von externen Faktoren der Weltwirtschaft und Weltpolitik dominiert. Auch in dieser Theorie wurde die Bildung moderner exportorientierter Sektoren aufgezeigt, welche sich im Gegensatz zu traditionellen Sektoren ungleich schneller entwickelten. Die Entwicklungsländer wurden als Peripherie bezeichnet, welche vorwiegend billige Rohstoffe in die so genannten Zentren (Industrieländer) exportierten und daher mittelfristig weiter verarmen, da immer teurere Industriegüter importiert werden mussten. Als Ausweg zu der Verarmung der Entwicklungsländer wurden die Abkopplung vom Weltmarkt und die Autosuffizienz gesehen. Obwohl die Schuldenkrise der späten 1970er die Dependenztheorien zu bestätigen schien, zeigt die Entwicklung der asiatischen Tigerstaaten mehrere Erklärungsnotstände der Theorien auf: Insbesondere werden die Chancen des Weltmarktes mit der Möglichkeit aller Staaten ihre Produktion zu diversifizieren sowie die Ignoranz aller internen Faktoren der Entwicklungsländer genannt.⁶

⁵ ibid, S. 129ff.

⁶ ibid, S. 131ff.

In den 80er Jahren etablierte sich die bis heute dominierende Entwicklungstheorie des Neoliberalismus, welche unter dem Namen „Washington Consensus“ wirtschaftspolitische Maßnahmen, wie Fiskaldisziplin, Liberalisierung des Marktes und des Handels sowie Privatisierungen in den Mittelpunkt der Entwicklung stellte. Entwicklung wurde somit mit dem Wirtschaftswachstum gleichgestellt. Interne Hemmnisse der Sozial- und Wirtschaftsstrukturen in den Entwicklungsländern sollten vorwiegend durch die von IWF und Weltbank finanzierten Strukturprogramme überwunden werden. Nach einer rapiden Verschlechterung der Armutssituation in den Entwicklungsländern, hervorgerufen durch den Abbau von Gesundheits- und Sozialsystemen, wurde der Staat wieder als wichtiger Regulator des Marktes etabliert. Im so genannten „Post-Washington Consensus“ wurde daher auch eine gute Regierungsführung innerhalb der Entwicklungsländer gefordert, durch die der Markt effizient und transparent reguliert werden sollte.⁷

2.2 Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Das Konzept der Vergabe von Entwicklungshilfe entstand in den nördlichen Industrieländern nach dem Zweiten Weltkrieg um Entwicklungsländer durch die Aussicht auf Entwicklung weiter an das kapitalistische System zu binden und den Kommunismus zurückzudrängen.⁸ Entwicklungshilfe wurde zunächst als wirtschaftliches Instrument konzipiert, welches finanzielle Mittel nutzt um bestimmte Ziele zu erreichen. Der Begriff der Entwicklungszusammenarbeit implizierte nach Ende des Kalten Krieges eine mehr partnerschaftlich orientierte Beziehung zwischen einem Geber und einem Partnerland, wobei Entwicklungshilfe-Gelder als positiver Stimulus zur Einführung von Reformen definiert wurden. In der Spieltheorie wird in der Entwicklungshilfe von einem positiven Ergebnis ausgegangen, von dem beide Partner profitieren: Der Geber verfügt über Ressourcen, welche er zur Verfügung stellen kann und der Empfänger geht davon aus, dass diese Ressourcen einen zusätzlichen Nutzen bringen.⁹

Doch die Forderung nach Reformen steht oftmals an zentraler Stelle in der Entwicklungszusammenarbeit, wobei die konkreten Forderungen der Entwicklungshilfegeber oft nicht leicht zu erkennen sind. Die Konditionalitäten der Geber

⁷ ibid, S. 134f.

⁸ ibid, S. 137.

⁹ Graham Evans und Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, (London: Penguin Books, 1998), S. 177f.

können politischer oder wirtschaftlicher Natur sein und sind meist in schriftlichen Abkommen festgelegt. Im Kalten Krieg wurde Entwicklungshilfe von Gebern als realpolitisches Machtinstrument genutzt, wobei bei Nichterfüllung der Konditionalitäten den Partnerländern mit dem Entzug von Entwicklungshilfe-Geldern gedroht wurde.¹⁰ Diese machtpolitische Grundeinstellung zur Entwicklungshilfe wurde nach Ende des Kalten Krieges grundlegend revidiert und durch die Verabschiedung der Millenniumsziele, die Idee der Entwicklungshilfe als friedens- und stabilitätsfördernde Maßnahme in den Fokus gerückt. Während die prinzipielle Idee der Entwicklungshilfe zur Förderung ärmerer Länder nicht in Frage gestellt wird, gibt es insbesondere im Kontext steigender Rüstungsausgaben im Kampf gegen den Terror sowie anderer globaler Krisensituationen regelmäßig intensive Debatten über die Höhe der Entwicklungshilfebeiträge einzelner Industrienationen.¹¹ Seit Mitte der 90er wird im politischen Diskurs anstelle von Entwicklungshilfe vorwiegend von Entwicklungszusammenarbeit gesprochen. Die Begriffe Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit werden in diesem Dokument synonym verwendet.

2.3 Abgrenzung der Budgethilfe innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit

Die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit in Partnerländern erfolgt einerseits durch die offizielle Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance/ODA*), die von staatlichen Gebern oder multilateralen Institutionen finanziert wird, und andererseits durch private Hilfgelder, die beispielsweise durch Nichtregierungsorganisationen (NROs) zur Verfügung gestellt werden.

Die folgende Graphik gibt einen Überblick über die Modalitäten, die für die Abwicklung der offiziellen Entwicklungshilfe genutzt werden können:¹²

¹⁰ *ibid.*, S. 178.

¹¹ Filzmaier, Gewessler, Höll und Mangott, *op. cit.*, S. 151ff.

¹² Austrian Development Agency, *Strategie Budgethilfe* (Wien: Austrian Development Agency, 2009), S. 8.

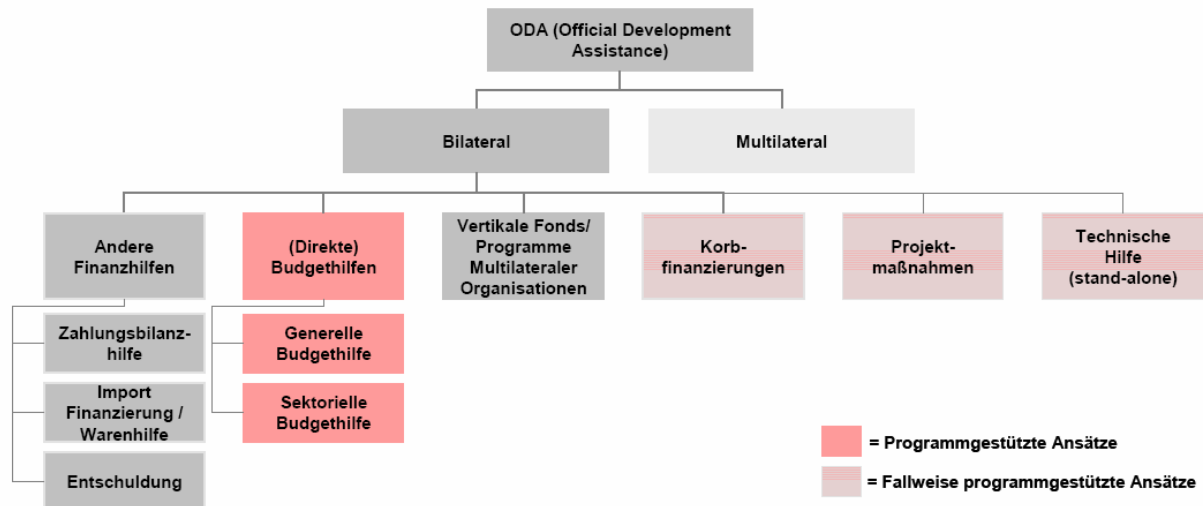


Abbildung 1: Official Development Assistance

Geberländer haben somit die Möglichkeit ihre Entwicklungshilfe entweder an multilaterale und supranationale Organisationen, wie die Weltbank oder die Europäische Kommission, zu leiten, oder die Entwicklungshilfe bilateral abzuwickeln. Die klassischen bilateralen Entwicklungshilfe-Aktivitäten inkludieren Projektmaßnahmen und technische Hilfe. Projekte beinhalten konkret definierte Aktivitäten, die der Erreichung eines spezifischen Zieles innerhalb eines bestimmten Zeitraums dienen. Technische Hilfe dient dem Wissenstransfer vom Geber zum Partnerland und kann die Form von Stipendienprogrammen oder die Entsendung von Experten annehmen. Sowohl Projekthilfe als auch Technische Hilfe sind oftmals an die Richtlinien des Gebers für die Berichtslegung, das Monitoring und die finanzielle Verwaltung gebunden. Eine Zwischenstufe zwischen der Budgethilfe und Projekthilfe stellt die Korbfinanzierung (auch *Pooled Fund*, *Basket Fund*, *Common Fund*) dar, die eine Bündelung der Finanzmittel mehrerer Geber darstellt. Korbfinanzierungen dienen ebenfalls der Finanzierung klar definierter Aktivitäten und werden zumeist nach von Gebern definierten Regeln verwaltet.¹³

Korbfinanzierungen, Projekte und Technische Assistenzprojekte können auch Programm-gestützte Ansätze sein, wenn sie direkt der Umsetzung einer Strategie des Partnerlandes dienen, die Systeme des Partnerlandes zur Verwaltung der Aktivitäten verstärkt genutzt werden und die Geber einen formal festgelegten Prozess für ihre

¹³ ibid., S. 10f.

Koordinierung nutzen. Die Zielrichtung des programmgestützten Ansatzes muss zudem durch das Partnerland gesteuert werden.¹⁴

Die Budgethilfe ist die Reinform des programmgestützten Ansatzes, da Finanzmittel direkt an die Partnerregierung transferiert werden und nicht an die Finanzierung spezifischer Aktivitäten gebunden ist. Das Partnerland kann innerhalb der Budgethilfe seine nationalen Prozedere für die Berichtslegung, das Monitoring und die finanzielle Verwaltung anwenden. Im Konkreten inkludiert dies beispielsweise die nationalen Regelungen des Partnerlandes für die Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen sowie die Budgetplanung des Staatshaushaltes. Budgethilfe kann die Form der generellen Budgethilfe (GBS) annehmen, welche Finanzmittel für den allgemeinen Staatshaushalt bereitstellt und somit das öffentliche Budget in seiner Gesamtheit mitfinanziert. Die sektorielle Budgethilfe (SBS) unterstützt die Umsetzung eines Sektorprogramms und bedeutet meist die direkte Unterstützung des Budgets eines Fachministeriums (zB Bildungsministerium, Gesundheitsministerium, Landwirtschaftsministerium).¹⁵

2.4 Entwicklungszusammenarbeit, Souveränität und Einflussnahme

Das bis heute dominante Konzept des *Post-Washington Consensus* gibt dem Staat eine wichtige Rolle. Die Rolle des Staates als Regulator der Rahmenbedingungen der Gesellschaft und des Marktes ist auch im Fokus der Reformbestrebungen und der Dialogmechanismen der Budgethilfe. Die vorliegende Dissertation untersucht in diesem Zusammenhang die Beeinflussung der Souveränität der Partnerländer durch Budgethilfe-Dialogmechanismen. Zwecks Abgrenzung der Forschungsfragen erfolgt im Anschluss eine Literaturanalyse zu den Begriffen Souveränität, Einfluss und Macht, zwischenstaatliche Kooperation sowie Einflussnahme über Budgethilfe-Dialogmechanismen.

2.4.1 Souveränität

Die wichtigsten Akteure des internationalen Systems sind Nationalstaaten, welche über interne und externe Souveränität innerhalb ihrer begrenzten Herrschaftsterritorien verfügen. Die interne Souveränität beschreibt das Herrschafts-

¹⁴ *ibid.*, S. 8f.

¹⁵ *ibid.*, S. 10.

oder Gewaltmonopol innerhalb der Staatsgrenzen. Dieses Monopol erlaubt es dem betreffenden Staat innerhalb des Staatsgebietes verbindliche Entscheidungen zu treffen, Regeln zu setzen und diese notfalls auch mit Gewalt durchzusetzen. Die Entscheidungsfindung und Erstellung von Regeln erfolgt unter anderem durch die Erarbeitung von Politiken und Strategien. In modernen liberaldemokratischen Staaten ist die Souveränität des Staates von der Souveränität des Volkes abgeleitet, wobei zumeist eine Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative definiert ist. Neben der vom Staat ausgeübten oder delegierten Souveränität kann keine andere Herrschaft ausgeübt werden. Die externe Souveränität des Staates erklärt sich durch die Absenz eines internationalen Gewaltmonopols oberhalb der Staaten. Die Herrschaft eines Staates endet an den territorialen Grenzen. Keine andere politische Instanz ist den Staaten übergeordnet und kann innerhalb der Staatsgrenzen Regeln setzen. Zudem liegt es alleine an den einzelnen Staaten Regeln für ihre Beziehungen untereinander zu bestimmen und zu entscheiden, wie sie sich anderen Staaten gegenüber verhalten.¹⁶

Doch im modernen Staatensystem gibt es viele Zwischenstufen und Abweichungen von idealtypischen Ordnungsprinzipien und Gewaltmonopolen: Bündnisse und Abkommen zwischen Staaten können im Transfer staatlicher Kompetenzen an regionale oder internationale Institutionen resultieren, wobei diese Entscheidungen von den Staaten frei getroffen werden. Entscheidungen internationaler Organisationen können aber oftmals nicht gegenüber souveränen Staaten durchgesetzt werden. Andererseits entziehen auch die Gesetze der globalen und freien Marktwirtschaft den Staaten Handlungsraum, wobei Staaten aber innerhalb ihrer Staatengrenzen in die Marktordnung eingreifen und Regeln setzen können. Ein Phänomen der jüngeren Geschichte, ist die Absenz der internen Souveränität in „gescheiterten Staaten“ (*failed states*), wobei sich das Staatsgebiet unter der Kontrolle rivalisierender bewaffneter Gruppen oder anderer Staaten befindet.¹⁷

Die idealtypische Form eines Staatensystems mit Staaten als alleinigen Akteuren hat es in der Geschichte der Staatengemeinschaft kaum gegeben. Insbesondere in der Neuzeit wurden die Akteure in der Internationalen Politik immer zahlreicher. Selbst der Staat wird nicht mehr nur durch einen einzigen klar definierten Repräsentanten

¹⁶ Frank Schimmelfenning, *Internationale Politik* (Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh GmbH & Co. KG, 2008), S. 23f.

¹⁷ *ibid.*, S. 26f.

vertreten, sondern agiert auf der internationalen Arena mit vielfältigen Personen unterschiedlicher Funktionen. Doch auch das Handeln nicht-staatlicher Akteure nahm in den letzten Jahren zu: Politische Parteien und Verbände agieren heute genauso selbstverständlich auf der internationalen Arena, wie wirtschaftliche Konzerne, religiöse Vereinigungen und Nicht-Regierungsorganisationen.¹⁸

2.4.1.1 Der Souveränitätsbegriff in der Entwicklungszusammenarbeit

Der Souveränitätsbegriff ist seit Aufkommen des modernen Verständnisses von Entwicklungszusammenarbeit Thema verschiedener Abhandlungen: Karl Löwenstein beschreibt die Souveränität als die unbeschränkte Selbstbestimmung von Staaten in ihren internen und externen Angelegenheiten, wobei dies im internationalen Recht durch die Annahmen der Unabhängigkeit und Gleichheit aller Staaten übersetzt wurde. Auch das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates stammt aus der ursprünglichen Annahme der unbeschränkten Selbstbestimmung von Staaten. Jede Zusammenarbeit sowie auch Entwicklungszusammenarbeit basiert auf bilateralen oder multilateralen Abkommen und somit auf dem freien Willen der involvierten Staaten. Das Ziel der Zusammenarbeit ist oftmals die Schaffung wirtschaftlicher, militärischer, kultureller oder politischer Vorteile.¹⁹ Die Geschichte zeigt jedoch, dass die Unabhängigkeit und Gleichheit der Staaten sowie das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates oftmals nicht geachtet werden. Ausgehend von untersuchten Fallstudien schließt Löwenstein, dass die Untastbarkeit der Souveränität eines Staates von seiner Machtposition abhängt:

Sovereignty remains less adversely affected by the requirements of international co-operation in the case of powerful states, in particular of those that occupy the hegemonial position within the respective group, and of those which can afford to decline affiliation with either one of them.²⁰

Doch auch die freiwillige Aufgabe von Teilen der Selbstbestimmung durch Unterzeichnung internationaler Abkommen im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit führt zu Machtverschiebungen zugunsten des betreffenden Staatenbundes oder der betreffenden internationalen Organisation und somit oftmals zugunsten jener Staaten, welche innerhalb der Organisation eine Machtposition einnehmen. Löwenstein resümiert, dass selbst die interne Rechtssprechung eines

¹⁸ Filzmaier, Gewessler, Höll und Mangott, op. cit, S. 43.

¹⁹ Karl Loewenstein, "Sovereignty and International Co-operation" in *The American Journal of International Law*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 1954), S. 222ff.

²⁰ *ibid*, S. 243f.

Staates und damit die innere Souveränität durch die Vorgaben der abgeschlossenen internationalen Abkommen eingeschränkt werden.²¹

Eine interessante Fallstudie entstammt dem Bereich der humanitären Hilfe: Mitte der 80er Jahre konnten die Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen keine Notfallhilfe in von aufständischen Rebellen besetzte äthiopische Gebiete schicken. Begründet wurde dies mit dem Faktum, dass die Vereinten Nationen zu diesem Zeitpunkt keine Beziehungen zu nicht-staatlichen Akteuren etablieren konnten. Nur westliche NROs unterstützten die durch Rebellengruppen organisierten sozialen Grundversorgungsprogramme in den Kriegsgebieten nahe der Grenze zwischen Äthiopien und Eritrea. Die Interventionen der westlichen NROs gelten als eines der ersten umfassenden Hilfsprogramme außerhalb der staatlich organisierten Entwicklungszusammenarbeit. Die starke Rolle der NROs innerhalb der Hilfsprogramme stellte gleichzeitig eine große Herausforderung an das Souveränitätsprinzip dar.²² Duffield und Prendergast kritisieren, dass die von Gebern oder NROs unterstützten sozialen Hilfsprogramme Parallelsysteme zum öffentlichen Gesundheitswesen darstellen. Diese Systeme unterliegen nur einer geringen Kontrolle durch die staatlichen Stellen des Partnerlandes. Die Kapazität des Partnerlandes wird untergraben und Ressourcen von den öffentlichen Systemen abgezogen. Aus diesem Grund erklärt sich gemäß Duffield und Prendergast auch die Ambivalenz der Partnerländer gegenüber Gebern und westlichen NROs, da zwar einerseits zusätzliche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, andererseits aber die Autorität des Partnerlandes untergraben wird.²³ Die Autoren erklären in ihrer Schlussfolgerung, dass Hilfsprojekte oftmals die politischen Realitäten im Partnerland als auch die zuständigen staatlichen Stellen und Institutionen ignorieren und somit teilweise die Situation verschlechtern.²⁴

Während die einschlägige Literatur im Bereich Entwicklungszusammenarbeit vorwiegend eine gewichtige Position der Geber in den Partnerländern zeichnet, ergeben die Studien von Arthur Goldsmith ein anderes Bild: Erklärt durch die Moral Hazard Theorie würden Partnerländer versuchen, die zusätzlichen Hilfsgelder mit möglichst wenig Aufwand zu erhalten. Hilfsgelder würden eine zusätzliche Einnahmequelle

²¹ ibid, S. 244.

²² Mark Duffield und John Prendergast, "Sovereignty and Intervention after the Cold War: Lessons from the Emergency Relief Desk" in *Middle East Report*, No. 187/188, Intervention and North-South Politics in the 90's (Mar. - Jun., 1994), S. 11f.

²³ ibid, S. 13f.

²⁴ ibid, S. 15

darstellen, die im Gegensatz zu den umfassenden strukturellen Reformen, welche für die Erhöhung des internen Steueraufkommens notwendig wären, leicht verdient scheint. Zudem müssten Partnerländer keine innenpolitische Zustimmung für die eigenen Politiken finden. Geber versuchen dieser Entwicklung gegenzusteuern, indem Partnerländer durch zusätzliche Konditionalitäten zu politischen und wirtschaftspolitischen Reformen gebracht werden sollen. Diese Konditionalitäten beziehen sich zumeist auf den Bereich „Gute Regierungsführung“.²⁵ Doch Goldsmiths Recherchen von demokratiepolitischen Rankings und Wirtschaftsdaten der Partnerländer im Zusammenhang mit hohen Anteilen von Hilfgeldern im Staatshaushalt zeigen nur einen geringen Einfluss der Geber auf die Formulierung von Politiken und Strategien. Auch eine leichte Verbesserung der demokratie- und marktwirtschaftlichen Richtung der Partnerländer mit hohem Anteil an Geberfinanzierung konnte nachgewiesen werden. Zudem vermutet Goldsmith, dass die Mehrzahl interner Reformen vorwiegend auf innenpolitische und soziale Dynamiken zurückzuführen ist und nicht auf Geberkonditionalitäten. Dennoch schließt er, dass die Absenz von Hilfgeldern und zusammenhängenden Konditionalitäten sich möglicherweise negativ auf die Demokratie und Wirtschaftsliberalität der Partnerländer ausgewirkt hätte und somit eine massive Reduktion an Hilfgeldern kontraproduktiv wäre.²⁶

Aus der Literaturanalyse kann somit geschlossen werden, dass jedes bilaterale Abkommen, und somit auch die bilateralen Abkommen zur Entwicklungszusammenarbeit, die Souveränität einschränken. Die Unterzeichnung bilateraler Abkommen ist jedoch für souveräne Staaten eine freiwillige Entscheidung. Es kommt somit vor Unterzeichnung jedes Abkommens zu einem Abwägen von Vor- und Nachteile, unter anderem mit der Überlegung der Akzeptanz der Geberkonditionalitäten.

2.4.2 Einfluss und Macht

Das Konzept der Macht wird ausführlich in der Literatur diskutiert, wobei viele verschiedene Definitionsansätze zu finden sind. Die Entstehung des Konzeptes der Macht in der Internationalen Politikwissenschaft wird primär durch die internationale Staatenordnung erklärt. Diese wird durch die Absenz eines über alle Staaten gültigen Gewaltmonopols als Anarchie bezeichnet, wobei das Verhältnis der Staaten in der

²⁵ Arthur A. Goldsmith, "Foreign Aid and Statehood in Africa", in *International Organization*, Vol. 55, No. 1 (Winter, 2001), S. 124f.

²⁶ *ibid.*, S. 144f.

internationalen Anarchie durch formale Gleichheit und Gleichrangigkeit charakterisiert ist. Die Macht eines Staates ist somit die Fähigkeit eines Staates A einen anderen Staat B gegen dessen ursprünglichen Willen zu einem von Staat A gewünschtem Handeln zu bewegen.²⁷ Neben dieser expliziten Machtausübung kann Macht auch genutzt werden um die politische Agenda, den öffentlichen Diskurs oder selbst die Interessen und Werte des Kontrahenten zu beeinflussen.²⁸ Die Ausprägung von Macht kann dabei verschiedene Formen annehmen und reicht von Zwangsmacht mit Gewaltandrohung und Gewaltausübung über Verhandlungsmacht und Argumentationsmacht, wobei letzteres die Fähigkeit ist, durch Argumente zu überzeugen. Die Verhandlungsmacht eines Akteurs wird gestärkt, wenn er über in Menge und Verfügbarkeit limitierte Ressourcen verfügt, denen eine starke diversifizierte Nachfrage gegenübersteht. Auch die subjektive Bewertung der kontrollierten Ressourcen von anderen Akteuren stärkt die Verhandlungsmacht des Anbieters.²⁹

Sanktionen werden vom ausübenden Akteur in einer einschüchternden Art und Weise eingesetzt, um bestimmte Ziele zu erreichen. Der Kontrahent wird dabei in seinem Verhalten so beeinflusst, dass dies für den Sanktionen ausübenden Akteur nutzbringend ist. Meistens geht es um die Verweigerung von benötigten Gütern oder Serviceleistungen, wobei Sanktionen im positiven Sinn auch Anreizmechanismen sein können. Zudem können Sanktionen auch speziell gegen einzelne Personen oder Wirtschaftssektoren gerichtet werden. Je mehr Akteure Sanktionen gegenüber dem Zielstaat einsetzen, desto wahrscheinlicher ist ein Einlenken des Zielstaates. Andererseits ist die Involvierung vieler Akteure auch ein Hindernis in der Formulierung klarer Positionen und Sanktionen.³⁰ Sanktionen sind dann effektiv, wenn der ausübende Akteur über spezielle Güter verfügt, die der Zielstaat nur schwer ersetzen kann. Auch Sanktionen, die wichtige Wirtschaftssektoren beeinträchtigen sind effektiv. Zudem sollten Sanktionen keine negativen Auswirkungen auf den ausübenden Akteur haben.³¹

Während Sanktionen als Verweigerung des Zuganges zu benötigten Gütern in der Literatur umfassend diskutiert werden, ist die Darstellung von Anreizmechanismen als Instrumente in der Bildung von Kooperationen und Konfliktvermeidung sehr selten.

²⁷ Schimmelfenning, op. cit., S. 25f.

²⁸ Rita Abrahamsen, "The power of partnerships in global governance" in *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 8, 2004, S. 1458.

²⁹ *ibid.*, S. 130.

³⁰ *ibid.*, S. 142.

³¹ *ibid.*, S. 143.

Doch Anreizmechanismen sind nur effektiv, wenn der Sender willens und fähig ist die vollen Kosten zu tragen und die Anreize von hohem Wert für den Kontrahenten sind. Ein wichtiger Faktor ist, ob und wie dieser die angebotenen Gegenwerte über andere Quellen erhalten kann. Anreizmechanismen verursachen hohe Kosten für den Sender ohne sofortige offensichtliche Vorteile, wobei die Kostenbelastung oftmals nach Wegfall der kritischen Situation voll zu tragen ist. Somit wird schlussgefolgert, dass Anreizmechanismen vorwiegend als Instrumentarium zur Bildung und Erhaltung langfristiger Kooperationen zu sehen sind.³²

Eine weitere Definition des Machtkonzeptes in der internationalen Politik unterscheidet zwischen zwei Dimensionen, welche die Ausübung von Macht beeinflusst: Die Art der Beziehung zwischen den Akteuren (interaktiv oder statisch) sowie die Form der Beziehung (direkt/indirekt).³³ Aus diesen Dimensionen würden sich vier Arten von Machtausübung ergeben: Direkte Machtausübung (*compulsory power*) erlaubt die direkte und bewusste Beeinflussung der Aktionen von anderen Akteuren zwecks Verbesserung der eigenen Position. Institutionelle Machtausübung (*institutional power*) erfolgt durch indirekte Beeinflussung der Aktionen anderer Akteure mittels Beeinflussung der Arbeitsweise internationaler Institutionen. Strukturelle Machtausübung (*structural power*) erfolgt durch Beeinflussung anderer Akteure mittels der Nutzung bestehender Strukturen und der eigenen Position innerhalb dieser Struktur. Machtausübung kann schließlich auch mittels Assoziation anderer Akteure mit positiven und negativen sozialen Konzepten und Vorurteilen erfolgen (*productive power*).³⁴

Als Quelle der Macht wird in der Literatur die Verfügbarkeit von Ressourcen diskutiert: Bevölkerung, Land, Bodenschätze und sonstige natürliche Ressourcen, die Größe der Wirtschaft, militärische Stärke und politische Stabilität sind oft genannten Faktoren.³⁵ Die Ursprünge der Macht sind jedoch nicht statisch und während Militär, Bevölkerung und natürliche Ressourcen im 20. Jahrhundert an Bedeutung verlieren, werden Wirtschaft, Technologie und Bildung wichtiger. Auch die Verbreitung bestimmter sozialer Konzepte sowie deren positive oder negative Assoziationen können zur

³² Han Dorussen, "Mixing Carrots with Sticks: Evaluating the Effectiveness of Positive Incentives" in *Journal of Peace Research*, Vol. 38, No. 2 (Mar., 2001), S. 260f.

³³ Michael Barnett und Raymond Duvall "Power in International Politics" in *International Organization*, Vol. 59, No. 1 (Winter, 2005), S. 40.

³⁴ *ibid.*, S. 49ff.

³⁵ Joseph S. Nye Jr., "The Changing Nature of World Power" in *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2 (Summer, 1990), S. 178.

Erhöhung der Macht eines Staates führen und die Akzeptanz des eigenen Handelns bei anderen Staaten erhöhen.³⁶

Ein interessanter Denkansatz beschreibt den Einfluss auf die Machtposition von Akteuren durch den Widerstand ihrer Kontrahenten: Je mehr Widerstand der Beeinflussung durch einen Akteur entgegengebracht wird, desto geringer wird die Wahrscheinlichkeit, dass dieser seine Position durchsetzt. Somit wird auch die eigentliche Machtposition des Akteurs verringert.³⁷ Zudem gibt die Tatsache, dass in jeder Machtbeziehung zumindest zwei Akteure vorhanden sind, auch dem schwächeren Akteur eine bestimmte Macht über den anderen:

Power relations are always two-way; that is to say however subordinate an actor may be in a social relationship, the very fact of involvement in that relationship gives him or her a certain amount of power over the other. [...] The influence on social relationships exerted by powerless agents derives precisely from their resistance to power.³⁸

Die Macht von Staaten wird durch deren Rechenschaftspflicht eingeschränkt, wobei vor allem nicht autorisierte Machtausübung sowie als unklug eingestufte Entscheidungen aufgezeigt und bestraft werden. Die Rechenschaftspflicht von Staaten wird durch zwei Faktoren bestimmt: Erstens die Beziehung zwischen den Staaten und den Akteuren, die diese zur Rechenschaft ziehen können sowie zweitens die Entscheidungsfreiheit der Staaten. Aus dieser Einteilung ergeben sich vier Szenarien: In direkten Demokratien sind die Repräsentanten des Staates gewählte Volksvertreter und Wahlen und Referenda mögliche Zeitpunkte für Sanktionen. In der populistischen Alternative kommt politischen Vertretern eine größere Führungsrolle zu, wobei diese auch abgewählt werden können. Das *Principal-Agent-Modell* versteht Politiker als ausführende Organe ihrer Vorgesetzten, wobei grobe Verstöße gegen den Willen der Vorgesetzten strukturell verhindert werden. Das *Trustee-Modell* erlaubt eine hohe eigenständige Verwendung der verliehenen Macht, wobei die Grenzen durch die Funktionsbeschreibung der jeweiligen Position gesetzt werden.³⁹ In der internationalen Politik gibt es jedoch neben Staaten auch andere Akteure (NROs, multilaterale Organisationen, Firmen, individuelle Personen, etc.), wobei diese durch andere

³⁶ *ibid.*, S. 179ff.

³⁷ J. M. Barbalet, "Power and Resistance" in *The British Journal of Sociology*, Vol. 36, No. 4 (Dec., 1985), S 531ff.

³⁸ *ibid.*, S. 542.

³⁹ Ruth W. Grant und Robert O. Keohane, "Accountability and Abuses of Power in World Politics" in *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1 (Feb., 2005), S. 30ff.

Mechanismen zur Rechenschaft gezogen werden können: Hierarchie innerhalb der Organisation, Überwachung durch übergeordnete Akteure, Überwachung durch Offenlegung der Buchhaltung gegenüber Finanziers, Überwachung durch das Justizwesen, Kontrolle durch Konsumenten und Investoren, *Peer Review* Mechanismen und Kontrolle durch öffentliche Reputation.⁴⁰

Die Begriffe Einfluss und Macht werden in der Literatur oftmals nicht voneinander getrennt.⁴¹ Vereinzelt wurde versucht, die beiden Konzepte zu trennen, indem der Begriff „Einfluss“ nur auf jene Situationen angewandt wird, in denen keine Sanktionen angedroht werden um Positionen durchzusetzen und vorwiegend argumentativ verhandelt wird. Eine andere Abgrenzung führt Einfluss als das Versagen von Machtausübung an, wobei durch Sanktionen zwar nicht das ursprünglich gewünschte Ziel erreicht wurde, aber eine gewisse Änderung der Positionierung des anvisierten Staates stattfindet.⁴² Eine weitere Unterscheidung beschränkt den Begriff „Machtausübung“ auf jene Situationen, in denen entgegengesetzte Interessen aufeinander treffen und ein Akteur Macht einsetzt, um ein für sich positives Ergebnis zu erzielen. Einflussnahme wäre hingegen die Änderung von Glauben, Haltung oder Erwartungshaltungen durch soziale Beeinflussung und Einsatz des eigenen Status und der sozialen Position, aber ohne Nutzung von Sanktionsmitteln.⁴³ Die Resistenz des Kontrahenten verringert die Einflussmöglichkeiten. Ein mächtiger Akteur kann durch die Nutzung seiner Position auch an Einfluss gewinnen, ohne in allen Situationen auf Druckmittel zurückgreifen zu müssen. Andererseits kann ein einflussreicher Akteur durch seinen hohen sozialen Status auch seine Verhandlungsposition stärken.⁴⁴

Da die Konzepte jedoch trotz einzelner Versuche in der Literatur empirisch nicht klar voneinander zu trennen sind, wird in der vorliegenden Forschungsarbeit keine Unterscheidung zwischen den beiden Konzepten vorgenommen und beide Begriffe gleichwertig verwendet.

⁴⁰ *ibid.*, S. 36f.

⁴¹ Evans und Newnham, *op. cit.*, S. 250.

⁴² *ibid.*, S. 249f.

⁴³ David Willer, Michael J. Lovaglia und Barry Markovsky, „Power and Influence: A Theoretical Bridge“ in *Social Forces*, Vol. 76, No. 2 (Dec., 1997), S. 573ff.

⁴⁴ *ibid.*, S. 582ff.

2.4.2.1 Einflussnahme und Entwicklungszusammenarbeit

Die Einflussnahme der Geber auf die Geschicke der Partnerländer wird in der Literatur ausführlich diskutiert. Bereits Ende der 60er Jahre schreibt David Baldwin, dass der gesamte Prozess der Entwicklungshilfe als Intervention und Einflussnahme gesehen werden sollte.⁴⁵ Die Entwicklungshilfe wird somit durch die politische Motivation der Geber sowie von diesen erwarteten Konsequenzen der Hilfestellung erklärt. Die traditionellen Kontrollmechanismen der Geber beschränken sich auf Rechnungsprüfungen, formelle Dialogmechanismen und die zur Verfügung Stellung von Gütern anstelle von Geldern. Baldwin stellt jedoch fest, dass die tatsächliche Einflussnahme von Gebern nur festgestellt werden kann, indem geschätzt wird, inwieweit sich das Partnerland ohne Hilfestellung entwickelt hätte.⁴⁶ In diesem Zusammenhang wird von Baldwin kritisiert, dass Entwicklungshilfegelder einen negativen Anreiz für das Partnerland darstellen, Reformen zur Förderung des Privatsektors nicht rasch umsetzen zu müssen, da die Entwicklungshilfe die privatwirtschaftlichen Investitionen ersetzen. Auch die Entscheidung eines Gebers keine Hilfestellung zu leisten sowie die Art und Weise diese Entscheidung dem Partnerland und der internationalen Gemeinschaft zu kommunizieren ist bereits eine Einflussnahme. Ein interessantes Argument von Baldwin ist zudem, dass zwischen verschiedenen Arten der Entwicklungshilfe (Kredite/Zuschüsse, wirtschaftliche/militärische Hilfe) und der Gebern (bilaterale/multilaterale Geber sowie öffentliche/private Finanziers) keine Unterschiede bezüglich der Einflussnahme beobachtet werden konnten. Somit schließt Baldwin, dass alle Arten der Entwicklungshilfe und Investitionen als mögliche Einflussnahme auf das Partnerland genutzt werden können und genutzt wurden, wobei selbst der internationale Handel die Einflussmöglichkeiten auf Partnerländer nicht verringert.⁴⁷

Eine besonders starke Einflussnahme wird gemäß Harrison Wagner durch die Drohung Hilfgelder zu kürzen vorgenommen, da die daraus entstehenden negativen Effekte und Kosten durch die Partnerländer als wesentlich höher wahrgenommen werden, als positive Effekte bei der Zusage von zusätzlichen Hilfgeldern. Demnach könnten Geber durch diese Drohung eine stärkere Verhandlungsposition gewinnen,

⁴⁵ David A. Baldwin, "Foreign Aid, Intervention, and Influence" in *World Politics*, Vol. 21, No. 3 (Apr., 1969), S. 425.

⁴⁶ *ibid.*, S. 428.

⁴⁷ *ibid.*, S. 434ff.

wobei der Verhandlungsspielraum durch bestehende zwischenstaatliche Abkommen eingeschränkt wird. Insbesondere in jenen Situationen, in denen die Geber bereits das bestmögliche Verhandlungsziel erreicht haben, ist eine zusätzliche Stärkung der Verhandlungsposition durch eine Drohung die Hilfgelder zu kürzen unwahrscheinlich.⁴⁸

Doch nicht alle Studien können sich dem Argument der Einflussnahme durch Entwicklungshilfe anschließen: Palmer, Wohllander und Morgan sehen in der Literatur keine klaren Zusammenhänge zwischen Entwicklungshilfe und Änderungen in der Innen- und Außenpolitik der Partnerländer. Andererseits wird jedoch eine große Relevanz der Interessen des Gebers in der Aufteilung der verfügbaren Hilfgelder auf einzelne Länder und Sektoren bestätigt. Insbesondere militärische Allianzen oder ideologische Überzeugungen sind wichtige Faktoren in der Vergabeentscheidung von Entwicklungshilfegeldern.⁴⁹ Entwicklungshilfe würde zudem vorwiegend als Instrument zur Änderung des Status quo herangezogen. Gemäß Palmer, Wohllander und Morgan sind selbst die OECD/DAC-Richtlinien zur Entwicklungszusammenarbeit mit ihrer Forderung nach einer nachhaltigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Partnerländer in Anlehnung der wirtschaftlichen und sozialen Modelle der Geberländer eine Beeinflussung der Partnerländer.⁵⁰ Deren Analysen ergeben zudem, dass wirtschaftlich stärkere Geber mehr Entwicklungshilfegelder vergeben, wobei wirtschaftlich schwächere Geber einen größeren Anteil in jene Entwicklungshilfe investieren, welche in Änderungen im Sinne des Geberlandes resultieren können.⁵¹

Gemäß Rita Abrahamson führte die Entwicklung einer partnerschaftlichen Beziehung zwischen Partnerländern und Gebern in den letzten Jahren dazu, dass die Einflussnahme der Geber andere Formen angenommen hat: Mittels Zusagen positiver Externalitäten aufgrund der Teilnahme an Partnerschaften sowie Ausschlussmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Prinzipien der Partnerschaft wird die Einflussnahme auf die Partnerländer aufrechterhalten. Basierend auf den liberalen Werten der Gleichheit, ist somit die Verantwortung die Grundprinzipien und zugrunde liegenden Werte der partnerschaftlichen Beziehung einzuhalten durch die Partnerländer

⁴⁸ Harrison R. Wagner, "Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence" in *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), S. 479f.

⁴⁹ Glenn Palmer, Scott B. Wohlander und Clifton T. Morgan, "Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability" in *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 1 (Jan., 2002), S 7f.

⁵⁰ *ibid.*, S. 11f.

⁵¹ *ibid.*, S. 23.

zu tragen. Diese selbst bestimmende Position der Partnerländer bietet gemäß Abrahamsen durchaus Raum für eine erhöhte Manövrierfähigkeit der Partnerländer.⁵²

Auf der anderen Seite argumentieren Simon Maxwell und Karin Christiansen, dass die bindenden Abkommen zwischen Partnerländern und Gebern trotz partnerschaftlicher Grundtöne eine klare Asymmetrie der Konditionalitäten aufweist: Oftmals werden von Partnerländern die Einhaltung der Menschenrechte und der Kampf gegen Korruption gefordert. Dies dient auch als Absicherung für Geber, um Situationen zu vermeiden, in denen durch Entwicklungshilfe undemokratische Regime unterstützt werden. Maxwell und Christiansen kritisieren jedoch, dass beispielsweise in dem Cotonou Abkommen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten keine vergleichbaren Konditionalitäten für die EU-Länder zu finden sind. Auch Auszahlungen von Entwicklungshilfegeldern könnten nicht erzwungen werden. Entwicklungszusammenarbeit und ein guter Dialog zwischen Gebern und Partnerländern ermuntern die letzteren zur Annahme effektiver Politiken gegen die Armutsreduktion.⁵³ Zwecks Ausgleich der Partnerschaft empfehlen Maxwell und Christiansen daher als ersten Schritt die Einführung eines verpflichtenden *Peer Review* Systems, welches nicht nur die Erfüllung der Zusagen von Partnerländern, sondern auch jene der Geber überprüfen sollte.⁵⁴

Arne Bigsten argumentiert, dass eine verbesserte Koordination zwischen Gebern strengere Konditionalitäten gegenüber dem Partnerland ermöglichen. Eine schwache Geberkoordination ermöglicht es dem Partnerland, einzelne Geber gegeneinander auszuspielen und den Einfluss der Geber auf die Politikgestaltung gering zu halten. Auch ein offener Konflikt mit einem einzelnen Geber kann dem Partnerland helfen, den innenpolitischen Diskurs von kritischen Themen, wie Korruption und Misswirtschaft, abzulenken. Andererseits hilft eine starke Geberkoordination dem Partnerland die Transaktionskosten für die Entwicklungshilfe mittelfristig zu senken. Dies resultiert aus kostenintensiven parallelen Systemen einzelner unabgestimmter Geberprojekte.⁵⁵ Für Bigsten kann nur eine kompetente Regierung den Gebern glaubhaft vermitteln, dass

⁵² Abrahamsen, op. cit., S. 1464.

⁵³ Simon Maxwell und Karin Christiansen, "Negotiation as Simultaneous Equation: Building a New Partnership with Africa" in *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 78, No. 3 (Jul., 2002), S. 480ff.

⁵⁴ *ibid.*, S. 490f.

⁵⁵ Arne Bigsten, *Donor Coordination and the uses of aid* (Göteborg: Department of Economics, 2006), S. 19f.

Entwicklungshilfegelder sinnvoll eingesetzt werden und verstärkt als Programmhilfe geleistet werden können. Auf Seiten der Geber ist zudem die Rechenschaftspflicht gegenüber den eigenen Wählern ein Antrieb zur Einforderung einer transparenten und effektiven Mittelverwendung in den Partnerländern.⁵⁶

Einen wichtigen Diskussionsbeitrag liefern Dollar und Pritchett, welche die Wirksamkeit von Konditionalitäten durch Geber generell in Frage stellen. Bei vorhandenem Reformwillen des Partnerlandes könnten Entwicklungshilfegelder auch mit Konditionalitäten positive Nebeneffekte erreichen. Dies wäre beispielsweise die Finanzierung der Reformen und das Senden von positiven Signalen bezüglich der Ernsthaftigkeit des Reformwillens an die Privatwirtschaft und somit die Förderung des Wirtschaftswachstums.⁵⁷ Konditionalitäten sind jedoch schwierig zu überwachen und prinzipiell an die Dauer des zugrunde liegenden Abkommens gebunden. Zudem besteht auf Geberseite oft die Notwendigkeit Erfolge vorzuweisen. Die Analyse von Dollar und Pritchett ergibt, dass Konditionalitäten von Gebern ohne Reformwillen in den Partnerländern langfristig wirkungslos sind.⁵⁸

Die praktische Arbeit der lokalen Büros der Geber in den Partnerländern wird von Lloyd Musolf analysiert: Die teilweise problematische Beziehung zu ihren Zentralen verhindert oft die Verbesserung der Arbeitseffizienz und resultiert in widersprüchlichen Zielsetzungen. Während die Zentrale auch übergeordnete staatliche Interessen des Gebers wahren möchte, nehmen diese Aspekte für das lokale Büro oft einen untergeordneten Rang ein.⁵⁹ Musolf warnt jedoch, dass die Ignoranz von äußeren Umständen in Partnerländern ebenfalls einen großen Einfluss auf die inneren Angelegenheiten des Landes haben kann:

The point is that it took a dramatic event such as the onset of intensified subversion and guerrilla warfare to interrupt a routine, piecemeal approach to the distribution of foreign aid and to force each participant in the process to review his actions in a broader light.⁶⁰

Aufgrund der vorliegenden Literaturanalyse kann geschlossen werden, dass durch Entwicklungszusammenarbeit jedenfalls eine Einflussnahme in innerstaatliche

⁵⁶ *ibid.*, S. 21

⁵⁷ David Dollar und Lant Pritchett, *Assessing Aid, What Works, What doesn't and Why? – A Worldbank policy research report* (New York: Oxford University Press Inc., 1998), S. 18.

⁵⁸ *ibid.*, S. 50f.

⁵⁹ Lloyd D. Musolf, "Overview Overseas: Dilemma for Aid Missions" in *Public Administration Review*, Vol. 23, No. 4 (Dec., 1963), S. 222ff.

⁶⁰ *ibid.*, S. 226.

Prozess in Partnerländern stattfindet. Während Sanktionsmechanismen zumeist bei offenen Konflikten zur Anwendung kommen, tragen diese oftmals nicht zur Einleitung langfristiger Reformen bei. Auch die Literaturanalyse zu Konditionalitäten ergibt eine gemischte Bewertung: Während einerseits durch Geber oftmals starke Konditionalitäten formuliert werden, ist die Wirksamkeit dieser Konditionalitäten unklar.

2.4.2.2 Zusammenarbeit und Einflussnahme in der Internationalen Politikwissenschaft

Die Budgethilfe basiert auf der Zusammenarbeit von Staaten, wobei zumeist ein Staat den Staatshaushalt eines anderen Staates direkt finanziell unterstützt. Im vorliegenden Unterkapitel werden im Hinblick auf die Formulierung der Forschungsfragen die verschiedenen theoretischen Konzepte der Internationalen Politikwissenschaft zur Kooperation zwischen Staaten untersucht.

Aus Sicht des Realismus resultiert Zusammenarbeit zwischen Staaten aus der Angst vor der Übermacht einzelner Staaten. In diesem Zusammenhang ist Zwangsmacht das zentrale Mittel internationaler Kooperation. Dies ergibt sich aus der Überzeugung, dass Kooperation aus Angst vor Abhängigkeit und relativen Verlusten oft nicht zustande kommt. Bereits die Androhung des Einsatzes von Zwangsmitteln sorgt nicht nur dafür, dass Staaten kooperieren, sondern bestimmt gemäß Auslegungen des Realismus auch die Inhalte und Bestimmungen der Kooperation. Abkommen zwischen Staaten spiegeln somit das Interesse der mächtigsten Vertragspartner wider und dienen zur Erhaltung oder Verbesserung derer Machtposition.⁶¹ Die realpolitisch orientierte Spezifizierung des Konzeptes Macht erklärt zudem, dass ein Staat einerseits Fähigkeiten und Ressourcen besitzen muss, und andererseits auch bereit sein muss, diese gegen andere Staaten einzusetzen um seine gewünschte Position durchzusetzen.⁶²

Im Institutionalismus, welcher auf der prinzipiellen Idee der Interdependenz der Staaten basiert, sind viele verschiedene Ergebnisse der Kooperation möglich, wobei jeder staatliche Akteur das jeweils subjektiv beste Ergebnis und somit den größten Wohlfahrtsgewinn anstrebt. Das Instrument der Handlungskoordination ist im Institutionalismus die Verhandlungsmacht der einzelnen Staaten. Ein Staat gewinnt an

⁶¹ Schimmelfenning, op. cit., S. 83f.

⁶² Evans und Newnham, op. cit., S. 446ff.

Verhandlungsmacht, wenn er autonomer ist und daher die internationale Zusammenarbeit weniger benötigt als andere Staaten.⁶³

Der Transnationalismus, welcher sich auch mit Akteuren abseits der Nationalstaaten beschäftigt, basiert ebenfalls auf der Interdependenz einzelner Akteure. Kooperation entsteht durch dichte transnationale Netzwerke zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Diese Netzwerke fördern die Bildung „allgemeiner Reziprozität“ zwischen den Akteuren. Diese erfordert im Gegensatz zur „spezifischen Reziprozität“ keine sofortigen und gleichwertigen Gegenleistungen für die zur Verfügung Stellung von Ressourcen. Auch die Vertrauensbildung zwischen den Akteuren in den Netzwerken, und die somit reduzierte existenzielle Unsicherheit der internationalen Anarchie verstärkt die transnationale Kooperation. Wie im Institutionalismus wird der Einfluss eines Akteurs durch seine Verhandlungsmacht gestärkt. Sanktionen beschränken sich vorwiegend auf soziale Maßnahmen wie öffentliche Anprangerung, Legitimitätsentzug und Reputationsverlust.⁶⁴

Der Liberalismus (auch Idealismus genannt) erklärt internationale Kooperation durch die internen Strukturen von Staaten, wobei davon ausgegangen wird, dass bei liberaldemokratischen Staaten die höchste Wahrscheinlichkeit für das Erlangen von Frieden und internationaler Kooperation besteht. Somit wird internationale Kooperation erleichtert, wenn Staaten mit transparenten politischen Entscheidungsprozessen aufeinander treffen, da diese regelgeleitete kooperative Politikstile erzeugen. Innerhalb des Liberalismus ist Interdependenz nur eine von mehreren möglichen Ausgangssituationen im Staatensystem, wobei andere Situationen durch miteinander vereinbare Zielsetzungen oder Konflikte geprägt sein können. Das Ausmaß der internationalen Zusammenarbeit hängt somit vom Grad der Gemeinsamkeiten der außenpolitischen Präferenzen ab. Die Verhandlungsmacht eines Staates wird vorwiegend durch die Unterstützung durch innenpolitische Akteure beeinflusst.⁶⁵

Im Konstruktivismus wird die Zusammenarbeit zwischen internationalen Akteuren durch übereinstimmendes Wissen, gemeinsame Werte und Normen sowie kollektive Identitäten gefördert. Unter gleich gesinnten Akteuren ist keine Kontrolle und

⁶³ *ibid.*, S. 105ff.

⁶⁴ *ibid.*, S. 126ff.

⁶⁵ *ibid.*, 146ff.

Sanktionierung durch Dritte notwendig um stabile Kooperationen zu ermöglichen.⁶⁶ Die internationale Handlungskoordination findet im Konstruktivismus über Argumentationsmacht statt, welche durch den Appell an bereits bestehende Ideen und Überzeugungen des Opponenten sowie durch die Glaubwürdigkeit des Proponenten beeinflusst wird.⁶⁷

2.4.3 Einflussnahme und Budgethilfe

Im Gegensatz zu Projekthilfe, in deren Rahmen zumeist nicht-staatliche Akteure als ausführende Organe in die Projektimplementierung involviert sind, beruht die Budgethilfe in hohem Ausmaß auf einem Dialogmechanismus zwischen bilateralen und multilateralen Gebern sowie dem Partnerland. Dieser Dialogmechanismus ist in den zugrunde liegenden multilateralen Abkommen (*Memorandum of Understanding*) geregelt.⁶⁸ Trotz grundlegender Revidierung der realpolitischen Sichtweise der Entwicklungshilfe als Machtinstrument und der seit Mitte der 90er Jahre verwendeten partnerschaftlichen Definition der Entwicklungszusammenarbeit, werden auch innerhalb der Budgethilfe-Dialogmechanismen oftmals Konditionalitäten formuliert, welche das Partnerland erfüllen muss um Budgethilfe zu erhalten. Diese Konditionalitäten können politische und wirtschaftliche Kriterien umfassen.⁶⁹ Der Sanktionsmechanismus ist meist in den multilateralen Budgethilfe-Abkommen zwischen Gebern und Partnerländern verankert und kann die verzögerte Überweisung, den Entzug oder die Verringerung von Budgethilfe-Geldern sowie Rückforderungsmöglichkeiten von Budgethilfe involvieren.⁷⁰ Rechte und Pflichten zwischen Gebern und Partnerländern sind auch innerhalb der Budgethilfe-Abkommen asymmetrisch verteilt.⁷¹ Andererseits kann Budgethilfe durch eine verbesserte Kontrolle von Staatshaushalten auch die parlamentarische Kontrolle innerhalb der Partnerländer stärken. Da Projekthilfe oftmals nicht im Staatshaushalt

⁶⁶ *ibid.*, S. 168ff.

⁶⁷ *ibid.*, S. 174ff.

⁶⁸ IDD and Associates, *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, (Birmingham: University of Birmingham, 2006), S. 35.

⁶⁹ Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *DAC Guidelines and Reference Series, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, (Paris: OECD Publications Service, 2003), S. 21.

⁷⁰ IDD and Associates (2006b), *op. cit.*, S. 98f.

⁷¹ *ibid.*, S. 46.

aufscheint, fällt es Parlamenten bei Projekthilfe schwerer, den Staatshaushalt umfassend zu bewerten und zu überwachen.⁷²

Eine groß angelegte Studie der OECD zum Thema Budgethilfe bestätigt, dass im Gegensatz zu der harten Konditionalität der Strukturanpassungsprogramme sich die Beziehung der Geber zu den Partnerländern seit Mitte der 90er Jahre in Richtung einer partnerschaftlichen Beziehung verändert hat. Dennoch kann die Studie nicht bestätigen, dass die Konditionalitäten der Geber durch die Budgethilfe generell verringert wurden.⁷³ Auch die Möglichkeit der Einflussnahme der Geber mittels Budgethilfe wird angesprochen, wobei in Frage gestellt wird, ob eine Beeinflussung langfristig ohne Kooperation des Partnerlandes aufrechterhalten werden kann:

The limits of "old-style" conditionality are acknowledged: using aid to buy reforms from an unwilling government does not work. It is also now less easily assumed that external donors know precisely what governments should do to achieve growth, development and poverty reduction. The PRSP approach therefore embodies a doctrine of partnership, ownership and empowerment; and PGBS is essentially an instrument for applying the PRSP approach. This does not mean that donors no longer seek influence. They still have an agenda, which includes, but is not usually confined to, poverty reduction. Through the PRSP approach and through PGBS they seek to be wiser and more effective in influencing poverty reduction. For partnership to work there must be large areas of overlap between the objectives and policy preferences of both parties. However, the poverty concerns and the policy preferences of donors are not necessarily the same as the government's. There is tension between a philosophy of "partner government autonomy" and the reality in many cases that poverty reduction is a higher priority for donors than for partner governments. Donors have to defer to their domestic stakeholders, and have basic conditions (including political conditions) for doing business with governments. Donors also have all sorts of institutional objectives associated with institutional mandates, political relationships, etc. They are simultaneously rivals and collaborators with each other; competing but also susceptible to peer pressure. Their ability to pursue consistent long-term strategies is compromised by short-term management horizons, rapid turnover of personnel (especially in overseas postings) and other aspects of institutional incentive structures.⁷⁴

Die Richtlinien der OECD/DAC bezüglich der Harmonisierung von Gebern warnen jedenfalls vor hohen politischen Konditionalitäten an Partnerländer durch Budgethilfe und empfehlen klare Abkommen über die Mechanismen und Konditionalitäten abzuschließen. Die Konditionalitäten sollten vorwiegend an einen nationalen Entwicklungsplan oder eine Armutsreduktionsstrategie geknüpft werden.⁷⁵

⁷² Gemeinnützige Entwicklungszusammenarbeit GmbH, "Stellungnahmen der österreichischen Parlamentsparteien zur Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit" in *ParlamentarierInnen im Nord-Süd Dialog*, Nr. 11-12 (April 2009), S. 9.

⁷³ IDD and Associates (2006b), op. cit., S. 40f.

⁷⁴ ibid., S. 93f.

⁷⁵ Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC) (2003), op. cit., S. 21f.

Gewarnt wird zudem vor zusätzlichen Konditionalitäten im Moment der geplanten Auszahlung der jährlichen Tranche der Programmhilfe. Die Konditionalitäten sollten aus Gründen der besseren Planbarkeit der Entwicklungshilfe für das Partnerland bereits bei der Festsetzung der Höhe der jährlichen Entwicklungshilfe und nicht erst im Moment der geplanten Auszahlung schlagend werden. Als negatives Beispiel wird auch die Verzögerung der Zusage neuer Mittel oder deren Auszahlung aufgrund nahender Wahlen genannt, da dies ebenfalls den Staatshaushalt des betreffenden Partnerlandes empfindlich treffen und somit negative Auswirkungen auf die Effizienz der öffentlichen Administration haben kann.⁷⁶ Es wird zudem angemerkt, dass Konditionalitäten oftmals ein Grund sind, warum Partnerländer den Gebern nicht vertrauen, da diese die Planbarkeit der Entwicklungshilfegelder verringert. Geber hingegen fordern oftmals zusätzliche Konditionalitäten, da dem Partnerland nicht vertraut wird, die Entwicklungshilfegelder nicht adäquat einzusetzen und zu verwalten.⁷⁷ Die OECD empfiehlt aufgrund der Unmöglichkeit politische Konditionalitäten klar messbar zu definieren, diese nicht an die Budgethilfe zu knüpfen, sondern als übergeordnete Konditionalität an die gesamte Entwicklungshilfe, die ein Geber einem bestimmten Partnerland zur Verfügung stellt.⁷⁸

2.5 Forschungsfragen und Hypothesen

Trotz umfassender Forschungsarbeiten über die Einflussnahme der Geber auf Partnerländer gibt es nur wenige Studien, welche die Beeinflussung der Souveränität der Partnerländer durch verschiedene Finanzierungsinstrumente untersuchen. Es wird zumeist nicht zwischen Projekthilfe und Budgethilfe beziehungsweise zwischen genereller und sektorieller Budgethilfe unterschieden. Die vorliegende Dissertation soll einen Diskussionsbeitrag in diesem Forschungsbereich leisten. In diesem Zusammenhang wird überprüft, wie die Entwicklungshilfe im Sektor Landwirtschaft in Mosambik strukturiert ist, wobei insbesondere die Funktionsweise der sektoriellen Budgethilfe untersucht wird. Die Einflussmöglichkeiten der Geber im Rahmen der Budgethilfe werden jenen im Rahmen einzelner Projekte gegenübergestellt um die

⁷⁶ *ibid.*, S. 108f.

⁷⁷ *ibid.*, S. 114.

⁷⁸ Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *DAC Guidelines and Reference Series, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2 – Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, (Paris: OECD Publications Service, 2006), S. 32f.

Beeinflussung der Souveränität Mosambiks durch Budgethilfe-Dialogmechanismen bewerten zu können. Die Formulierung von Politiken und Strategien wird gemäß den Ergebnisse der Literaturanalyse als wichtiger Bestandteil der Souveränität eines Landes in den Mittelpunkt der Forschung gestellt.

Die Forschungsfrage ergibt sich aus dem auch in der Fachliteratur aufgezeigten generellen Zweifel über die Wirksamkeit von Konditionalitäten in Zusammenhang mit Entwicklungszusammenarbeit. Trotz einer reichhaltigen Literatur über Konditionalitäten und deren unklare Wirkungsweise sowie gegenteiligen Verpflichtungen im Rahmen der Pariser Erklärung, werden Konditionalitäten auch in Budgethilfe-Mechanismen eingesetzt. Es stellt sich somit die Frage, wie die Einflussnahme im Rahmen der Budgethilfe funktioniert.

Von der übergeordneten Forschungsfrage **"Welchen Einfluss haben Geber im Rahmen von Budgethilfe-Dialogmechanismen auf die Entwicklung von mosambikanischen Politiken und Strategien?"** leiten sich drei Unterfragen ab:

- i) Die Literaturanalyse bestätigt, dass der Versuch einer Einflussnahme der Geber auf Partnerländer vorwiegend auf Basis von formulierten Konditionalitäten erfolgt. Partnerländer müssen diese erfüllen, um Zugriff auf Entwicklungshilfegelder zu erhalten. Der erste Teil der Forschungsarbeit beschäftigt sich somit mit der Art und Weise der Formulierung von Konditionalitäten:
„Wie werden Konditionalitäten von Gebern im Sektor Landwirtschaft formuliert?“
- ii) Die asymmetrische Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Gebern und Empfangsländern ermöglicht auch die Formulierung von Sanktionsmechanismen, welche bei Nicht-Erfüllung von Konditionalitäten eingesetzt werden können. Die Literaturanalyse belegt, dass Sanktionen ein wichtiges Instrumentarium der Einflussnahme sind. Im Rahmen einer möglichen Einflussnahme durch Geber stellt sich somit die Frage
„Werden die den Budgethilfe-Geber zur Verfügung stehenden Sanktionsmechanismen genutzt?“
- iii) Um die Art der Einflussnahme messen zu können, beschäftigt sich die vorliegende Dissertation insbesondere auch mit der Frage, ob die Regierung Mosambiks die Forderungen der Geber umsetzt. Es ergibt sich somit die Fragestellung
„Wie setzt die Regierung Mosambiks die Forderungen der Budgethilfe-Geber auf Ebene der Formulierung von Politiken sowie Strategien um?“

Auf Basis der Literaturrecherche lassen sich zudem drei Arbeitshypothesen ableiten, die den Kernaussagen der Forschungsfragen zugeordnet werden können:

- i) Formulieren Geber innerhalb der Budgethilfe-Gebergruppe klare Konditionalitäten bezüglich der Formulierung von mosambikanischen Politiken und Strategien, werden die Geber-Forderungen von der Regierung Mosambiks in die betreffende Politik oder Strategie integriert. (1. Hypothese)
- ii) Nutzen Budgethilfe-Geber Sanktionsmechanismen in der Durchsetzung ihrer Position bezüglich der Formulierung von mosambikanischen Politiken und Strategien, werden die Geber-Forderungen von der Regierung Mosambiks umgesetzt. (2. Hypothese)
- iii) Wenn Budgethilfe-Geber sich koordinieren, klare Konditionen formulieren und zwecks Durchsetzung ihrer Forderungen Sanktionsmechanismen nutzen, steigt die Wahrscheinlichkeit der Integration der Geber-Forderung in die Formulierung der betreffenden mosambikanischen Politik oder Strategie. (3. Hypothese)

Die groß angelegte Budgethilfe-Studie der OECD aus dem Jahr 2006 bestätigt die ausgedehnte Nutzung von Konditionalitäten durch Budgethilfe-Geber, obwohl die Forschungsergebnisse von Dollar und Pritchett, die Wirksamkeit von Konditionalitäten generell bezweifeln. Die erste Hypothese zielt auf diesen Widerspruch ab und stützt sich auf die Empfehlungen der OECD, welche Kriterien für die Nutzung von Konditionalitäten durch Geber abgegeben hat: Klare Formulierung technischer Konditionalitäten in Form von Indikatorenmatrizen, Knüpfung der Geber-Konditionalitäten an die Umsetzung bereits bestehender nationalen Politiken und Vermeidung von politischen Konditionalitäten, wie Demokratie und die Einhaltung von Menschenrechten.⁷⁹ Im Konkreten bezieht sich die Hypothese auf die Effekte der Nutzung von Konditionalitäten durch Budgethilfe-Geber, in Abgrenzung zu anderen Gebergruppen und individuellen Gebern.

Trotz der Änderung des Konzeptes der Konditionalitäten nach Ende des Kalten Krieges sowie nach Verabschiedung der Pariser Erklärung im Jahr 2005 sind Beziehungen zwischen Gebern und Partnerländer weiterhin asymmetrisch ausgeprägt. Die realpolitische Auslegung der Beziehung zwischen Gebern und Partnerländern

⁷⁹ siehe Kapitel 2.4.

unterstützt die zweite Hypothese. Die große Bandbreite von möglichen Sanktionsmechanismen der Geber, von der Androhung von Sanktionen bis zur effektiven Aussetzung von Budgethilfe-Zahlungen, fließt zwar in die Analyse der Forschungsfrage ein, ist jedoch von geringer Relevanz auf die prinzipielle Feststellung, ob Geber gegenüber ihren Partnerländern auch heute noch Sanktionsmechanismen zur Durchsetzung ihrer Positionen nutzen.

Die Literaturrecherche bestätigt die Einflussnahme der Geber in den souveränen Wirkungsbereich ihrer Partnerländer im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Bigsten beschreibt, dass ein koordiniertes Vorgehen der Geber, die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung der Geber-Forderung erhöht. Die dritte Hypothese stellt somit die These auf, dass durch die Kombination mehrerer Faktoren (Koordination, Konditionalisierung und Nutzung von Sanktionsmechanismen) die Einflussnahme der Budgethilfe-Geber auf die Formulierung von mosambikanischen Politiken und Strategien verstärkt wird. Die Formulierung klarer Konditionen und die Nutzung von Sanktionsmechanismen zwecks Durchsetzung von Geber-Forderungen entsprechen jedoch nur bedingt dem Bild einer partnerschaftlichen Beziehung. Die Beziehung der Geber zu Mosambik wird somit insbesondere im Lichte der Verabschiedung der Pariser Erklärung im Jahr 2005 untersucht.

2.6 Forschungsansatz: Design und Methodologie

Mosambik ist eines der ärmsten Entwicklungsländer, welches zudem im höchsten Maße von externer Finanzierung der Staatsausgaben durch Geberländer abhängig ist. Im Jahr 2009 wurden 54 % des Staatshaushaltes durch Geber finanziert (Budgethilfe und Projekthilfe), im Sektor Landwirtschaft liegt die Geberfinanzierung ebenfalls bei 50 % der Staatsausgaben. Es stellt sich die Frage, wie sehr Mosambik von Budgethilfe-Gebern beeinflusst wird. Im folgenden Kapitel werden das Forschungsdesign und die Forschungsmethoden der Datenerhebung und -analyse zwecks Beantwortung der Forschungsfragen vorgestellt.

2.6.1 Forschungsdesign

Die Forschungsarbeit zielt auf eine Beschreibung des Verhältnisses zwischen Gebern und der mosambikanischen Administration mittels qualitativer Forschungsmethoden. Als Basisdesign der qualitativen Forschung wird eine ausführliche Fallstudie im Sektor Landwirtschaft mit mehreren eingebetteten

Studienfällen gewählt. Die Fallstudie ist in der qualitativen Forschung ein weit verbreitetes Design, wobei die genaue Beschreibung oder Rekonstruktion eines Falles im Mittelpunkt steht.⁸⁰ Robert Yin beschreibt die Fallstudie als eines der gängigsten Forschungsdesigns um komplexe Zusammenhänge in der Politik, Soziologie, Psychologie oder Wirtschaft zu erfassen:

In all of these situations, the distinctive need for case studies arises out of the desire to understand complex social phenomena. In brief, the case study method allows investigators to retain the holistic and meaningful characteristics of real-life events – such as individual life cycles, organizational and managerial processes, neighbourhood change, international relations, and the maturation of industries.⁸¹

Die von Uwe Flick aufgezählten anderen Basisdesigns der qualitativen Forschung, wie retrospektive Studien, Momentaufnahmen und Längsschnittstudien,⁸² würden die Analyse des Untersuchungsgegenstandes nicht adäquat ermöglichen: Eine retrospektive Analyse würde die Analyse laufender politischer Geschehen im Sektor ausschließen. Eine Momentaufnahme würde die Analyse historischer Ereignisse limitieren und eine Längsschnittstudie, mit ihrem Fokus auf wiederholte Erhebungen, würde den zeitlichen Rahmen der Forschungsarbeit sprengen.

Für das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit ist die Identifikation eines für die Fragestellung aussagekräftigen Falls ein wesentlicher Schritt um die Qualität des Forschungsdesigns zu sichern. Aufgrund der konkreten Abgrenzung der Forschungsfrage auf die Beziehungen zwischen Gebern und der Regierung Mosambiks sowie die Verknüpfung mit einem Dialogmechanismus im Rahmen einer Budgethilfe-Operation wird die Fallstudie auf den Sektor Landwirtschaft in Mosambik eingegrenzt. Dies ermöglicht eine tiefgehende Untersuchung der Beziehungen und Mechanismen zwischen der Regierung Mosambiks und der Gebergemeinschaft anhand einer bereits seit vielen Jahren bestehenden Dialogstruktur im Rahmen von ProAgri. Als Design wurde im Gegensatz zu einer multiplen Fallstudie das Design einer Einzelfallstudie gewählt, da ProAgri einen repräsentativen Studienfall darstellt, der über einen längeren Zeitraum beobachtet werden kann. Andere mögliche Kriterien für die Durchführung von Einzelfallstudien (Untersuchung eines kritischen Falles zwecks Testung einer bereits

⁸⁰ Uwe Flick, "Design und Prozess qualitativer Forschung", in Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), *Qualitative Forschung – Ein Handbuch*, (Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2008), S. 253.

⁸¹ Robert K. Yin, *Case Study Research – Design and Methods*, (Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 2002), S. 2.

⁸² Flick in Flick, von Kardorff und Steinke (Hg.), op. cit., S. 253.

ausformulierten Theorie, Untersuchung einer extremen oder einmaligen Situation, Zugang zu neuen Phänomenen)⁸³ sind für die Auswahl dieser Fallstudie nicht ausschlaggebend. Ein weiterer wichtiger Aspekt bei der Auswahl der Fallstudie, war der Informationszugang zu diesem Sektor, da die Dissertantin vier Jahre lang (2006-2010) Teil der Gebervertreter war und die österreichische Entwicklungszusammenarbeit in den Budgethilfe-Gremien Mosambiks vertreten hat. Zudem wurden auch die zur Verfügung stehenden Ressourcen bei der Auswahl der Fallstudie berücksichtigt: Eine Ausweitung des Untersuchungsgegenstandes auf multiple Fallstudien, wie beispielsweise die Untersuchung mehrerer Sektoren oder Länder, bei einer Beibehaltung der Tiefe der Analyse würde der Notwendigkeit, die Fallstudie in einem überschaubaren Rahmen zu halten und innerhalb eines angemessenen Rahmens zu finalisieren, widersprechen. Yin empfiehlt diesbezüglich, nicht „alles“ mit einer einzigen Fallstudie abdecken zu wollen, sondern sich auf konkrete Fragestellungen mit abgegrenztem Zeitfenster über den Untersuchungsgegenstand zu beschränken.⁸⁴

ProAgri ist aufgrund mehrerer Faktoren eine repräsentative Fallstudie für die Untersuchung der Forschungsgegenstandes: Die sektorielle Budgethilfe ProAgri gilt als Vorbild für eine frühe Geberabstimmung und einmalige Unterstützung der dezentralen landwirtschaftlichen Handlungsstrukturen. Viele Budgethilfe-Operationen in und außerhalb von Mosambik bauen auf den langjährigen Erfahrungen von ProAgri auf. Zudem ist die Analyse des Sektors Landwirtschaft im Hinblick auf die Abhängigkeit Mosambiks von Geberfinanzierung sowie die Einflussmöglichkeiten der Geber auf die Formulierung und Umsetzung von Politiken aufgrund der intensiven Dialogstrukturen innerhalb des Sektors interessant. Doch auch die Verknüpfung der sektoriellen Budgethilfe mit den Dialogmechanismen der generellen Budgethilfe in Mosambik durch die Delegation des übergeordneten politischen Dialoges kann in der Fallstudie ProAgri aufgezeigt werden. Da Geber keine homogene Gruppe sind, ist eine Analyse der Zusammenarbeit der Geber untereinander ein wichtiger Teil der Forschungsarbeit.

Die Wahl des Forschungsdesigns als Fallstudie mit eingebetteten Studienfällen wird gewählt, um trotz der Beschränkung auf einen Fall (ProAgri) in der Analyse der Forschungsfragen dennoch die Vergleichsmöglichkeit zwischen den Ergebnissen der eingebetteten Analyseeinheiten zu erlauben. Somit soll das Risiko eines zu abstrakten

⁸³ *ibid.*, S. 40ff.

⁸⁴ Yin, *op. cit.*, S. 23.

oder ziellosen Zuganges zu der Fallstudie vermieden werden. Das Design einer Fallstudie mit eingebetteten Untersuchungseinheiten fokussiert somit die Forschungsarbeit und ermöglicht die detaillierte Analyse einer ansonsten möglicherweise zu breit definierten Fallstudie.⁸⁵ Insgesamt werden sechs Untersuchungseinheiten präsentiert, die in die Fallstudie ProAgri eingebettet sind: Der erste Studienfall beschäftigt sich mit den Basiskriterien der Budgethilfe und dem diesbezüglichen politischen Dialog auf Ebene der generellen Budgethilfe. Der zweite Studienfall beschäftigt sich mit der Rolle der Geber in der Erstellung der Strategie zur Grünen Revolution und des Nahrungsmittelaktionsplans in den Jahren 2007 und 2008. Der dritte Studienfall analysiert die Geber-finanzierten Projekte im Sektor Landwirtschaft und deren Auswirkungen auf das Landwirtschaftsministerium. Die Beschreibung der Rolle der Geber in der Landreform in Mosambik stellt den vierten Studienfall dar. Die in der Literatur ausführlich diskutierte Intervention der Weltbank in die Cashew-Industrie Mosambiks wird im fünften Studienfall analysiert. Der sechste Fall beschäftigt sich mit der Reform des öffentlichen Finanzmanagements im Sektor Landwirtschaft.

Die sechs Studienfälle werden so gewählt, dass alle Aspekte der Beziehung des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums mit der Gebergruppe in Mosambik abgedeckt werden: Drei Studienfälle analysieren konkrete Aspekte der Beziehung der ProAgri Geber mit dem mosambikanischen Landwirtschaftsministerium (öffentliches Finanzmanagement, Landvergabe und Entwicklung der Strategie der Grünen Revolution). Ein weiterer Untersuchungsfall (mosambikanische Cashew-Industrie) beschreibt die Beziehung der Geber mit der mosambikanischen Regierung vor Verabschiedung der Pariser Erklärung im Jahr 2005. Der Studienfall über den politischen Dialog erklärt die Auswirkungen der Mechanismen der generellen Budgethilfe auf die gesamte Entwicklungshilfe Mosambiks. Abschließend ermöglicht der Studienfall über die Projekthilfe einen Einblick in die Beziehung der mosambikanischen Regierung mit Geberfinanzierung außerhalb der Mechanismen der Budgethilfe.

Als theoretischer Hintergrund wird aufgrund der Ergebnisse der Literaturrecherche eine realpolitische Auslegung von Einflussnahme dienen. Dies wird durch die asymmetrische Verteilung von Rechten und Pflichten sowie die Verfügbarkeit verschiedener Sanktionsmechanismen der Geber (Reduktion von Budgethilfe, Rückforderung von Budgethilfe, Verzögerung der Zusage von Budgethilfe) erklärt.

⁸⁵ *ibid.*, S. 45f.

Zudem basieren Budgethilfe-Dialogmechanismen zumeist auf Abkommen zwischen staatlichen Akteuren, wobei nicht-staatliche Akteure von den Verhandlungen ausgeschlossen werden.

2.6.2 Methoden der Datenerhebung

Als Forschungsmethode der Datenerhebung wird die Triangulation gewählt, welches Flick als „die Betrachtung eines Forschungsgegenstandes von (mindestens) zwei Punkten aus“ bezeichnet.⁸⁶ Die Triangulation kann der Validierung der Ergebnisse dienen, als Ansatz der Generalisierung der gefundenen Erkenntnisse oder als Weg zusätzlicher Erkenntnisse dienen.⁸⁷ Im Rahmen dieser Fallstudie wird im Konkreten eine Methoden-Triangulation vorgenommen, welche mittels der Verwendung verschiedener Datenerhebungsmethoden die Grenzen des jeweiligen methodischen Zugangs überwinden soll. Des Weiteren lassen sich mittels der Methoden-Triangulation unterschiedliche Bereiche des untersuchten Gegenstandes erfassen.⁸⁸

Die gewählten Erhebungsmethoden inkludieren eine längere teilnehmende Beobachtung des Feldes sowie die Analyse von Dokumenten. Die teilnehmende Beobachtung, teilweise auch Ethnographie genannt, sucht nach Wegen und Strategien um an der Alltagspraxis der zu beobachtenden Gegenstände möglichst längerfristig teilzunehmen und mit ihr vertraut zu werden, um sie in ihren alltäglichen Vollzügen beobachten zu können⁸⁹:

Im Zentrum der ethnographischen Neugierde steht – theoretischer formuliert – die Frage, wie die jeweilige Wirklichkeiten praktisch ‚erzeugt‘ werden; es geht ihr also um die situativ eingesetzten Mittel zur Konstitution sozialer Phänomene aus der teilnehmenden Perspektive. Ein derartiges Erkenntnisinteresse ist nicht identisch mit dem alltäglichen Blick der Teilnehmer. Während diese üblicherweise daran interessiert sind, ihre handlungspraktischen Probleme zu lösen, konzentrierte sich der ethnographische Blick auf jene Aspekte der Wirklichkeit, die diese gleichsam als selbstverständlich voraussetzen, nämlich die Praktiken zu ihrer ‚Erzeugung‘, und fragt, wie es die Teilnehmer schaffen, sich selbst und anderen gegenüber soziale Fakten zu schaffen. Es ist deshalb ganz unvermeidlich, dass ethnographische Forschung das weitgehend Vertraute betrachten, als sei es fremd, es wird nicht nachvollziehend verstanden, sondern als sei es

⁸⁶ Uwe Flick, „Triangulation in der qualitativen Forschung“, in Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), *Qualitative Forschung – Ein Handbuch*, (Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2008), S. 309.

⁸⁷ *ibid.* S. 318.

⁸⁸ *ibid.*, S. 313.

⁸⁹ Christian Lüders, „Beobachten im Feld und Ethnographie“, in Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), *Qualitative Forschung – Ein Handbuch*, (Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2008), S. 384f.

fremd, es wird nicht nachvollziehend verstanden, sondern methodisch ‚befremdet‘: es wird auf Distanz zum Beobachter gebracht.⁹⁰

Um eine Analyse der gelebten Alltagspraxis zu ermöglichen, müssen die Beobachter am Geschehen jedenfalls über einen längeren Zeitraum teilnehmen. Ethnographisches Vorgehen ist für alle Forschungsmethoden offen und kann eine Vielzahl von Methoden nebeneinander beinhalten.⁹¹ Ein wichtiger zu klärender Punkt ist die Bewältigung des Zugangs zum Forschungsfeld.⁹² Im vorliegenden Fall wurde wie bereits erwähnt der Zugang zum Forschungsfeld über die berufliche Tätigkeit in Mosambik gefunden, der über einen Zeitraum von vier Jahren eine unmittelbare Beobachtung der Prozesse im Rahmen der Budgethilfe-Mechanismen ermöglichte.

Die Datenanalyse und Auswertung der gewonnenen Ergebnisse von längerfristigen teilnehmenden Beobachtungen gilt als Herausforderung, da die Methoden der Datenerhebung und der Niederschreibung der Beobachtungen flexibel gestaltet werden können, womit gleichzeitig die Analyse der gesammelten Daten komplexer wird.⁹³ Auf die verwendeten Analyseschritte innerhalb dieser Forschungsarbeit wird im Kapitel zur Datenauswertung detailliert eingegangen.

Die im Vordergrund stehende Erhebungsmethode ist jedenfalls die Analyse von Dokumenten. In der qualitativen Forschung sind Dokumente standardisierte Artefakte, in bestimmten Formaten, wie beispielsweise Aktennotizen, Fallberichte, Verträge und Entwürfe.⁹⁴ Stephan Wolff beschreibt amtliche Dokumente als institutionalisierte Spuren, aus denen „legitimerweise Schlussfolgerungen über Aktivitäten, Absichten und Erwägungen ihrer Verfasser bzw. der von ihnen repräsentierten Organisation gezogen werden können.“⁹⁵

Im Rahmen der vorliegenden Fallstudie wird sowohl Primärliteratur als auch Sekundärliteratur analysiert, wobei die Datenerhebung auf öffentlich verfügbares Material begrenzt ist. Ausführlich wird insbesondere die vorliegende Primärliteratur analysiert: Die verschiedenen offiziellen Politiken und Strategien der verschiedenen

⁹⁰ ibid., S. 390.

⁹¹ ibid., S. 394.

⁹² ibid., S. 391.

⁹³ ibid., S. 398f.

⁹⁴ Stephan Wolff, „Dokumenten- und Aktenanalyse“, in Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), *Qualitative Forschung – Ein Handbuch*, (Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2008), S. 503.

⁹⁵ ibid., S. 503.

Geber, aber auch der Regierung Mosambiks bilden die Grundlage für die Fallstudie. Des Weiteren werden auch die unterzeichneten Abkommen zwischen den Vertretern von Gebern und Mosambik, die gemeinsam durchgeführten Bewertungen des vorangegangenen Jahres (*Annual Reviews*) und, soweit verfügbar, die formulierten Positionen von Gebern und der Regierung Mosambiks in die Literaturrecherche einbezogen. Die Geberdatenbanken ODAMOZ und die CRS Datenbank der OECD liefen zusätzlich quantitative Daten über die Höhe der Geberfinanzierung in Mosambik.

Die Analyse der Sekundärliteratur umfasst insbesondere die zahlreichen Studien und Evaluierungen, die über die Geberaktivitäten in Mosambik verfügbar sind. Des Weiteren wird die Berichterstattung der mosambikanischen Zeitungen, wie Savanna und AIM, analysiert. Einen wichtigen Teil der Sekundärliteratur über die Fallstudie liefern Publikationen von Wissenschaftlern mit einem Forschungsschwerpunkt auf Mosambik. Hierbei sind insbesondere der mosambikanische Ökonomie Carlos Castel-Branco und der britische Sozialwissenschaftler Joseph Hanlon hervorzuheben.

Die Risiken des Forschungsdesigns liegen vorwiegend in der Rolle der Autorin selbst, da diese von 2006 bis 2010 Teil der Gebervertreter in Mosambik ist und somit keine neutrale Rolle im Forschungsfeld einnimmt. Diesem Risiko wird durch die Methoden-Triangulation und einer ausgewogenen Balance zwischen Primärforschung und Sekundärforschung gegengesteuert. Durch die mehr als zweijährige Präsenz im Feld vor Beginn der Forschungsarbeit ist insbesondere das Risiko der subjektiven Bewertung der Ergebnisse gegeben, wobei ein wesentliches Element der Datenerhebung als auch der -auswertung, die Reflexivität über die Wahrnehmungen und Schlussfolgerungen darstellt. Dies ist auch eines der wesentlichen Kennzeichen qualitativer Forschungspraxis.⁹⁶ Die genaue Kenntnis des Forschungsfeldes ist andererseits ein Vorteil für die Forschungsarbeit, da der Zugang zum Forschungsfeld und seinen Akteuren nicht erst gesucht werden muss und die Forschungsfrage aus der Perspektive einer Spezialistin untersucht werden kann.

⁹⁶ Stephan Wolff, Ernst von Kardorff und Ines Steinke, "Was ist qualitative Forschung? – Einleitung und Überblick", in Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.), *Qualitative Forschung – Ein Handbuch*, (Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2008), S. 23.

2.6.3 Datenauswertung

Die Analyse von Datenmaterial aus Fallstudien ist ein wesentliches, aber gleichzeitig eines der schwierigsten Elemente einer Fallstudie. Gemäß der Einteilung von Yin wird als generelle Analysemethode der vorliegenden Fallstudie die Verfolgung der formulierten theoretischen Annahmen im Rahmen der formulierten Forschungsfragen und Hypothesen gewählt. Im Rahmen dieser Analysemethoden beeinflussen die Forschungsfragen und Hypothesen die Fokussierung der Datenerhebung und Auswahl der eingebetteten Studienfälle.⁹⁷

Als spezifische Analysemethode der Fallstudie wird die *Cross-Case-Synthesis* nach Yin gewählt. Die sechs Studienfälle werden somit als eigenständige Einheiten behandelt und erst im Schlusskapitel mit den anderen Fällen verglichen um Gleichheiten und Ungleichheiten zu erkennen. Der Vorteil dieser Analysemethode besteht im Erreichen robusterer Ergebnisse aus dem Vergleich mehrerer Studienfälle als die Analyse holistischer Fallstudien im Normfall erlaubt.⁹⁸

Als mögliche analytische Manipulationstechniken von Fallstudien nennt Yin die geordnete Darstellung der Daten, die Erstellung von Matrizen und die Eingliederung des gesammelten Datenmaterials in die einzelnen Kategorien, die Untersuchung des Zeitfaktors, die graphische Darstellung der Studienfälle in Flussdiagrammen und die Berechnung statistischer Grundzahlen (Varianz und Standardabweichung).⁹⁹ Die vorliegende Fallstudie verknüpft die Ergebnisse der drei Unterfragen der Forschungsfrage im Schlusskapitel, wobei eine Visualisierung durch Matrizen erfolgt und der Faktor Zeit und die Häufigkeit von Ereignissen analysiert wird. Aus dieser Verknüpfung ergibt sich die Beantwortung der übergeordneten Forschungsfrage, da das Zusammenspiel von Konditionalitäten, Sanktionsmechanismen sowie der Umsetzung der Forderungen durch die Regierung Mosambiks wichtige Indikatoren für die Einflussnahme der Geber auf Mosambik darstellen.

⁹⁷ Yin, op. cit., S. 111f.

⁹⁸ ibid, S. 133ff.

⁹⁹ ibid., S. 111.

3. Kontext der Forschungsarbeit: Allgemeiner Hintergrund zur Dialogstruktur in Mosambik

Dieses Kapitel beschreibt zunächst den geschichtlichen Hintergrund Mosambiks und die Veränderungen, welche die Unterzeichnung der Pariser Erklärung im Jahr 2005 international und in Mosambik durch die Einführung der Budgethilfe mit sich brachte. Im Anschluss wird auf die Charakteristika der Dialogmechanismen in Mosambik in der Budgethilfe-Gebergruppe und anderer Gebergruppierungen eingegangen.

3.1 Die Verpflichtung der Geber durch die Pariser Erklärung

Erfahrungen aus einer 30jährigen Geschichte der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) mit Projekthilfe führte in den späten 90er Jahren zu einem internationalen Konsensus über die Notwendigkeit der Verbesserung der Nachhaltigkeit und Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit. Eine der wichtigsten Studien in diesem Zusammenhang war der umfassende Bericht zur Effizienz der EZA von David Dollar und Lant Pritchett, welcher von der Weltbank in Auftrag gegeben wurde. Die Studie besagte, dass EZA-Mittel in Ländern mit stabilen politischen und wirtschaftlichen Konditionen wesentlich effizienter eingesetzt werden können und in diesen Ländern aber jedenfalls direkt die Kapazitäten der lokalen Institutionen gestärkt werden sollten. Als wichtiger Faktor wurde zudem definiert, dass EZA komplementär zu privaten Investitionen erfolgen und die lokale Zivilgesellschaft gestärkt werden sollte.¹⁰⁰ Etwa zur gleichen Zeit wurde die Kritik an den Strukturanpassungsprogrammen der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) stärker und die HIPC-Initiative des Schuldenerlasses an hoch verschuldete Entwicklungsländer wurde eingeleitet¹⁰¹.

Zahlreiche Evaluierungen zeigten die Schwächen der bis Mitte der 90er praktizierten EZA-Struktur auf: Als stärkstes Argument gegen traditionelle Projekthilfe sprach der Aufbau unzähliger paralleler Systeme durch Projekte von verschiedenen Gebern außerhalb der staatlichen Kontrolle des Partnerlandes. Zudem wiesen viele dieser Projekte nur schleppende und verzögerte Hilfsmittelauszahlungen auf und die gewünschten Zielsetzungen konnten oftmals nicht erreicht werden. Auch die einseitigen

¹⁰⁰ Dollar und Pritchett, op. cit., S. 2ff.

¹⁰¹ Filzmaier, Gewessler, Höll und Mangott, op. cit., S. 142f.

Konditionalitäten der Projekthilfe zulasten der Partnerländer führte zu hohen Transaktionskosten auf Seiten der Partnerländer. Der Projektansatz konzentrierte sich zudem meist auf die Schaffung von unmittelbar physisch sichtbaren Ergebnissen in einer geographisch begrenzten Region, oftmals ohne Rücksichtnahme auf nationale Strategien und Prioritäten oder eine Garantie nachhaltiger Resultate. Immer klarer wurden auch die desaströsen Effekte von nicht vorhersagbaren EZA-Geldern sowie deren verzögerte Auszahlung auf die Planung des Partnerlandes. Zudem wurde rasch klar, dass die bereits international vereinbarte Erhöhung von EZA-Geldern durch Projekthilfe rein numerisch nicht umgesetzt werden kann. Auch seitens der Geber fand ein ideologischer Wechsel statt, wobei anstelle des Fokus der Programmhilfe-Dialogmechanismen auf die Verabschiedung und Implementierung von Politiken und Strategien in Partnerländern nunmehr ein Fokus auf die generelle Verbesserung der Lebensumstände gelegt wurde (etwa mittels Verfolgung der Erreichung der Millenniumsziele oder nationaler Strategien zur Armutsreduktion).¹⁰²

Durch die Formulierung von internationalen Vereinbarungen zur Erhöhung der EZA-Gelder in Monterrey (2001) und zur verbesserten Harmonisierung und Anpassung in Rom (2003), wurden die diesbezüglichen Verpflichtungen von Gebern erstmals festgeschrieben. Am 2. März 2005 legten 90 Staaten, 27 staatlichen und multilaterale Organisationen sowie 14 zivilgesellschaftliche Organisationen durch die Unterzeichnung der Pariser Erklärung weitere konkrete Maßnahmen fest:¹⁰³

- Entwicklung von nationalen Entwicklungsstrategien zur Stärkung der Eigenverantwortung und der demokratischen Rechenschaftspflicht der Regierungen der Partnerländer gegenüber der eigenen Bevölkerung,
- Verbesserung der Harmonisierung der Geber untereinander sowie deren Anpassung an die nationalen Strukturen des Partnerlandes zur Verringerung der Transaktionskosten auf Empfängerseite,
- Entwicklung von klaren Zielsetzungen und Indikatoren in den Partnerländern zur verbesserten Sichtbarkeit von erzielten Fortschritten,
- Entwicklung gemeinsamer Mechanismen zur Evaluierung dieser Fortschritte unter Einbeziehung der Parlamente und der Zivilgesellschaft in den Partnerländern.

¹⁰² Stefan Koeberle und Zoran Stavreski, "Budget Support: Concept and Issues" in Stefan Koeberle, Zoran Stavreski, Jan Walliser, ed., *Budget Support As More Effective Aid*, (Washington: Weltbank, 2006), S. 3ff.

¹⁰³ Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>, (besucht im März 2009).

Durch die Definition von konkreten Indikatoren und Zielsetzungen bis 2010 wurde zudem Programmhilfe und implizit die Budgethilfe als bevorzugte Finanzierungsmodalität der EZA definiert. Durch Programmhilfe sollten die Schwächen der Projekthilfe überwunden und somit mittel- und langfristig die Kapazitäten des Partnerlandes gestärkt werden. Zudem sollte der Fokus auf die Unterstützung der nationalen Prioritäten des Partnerlandes gerichtet und gleichzeitig die Sicherstellung nachhaltiger Ergebnisse garantiert werden.¹⁰⁴ Zunächst wurden insbesondere in jenen Partnerländern Budgethilfe-Mechanismen eingerichtet, welche ein stabiles politisches und makroökonomisches Umfeld sowie eine erfolgreiche Umsetzung von EZA-Projekten aufweisen konnten.¹⁰⁵ Später wurde das Konzept der Budgethilfe insofern erweitert, als auch Länder mit weniger erfolgsversprechenden Voraussetzungen als potentielle Empfänger von abgegrenzter Budgethilfe in Frage kamen, wobei dieser Ansatz vorwiegend von risikofreudigen und kapitalstarken Gebern, wie beispielsweise der Europäischen Kommission, verfolgt wurde.¹⁰⁶

3.2 Geschichtlicher Hintergrund der Budgethilfe in Mosambik

Mosambik wurde bereits im 15. Jahrhundert von den Portugiesen kolonialisiert. Nach fünf Jahrhunderten portugiesischer Kolonialisierung wurde im Jahr 1962 die Freiheitsbewegung FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*) gegründet, die bereits 1964 in den bewaffneten Widerstand überging. Nach dem Sturz des Salazar-Regimes in Portugal konnte Mosambik am 25. Juni 1975 die Unabhängigkeit erlangen.¹⁰⁷ In der Regierungspartei FRELIMO setzten sich mit der Unterstützung der kommunistischen Sowjetunion rasch die marxistischen Kräfte durch. Bereits ein Jahr nach der Unabhängigkeit schlitterte Mosambik 1976 in einen 16-jährigen Bürgerkrieg zwischen FRELIMO und der Gegenbewegung RENAMO (*Resistência Nacional Moçambicana*), der zu einem völligen Zusammenbruch des Landes führte. Während die FRELIMO durch die Sowjetunion unterstützt wurde, wurde die RENAMO während der Dauer des Kalten Krieges durch westliche Staaten und Südafrika finanziert. Der

¹⁰⁴ Koeberle und Stavreski in Koeberle, Stavreski und Walliser, ed., op. cit., S. 9.

¹⁰⁵ Dollar und Pritchett, op. cit., S. 61.

¹⁰⁶ European Commission, COM(2007) 643 final, *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards an EU response to situations of fragility - engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace*, (Brüssel: European Commission, 2007), S. 11.

¹⁰⁷ Carlo Lauer und Partner (Hg.), *Geographie der Erde : Neue Enzyklopädie*, (Köln: Serges Medien GmbH, 2000), S. 217.

mosambikanische Bürgerkrieg zählt zu den blutigsten Konflikten in der Geschichte Afrikas und kostete einer Million Menschen das Leben. Mehrere Millionen wurden zu Flüchtlingen. Erst nach Ende des Kalten Krieges wurde am 4. Oktober 1992 der mosambikanische Bürgerkrieg durch die Unterzeichnung des Abkommens von Rom beendet.¹⁰⁸

Die Geber unterstützten Mosambik bereits nach der Unabhängigkeit im Jahr 1975, wobei die Mehrheit der Geber sich in den zwei Jahrzehnten des unmittelbar darauf folgenden Bürgerkrieges auf Projekthilfe und Personalentsendungsprogramme konzentrierte. Dennoch bildete sich rasch eine kleine koordinierte Gebergruppe (nordische Länder, Kanada, Niederlande, Schweiz), welche sich auf koordinierte Nahrungsmittelhilfe und Unterstützung von Importen fokussierte.¹⁰⁹ Während erste Geber, wie die Schweiz bereits seit Mitte der 80er sektorielle Budgethilfe an Mosambik leisteten, wurde es nach Unterzeichnung des Friedensabkommens im Jahr 1992 und der darauf folgenden Verabschiedung eines Strukturprogramms des Internationalen Währungsfonds ab 1992 bereits einer größeren Gebergruppe möglich, Mosambik ab 1992 mittels koordinierter Zahlungsbilanzhilfe zu unterstützen.¹¹⁰ Ende der 90er entstanden zudem sektorielle Budgethilfen in den Bereichen Gesundheit und Landwirtschaft. Doch erst der positive Abschluss der Schuldenreduktion Mosambiks im Rahmen der HIPC Initiative (1998) schuf die notwendigen Bedingungen für eine Unterstützung Mosambiks durch generelle Budgethilfe, da der Schuldendienst nur mehr einen kleinen Teil des Staatshaushaltes ausmachte. Weitere positive Entwicklungen, welche den Schritt in Richtung genereller Budgethilfe in Mosambik begünstigten, waren die Liberalisierung der Wirtschaft, die Finalisierung einer Armutsreduktionsstrategie im Jahr 2001 (*Plano de acção para a redução da pobreza absoluta/PARPA*) sowie die Entscheidung des IWF im Jahr 1999 Mosambik nicht mehr im Rahmen des Strukturanpassungsprogramms sondern durch die Armutsreduktionsfazilität zu unterstützen.¹¹¹ Fünf Geber (Dänemark, Norwegen, Großbritannien, Schweden und die Schweiz) unterzeichneten bereits im Jahr 2000 die erste Absichtserklärung (*Memorandum of Understanding/MoU*) mit der mosambikanischen Regierung zur

¹⁰⁸ Chris Alden, "Making Old Soldiers Fade Away: Lessons from the Reintegration of Demobilized Soldiers in Mozambique", in *Security Dialogue*, Vol. 33, Nr. 3, 2002, S. 343f.

¹⁰⁹ IDD and Associates, *Evaluation of General Budget Support, Mozambique Country Report*, (Birmingham: University of Birmingham, 2006), S. 14.

¹¹⁰ *ibid.*, S. 13f.

¹¹¹ *ibid.*, S. 14.

Vergabe von genereller Budgethilfe, wobei bis 2002 bereits fünf weitere Geber dem neuen Finanzierungsinstrument beitraten (Belgien, Europäische Kommission, Frankreich, Irland, Niederlande). Nach einer durch die unregelmäßigen Zahlungen der zehn Geber hervorgerufenen Krise, wurde im Jahr 2004 das Nachfolgeabkommen mit strikteren Regelungen für den gemeinsamen Dialog und den Finanzfluss unterzeichnet.¹¹²

Im Jahr 2006 wurde nach einem umfassenden Konsultationsprozess unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Geber die zweite Armutsreduktionsstrategie PARPA II verabschiedet, wobei deren sukzessive Implementierung eine der wesentlichen Konditionalitäten der generellen Budgethilfe ist. Das Hauptziel des PARPA II war, in der Periode von 2006-2009 den Anteil der Bevölkerung, welche in absoluter Armut lebt, von 54 % der Bevölkerung auf 45 % in 2009 zu senken. Die Armutsreduktion sollte gemäß PARPA II insbesondere durch konkrete Aktionen in fünf Aktionsfeldern erreicht werden: Sicherung der makroökonomischen Stabilität, Verbesserung der Regierungsführung, Investitionen in Humanressourcen, Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Förderung des Privatsektors sowie die Berücksichtigung der Querschnittsthemen wie Umwelt, HIV und Gleichstellung der Frauen.¹¹³ Eine nationale Studie zur Erhebung der Armut konnte jedoch Ende 2010 die Erreichung der Zielsetzungen des PARPA II nicht bestätigen.¹¹⁴

Nach Ablauf der Laufzeit des zweiten GBS Abkommens wurde im März 2009 ein bis 2014 gültiges *Memorandum of Understanding* zwischen den nunmehr 19 GBS Gebern (auch *Programme Aid Partners/PAP*) und der mosambikanischen Regierung unterzeichnet. Die wesentlichen Änderungen waren eine Verschärfung der Konditionalität bezüglich der Bestätigung und Auszahlung der Budgethilfemittel, größere Verpflichtungen für Geber mit Beobachterstatus und die Einführung einer getrennten Bewertungsmöglichkeit der Aktivitäten der mosambikanischen Regierung durch die Geber sowie Mosambik selbst. Zudem legt das neue MoU fest, dass nach Auslaufen des PARPA II von der mosambikanischen Regierung ein nachfolgender nationaler

¹¹² *ibid.*, S. 18.

¹¹³ República de Moçambique, *Plano de Acção para a Redução da Pobreza absoluta 2006-2009 (PARPA II)*, (Maputo: República de Moçambique, 2006), S. 1ff.

¹¹⁴ siehe Kapitel 5.2.

Armutsreduktionsplan (*Government Operational Plan/GOP*) mittels eines partizipativen Konsultationsprozesses erstellt wird.¹¹⁵ Dieser neue Plan wird derzeit erarbeitet.

Mosambik gilt heute als ein positives Beispiel für die nachhaltige Wirksamkeit der generellen Budgethilfe: Durch Evaluierungen wurde bestätigt, dass die generelle Budgethilfe einen positiven Einfluss auf das makroökonomische Umfeld hat (inklusive Finanzmanagement des Staatshaushaltes), zur Armutsreduktion beiträgt und die verpflichtende Harmonisierung und Anpassung verbessert:

However, we concluded that there were broadly positive effects on macroeconomic performance (B6). Sector support and project aid have been the main external supports to improved service delivery, but PGBS has helped by adding collective donor support for service targets as well as funding and is helping to build the systems that should improve the reliability and quality of service funding in the future (Chapter B7). PGBS may have had a small positive effect on service use, income-poverty reduction and the empowerment of poor people. However, its medium-term effects can be expected to be greater, given that it supports underlying positive processes (service prioritisation and targeting, sustained government financing, strengthened PFM systems, and support for accountability and judicial reform) (Chapter B8). Lastly, PGBS in Mozambique has created very strong mechanisms for feedback and shared learning, particularly in relations between the government and international partners through the Joint Review.¹¹⁶

Zudem wurde in den IWF Berichten Mosambik weiterhin eine makroökonomische Stabilität bestätigt.¹¹⁷ Auch die Möglichkeit der Einflussnahme in die Budgethilfe-Dialogmechanismen für alle beteiligten Geber – auch kleine Geber – wurde durch Studien bestätigt.¹¹⁸ Die Gesamtheit dieser Einflussfaktoren schlug sich in einem starken Wachstum der generellen Budgethilfe nieder (2000: 29,5 Mio. US-\$, 2006: 298 Mio. US-\$, 2007: 369 Mio. US-\$, 2008: 435 Mio. US-\$, 2009: 490 Mio. US-\$)¹¹⁹. Nach der Krise Ende 2010¹²⁰ hatten sich die GBS Geber für 2011 verpflichtet 412 Mio. US-\$ an GBS zu leisten, wobei einige Geber zunächst keine Zusagen machten.¹²¹

¹¹⁵ Programme Aid Partners, *New Memorandum of Understanding (MoU) 2009*, <http://www.pap.org.mz/>, (besucht im März 2009).

¹¹⁶ IDD and Associates (2006a), op. cit., S. 127.

¹¹⁷ International Monetary Fund, *IMF Country Report No. 09/49, Republic of Mozambique: Third Review Under the Policy Support Instrument—Staff Report; Staff Supplement; and Press Release*, (Washington D. C.: International Monetary Fund, 2009), S. 4.

¹¹⁸ IDD and Associates (2006a), op. cit., S. 29f.

¹¹⁹ Programme Aid Partners, *Financial Contributions*, http://www.pap.org.mz/financial_contributions.htm, (besucht im März 2009).

¹²⁰ siehe Kapitel 5.1.

¹²¹ Programme Aid Partners, *Compromissos financeiros para o ano 2011*, http://www.pap.org.mz/downloads/annual_review_2010/presentation_compromissos_June2010.pdf, (besucht im Juni 2010).

País/Agência	Moeda	AGO 2010	AGO 2011	Comparação	AGO 2011 USD	AGO 2011 MZN
Banco Africano	BUA	20 000 000	20 000 000	→	26 679 997	786 953 200
Austria	EUR	3 200 000	3 200 000	→	4 571 428	134 838 848
Bélgica	EUR	3 000 000	(3000000)	→	-	
Canada	CAD	15 000 000	15 000 000	→	13 252 227	390 887 700
Dinamarca	DKK	50 000 000			-	-
União Europeia	EUR	47 000 000	50 000 000	→	71 428 567	2 106 857 000
Finlândia	EUR	7 000 000	7 000 000	→	9 999 999	294 959 980
França	EUR	2 000 000	2 000 000	→	2 857 143	84 274 280
Alemanha	EUR	15 000 000			-	-
Holanda	EUR	18 000 000	18 000 000	→	25 714 284	758 468 520
Irlanda	EUR	11 000 000	11 000 000	→	15 714 285	463 508 540
Itália	EUR	3 800 000	4 000 000	↗	5 714 285	168 548 560
Noruega	NOK	160 000 000	160 000 000	→	24 782 262	730 977 600
Portugal	EUR	1 500 000			-	-
Espanha	EUR	7 000 000	7 000 000	→	9 999 999	294 959 980
Suiça	CHF	7 500 000	4 500 000	↘	4 121 244	121 560 210
Suécia	SEK	320 000 000	315 000 000	↘	41 486 107	1 223 674 200
Reino Unido	GBP	44 000 000	45 000 000	↗	71 064 453	2 096 117 100
Banco Mundial	USD	110 000 000	85 000 000	↘	85 000 000	2 507 160 000
Total USD		471 790 985			412 386 280	

Abbildung 2: GBS Verpflichtungen 2011

Anzumerken ist jedoch, dass ein großer Anteil der EZA Mittel (*Official Development Aid/ODA*) an Mosambik noch immer als Projekthilfe geleistet wird: 2009 leisteten die PAP 1.376 Mio. US-\$¹²² (2007: 1.120 Mio. US-\$¹²³) an Entwicklungsgeldern an die mosambikanische Regierung, wobei nur 61 % als Programmhilfe (GBS oder sektorielle Programmhilfe) geleistet wurde und der verbleibende Betrag als Projekthilfe (39 %) geleistet wurde. An Nicht-Regierungsorganisationen wurden 104 Mio. US-\$ als Projekthilfe gezahlt.¹²⁴ Die gesamte ODA aller Geber an Mosambik im Jahr 2009 betrug 2,0 Mrd. US-\$¹²⁵, was erkennen lässt, dass die PAP einen Großteil der ODA an Mosambik koordinieren. Eine interessante Entwicklung bezüglich der Verbesserung der Vorhersagbarkeit von Gebermitteln war jedenfalls die Einrichtung der Datenbank ODAMOZ im Jahr 2005, welche Informationen zu laufenden und künftigen

¹²² Carlos Castel-Branco, Rogério Ossemame und Sofia Amarcy, *Mozambique: Independent Evaluation of the PAPs Performance in 2009 and Performance Trends in the Period 2004-2009*, (Maputo: Institute of Social and Economic Studies, 2010), S. 74.

¹²³ Geoff Handley, *Mutual Accountability at the Country Level – Mozambique Country Case Study (Final Draft)*, (London: Overseas Development Institute, 2008), S. 6f.

¹²⁴ Castel-Branco, Ossemame und Amarcy, op. cit., S. 74.

¹²⁵ Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *ODA by Recipient by Country*, http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_RECIPIENT, (besucht im März 2011)

Geberprojekten in Mosambik zur Verfügung stellte. Mosambik ist somit eines jener wenigen Länder, in welcher Geber detaillierte Projektdaten in einer koordinierten Weise öffentlich zur Verfügung stellen, und diese auch in die künftige Planung der Regierungsausgaben einfließen können. Datenvergleiche zeigen aber eine Abweichung zu den offiziellen ODGD/DAC Daten auf, insbesondere da nicht alle in Mosambik agierenden Geber ihre Daten in ODAMOZ eingeben.¹²⁶

3.3 Charakteristika der Budgethilfe-Dialogmechanismen in Mosambik

Mosambik gilt heute als ein im höchsten Ausmaß von Hilfspgeldern abhängiges Land. Im Jahr 2011 beträgt der mosambikanische Staatshaushalt 132 Milliarden Meticals, wovon 44 % durch externe Gebermittel finanziert werden soll. Die Geberfinanzierung wird je zur Hälfte als Programm- bzw. Projekthilfe geleistet.¹²⁷ Dies entspricht einem Gesamtbudget Mosambiks von etwa 3,1 Milliarden Euro. Im Jahr 2009 betrug der Staatshaushalt noch 98 Mrd. Meticals, wobei die Geberfinanzierung 53 % des Budgets Mosambiks betrug.¹²⁸ Eine Koordination der Geber ist insbesondere aufgrund der Tatsache notwendig, dass sich die EZA-Mittel auf eine Vielzahl verschiedener Geber aufteilt: Bereits im Jahr 2002 waren 22 bilaterale Geber, 25 multilaterale Geber und 150 NROs in Mosambik vertreten¹²⁹.

Die jeweiligen Verpflichtungen innerhalb der Budget- und Programmhilfe sind in Absichtserklärungen (*Memorandum of Understanding/MoU*) geregelt, welche von der Regierung Mosambiks und den jeweiligen Gebern unterzeichnet werden. Es gibt Absichtserklärungen sowohl für die generelle Budgethilfe als auch für jene Sektoren mit sektorieller Budgethilfe (beispielsweise ProAgri/Landwirtschaft) oder anderen Übereinkommen zur Koordination der Geberfinanzierung mittels gebündelter Finanzierung (Korbfinanzierung oder *Basket Funds*). Die Ende 2010 gültigen Absichtserklärungen in Mosambik betreffen die generelle Budgethilfe, die sektorielle Budgethilfe im Bereich Landwirtschaft (ProAgri) sowie die gebündelte Geberfinanzierung

¹²⁶ Handley, op. cit., S. 19ff.

¹²⁷ República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Orçamento do Estado 2011 - Documento de Fundamentação* <http://www.dno.gov.mz/docs/OE11/Doc%20de%20fundamentacao%2011.zip>, (besucht im März 2011).

¹²⁸ República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Orçamento do Estado 2009 - Documento de Fundamentação* http://www.dno.gov.mz/docs/OE09/OE_2009_Documento_Fundamentacao.pdf, (besucht im März 2009).

¹²⁹ IDD and Associates (2006a), op. cit., S 14.

über Basket Funds in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Wasser und Fischerei sowie die Unterstützung des mosambikanischen Rechnungshof, Unterstützung des mosambikanischen Statistikinstituts, Unterstützung der Reform des öffentlichen Finanzmanagements sowie der Dezentralisierung in Mosambik.¹³⁰

Jeder Geber schließt zudem ein entsprechendes bilaterales Abkommen mit der mosambikanischen Regierung ab, welches zusätzliche Spezifikationen enthält (Dauer der Unterstützung, konkrete Hilfszahlungen sowie über das MoU hinausgehende Konditionen).¹³¹ Während das MoU kein rechtlich bindendes Abkommen sondern eine politische Absichtserklärung ist, sind die bilateralen Abkommen rechtlich bindende Dokumente. Das MoU wird oftmals den bilateralen Abkommen beigelegt und erhält somit bindenden Charakter.

Innerhalb der generellen Budgethilfe, legt das MoU fest, dass das Oberziel die Schaffung einer Partnerschaft zwischen Gebern und Mosambik zur Bekämpfung der Armut und zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung ist. Die GBS-Geber stellen Finanzmittel für den öffentlichen Sektor Mosambiks zur Reduktion der Armut und unter Bezugnahme der Prinzipien von Harmonisierung und Anpassung zur Verfügung. Diese Prinzipien beziehen sich insbesondere auf die Reduktion der Transaktionskosten, Erhöhung der Vorhersagbarkeit von Gebermitteln, Verbesserung von Monitoring und Evaluierung sowie Verbesserung der gegenseitigen Rechenschaftspflichten.¹³² Die Zielsetzung der generellen Budgethilfe wird neben dem MoU vor allem durch das PARPA und die daraus abgeleitete *Performance Assessment Framework* (PAF) Matrix festgelegt. Die PAF Matrix legt für 40 aus dem PARPA abgeleitete Kriterien die jährlichen Zielsetzungen fest.¹³³ Diese 40 Indikatoren sind ebenfalls Bestandteil der jährlichen Berichterstattung der mosambikanischen Regierung an das mosambikanische Parlament (*Balanço do Plano Económico e Social*).¹³⁴ Durch die gleichlautenden Indikatoren wird trotz physischer Trennung des Regierungsprogramms und des PARPA sichergestellt, dass die Zielrichtungen des PARPA mit jenen des Regierungsprogramms

¹³⁰ República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Relatório de Execução do Orçamento do Estado, Ano 2010, Janeiro A Dezembro*, (Maputo: República de Moçambique, 2011), S. 12.

¹³¹ IDD and Associates (2006a), op. cit., S 24.

¹³² Programme Aid Partners, *Background*, <http://www.pap.org.mz/history.htm>, (besucht im März 2009).

¹³³ IDD and Associates (2006a), op. cit., S 28.

¹³⁴ República de Moçambique (2006b), op. cit., S. 147.

ident sind.¹³⁵ Innerhalb der sektoriellen Programmhilfen werden zusätzliche Indikatoren festgelegt, welche nicht Bestandteil des Regierungsprogramms sind und somit oftmals nicht Zielen gelten, welche von der Regierung direkt angestrebt werden. Die Erreichung dieser zusätzlichen Zielsetzungen ist gemäß sektoriell abgeschlossener MoUs jedoch meist Voraussetzung für die Sicherung künftiger Geberfinanzierung.¹³⁶

Die Basis für die Leistung an EZA in Mosambik durch die GBS Geber bildet die Einhaltung der grundlegenden Prinzipien (*underlying principles*) durch die mosambikanische Regierung:¹³⁷

- Das Bekenntnis der mosambikanischen Regierung zu Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, gute Regierungsführung und Kampf gegen Korruption (so genanntes „politisches Kriterium“),
- Das Bekenntnis der mosambikanischen Regierung zum Kampf gegen Armut und Erreichung der UN Millenniumsziele,
- Das Bekenntnis der mosambikanischen Regierung zu guten makroökonomischen Politiken.

Die Einhaltung dieser grundlegenden Prinzipien wird vorwiegend mittels der GBS Dialogmechanismen auf höchster Ebene mit der mosambikanischen Regierung überprüft. Die diesbezüglichen Treffen werden politischer Dialog genannt, welcher die nominierten Vertreter der GBS Geber auf Botschafterebene und die Vertreter der mosambikanischen Regierung auf Ebene des Ministers für Planung und Entwicklung sowie relevanten Fachministern mindestens vier Mal pro Jahr vereint.¹³⁸ Da die Einhaltung dieser Prinzipien die Voraussetzung für die Leistung von Budgethilfe an Mosambik darstellt, kommt dem politischen Dialog eine spezielle Bedeutung zu. Im Rahmen dieser Treffen und den geberinternen Vorbereitungen der Botschafter werden maßgebliche Entscheidungen über die Zukunft der Beziehungen zwischen den Gebern und Mosambik getroffen. Erschwert wird die Bewertung der grundlegenden Prinzipien jedoch durch die Tatsache, dass bisher keine messbaren Bewertungskriterien festgelegt wurden. Trotz mehrmaliger Versuche diesen Unsicherheitsfaktor in der Bewertungsmethode zu überwinden, konnten sich die GBS Geber bisher auf keine

¹³⁵ Liesbet Steer, Cecilie Wathne und Rutz Driscoll, *Mutual Accountability at the Country Level – A Concept and Emerging Good Practice Paper*, (London: Overseas Development Institute, 2009), S. 46.

¹³⁶ IDD and Associates (2006a), op. cit., S 189.

¹³⁷ Programme Aid Partners (2009c), op. cit.,

¹³⁸ Programme Aid Partners, *PAP Structure*, http://www.pap.org.mz/pap_structure.htm, (besucht im März 2009).

Methode einigen. Als Vorbereitung der politischen Dialoge dienen daher individuelle geberinterne Bewertungen der politischen Situation in Mosambik (beispielsweise das *Governance Profile* der Europäischen Union).¹³⁹ Die Bewertung der makroökonomischen Situation erfolgt auf Basis der Berichte des Internationalen Währungsfonds.¹⁴⁰

Der permanente Dialog innerhalb der generellen Budgethilfe als auch in den Sektoren bezüglich der Erreichung der jährlichen Zielsetzungen gemäß Indikatorenmatrizen wird auf Ebene der EZA-Büroleiter der Geber (so genannte *Head of Cooperation/HoC*) mit hochrangigen Vertretern der mosambikanischen Administration sowie auf Ebene der technischen Facharbeitsgruppen geführt. Innerhalb der generellen Budgethilfe ist die Fachebene durch die *Economist Working Group* etabliert, während der technische Dialog in den Sektoren in den auf die fünf PARPA Aktionsfelder aufgeteilten 30 Sektorarbeitsgruppen geführt wird (unter anderem die Arbeitsgruppe Landwirtschaft/ProAgri). Zahlreiche Untergruppen der Sektorarbeitsgruppen, oftmals mit Fokus auf das öffentliche Finanzmanagement im betreffenden Sektor oder anderen sektorspezifischen Fachthemen, tragen zur Komplexität der Dialogstruktur Mosambiks bei. Erwähnenswert ist, dass die Teilnahme an den Sektorarbeitsgruppen im Gegensatz zu den Entscheidungsgremien der generellen Budgethilfe nicht einheitlich reguliert ist und in einigen Fällen auch eine Teilnahme von NROs, externen Beratern und Projektkoordinatoren ermöglicht.¹⁴¹

Die Mitglieder der technischen Facharbeitsgruppen auf Geberseite übernehmen durch ihren ständigen Kontakt mit der mosambikanischen Administration den Großteil der analytischen Arbeit und stehen im ständigen Kontakt mit der mittleren und höheren Beamtenebene in den Fachministerien. Die Anzahl der Treffen auf dieser Ebene sind je nach Arbeitsgruppe unterschiedlich. Zumeist trifft man sich ein Mal pro Monat geberintern sowie alle vier bis sechs Wochen gemeinsam mit dem jeweiligen Fachministerium.¹⁴²

Der Dialog auf höherer Ebene im GBS *Joint Steering Committee (Head of Cooperations)* der Geber und höhere Beamtenebene der mosambikanischen

¹³⁹ NORAD, *Institutional features of Budget Support Mechanisms, Learning experiences from Mozambique to Uganda*, (Oslo: NORAD, 2008), S. 2.

¹⁴⁰ Programme Aid Partners (2009c), op. cit.

¹⁴¹ Programme Aid Partners (2009d), op. cit.

¹⁴² NORAD, op. cit, S. 3f.

Administration) oder im politischen Dialog der generellen Budgethilfe (Botschafter der Geber und Ministerebene der mosambikanischen Regierung) fokussiert sich daher vorwiegend auf jene Fragen, welche auf Ebene der Facharbeitsgruppen oder innerhalb der Sektoren nicht zufrieden stellend gelöst werden konnten. Problematische Themen, wie Korruption, wurden in vergangenen Jahren oftmals nur auf Ebene der Botschafter gegenüber der mosambikanischen Regierung angesprochen. Dieser Ansatz führte nicht zu den gewünschten Ergebnissen, da der Dialog nur punktuell geführt wurde.¹⁴³

Der jährliche Bewertungsmechanismus (*Joint Review*, seit 2009: *Annual Review*) der Umsetzung der Armutsreduktionsstrategie ist im ebenfalls im generelle Budgethilfe *Memorandum of Understanding* (GBS MoU) festgelegt. Jedes Jahr schickt das GBS *Joint Steering Committee* Anfang März einen Arbeitsauftrag an die 30 Sektorarbeitsgruppen und alle in diesen vertretenen Geber und Fachministerien. Bewertet wird durch den *Joint Review* die Arbeit der mosambikanischen Regierung gemessen an den 40 PARPA Indikatoren des GBS MoU. Diese Bewertung wird gemeinsam von der mosambikanischen Regierung und den Gebern durchgeführt und bewertet jeweils das vergangene Budgetjahr. Die Sektorarbeitsgruppen liefern dabei durch die vorbereitende Arbeit im März den inhaltlichen Input, welcher dann durch die GBS Geber gemeinsam mit der mosambikanischen Regierung bis Ende April in einem „*Aide Memoire*“ zusammengefasst wird. In der Textgestaltung nimmt neben dem politischen Dialog auch der finale Textabgleich im Rahmen der *PAF Coordination Group*, in welchem alle Geber und alle Fachministerien vertreten sind, eine wichtige Rolle ein.¹⁴⁴

Einen wichtigen Teil des Prozesses stellt die Bewertung der Geber anhand einer separaten Matrix von 18 weiteren Indikatoren dar, welche die Aktivitäten der 19 GBS Geber in Mosambik an den Verpflichtungen der Pariser Erklärung misst (so genannte *Programme Aid Partner Performance Assessment Matrix/PAP PAF*). Dieser Mechanismus der gegenseitigen Bewertung ist in nur wenigen Entwicklungsländern vorhanden:

The PAF was developed by a group of „like-minded“ GBS donors to measure progress in implementing the PD at country level, and government involvement has so far been minimal. This is partly because it is produced at a time when the government is busy

¹⁴³ Jose Jaime Macuane, *Working towards common donor responses to corruption, Mozambique Case Study*, (Paris: OECD DAC Network on Governance, 2009), S. 7.

¹⁴⁴ NORAD, op. cit, S. 6.

preparing to report on its own performance for the Joint Review, but also because it is used mainly as a peer review mechanism amongst the GBS donors. Donor country offices in Mozambique use it to negotiate with their headquarters to limit the number of missions and maintain the composition of their portfolios. Some also use it as an internal management tool to frame discussions about the balance and coherence of their country portfolio. The „naming and shaming of donors that perform less well on aid effectiveness has incentivised most donors to take action to improve, but some have found it hard to meet the targets. This is partly due to the fact that in some agencies key decisions are determined at headquarters rather than country level. Others question the fairness of the scoring system. One of the limitations of the current PAF is that it does not disaggregate individual donor scores by target, making it difficult to pinpoint specific areas for improvement by each donor agency. More significantly, it excludes major donors that deliver aid in the form of projects.¹⁴⁵

Durch das neue GBS MoU wurde festgeschrieben, dass im Anschluss an den *Joint Review* der generellen Budgethilfe die finanziellen Verpflichtungen der Geber an genereller Budgethilfe und sektorieller Programmhilfe (Budgethilfe und Korbfinanzierungen) für das folgende Jahr abgegeben werden.¹⁴⁶ Während dies die Voraussagbarkeit der Geberfinanzierung verbessert, verschiebt sich die Konditionalität innerhalb der Sektoren somit von der Erreichung der individuellen sektoriellen Zielsetzungen zu einem stärkeren Fokus auf die Erreichung der 40 Indikatoren der generellen Budgethilfe.¹⁴⁷ Die Erreichung der zusätzlichen sektoriellen Zielsetzungen hat somit für die mosambikanische Regierung einen geringeren Anreiz als die Erreichung der 40 Indikatoren der generellen Budgethilfe, welches zu dem Machtunterschied der Gebergruppe der sektoriellen Budgethilfegruppen gegenüber jener der generellen Budgethilfe beiträgt.

Neben dem arbeitsintensiven Joint Review zu Jahresbeginn, übernimmt der *Mid Year Review* (seit 2009 „*PAF Review*“) im September durch die gemeinsame Festlegung der PARPA Zielsetzungen für das folgende Jahr eine wichtige Aufgabe. Auch innerhalb dieses Prozesses liefern die Sektorarbeitsgruppen aufgrund eines Arbeitsauftrages des GBS *Joint Steering Committee* sektorspezifischen Input.¹⁴⁸

Neben dem *Joint* und *Mid Year Review* erfolgt das Monitoring der Aktivitäten der mosambikanischen Regierung durch den laufenden Dialog auf allen Ebenen, die Analyse der übermittelten Dokumente (quartalsmäßige Budgetexekutionsberichte, etc.) sowie gemeinsame Monitoring Reisen.¹⁴⁹ Da die gemeinsamen Reisen einen tiefen

¹⁴⁵ Steer, Wathne und Driscoll, op. cit., S. 33.

¹⁴⁶ Programme Aid Partners (2009c), op. cit.

¹⁴⁷ IDD and Associates (2006a), op. cit., S 61.

¹⁴⁸ Handley, op. cit., S. 7.

¹⁴⁹ Programme Aid Partners (2009c), op. cit.

Einblick in die Arbeitsweise der mosambikanischen Administration sowie deren tägliche Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft auf Ebene der Provinzen und Distrikte ermöglichen, welche durch individuelle Geberbesuche nicht möglich sind, stellen diese Monitoring Reisen ebenfalls ein wesentliches Element der Beziehungen zwischen den GBS-Gebern und dem Partnerland dar.¹⁵⁰

Die folgende Grafik gibt einen allgemeinen Überblick über die Dialogstruktur in Mosambik. Gemeinsame Arbeitsgruppen zwischen der mosambikanischen Regierung und Gebervertretern sind in der Grafik grau markiert und punktierte Linien zeigen eine Teilnahme von nur einigen Gruppenmitgliedern an.¹⁵¹

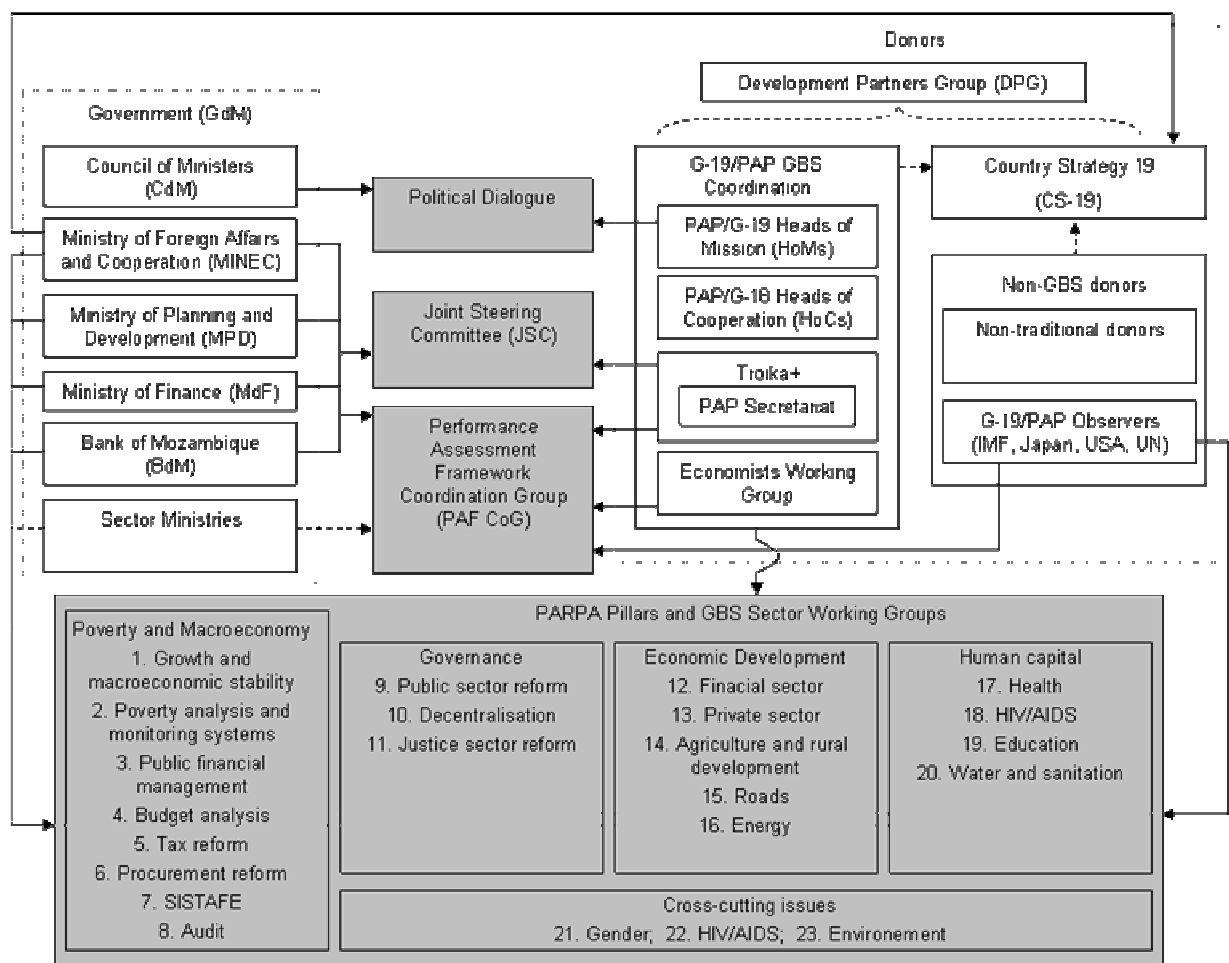


Abbildung 3: Dialogmechanismen in Mosambik

¹⁵⁰ Oliver Morrissey, „Fungibility, Prior Actions and Eligibility for Budget Support“ in Stefan Koeberle, Zoran Stavresky, Jan Walliser, ed., *Budget Support As More Effective Aid*, (Washington: Weltbank, 2006), S. 347.

¹⁵¹ Handley, op. cit., S. 5. Anmerkung: In der Übersicht fehlen zwei Arbeitsgruppen im Bereich des Humankapitals (Soziale Hilfe, Wohnen) und fünf Arbeitsgruppen im Bereich der Querschnittsthemen (Ländliche Entwicklung, Wissenschaft und Technologie, Natürliche Katastrophen, Nahrungsmittelsicherheit, Entminung).

3.4 Andere Gruppierungen von Gebervertretern

Neben der Gebergruppe der generellen Budgethilfe beansprucht auch die *Development Partners Group* (DPG), welche von Weltbank und UNDP geführt wird, einen Anspruch auf Führerschaft der Gebergemeinschaft in Mosambik. Die DPG steht im Gegensatz zur generellen Budgethilfegebergruppe allen in Mosambik vertretenen Gebern offen, wobei die Vertretung nur auf Ebene der Botschafter erfolgt. Die Gruppe hatte jedoch durch die PAP und die Entwicklung des durch die PAP dirigierten *Joint Reviews* in den letzten Jahren stark an Bedeutung verloren und befindet sich in einer Restrukturierungsphase. Die Aufgaben der DPG reduzieren sich derzeit auf einen generellen Austausch über Aktivitäten der Geber in Mosambik und eine Koordination der Geberinitiativen für Wahlbeobachtungen und Katastrophenhilfe.¹⁵²

Die Beschränkung der Teilnahme an dem politischen Dialog im Rahmen der Budgethilfe entspricht nicht der gängigen Praxis in anderen Entwicklungsländern. Jüngste internationale Studien empfehlen daher die Einbeziehung von nicht-GBS-Gebern und NROs in dieses wichtige Forum.¹⁵³ Nicht zuletzt durch diese Empfehlung beeinflusst, wurde durch das mosambikanische Planungsministerium sowie die drei GBS Beobachterländer (USA, Japan, UNDP) Mitte 2008 ein Prozess zur radikalen Überarbeitung der EZA-Dialogstruktur in Mosambik angestrebt. Die neue Struktur sollte unter Führung der DPG neu organisiert werden und somit einen Zugang für diese Geber insbesondere in den regelmäßigen politischen Dialog der generellen Budgethilfe auf höchster Ebene garantieren. Aufgrund des Widerstandes der GBS Geber, welche eine Führungsposition im Rahmen des politischen Dialogs durch eine andere schwächere Gebergruppe nicht akzeptieren wollten, scheiterte dieser Versuch. Die Zukunft des angestrebten Verhaltenskodex welcher von allen in Mosambik vertretenen Gebern unterzeichnet werden sollte und dessen Hauptpunkt die neue EZA-Dialogstruktur sein sollte, ist somit ungewiss.¹⁵⁴ Während die Vereinten Nationen¹⁵⁵ und die USA erneut den Beobachterstatus mit geringfügig ausgedehnten Rechten aber auch neuen Verpflichtungen zur Harmonisierung und Abstimmung für die gesamte Laufzeit der

¹⁵² *ibid*, S. 6.

¹⁵³ IDD and Associates, *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, (Birmingham: University of Birmingham, 2006), Appendix S. 82.

¹⁵⁴ KPMG, *Final Report – Paris Declaration Evaluation Phase 2, Mozambique*, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/0/47083538.pdf>, (besucht im März 2011).

¹⁵⁵ Castel-Branco, Ossemane und Amarcy, *op. cit.*, S. 7.

neuen Absichtserklärung für generelle Budgethilfe (2009-2014) akzeptiert hatten, zog sich Japan aus der Struktur der generellen Budgethilfe Anfang 2009 zurück.¹⁵⁶

Neben der DPG entstand 2006 auch die Geberinitiative der CS-19 innerhalb derer 19 Geber versuchten ihre Länderstrategien (*Country Strategies/CS*) aufeinander abzustimmen und mit dem PARPA in Einklang zu bringen. Den Vorsitz der CS-19 Gruppe teilen sich das mosambikanische Außenministerium und das Ministerium für Planung und Entwicklung.¹⁵⁷ Nach Finalisierung des aufwendigen Prozesses der Konsultation und der gegenseitigen Bewertung der Länderstrategien durch Vertreter der Geber und der mosambikanischen Regierung wurde ein umfassender Bericht mit Empfehlungen erstellt und durch die CS-19 verabschiedet. Aufgrund der fehlenden Initiative der mosambikanischen Regierung zwecks Implementierung der Empfehlungen welche sich vorwiegend auf Abänderungen von Geberstrategien für Mosambik bezogen, kommt der CS-19 nur mehr eine geringe Bedeutung zu. Ein Versuch der Reaktivierung der CS-19 erfolgte im Rahmen der Formulierung der mosambikanischen EZA-Politik.¹⁵⁸

Eine wichtige Rolle in der Geberkoordination sowie im Dialog mit der mosambikanischen Regierung kommt den standardisierten Dialogmechanismen des Cotonou Abkommens zwischen der EU und den AKP-Staaten zu. Der hochrangige Austausch der EU Botschafter mit dem mosambikanischen Außenminister findet zwei Mal pro Jahr statt, wobei die Themen vor allem politischer oder wirtschaftlicher Natur sind.¹⁵⁹ Zudem erfolgt oftmals eine informelle Abstimmung der EU Mitgliedsländer innerhalb der anderen Arbeitsgruppen in Mosambik.

3.5 Einbindung der Zivilgesellschaft in die Dialogmechanismen

Ein weiteres wichtiges Element des *Joint Reviews* ist die Einbindung der mosambikanischen Zivilgesellschaft in den Bewertungsprozess. Das wichtigste Ereignis ist dabei die Organisation von provinziellen und nationalen Entwicklungsforen (*Development Observatories*), welche jährlich in allen elf Provinzen sowie auf nationaler

¹⁵⁶ Programme Aid Partners (2009c), op. cit.

¹⁵⁷ KPMG, *Supporting Team to Government and Donor Committee Review – Donor Cooperation Strategy with Mozambique*, (Maputo: Swedish International Development and Cooperation Agency, 2006), S. 1ff.

¹⁵⁸ Handley, op. cit., S. 14f.

¹⁵⁹ European Commission, *Partnership Agreement ACP-EC, Signed in Cotonou on 23 June 2000, Revised in Luxembourg on 25 June 2005*, (Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006), S. 13f.

Ebene stattfinden. Diese Foren stellen für mosambikanische NROs eine einmalige Gelegenheit der öffentlichkeitswirksamen Kritik an der mosambikanischen Regierung dar. Den kapazitätsschwachen NROs auf Provinzebene fällt es jedoch oftmals schwer, sich gegenüber der Provinzregierung zu behaupten, wobei der Prozess auf nationaler Ebene eher dem Dialog zwischen gleichberechtigten Partnern entspricht.¹⁶⁰ Zudem wird die Nachverfolgung der durch die NROs aufgebrachten Themen oftmals den Budgethilfe Gebern überlassen, da es noch an einem institutionalisierten Prozess der Nachverfolgung der Themen durch die mosambikanische Regierung fehlt. Die entsprechende Regulierung der *Development Observatories* legt lediglich fest, dass die aufgebrachten Themen jedenfalls im nächsten Jahr durch das nachfolgende *Development Observatory* behandelt werden sollen.¹⁶¹

3.6 Abstimmung der Geber im Rahmen der Geberkoordination

Die Geber-interne Koordination sowohl innerhalb der Gebergruppe an genereller Budgethilfe als auch innerhalb der sektorspezifischen Programmhilfen wird durch viele Faktoren beeinflusst, auf welche im Rahmen der Fallstudie näher eingegangen wird. Beispielsweise können ein funktionierender Informationsaustausch, die Schaffung gemeinsamer Finanzierungsmechanismen sowie effektive Systeme von Geberbewertungen innerhalb der Partnerländer (inklusive Bewertungen der Geber untereinander sowie Bewertungen der Geber durch das Partnerland) die Harmonisierung der Geber untereinander positiv beeinflussen.¹⁶² Als wichtige Einflussfaktoren auf die Geberkoordination können die Regulierung der internen Struktur der Gebergruppe sowie die Unterschiede aufgrund interner Spezifitäten einzelner Geber genannt werden.¹⁶³

Die Vorgaben der Erklärungen von Paris und Accra sowie die spezifischen Vorgaben durch den *European Union Code of Conduct on the Division of Labour*, welcher in Mosambik von allen GBS-Gebern akzeptiert wurde, schreiben den europäischen Gebern seit 2007 eine geberinterne Abstimmung vor der

¹⁶⁰ Euclides Goncalves und José Laimone Adalima, *A Sociedade Civil nos Observatórios de Desenvolvimento Provinciais: Experiências e Desafios*, (Maputo: Grupo Informal de Governação, 2009), S. 12ff.

¹⁶¹ Handley, op. cit., S. 17ff.

¹⁶² Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), (2003), op. cit., S. 29ff.

¹⁶³ Bigsten, op. cit., S. 20f.

Kontaktaufnahme der Geber mit dem jeweiligen Ansprechpartner im Partnerland vor.¹⁶⁴ Diese Abstimmung soll sicherstellen, dass dem Partnerland bereits eine geberinterne einheitliche Position übermittelt wird und somit zusätzliche Transaktionskosten auf Seite des Partnerlandes vermieden werden, welche durch zeitaufwendige Treffen mit einzelnen Gebervertretern entstehen. Die Geber werden in den gemeinsamen Treffen mit der mosambikanischen Administration in der Regel durch einen Geber vertreten, welcher dem Partnerland gegenüber die geberintern abgestimmte Position vertritt.¹⁶⁵ Für die generelle Budgethilfe in Mosambik hat seit Mai 2010 das Vereinte Königreich den Vorsitz in der Gebergruppe.¹⁶⁶

Ein weiterer bestimmender Faktor der Geberkoordination liegt in den internen und institutionellen Spezifitäten einzelner Geber, welcher in zusätzlichen Konditionalitäten für das Partnerland oder die Präferenz für spezielle Implementierungsmodalitäten resultieren kann.¹⁶⁷ Das Spektrum der Geberorganisationen ist sehr vielfältig: dezentrale vs. zentrale Entscheidungsprozesse, Gebervertretung durch nur eine offizielle lokale Vertretung im Partnerland oder eine Präsenz verschiedener Vertretungen sowie Unterschiede zwischen bilateralen und multilateralen Gebern. Zudem können die Vorgaben der Zentralen der Geber sowie die Gesetzgebung und politische Faktoren in den Geberländern einen starken Einfluss auf die Geberkoordination haben.¹⁶⁸

Ein weiteres wichtiges Element der Geberkoordination innerhalb der Budgethilfe macht auch der völkerrechtliche Status des Gebers aus. Während bilaterale und multilaterale Geber die internationalen Absichtserklärungen zwischen offiziellen Gebervertretungen im Rahmen der Budgethilfe (*Memorandum of Understanding* sowie Finanzierungsabkommen) unterzeichnen können, trifft dies auf andere im EZA-Bereich tätige Institutionen nur beschränkt zu. Bezeichnend ist zudem, dass die OECD Definition für Geber nur staatliche Agenturen inkludiert:

¹⁶⁴ Council of the European Union, 9558/07, *EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy - Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council* (Brüssel: Council of the European Union, 2007), S. 14.

¹⁶⁵ *ibid.*, S. 10f.

¹⁶⁶ Programme Aid Partners, *Encerramento da Revisão Anual; dia 19 de Maio de 2010 - Discurso do Alto Comissário do Reino Unido*, http://www.pap.org.mz/downloads/annual_review_2010/UK_Annual_Review_Speech1.pdf, (besucht im März 2011).

¹⁶⁷ Stefan Koeberle und Jan Walliser, "World Bank Conditionality: Trends, Lessons, and Good Practice Principles" in Stefan Koeberle, Zoran Stavreski, Jan Walliser, ed., *Budget Support As More Effective Aid*, (Washington: Weltbank, 2006), S. 279ff.

¹⁶⁸ Organisation for Economic Cooperation and Development (2003), *op. cit.*, S. 25ff.

A donor is an official agency - including state and local governments - that provides Official Development Assistance (OECD-DAC Statistical Directives para. 35). Under this definition, Non-Governmental Organisations (NGO) and private companies do NOT qualify as donors.¹⁶⁹

Die seit Verabschiedung der Millenniumsziele verstärkt gegründeten sektorspezifischen globalen Initiativen (*Global Program Funds*), die zum Großteil von bilateralen und multilateralen Gebervertretern, aber teilweise auch durch private Initiativen und NROs finanziert werden, orientieren sich seit Verabschiedung der Pariser Erklärung ebenfalls verstärkt der Programmhilfe. Die Vergabe von Budgethilfe ist aber institutionell zumeist nicht möglich.¹⁷⁰ In Mosambik ist lediglich der *Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria* seit 2004 im Basket Fund des Sektors Gesundheit (ProSaude) vertreten.¹⁷¹ Aus dem Finanzierungsmechanismus der Budgethilfe als auch der größeren Geberkoordination ausgeschlossen sind oftmals die Vertreter der internationalen und nationalen Zivilgesellschaft (NROs). Die Rolle der Zivilgesellschaft ist insbesondere aufgrund der beschränkten Budgetmittel auf die Finanzierung und Durchführung von kleineren Projekten beschränkt, und fokussiert sich auf die Funktion des unabhängigen Monitorings der Regierungen in den Partnerländern und der Geber.

172

Wie bereits oben angemerkt, sind in Mosambik alle Institutionen, die sich dem Finanzierungsmechanismus der Budgethilfe nicht anschließen können, aus dem höchsten Gremium des politischen Dialoges im Rahmen der Budgethilfe ausgeschlossen. Die Geber-internen Spezifitäten stellen daher ebenfalls einen Faktor im Rahmen der Einflussnahme von Gebern auf das Partnerland dar.

Aufgrund der zahlreichen Geber-internen Faktoren im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit stellt der Journalist Joseph Hanlon die Möglichkeit einer vollständigen Übernahme der Verantwortung der Verwaltung der EZA-Hilfsgelder zum

¹⁶⁹ Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *Glossary*, http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_21571361_39494699_39503763_1_1_1_1,00.html, (besucht im März 2009).

¹⁷⁰ The Global Programs and Partnership Group, *Global Program Funds at Country Level: What have we learned?* (Washington: Concessional Finance and Global Partnerships Vice Presidency/The World Bank, 2008), S. 9ff.

¹⁷¹ Clare Dickinson, Javier Martínez, Dan Whitaker und Mark Pearson, *The Global Fund operating in a SWAp through a common fund: issues and lessons from Mozambique*, (London: HLSP Institute, 2007), S. 1.

¹⁷² Helen Collinson, *Where to now? Implications of Changing Relations between DfID, Recipient Governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda*, (London: ActionAid International and CARE International, 2006), S. 4f.

jetzigen Zeitpunkt durch die mosambikanische Regierung trotz zahlreicher positiver Entwicklungen seit der Pariser Erklärung in Frage. Er meint, dass die Geber aus verschiedenen Gründen zu diesem Schritt noch nicht bereit wären: Geber würden Entwicklungshilfsaktivitäten nicht nur aufgrund diesbezüglicher internationaler Verpflichtungen durchführen, sondern zusätzliche andere Motive verfolgen (Informationsbeschaffung, Einflussnahme, Interaktion mit anderen Gebern, Nutzung komparativer Vorteile, etc.). Zudem würden Geber ihre Interventionen nicht nur nach den Bedürfnissen des Partnerlandes, sondern auch nach eigenen Interessen gestalten, wobei die Öffentlichkeitswirksamkeit der Interventionen einen hohen Stellenwert einnehme. Kritik seitens Hanlon ernten zudem der ständige Wechsel politischer Prioritäten der Geber sowie die wandelnde Einschätzung von Erfolg und Misserfolg durch Geber, welche nicht immer objektiv erklärbar scheint und somit die Übernahme der Planung von Entwicklungshilfsaktivitäten in Mosambik durch die mosambikanische Regierung erschwert.¹⁷³

4. Der Sektor Landwirtschaft in Mosambik: Politischer Rahmen, Dialogstruktur und Finanzierung

Das vorliegende Kapitel beschreibt die Rahmenbedingungen im Sektor Landwirtschaft in Mosambik. Der Fokus liegt auf der Beschreibung der Funktionsweisen und Dialogstrukturen der sektoriellen Budgethilfe im Sektor Landwirtschaft, ProAgri. Im Speziellen wird somit auf das mosambikanische Landwirtschaftsministerium, *Ministério de Agricultura/MINAG*, sowie die Geber, welche MINAG unterstützen eingegangen.

Nach einem kurzen Überblick über die wirtschaftlichen Eckdaten und die staatlichen Akteure im Sektor, wird der politische Rahmen des Sektors ausführlich diskutiert. Die Finanzierung des Sektors und insbesondere die Abhängigkeit von Finanzmitteln der Geber werden im dritten Teil des Kapitels beschrieben. Den Abschluss des Kapitels bildet die Beschreibung der Dialogstrukturen und Bewertungsmechanismen des Sektors, welche die Basis für die Finanzierung des Sektors durch die Geber darstellen.

¹⁷³ Joseph Hanlon und Teresa Smart, *Há mais bicicletas – mas há desenvolvimento?*, (Maputo: Central Impressora e Editora de Maputo, 2008), S. 292f.

4.1 Der Sektor Landwirtschaft in Mosambik in Zahlen

Mosambik besitzt etwa 36 Millionen Hektar Landfläche, welche potentiell für die Landwirtschaft genutzt werden könnte. Dies sind 45 % der gesamten Fläche Mosambiks und stellt ein enormes landwirtschaftliches Potential dar. Die landwirtschaftliche Produktion beschränkt sich jedoch auf 10 % des fruchtbaren Bodens Mosambiks. Insbesondere die fast dreißig Jahre andauernde Periode des Unabhängigkeitskrieges und darauf folgenden Bürgerkrieges haben die landwirtschaftliche Produktion in den 90er Jahren auf die Hälfte der Produktionsmenge vor der Unabhängigkeit (1974) geschrumpft. Seit dem Friedensabkommen im Jahr 1992 konnten dennoch beachtliche Steigerungsraten erzielt werden: Zwischen 1994 und 2004 wuchs der Sektor jährlich um 5,9 %, welches die Produktionsmengen der wichtigsten Nutzpflanzen Mais und Yams bereits im Jahr 1996 wieder auf eine Menge vergleichbar mit der Produktionsmenge in den frühen 70er Jahren brachte. Dennoch bleiben die Ertragsmengen pro Hektar weit unter jenen der Nachbarländer: Während in Mosambik durchschnittlich 0,9 Tonnen Mais pro Hektar produziert werden, werden in Südafrika 2,8 Tonnen, in Malawi 1,7 Tonnen und in Tansania 1,2 Tonnen pro Hektar produziert.¹⁷⁴ Im Jahr 2008 produzierte Mosambik 1.678.000 Tonnen Mais und 8.642.000 Tonnen Yams. Die wichtigsten landwirtschaftlichen Exportprodukte sind Zucker (Produktionsmenge 2008: 2.104.807 Tonnen), Cashew (96.540 Tonnen), Baumwolle (70.000 Tonnen) und Tabak (62.680 Tonnen).¹⁷⁵

Der Sektor Landwirtschaft ist ein zentraler Bereich der mosambikanischen Wirtschaft: Der Sektor inkludiert etwa 3,6 Millionen Produktionseinheiten (Unternehmen und Bauernhöfe) und beschäftigt etwa 80 % der aktiven Bevölkerung Mosambiks. Im Jahr 2007 gaben 58 % die landwirtschaftliche Betätigung als wichtigste Einkommensquelle und weitere 27 % diese als zweitwichtigste Einkommensquelle an. Wie in vielen anderen afrikanischen Ländern wird der Sektor Landwirtschaft in Mosambik von Kleinbauern dominiert (99 % der Betriebe).¹⁷⁶ Das Wachstum des Sektors lag 2008 bei 10,5 %, wobei dieses signifikant über dem durchschnittlichen BIP-

¹⁷⁴ Lidia Cabral, Animesh Shrivastava und Cardoso Muendane, *Formulating and Implementing Sector-wide Approaches in Agriculture and Rural Development: The National Programme of Agrarian Development (ProAgri) – Mozambique* (Bonn: Global Donor Platform for Rural Development, 2007), S. 13ff.

¹⁷⁵ República de Moçambique, *Balanço do Plano Económico e Social de 2008* (Maputo: República de Moçambique, 2009), S. 45ff.

¹⁷⁶ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 17.

Wachstum Mosambiks lag (8,1 %). Zudem repräsentierte der Sektor Landwirtschaft im Jahr 2008 28 % des Bruttoinlandsproduktes¹⁷⁷ und machte 15 % aller Exporte¹⁷⁸ aus.

Ein Überblick über das BIP-Wachstum in den Jahren 2007 und 2008 (Plan/PL und Realisierung/BL) zeigt dass das Wachstum des Sektors Landwirtschaft vergleichbar mit jenem des Handels und des Tourismus ist:¹⁷⁹

PRODUÇÃO	2007 BL	2008 PL	2008 BL
AGRICULTURA, PECUÁRIA E SILVICULTURA	11.2	7.1	10.5
Agricultura	12.2	7.5	11.0
Pecuária	9.7	6.3	12.7
Silviculta e Exploração Forestal	2.9	2.5	1.5
PESCA	3.5	4.4	27.0
IND. EXTRACÇÃO DE MINERAIS	11.0	30.0	11.8
INDÚSTRIA TRANSFORMADORA	3.9	4.1	-1.6
ELECTRICIDADE E ÁGUA	9.0	2.9	-3.3
CONSTRUÇÃO	8.0	9.0	18.0
COMÉRCIO	5.5	4.6	12.8
SERVIÇOS DE REPARAÇÃO	0.6	0.8	1.5
RESTAURANTES E HOTEIS	8.5	9.4	13.5
TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES	14.2	22.7	12.3
SERVIÇOS FINANCEIROS	2.4	3.2	8.0
ALUGUER DE IMÓVEIS	2.4	2.4	12.0
SERVIÇOS PRESTADOS A EMPRESAS	3.5	4.9	5.2
SERVIÇOS DO GOVERNO	9.1	9.3	9.0
OUTROS SERVIÇOS	0.1	0.1	0.2
TOTAL PRODUÇÃO	7.2	8.4	8.1

Abbildung 4: BIP Wachstum Mosambik 2007/2008

Jüngste Studien haben ergeben, dass aufgrund der hohen Anzahl von Familienbetrieben sich das Wachstum des Sektors¹⁸⁰ sowie steigende Preise von Nahrungsmitteln auf dem internationalen Markt positiv auf das Einkommen der ländlichen Bevölkerung auswirken.¹⁸¹ Beispielsweise ergaben Berechnungen, dass eine Verdopplung der Preise von Nahrungsmitteln auf den internationalen Märkten die Einkommen von ländlichen Haushalten um 10 % steigert.¹⁸²

¹⁷⁷ Lidia Cabral, *Sector Budget Support in Practice, Desk Study: Agriculture Sector in Mozambique* (London: Overseas Development Institute, 2009), S. 3f.

¹⁷⁸ República de Moçambique (2009), op. cit., S. 36.

¹⁷⁹ ibid., S. 20.

¹⁸⁰ M. Louise Fox, *Beating the Odds: Sustaining Inclusion in Mozambique's Growing Economy* (Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2008), S. 107f.

¹⁸¹ Channing Arndt, Rui Benfica, Nelson Maximiano, Antonio Nucifora und James T. Thurlow, *National Directorate of Studies and Policy Analysis Discussion paper No.65E: Higher fuel and food prices: Impacts and responses for Mozambique*, (Maputo: Ministry of Planning and Development, 2008), S. 19.

¹⁸² ibid., S. 25.

Die größten Hemmnisse bei der Erreichung von noch höheren Wachstumsraten sind die regelmäßigen Naturereignisse (Fluten, Dürren), der schwache Zugang zu Produktionshilfen (Pestiziden, Bewässerung, Dünger, etc.), der schwierige Zugang zu Märkten (Transportwege, Marktinformation, etc.), der Bildungsmangel sowie Zugang zu Land und Finanzierung.¹⁸³

4.2 Staatliche Akteure im Sektor Landwirtschaft in Mosambik

Der wichtigste staatliche Akteur im Sektor ist das mosambikanische Landwirtschaftsministerium (*Ministério da Agricultura*/MINAG). Eine wesentliche Schwäche des Ministeriums ist dessen Instabilität. Zwischen 1999 und 2005 wurde das Organigramm des Landwirtschaftsministeriums zwei Mal geändert, wobei von dem einstigen Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei (*Ministério de Agricultura e Pesca*) im Jahr 2001 die Fischerei abgespalten wurde. Von dem neuen Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (*Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural*) wurde bereits 2005 die Direktion für Ländliche Entwicklung in das neu gegründete Planungsministerium abgespalten.¹⁸⁴ Auch die häufigen Ministerwechsel sind ein Zeichen der Instabilität des Ministeriums, wobei insbesondere das Jahr 2007 mit drei Ministern als problematisch gewertet werden kann.¹⁸⁵ Die staatlichen Serviceleistungen von MINAG fokussieren sich auf das Training von Kleinbauern (*Extension Service*), die zur Verfügung Stellung von subventionierten landwirtschaftlichen Produktionshilfen (Saatgut, Traktoren, etc.), die Sicherung von Landrechten sowie die Verbesserung des Zuganges zu Absatzmärkten (Information über Preise, Absatzmärkte, etc.). MINAG ist nicht nur in der Hauptstadt Maputo präsent, sondern auch in allen 11 Provinzen und in den 128 Distrikten Mosambiks als Teil der Distriktbehörde für wirtschaftliche Aktivitäten.¹⁸⁶ Zudem ist MINAG für ein Finanzinstitut zur Verwaltung der eingenommenen Gebühren und Abgaben des Sektors sowie sechs Institute verantwortlich. Diese betreuen die Bereiche Forschung, Kartographie, Training,

¹⁸³ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 17.

¹⁸⁴ PriceWaterhouseCoopers, *Final Evaluation of the first phase of the National Agriculture Development Programme ProAgri, Volume II-C: Case Studies*, (Maputo: República de Moçambique, 2007), S. 15.

¹⁸⁵ Mozinovador, *MINAG: Um Ministério de alto risco*, <http://mozinovador.blogspot.com/2007/12/minag-um-ministrio-de-alto-risco.html>, (besucht im Jänner 2010).

¹⁸⁶ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 17.

kommerzielle Landwirtschaft und die zwei landwirtschaftlichen Hauptexportprodukte Cashewnüsse und Baumwolle.¹⁸⁷

Das Ministerium für Planung und Entwicklung (*Ministério da Planificação e Desenvolvimento*/MPD), welches erst 2005 gegründet wurde ist unter anderem für die ländliche Entwicklungspolitik zuständig, welche zuvor im Landwirtschaftsministerium bearbeitet wurde. Das Ministerium für Planung und Entwicklung entstand aus Abspaltungen von dem ehemaligen Ministerium für Planung und Finanzen sowie dem Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung. Heute ist das MPD für die Erstellung der Jahrespläne (*Plano Económico e Social*) der mosambikanischen Regierung zuständig. Das Finanzministerium ist für die Budgetplanung und Budgetexekution zuständig.¹⁸⁸ Das MPD kann trotz großen Einflusses auf die zentral zusammengeführten Prozesse zur Planung und nationalen Berichterstattung bisher nur eine schwache physische Präsenz aufweisen: Während es auf der zentralen Ebene in Maputo eine eigenständige Institution ist, ist es auf Provinzebene mit dem Finanzministerium in die Provinzdirektionen für Planung und Finanzen zusammengefasst.¹⁸⁹ Auf Distriktebene besteht derzeit keine Präsenz des Planungsministeriums. Die Planung des Distriktes wird aufgrund der Absenz von speziellen Planungseinrichtungen auf Distriktebene durch die allgemeine Distriktverwaltung im Rahmen der jährlichen Distriktpläne durchgeführt.¹⁹⁰

Die Fischerei wurde bereits im Jahr 2001 aus dem Landwirtschaftsministerium in das neu gegründete Ministerium für Fischerei (*Ministério das Pescas*) ausgegliedert. Das mosambikanische Ministerium für Industrie und Handel (*Ministério da Indústria e Comércio*/MIC) ist ein weiterer staatlicher Akteur im Sektor. Dessen Aktivitäten beschränken sich auf die Unterstützung des Verkaufes und Export von landwirtschaftlichen Produkten. Da die Mandate der einzelnen Ministerien nicht klar abgegrenzt sind, ist auch eine effiziente Arbeitsteilung schwierig.¹⁹¹

¹⁸⁷ *ibid.*, S. 10.

¹⁸⁸ International Monetary Fund, *Republic of Mozambique: report on the observance of standards and codes – Fiscal Transparency Module*, (Washington D. C.: International Monetary Fund, 2008), S. 19ff.

¹⁸⁹ República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Órgãos Provinciais*, <http://www.mf.gov.mz/web/quest/pagina-4>, (besucht im März 2010).

¹⁹⁰ Barnes, John "Towards decentralized development planning in Mozambique" in *Achieving Results: Performance Budgeting in the Least Developed Countries*, (New York: United Nations Capital Development Fund, 2006), S. 98.

¹⁹¹ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 18.

4.3 Politischer Rahmen des Sektors und ProAgri Strategiedokumente

Der landwirtschaftliche Sektor in Mosambik ist von einer Vielzahl von Politiken und Strategien reguliert: Fünf-Jahresplan der mosambikanischen Regierung, landwirtschaftliche Politik, die Prioritäten des Landwirtschaftsministeriums 2006-2009 sowie zahlreiche Sub-Sektorstrategien (Weiterbildung für Bauern, Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten, HIV/AIDS, Gender, etc.). Zudem beeinflussten auch die ProAgri Rahmendokumente den politischen Rahmen des Sektors. Die wichtigsten Strategiedokumente des Sektors werden im Anschluss vorgestellt.

Nach dem Ende des Bürgerkrieges im Jahr 1995 verabschiedete die mosambikanische Regierung die erste umfassende landwirtschaftliche Politik (*Política Agrária e Estratégias de Implementação/PAEI*). Die im Rahmen dieser Politik formulierten Themenbereiche beherrschen bis heute den Diskurs im Sektor Landwirtschaft: Ein klarer Schwerpunkt wird auf die Reduktion der Nahrungsmittelknappheit nach Kriegsende, marktwirtschaftliche Prinzipien der Produktion und der Vermarktung sowie die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen gesetzt. Auch Themen wie Landnutzung, Nahrungsmittelproduktion und Forschung haben ihre Wichtigkeit bis heute nicht eingebüßt.¹⁹²

Drei Jahre nach Verabschiedung der landwirtschaftlichen Politik wurde die erste Phase eines Geber-finanzierten Unterstützungsprogrammes für das damalige Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung unter dem Namen „ProAgri“ (*Programa Nacional do Desenvolvimento Agrícola*) gestartet. Eine erste gemeinsame Absichtserklärung (MoU) zur Unterstützung des Sektors wurde von sieben Gebern¹⁹³ im Jänner 1999 unterzeichnet, wobei im Mai 2001 ein adaptiertes MoU von nunmehr acht Gebern¹⁹⁴ unterzeichnet wurde. Im Rahmen des zweiten MoU wurden bereits einheitliche Regelungen für das Finanzmanagement und eine einheitliche Methode zur Verwaltung der Gebermittel eingeführt.¹⁹⁵ Die Zielsetzung für den Zeitraum von ProAgri I zwischen 1998 und 2006 wurden im Rahmen des ProAgri I Master Dokuments sowie

¹⁹² *ibid.*, S. 20f.

¹⁹³ Anmerkung: Die sieben Geber waren AUSAID, FAO, IFAD, Irland, Niederlande, UNDP und die Weltbank.

¹⁹⁴ Anmerkung: Die acht Geber waren Dänemark, DFID, Europäische Kommission, Irland, Niederlande, Schweden, USAID und die Weltbank.

¹⁹⁵ Cabral, Shrivastava und Muendane, *op. cit.*, S. 29.

der ProAgri I Basisprinzipien festgeschrieben, wobei sich diese mit den Zielen der landwirtschaftlichen Politik PAEI größtenteils deckten:

PROAGRI I set three strategic objectives for the period 1998-2003: (i) to reform and modernise the institutional structure of the public sector interventions in support of the agricultural sector; (ii) to increase agricultural production and productivity and hence improve income and food security for rural householders, through better public service delivery; and (iii) to protect, conserve, develop and ensure sustainable access and use of natural resources.¹⁹⁶

Der wesentliche Unterschied zur landwirtschaftlichen Politik Mosambiks war der Fokus von ProAgri auf die Modernisierung des Landwirtschaftsministeriums. Während der Implementierung von ProAgri I wuchs der Kostenanteil für die so genannte Komponente „Institutionelle Entwicklung“ von 15 % auf 43 % der jährlichen ProAgri Mittel.¹⁹⁷ Im Rahmen einer im Jahr 2006 durchgeführten Evaluierung wurden die Resultate der ersten Phase von ProAgri als gemischt bewertet:¹⁹⁸

- Der wesentliche Erfolg von ProAgri I war die Zusammenführung der fragmentierten Geberprojekte im Sektor unter der Führung des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums.
- Zudem wurde die Formulierung zahlreicher Politiken und Strategien für Subsektoren (Land, HIV/AIDS, Gender, etc.) durch ProAgri I unterstützt.
- Auch die Unterstützung der institutionellen Reform des Ministeriums zählt zu den Erfolgen von ProAgri I (Reform des öffentlichen Finanzmanagements und des Beschaffungswesens, Kapazitätsaufbau in den Provinzen und Distrikten). Kritisiert wurde jedoch gleichzeitig, dass keine Fortschritte im Bereich Personalmanagement oder bezüglich der Verbesserung der schwerfälligen Struktur des Ministeriums in Maputo erzielt wurden.
- Als größter Schwachpunkt von ProAgri I wurden die fehlenden Fortschritte in der Umsetzung der Reformen auf Ebene der Distrikte und Bauern hervorgehoben (Trainingsmaßnahmen für Bauern, Schutz natürlicher Ressourcen).
- Zudem wurde das unzureichende Budget für das Landwirtschaftsministerium kritisiert, da keine ausreichende Finanzierung zur Verfügung stand, um die Politiken und Strategien zufrieden stellend umsetzen zu können.

Ab 2004 wurde die Formulierung der Strategie von ProAgri II in einem aufwendigen zweijährigen Prozess mit Konsultierungen von mosambikanischen

¹⁹⁶ Cabral, op. cit., S. 6f.

¹⁹⁷ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 29.

¹⁹⁸ PriceWaterhouseCoopers, *Avaliação final da primeira fase do Programa Nacional do Desenvolvimento Agrícola, PROAGRI (1999 - 2005), Volume I: Relatório principal*, (Maputo: República de Moçambique, 2007), S 5ff.

Instituten und Ministerien, NROs und Gebern durchgeführt. Die Strategie betonte die reduzierte Rolle des Staates auf die so genannten „Kernfunktionen“ des Landwirtschaftsministeriums. Diese inkludierten nur jene Funktionen des Staates, die zur Schaffung eines guten Geschäftsumfeldes sowie die Verfügung Stellung öffentlicher Güter und das nachhaltige Verwalten natürlicher Ressourcen notwendig sind.¹⁹⁹ Im Rahmen des ProAgri II Strategiedokuments wurde versucht, einen ganzheitlichen Ansatz für die landwirtschaftliche Entwicklung unter Einbeziehung von ländlicher Infrastrukturentwicklung, Zugang zu Finanzdienstleistungen und der Förderung des heimischen Handels sowie des Exportes, zu definieren. Doch das Basisdokument zu ProAgri II verlor nach den Parlamentswahlen im Jahr 2005 und der Abspaltung der Direktion für ländliche Entwicklung in das neu gegründete Planungsministerium an Bedeutung und wurde nie in der geplanten Form umgesetzt. Viele Grundzüge des ProAgri II Strategiedokumentes wurden später in die Entwicklungsstrategie des ländlichen Raumes integriert.²⁰⁰

Das im Jahr 2005 verabschiedete Fünf-Jahresprogramm der mosambikanischen Regierung (2005-2009), *Programa Quinquenal do Governo*, übernimmt viele Denkansätze von ProAgri: Im Mittelpunkt der landwirtschaftlichen Politik steht die Förderung der mosambikanischen Kleinbauern mittels einem verbesserten Zugang zu öffentlichen Serviceleistungen, wie Bildungsmaßnahmen für Bauern, verbessertes Saatgut, Schädlingskontrolle und Vergabe von Landnutzungsrechte. Der ganzheitliche Aspekt der ländlichen Entwicklung wurde von der landwirtschaftlichen Entwicklung getrennt. Zudem wurden starke Akzente für eine direkte Förderung der Produktion gesetzt und die subventionierte Verteilung von Saatgut in den Mittelpunkt der Aktivitäten im Sektor Landwirtschaft gestellt.²⁰¹ Dieser Trend wurde insbesondere durch die Verabschiedung der landwirtschaftlichen Prioritäten im Jahr 2006, sowie die Verabschiedung der landwirtschaftlichen Strategie zur Intensivierung und Diversifizierung im Jahr 2007 gestärkt. Diese neuen Strategien stärkten den Trend in Richtung einer interventionistischen und produktionsorientierten Politik Mosambiks.²⁰² Dennoch können auch innerhalb der 2006 festgeschriebenen Landwirtschaftlichen Prioritäten für die Periode 2006 bis 2009 (*Prioridades de Desenvolvimento Agrario*

¹⁹⁹ Cabral, op. cit., S. 7.

²⁰⁰ ibid., S. 7f.

²⁰¹ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 21f.

²⁰² ibid., S. 20ff.

2006-2009) klare Übereinstimmungen mit den ProAgri Zielsetzungen gefunden werden: Im Mittelpunkt der öffentlichen Serviceleistungen steht die Unterstützung der mosambikanischen Kleinbauern durch die zur Verfügung Stellung von subventionierten Saatgut und anderen produktionstechnischen Hilfsmitteln, die Verbesserung der Gesundheits- und Pflanzenschutznormen und die Bewässerung landwirtschaftlicher Produktionsstätten. Zudem werden Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Schutz der natürlichen Ressourcen sowie der landwirtschaftlichen Forschung in die Strategie eingeschrieben.²⁰³ Bereits zu diesem Zeitpunkt wird auf die Notwendigkeit einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Sektoren hingewiesen um die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion und Produktivität zu erreichen. Die landwirtschaftlichen Prioritäten aus dem Jahr 2006 definieren die Armutsreduktion der ländlichen Bevölkerung, die Verbesserung der Nahrungsmittelsicherheit und der Schutz natürlicher Ressourcen als Ziel der Interventionen des Staates.²⁰⁴

Die von der Regierung Mosambiks im Jahr 2006 verabschiedete Strategie zur Armutsreduktion, *Plano de acção para a redução da pobreza absoluta*/PARPA II 2006-2009, greift ebenfalls stark auf die ProAgri Ziele zurück und nimmt explizit auf die ProAgri Dokumente Bezug. Die Zielsetzungen im Sektor Landwirtschaft sind direkt von den ProAgri Basisprinzipien abgeleitet: Verbesserung der Produktion und Produktivität im Sektor Landwirtschaft, Erhöhung der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte sowie nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen.²⁰⁵ Eine wesentliche Neuerung des PARPA II ist die Einführung von Indikatoren zwecks Verfolgung der jährlichen Fortschritte in den Sektoren. Für den Sektor Landwirtschaft wurden zehn Indikatoren in den folgenden Bereichen definiert: Zugang für Bauern zu Training durch Beamte des Ministeriums (*Extension Officer*), Forschung im Bereich Landwirtschaft, Maßnahmen zur Schädlingsbekämpfung, Bau von Bewässerungsanlagen und den Zugang zu Landnutzungsrechten. Über den Fortschritt in diesen Bereichen berichtet die mosambikanische Regierung jährlich in ihrem Aktivitätenbericht (*Balanço do Plano Económico e Social*). Dieser wird dem mosambikanischen Parlament vorgelegt.²⁰⁶

²⁰³ República de Moçambique/Ministério da Agricultura, *Prioridades de Desenvolvimento Agrário 2006-2009*, (Maputo: República de Moçambique, 2006), S. 35ff.

²⁰⁴ *ibid.*, S. 35.

²⁰⁵ República de Moçambique (2006b), *op. cit.*, S. 125ff.

²⁰⁶ Cabral, Shrivastava und Muendane, *op. cit.*, S. 22.

Nach einer Phase der unsicheren Zukunft von ProAgri in den Jahren 2005 und 2006 wurde Anfang 2007 das MoU der zweiten Phase von ProAgri zwischen acht Gebern und MINAG unterzeichnet.²⁰⁷ Dieses Abkommen sicherte MINAG die finanzielle Unterstützung bis zum Jahr 2010 zu. Ein deutlicher Unterschied zur ersten Phase von ProAgri ist die stärkere Anpassung der ProAgri Geber an die Regelungen des öffentlichen Finanzmanagements Mosambiks durch Leistung von sektorieller Budgethilfe an MINAG. Auch die Verpflichtungen der Geber durch die Pariser Erklärung sowie die stärkere Verknüpfung mit den Monitoringmechanismen der generellen Budgethilfe sind explizit im neuen MoU genannt. Der wichtigste Punkt der Umsetzung der Empfehlungen der ProAgri I Evaluierung war der stärkere Fokus auf die verbesserten Serviceleistungen MINAGs zur Unterstützung der mosambikanischen Kleinbauern. Weitere Ziele des ProAgri II MoU sind die Förderung der landwirtschaftlichen Industrie sowie die nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen.²⁰⁸

Nach einem vierjährigen Konsultationsprozess wurde im Jahr 2007 eine neue Entwicklungsstrategie des ländlichen Raumes (*Estratégia de Desenvolvimento Rural*) durch die Direktion für ländliche Entwicklung, welche nunmehr im mosambikanischen Planungsministerium integriert war, präsentiert. Die Vision der Strategie entspricht der überambitionierten und teilweise unrealistischen Zielsetzungen von ProAgri:

Por volta de 2025 o desenvolvimento humano nas áreas rurais de Moçambique será três vezes superior ao registado em 2005, entrando assim na faixa do desenvolvimento humano médio, derivado da transformação do padrão de acumulação na economia nacional, através duma economia rural mais competitiva e sustentável, ambientalmente equilibrada e socialmente estável e atractiva.²⁰⁹

Die Strategie beinhaltet eine Referenz zu ProAgri und weist wesentliche Übereinstimmungen mit dem ProAgri II Strategiedokument auf. Die Strategie hat jedoch Schwachpunkte: Keine konkreten Aktivitätenplanung für die Periode 2010-2025²¹⁰ und die extreme Unterfinanzierung (2007 - 2009: 20 Mio. US-\$)²¹¹, welche eine Erreichung der Zielsetzungen unrealistisch erscheinen lässt. Die Umsetzung der Strategie wird von dem mosambikanischen Planungsministerium koordiniert.

²⁰⁷ Anmerkung: Die acht Geber waren Dänemark, die Europäische Kommission, Finnland, IFAD, Irland, Kanada, Österreich und Schweden.

²⁰⁸ Cabral, op. cit., S. 21f.

²⁰⁹ República de Moçambique, *Estratégia de Desenvolvimento Rural*, (Maputo: República de Moçambique, 2007), S. 20.

²¹⁰ ibid., S. 79.

²¹¹ ibid., S. 80f.

Ende 2007, nach zwei Jahren mit kritischen Berichten in den jährlichen Bewertungen im Rahmen der generelle Budgethilfe *Joint Reviews*, verabschiedete der mosambikanische Ministerrat die Strategie der Grünen Revolution (*Estratégia da Revolução Verde*).²¹² Die neue Strategie wurde auf direkte Initiative des mosambikanischen Präsidenten, Armando Guebuza, formuliert, der diese Ideen auch bei seinen Reisen inner- und außerhalb Mosambiks stark vorantreibt. Das Dokument inkludiert trotz seiner Kürze eine Referenz auf die Direktiven des Präsidenten:

Para acelerar a implementação dos objectivos do Programa Quinquenal do Governo 2005-2009 nesta matéria, directrizes complementares, para a implementação da Revolução Verde, foram sendo dadas por Sua Excelência o Presidente da República em todas as províncias visitadas no quadro da sua mais recente missão de Presidência Aberta e Inclusiva.²¹³

Die Strategie folgt in groben Zügen der Idee einer neuen afrikanischen Grünen Revolution nach dem Vorbild der Grünen Revolution in Asien in den 60er Jahren. Diese konnte einen raschen Anstieg der Nahrungsmittelproduktion durch die Verteilung subventionierter Produktionshilfen erzielen. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor der Grünen Revolution in Asien war die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktionsintensität durch die Verwendung von hochwertigem Saatgut, Bewässerungsanlagen und Düngemittel.²¹⁴ Die 20seitige mosambikanische Strategie ist im Wesentlichen auf bestehenden Strategien aufgebaut (Wichtigkeit von natürlichen Ressourcen, Marktzugang und Investitionen, Humankapital, Technologien und dem vereinfachten Zugang zu benötigten Kreditmitteln für Investitionen). Gemäß der Dezentralisierungspolitik der mosambikanischen Regierung wird der Distrikt als Koordinationsstelle der Aktivitäten definiert.²¹⁵

Im Juni 2008 verabschiedete die mosambikanische Regierung den Aktionsplan zur Produktion von Lebensmitteln (2008-2011), *Plano de Acção Para a Produção de Alimentos*, als Antwort auf den starken Anstieg der Lebensmittelpreise sowie zwecks Umsetzung der Strategie der Grünen Revolution. Das Ziel des Aktionsplanes ist die

²¹² República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Revisão Conjunta 2008, Aide Memoire, Anexo IV: Relatórios dos Grupos de Trabalho*, http://www.pap.org.mz/jr_08.htm, (besucht im Jänner 2010).

²¹³ República de Moçambique/Ministério da Agricultura, *Conceito, Princípios e Estratégia da Revolução Verde em Mocambique*, (Maputo: República de Moçambique, 2007), S. 6.

²¹⁴ Karin Gatu und Sofia Rodman, *A Green Revolution in Southern Niassa? - A field study from a small farmer perspective about possibilities and obstacles for a Green revolution*, (Växjö: Växjö University School of Social Sciences, 2008), S. 1.

²¹⁵ República de Moçambique/Ministério da Agricultura (2007a), op. cit. S. 8ff.

Reduktion der notwendigen Importe von Nahrungsmitteln durch eine Steigerung der Produktion und Produktivität des heimischen Sektors.²¹⁶ Der Aktionsplan, mit einem Fokus auf die Verteilung von verbessertem Saatgut, weist zwar ein geplantes Budget von 436 Millionen US-\$ auf, wobei die Regierung Mosambiks im Budget 2008 aber nur 10 Prozent aus eigenen Finanzmitteln zur Verfügung stellt. Weitere Mittel wurden durch die Vereinten Nationen bereitgestellt.²¹⁷ Zudem wurden Finanzmittel für die Umsetzung des Aktionsplanes durch die Weltbank zur Verfügung gestellt.²¹⁸ Für Geber kritische Punkte im Zuge der Umsetzung betrafen beispielsweise die Nicht-Beachtung der Beschaffungsregeln für den öffentlichen Bereich, damit der Aktionsplan rasch umgesetzt werden konnte.²¹⁹

Unter konstantem Druck seitens der ProAgri Geber arbeitet das mosambikanische Landwirtschaftsministerium seit 2006 an einer langfristigen landwirtschaftlichen Entwicklungsstrategie. Die neue Strategie (PEDSA) soll die bestehenden Strategien und Politiken im landwirtschaftlichen Sektor mit einander verknüpfen, bestehende Lücken in den Regulierungen füllen und die interministerielle Koordination im Sektor Landwirtschaft verbessert.²²⁰ Doch blieben erste Entwürfe weit hinter der Qualität vergangener MINAG Strategiepapiere zurück.²²¹

Im Gegensatz zu der aktiven Umsetzung der landwirtschaftlichen Strategiedokumente durch das Landwirtschaftsministerium wurde die bereits 2005 verabschiedete landwirtschaftliche Vermarktungsstrategie (2005-2009), *Estratégia da*

²¹⁶ República de Moçambique/Ministério da Planificação e Desenvolvimento, *Plano de Acção para a Produção de Alimentos 2008-2011, Apresentação ao Conselho Coordenador do MPD*, <http://209.85.229.132/search?q=cache:REUQ5HhDYYcJ:www.mpd.gov.mz/ccoordenador/Aprs/CC%2520MPD%2520Producao%2520de%2520Alimentos%25202008.ppt+PLANO+DE+AC%C3%87%C3%83O+PARA+A+PRODU%C3%87%C3%83O+DE+ALIMENTOS&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=at>, (besucht im März 2010).

²¹⁷ UNDP, UNFPA, UNICEF und WFP, *Mozambique Case Study: Support to the National Response to the Rising Food Prices*, http://www.unicef.org/about/execboard/files/Mozambique_case_study_JMB_revised_31_Dec_08.pdf, (besucht im Jänner 2010).

²¹⁸ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *IDA at Work, Mozambique: From Post-Conflict Recovery to High Growth*, <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA-Mozambique.pdf>, (besucht im Jänner 2010).

²¹⁹ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Revisão Conjunta 2009, Aide Memoire, Anexo V: Relatórios dos Grupos de Trabalho*, http://www.pap.org.mz/downloads/anexo5_relatorios_grupos_trabalho_rc2009.pdf, (besucht im Jänner 2010).

²²⁰ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Revisão Conjunta 2007, Aide Memoire, Anexo IV: Relatórios dos Grupos de Trabalho*, http://www.pap.org.mz/downloads/anexo4am_rc2007.pdf, (besucht im Jänner 2010).

²²¹ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático (2009c), op. cit.

Comercialização Agrícola para 2006-2009, bisher kaum umgesetzt. Die schleppende Implementierung, welche durch das Ministerium für Industrie und Handel koordiniert wird, wurde durch die schwache Präsenz dieses Ministerium auf Provinz- und Distriktebene sowie den Mangel an finanziellen Ressourcen verstärkt. Die Komponenten der Strategie umfassen die Verbesserung des regulativen Geschäftsumfeldes (Lizenzen, etc.), die Verbesserung des Straßennetzwerkes, den verbesserten Zugang zu Kreditfinanzierung, die Erstellung von Marktstudien und die Finanzierung von landwirtschaftlich nutzbaren Silos.²²² Die Strategie wurde mit einem Budget von 39 Mio. US-\$ (941,8 Mio. Meticaïs) für 2005-2009 veranschlagt.²²³ Trotz der Bedeutung dieses Bereiches für die Entwicklung des landwirtschaftlichen Privatsektors, hatte bis 2008 kein Geber die Finanzierung der Strategie unterstützt. Im Rahmen der Formulierung des Aktionsplans für die Produktion von Nahrungsmitteln wurde die Konstruktion von Silos in den Aktionsplan aufgenommen und wurde ab 2009 mit einem jährlichen Budget von 10 Mio. US-\$ durch eigene Finanzmittel Mosambiks finanziert. Im Vergleich zu 2008 steigerte das Ministerium somit seine Finanzmittel für Investitionen um 536 % (2008: innerstaatliche mosambikanische Investitionsmittel: 16,5 Mio. Meticaïs, geberfinanzierte Investitionen: 150,7 Mio. Meticaïs, 2009: innerstaatliche mosambikanische Investitionsmittel: 451,8 Mio. Meticaïs, geberfinanzierte Investitionen: 444,4 Mio. Meticaïs).²²⁴

Bei Analyse der wichtigsten Strategien und Politiken des Sektors Landwirtschaft wird klar, dass die Dokumente oftmals unklare Verantwortlichkeiten und überschneidende Themenbereiche aufweisen. Die Proliferation von Programmen und Strategien ist jedenfalls eines der wesentlichen Probleme in der Förderung der Landwirtschaft in Mosambik, da oftmals mit einem neuen Programm einem anderen Ministerium die koordinierende Rolle im Sektor Landwirtschaft zugestanden wird. Diesbezügliche Klärung könnte die Verabschiedung eines neuen 5-Jahresplan 2010-2014 sowie der landwirtschaftlichen Strategie/PEDSA 2010-2019 durch die neue Regierung Mosambiks bringen.

²²² República de Moçambique, *Estratégia da Comercialização Agrícola para 2006-2009*, (Maputo: República de Moçambique, 2006), S. 23.

²²³ *ibid.*, S. 48.

²²⁴ República de Moçambique/Ministério das Finanças *Orçamento do Estado 2009*, <http://www.dno.gov.mz/oe09.html>, (besucht im Jänner 2010).

4.4 Finanzierung des Sektors Landwirtschaft

Im Jahr 2009 verfügte MINAG (inkl. Subinstitute und Budgets der Provinzdirektionen für Landwirtschaft) über ein Jahresbudget von 1.610 Mio. Meticaís (126 Mio. US-\$). Dies entspricht 3,2 % des mosambikanischen Haushaltsbudget 2009.²²⁵ Das Budget von MINAG hat sich zwischen 1999 (25 Mio. US-\$) und 2009 (126 Mio. US-\$) enorm erhöht, wobei der größte nominelle Sprung zwischen 2005 und 2009 zu verzeichnen ist (von 56 Mio. US-\$ auf 126 Mio. US-\$).²²⁶ Diese starke Erhöhung ist größtenteils auf den starken Anstieg der Gebermittel an MINAG (1999: 2,28 Mio. US-\$, 2009: 42,96 Mio. US-\$) zurückzuführen, wobei der Großteil über die ProAgri Finanzierungsmechanismen zur Verfügung gestellt wurde²²⁷. Doch auch die Einschreibung von Steuereinnahmen in das Sektorbudget, welche über den *Fundo de Desenvolvimento Agrário* abgewickelt werden (2009: 242 Mio. Meticaís/9,7 Mio. US-\$), trug wesentlich zur Erhöhung des Budgets des Sektors bei. Zudem merkt das Budget 2009 ausdrücklich die Einschreibung von zusätzlichen Finanzmitteln für die Umsetzung des Aktionsplanes zur Nahrungsmittelproduktion an.²²⁸

Mosambik ist eines jener Länder, die eine hohe Abhängigkeit von externer Finanzierung durch Gebermittel aufweisen. Auch das Haushaltsbudget von MINAG ist zu einem hohen Anteil durch internationale Geber finanziert, wobei der Anteil in jüngster Vergangenheit einen fallenden Trend aufzeigt: Während im Jahr 2007 noch zwei Drittel des Budgets durch Geber finanziert wurden (2007: MINAG Gesamtbudget: 64,4 Mio. US-\$ und davon 43 Mio. US-\$ durch Geber finanziert), sind es im Jahr 2009 nur noch die Hälfte des Budgets (2009: MINAG Gesamtbudget: 126 Mio. US-\$ und davon 60 Mio. US-\$ durch Geber finanziert). Dieser Trend kann durch zusätzliche Mittel der mosambikanischen Regierung für die Finanzierung des Aktionsplanes zur Nahrungsmittelproduktion erklärt werden.

Die Gebermittel von ProAgri sind seit 1999 enorm angestiegen: Wurden im Jahr 1999 von vier Gebern insgesamt 2,3 Mio. US-\$ im Rahmen der Programmfinanzierung von MINAG geleistet, waren es im Jahr 2006 bereits 33,4 Mio. US-\$, welche von acht Gebern im Rahmen der sektoriellen Budgethilfe ProAgri finanziert wurden.²²⁹ Die

²²⁵ *ibid.*

²²⁶ Cabral, *op. cit.*, S. 11.

²²⁷ *ibid.*, S. 22f.

²²⁸ República de Moçambique/Ministério das Finanças (2009b), *op. cit.*

²²⁹ Cabral, *op. cit.*, S. 22f.

Finanzmittel von ProAgri werden nunmehr von den Gebern direkt an das mosambikanische Landwirtschaftsministerium überwiesen, wobei der Großteil der ProAgri Gebermittel im Gegensatz zu Projektfinanzierungen keinen spezifischen Kriterien für den Verwendungszweck unterliegt. Die ProAgri Gelder können somit für alle Aktivitäten verwendet werden, welche MINAG in sein Jahresbudget eingeschrieben hat. Einige Geber haben zusätzliche Kriterien für den Verwendungszweck ihrer ProAgri Finanzmittel festgelegt: IFAD (Extension Service), Finnland (Natürliche Ressourcen/Forstwirtschaft), Europäische Union (Zucker, Kapazitätsentwicklung) und Österreich (Widmung der ProAgri Gelder für die Provinz Sofala). Alle ProAgri Finanzmittel werden jedoch gemäß den Kriterien für eine sektorielle Budgethilfe über die mosambikanischen staatlichen Finanzkanäle abgewickelt.²³⁰

Für das Jahr 2010 wurden im April 2009, nach Abschluss der Joint Review 2009, bereits 42,6 Mio. US-\$ an finanziellen Verpflichtungen für ProAgri zugesagt.²³¹ Die anschließende Tabelle zeigt einen Überblick über die ProAgri Finanzierung der letzten zehn Jahre.²³² Durch die Aufstellung werden neben dem konstanten Anstieg der Gebermittel auch die Veränderungen in der ProAgri Gebergruppe erkennbar. Der Ausstieg von zwei großen Gebern (USAID und Weltbank) und die ab 2007 deutlich erhöhten Beiträge durch die Europäische Kommission markieren die größten Veränderungen in der Verschiebung der Geberbeiträge.²³³

²³⁰ Cabral, op. cit., S. 24f.

²³¹ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Revisão Conjunta 2009, Aide Memoire, Compromissos (RC 2009)*, http://www.pap.org.mz/jr_09.htm, (besucht im Februar 2010).

²³² Cabral, op. cit., S. 22f.

²³³ siehe Kapitel 4.5.

Table 2: External Funding to PROAGRI Common Fund by Donor Agency, 1999-2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**	2009**	2010**
Austria								2.51	1.14	1.42	0.57	0.57
Canada						1.84	5.50	4.29	4.10	4.55	4.10	4.10
Danish Embassy		1.05	3.55	2.13	5.47	1.50	1.50	2.00	1.87	2.82	3.12	3.16
DFID		0.67	1.19	1.04								
EC		5.32	0.60	10.46	6.37	12.01	8.00	9.03	16.25	24.00	19.89	
Finland							2.37	5.02	4.55	5.68	4.55	
IDA - World Bank		1.42	7.03	2.57	3.91	3.91	6.66	4.00				
IFAD	0.87	2.66	2.01	0.75	1.00	1.00	0.75	0.33	0.30	1.05	2.20	4.05
Ireland	0.39	0.62	1.30	2.00	3.22	2.80	2.48	2.54	1.99	2.84	2.56	2.84
Italy					1.17		2.37					
Netherlands	0.34	0.72	1.00	2.50	1.50	2.00						
Swedish Embassy			1.08	1.20	1.59	2.00	2.00	3.70	4.71	5.29	5.99	5.99
UNDP	0.68		1.02									
USAID		6.11	11.01	6.61	6.60		4.40					
Total	2.28	18.57	29.79	29.26	30.82	27.05	36.02	33.43	34.90	47.65	42.96	20.70

Sources: MINAG and PPG. Figures from 1999 to 2006 correspond to actual disbursements. * Commitments. ** Forecasts.

Abbildung 5: ProAgri Geberfinanzierung 1999-2010

Im Budget von MINAG ist die Geberfinanzierung nicht nur über die sektorielle Budgethilfe ProAgri gegeben (2009: 42,96 Mio. US-\$), sondern es wurden auch Geberprojekte außerhalb der sektoriellen Budgethilfe mit einem Betrag von 13,9 Mio. US-\$ in das Budget 2009 von MINAG eingeschrieben. Diese *on-budget* Projekte tragen zu einer höheren Transparenz des Staatshaushaltes der Republik Mosambiks bei. Dies erklärt sich, da diese durch Geber finanzierten Projekte mit Investitionen in die staatliche Infrastruktur und der Unterstützung staatlicher Strategien als Teil des offiziellen Staatshaushalts Mosambiks vom mosambikanischen Parlament verabschiedet werden und quartalsmäßige Berichte an das mosambikanische Finanzministerium geliefert werden müssen.²³⁴ Die größten *on-budget* Projekte im Sektor Land- und Forstwirtschaft (ausgenommen Fischerei) wurden von der Weltbank (4,7 Mio. US-\$), der Afrikanischen Entwicklungsbank (4,2 Mio. US-\$) und der Europäischen Kommission (3,4 Mio. US-\$) finanziert. Insgesamt finanzieren 15 Geber die *on-budget* Projekte.²³⁵ Trotz internationaler Verpflichtungen zur Verbesserung der Transparenz der Entwicklungszusammenarbeit sind viele große Geberprojekte nicht im Staatshaushalt Mosambiks ersichtlich (so genannte *off-budget* Projekte). Für Mosambik zeigt die Datenbank ODAMOZ für den Sektor Land- und Forstwirtschaft Projekte im Wert von 51,6 Mio. US-\$ außerhalb des Staatshaushaltes an. Diese werden von 15

²³⁴ IDD and Associates (2006a), op. cit., S. 11.

²³⁵ Anmerkung: Die 15 Geber inkludieren auch die 8 ProAgri Geber, die teilweise Projekte außerhalb von ProAgri in das Budget 2009 eingeschrieben haben.

verschiedenen Gebern finanziert. Die größten Finanziers sind die USA (32,1 Mio. US-\$), die Afrikanische Entwicklungsbank (6,4 Mio. US-\$), Dänemark (4,6 Mio. US-\$), FAO (2,0 Mio. US-\$) und die Europäische Kommission (1,5 Mio. US-\$).²³⁶

Eine große Herausforderung im öffentlichen Finanzmanagement MINAGs ist die Begleitung der hohen Steigerungsraten des MINAG Budgets durch ebenso hohe Steigerungsraten der Budgetexekution im Sektor. Es kann dennoch eine wesentliche Verbesserung im Jahr 2008 beobachtet werden (MINAG Budgetexekution exkl. *on-budget* Geberprojekte 2007: 63%, 2008: 79%). Die Probleme in der Budgetexekution werden durch verschiedene interne und externe Faktoren hervorgerufen: Probleme bei der Durchführung geplanter Aktivitäten aufgrund Naturereignisse, häufige Abänderungen innerhalb des Budgets, Einführung neuer Regelungen (beispielsweise bezüglich des öffentlichen Beschaffungswesens) sowie Verzögerungen in der Auszahlung von Gebermitteln. Diese Probleme werden im Joint Review 2009 konkret von den Gebern und dem Landwirtschaftsministerium angesprochen:

Em 2008, verificaram-se alguns constrangimentos relacionados com a execução do orçamento, nomeadamente a persistência de alguns problemas ainda em torno da aplicação do Decreto 54/2005 sobre os procedimentos de procurement, desvio de aplicação de fundos face a novas necessidades urgentes surgidas no decurso do processo de Implementação do PAPA, atrasos na prestação de contas e o desfasamento temporal dos desembolsos por parte de alguns parceiros de cooperação em relação ao plano de tesouraria.²³⁷

Da ein wesentlicher Anteil des MINAG Budgets auf dezentralen Ebenen abgewickelt wird (2008: 43 %) tragen die Kapazitätsbeschränkungen auf diesen Ebenen zu der Herausforderung im Finanzmanagement bei.²³⁸

Viele, für die landwirtschaftliche Entwicklung relevante Bereiche, wie beispielsweise die Fischerei, die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte und die ländliche Entwicklung, sind im MINAG Budget nicht inkludiert. Gemäß der Maputo Erklärung (2003) der Afrikanischen Union sollte das Landwirtschaftsbudget aller Mitgliedsstaaten auf 10 % des jeweiligen Haushaltsbudgets aufgestockt werden. Mosambik ist trotz der Wichtigkeit der Landwirtschaft für die ländliche Bevölkerung von

²³⁶ European Commission; United Nations; Royal Embassy of the Netherlands in Mozambique, ODAMOZ, <http://www.odamoz.org.mz/reports/indexsub.asp>, (besucht im Februar 2010).

²³⁷ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático (2009c), op. cit.

²³⁸ ibid.

der Erreichung dieses Zieles noch weit entfernt.²³⁹ Mit der Verabschiedung des Aktionsplanes für die Nahrungsmittelproduktion sollte auch das Budget für den Sektor Landwirtschaft von derzeit 3 % des Staatshaushaltes Mosambiks auf etwa 6 % aufgestockt werden. Bisher haben jedoch nur wenige Geber zusätzliche Gelder für die Finanzierung des Planes zugesagt. Da die mosambikanische Regierung vorgesehen hatte, den größten Teil des Planes durch externe Gebermittel zu finanzieren, ist die tatsächliche Aufstockung der Budgetmittel für den Sektor Landwirtschaft ungewiss.²⁴⁰ Als positives Zeichen kann die Erhöhung des Budgets für MINAG durch eigene Finanzmittel gewertet werden. Es ist davon auszugehen, dass ein substantieller Anteil für die Finanzierung des Aktionsplanes aufgewandt wird.

Auch die Zuteilung der Geldmittel innerhalb des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums ist im Zentrum der Kritik an ProAgri: Insbesondere der niedrige Anteil der staatlichen Ausgaben für öffentliche Serviceleistungen und der vergleichsweise hohe Anteil von Ausgaben für die Modernisierung des Landwirtschaftsministeriums auf allen Ebenen (Maputo, Provinzdelegationen und Distrikte) galt als wesentlicher Schwachpunkt der ersten Phase von ProAgri (1999-2006). Die Evaluierung von ProAgri I ergab, dass beispielsweise nur 8 % der ProAgri Mittel für den Know-How Transfer an Bauern und nur 7 % der Mittel für den Bau von Bewässerungssystemen aufgewandt wurden. 38 % der ProAgri Mittel wurden für die Komponente „Institutionelle Entwicklung“ verwendet, welche die Ausstattung mit Büroeinrichtungen und KFZ sowie die Finanzierung von Dienstreisen inkludierte. Gemessen an dem Gesamtbudget MINAGs wurden ein Drittel der öffentlichen Ausgaben (inkl. ProAgri Gebermittel) für die Finanzierung von Gehältern aufgewandt (2003: 29 %, 2004: 43 %, 2006: 37 %).²⁴¹ Als Reaktion auf diese Kritik wurde die Unterstützung der kleinen Bauern und der Privatsektorentwicklung in das Zentrum der zweiten Phase von ProAgri (2007-2010) gestellt.

²³⁹ Pius Chilonda, Femi Olubode-Awosola, Isaac Minde, Daniel Njiwa, und Jones Govereh, *Monitoring of Public Spending in Agriculture in Southern Africa*, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/51663/2/154.pdf>, (besucht im Februar 2010).

²⁴⁰ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *International Development Association Program Document for a proposed credit in the amount of SDR57,3 Million (US-\$ 90 Million equivalent) and a proposed grant from the food price crises response trust fund in the amount of US-\$ 10 Million equivalent to the Republic of Mozambique for a Fifth Poverty Reduction Support Credit*, (Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2008), S. 10ff.

²⁴¹ PriceWaterhouseCoopers (2007a), op. cit., S. 39ff.

Während die Finanzierung der öffentlichen Funktionen des Sektors Landwirtschaft in Mosambik durch eigene Mittel des Staates Mosambik sowie durch Geberfinanzierung (ProAgri und Projektfinanzierung) erfolgt, ist auch der Privatsektor als wichtiger Finanzier des Sektors zu nennen: Im Rekordjahr 2009 wurden trotz internationaler Finanzkrise von der staatlichen Investitionsagentur *Centro de Promoção de Investimentos*/CIP Investitionsprojekte in der Höhe von 4,9 Milliarden US-\$ für die Landwirtschaft und die Agrarindustrie genehmigt. Dies entspricht 80 % der genehmigten Investitionsprojekte im Jahr 2009 und inkludiert große Investitionen im Bereich der Papiererzeugung durch zwei europäische Firmen (Lúrio Green Resources/Norwegen und Portucel Moçambique/Portugal).²⁴²

4.5 Dialogforen mit MINAG und Geberkoordination im Sektor Landwirtschaft

Ein institutionalisierter Dialog zwischen Gebern und den nationalen Partnerinstituten ist ein fundamentales Kriterium zur Etablierung einer Budgethilfe. Dies ergibt sich aus dem Faktum, dass Budgethilfe ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen erfordert, welches insbesondere durch den permanenten Dialog und Informationsaustausch zwischen Gebern und nationalen Partnerinstituten gestärkt wird.²⁴³ Auch Differenzen können im Rahmen von Dialogstrukturen beseitigt werden. Einige Abkommen enthalten explizite Hinweise auf die Wichtigkeit der Befassung immer höherer politischer Ebenen der Dialogstruktur, welches einen abrupten Stopp der Beziehungen und Budgethilfe-Zahlungen verhindern soll.²⁴⁴

Im Anschluss folgt eine allgemeine Beschreibung der Dialogforen im Sektor Landwirtschaft zwischen Gebern und der mosambikanischen Regierung. Es wird zudem untersucht, welche Geber und Institutionen die gemeinsamen Dialogstrukturen nicht nutzen.

4.5.1 Koordination der Geber

Die ProAgri Partnergruppe ist das wichtigste Gremium zur internen Geberkoordination. Sowohl jene Geber, die das ProAgri MoU unterzeichnet haben und

²⁴² O País, *Investimentos nacionais dispararam mais 500% em 2009*, http://www.opais.co.mz/opais/index.php?option=com_content&view=article&id=4666:investimentos-nacionais-dispararam-mais-500-em-2009&catid=38:economia&Itemid=181, (besucht im März 2010)

²⁴³ Austrian Development Agency, op. cit., S. 17.

²⁴⁴ Programme Aid Partners (2009c), op. cit.

das mosambikanische Landwirtschaftsministerium (MINAG) mit sektorieller Budgethilfe unterstützen, als auch andere Geber, die MINAG mit Projekthilfe unterstützen, sind in dieser Arbeitsgruppe vertreten. Sitzungen finden mindestens ein Mal pro Monat statt und der Vorsitz der Arbeitsgruppe rotiert jährlich. Die ProAgri Partnergruppe ist die wichtigste Plattform zur Harmonisierung und Anpassung für jene Geber, die sektorielle Budgethilfe leisten. Zudem werden einheitliche Geberpositionen in Bezug auf laufende Diskussionen der Geber mit MINAG formuliert, wie beispielsweise Kommentare zu Strategiepapieren und Buchprüfungsberichten.²⁴⁵

Die Teilnahme an der ProAgri Partnergruppe von Gebern, die keine sektorielle Budgethilfe leisten, ist unregelmäßig und von den zu besprechenden Themen abhängig. Eine verstärkte Teilnahme an den Geber-internen Diskussionen durch multilaterale Geber (Weltbank, Afrikanische Entwicklungsbank) wurde interessanterweise durch kritische Kommentare derer Mitglieder auf Ebene der Diskussionen in Washington und Tunis hervorgerufen: Die Mitgliedsstaaten hatten die seitens der Entwicklungsbanken eingegangenen Verpflichtungen zu Harmonisierung und Anpassung bei der Genehmigung von neuen Projekten eingemahnt.²⁴⁶

Während die acht Geber von sektorieller Budgethilfe mit der Unterzeichnung des ProAgri MoU einem festgelegten Dialogmechanismus zwischen Gebern und MINAG zugestimmt haben, wurde zwecks Integration der anderen Gebern die Unterzeichnung eines *Code of Conduct* vorgesehen. Die Gestaltung von klaren Regeln im Dialog mit MINAG sollte insbesondere zur Vermeidung einer Fragmentierung der Geberaktivitäten im Sektor und einer Zunahme der unabgestimmten Projekthilfe dienen.²⁴⁷ Dieser *Code of Conduct* wurde bisher nicht unterzeichnet.

Seit Beginn der Unterstützung des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums durch einen gemeinsamen Gebermechanismus, traten einige Geber (DFID, Niederlande, USAID, Weltbank) aus diesem Mechanismus wieder aus, während andere Geber neu hinzukamen (Finnland, Kanada, Österreich).²⁴⁸ Die Austritte wurden von vielen Gebern mit Differenzen bezüglich der Programmziele oder der Rolle des Staates im Sektor Landwirtschaft sowie Unzufriedenheit mit den

²⁴⁵ Cabral, op. cit., S. 29.

²⁴⁶ *ibid.*, S. 29.

²⁴⁷ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 36.

²⁴⁸ siehe Kapitel 4.4.

schleppenden Fortschritten begründet.²⁴⁹ Der Austritt der größten Geber, USAID und Weltbank, ist jedoch auch auf interne Regelungen zurückzuführen. Trotz massiven finanziellen Ressourcen für den Sektor Landwirtschaft in Mosambik ist USAID, der bilateralen Entwicklungshilfsagentur der USA, aufgrund eines Beschlusses des US Senats eine Beteiligung an Budgethilfen generell nicht gestattet.²⁵⁰ Der Weltbank ist hingegen eine Beteiligung an sektorieller Budgethilfe nur mehr unter sehr strengen Auflagen erlaubt. Aus diesem Grund wird die Verschiebung von sektorieller Programmhilfe zu genereller Budgethilfe von der Weltbank in mehreren Ländern verfolgt. Gleichzeitig werden in die Dialogmechanismen der generellen Budgethilfe seitens der Weltbank sektorspezifische Konditionalitäten inkludiert. Als Begründung für diese Vorgehensweise wurde die höhere Effizienz der Dialogmechanismen im Rahmen der generellen Budgethilfe genannt.²⁵¹ Die Inkludierung von sektorspezifischen Konditionalitäten stellt für die Weltbank dennoch eine Möglichkeit dar, in die Zielformulierung für einzelne Sektoren eingebunden zu bleiben:

The worry that a move to non-earmarked funding can exclude partners from sector dialogue can be addressed in different ways. One option is to include sectors in the budget support monitoring framework, which is done by World Bank. Another option is to state in joint government – donor partnership principles that all development partners, whatever the modality of their assistance, are invited to take part in sector dialogue and sector reviews. This is done in Uganda (Partnership Principle signed September 2003).²⁵²

Wie in anderen Sektoren ist auch im Sektor Landwirtschaft die Fragmentierung der Geber eine große Herausforderung für die Zukunft, welche die bisher erreichten Fortschritte von ProAgri gefährden könnte.²⁵³ In den Diskussionen zur Umsetzung der Vorgaben durch den EU *Code of Conduct* (maximal 5 Geber im Sektor, maximal 3 Sektoren pro Geber) wird aus diesem Grund eine mögliche Umschichtung und Konzentration der Geberhilfe in Mosambik diskutiert.²⁵⁴

Bisher keine zufrieden stellende Geber-Koordination wurde mit den so genannten neuen Gebern in Mosambik, China und Brasilien, erreicht. Diese verfolgen im Gegenteil

²⁴⁹ Cabral, op. cit., S. 30f.

²⁵⁰ Craig Lasher, "The Future of U.S. Government Involvement & Funding for Family Planning & Reproductive Health Programs in the Evolving U.S. Aid Architecture" in *Population Action International*, Volume 3, Issue 1, March 25, 2008, http://www.populationaction.org/Publications/Working_Papers/March_2008/Summary.shtml, (besucht im März 2010).

²⁵¹ NORAD, *From earmarked sector support to general budget support- development partners' experience*, <http://www.donorplatform.org/load/87>, (besucht im April 2011).

²⁵² ibid.

²⁵³ Cabral, op. cit., S. 5.

²⁵⁴ siehe Kapitel 3.6.

zu traditionellen Gebern oftmals andere politische Interessen. In Mosambik finden die Interventionen dieser beiden Länder neben einzelnen, strategisch selektierten Geberprojekten, insbesondere durch große privatwirtschaftliche Investitionen statt.²⁵⁵ Im Sektor Landwirtschaft finden sich chinesische und brasilianische Investitionen im Bereich der Produktion von Agrartreibstoffen und Nahrungsmitteln, welche für den Export in diese Länder bestimmt sind.²⁵⁶

Die Geber-internen Diskussionen zum Thema Landwirtschaft finden nicht nur in der ProAgri Partnergruppe statt, sondern auch in der Gebergruppe für generelle Budgethilfe/GBS. Dies wird begründet, da die generelle Budgethilfe zu einem aliquoten Anteil alle Sektoren finanziert. Zudem inkludiert die GBS Indikatoren-Matrix (auch genannt: *Performance Assessment Framework/PAF Matrix*) Indikatoren für den Sektor Landwirtschaft.²⁵⁷ Seit einigen Jahren ist eine besonders aktive Beschäftigung mit dem Sektor Landwirtschaft innerhalb der GBS Dialogmechanismen zu vermerken. Dies ist insbesondere durch drei Faktoren zu begründen: Erstens weisen die drei Indikatoren im Sektor Landwirtschaft, welche in der PAF Matrix inkludiert sind, eine gemischte Entwicklung auf. Zweitens wurde durch die Verabschiedung des mosambikanischen Aktionsplanes zur Produktion von Nahrungsmitteln ein wesentlicher Budgetanteil zugunsten der landwirtschaftlichen Entwicklung umgeschichtet. Und drittens wurde das Thema Landvergabe, welches durch das mosambikanische Landwirtschaftministerium koordiniert wird, aufgrund der Vergabeprozesse als kritisches Thema definiert.²⁵⁸ Diese Themen (auch genannt „*issues of special attention*“) werden im Rahmen des politischen Dialoges zwischen den höchsten Vertretern der mosambikanischen Regierung, auf Ebene der Minister, und den Gebervertretern, auf Ebene der Botschafter, diskutiert. Die Arbeitsgruppen mussten bereits ausführlich über Fortschritte in diesen Bereichen berichten.²⁵⁹

²⁵⁵ Dane Rowlands, *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*, (Ottawa: International Development Research Centre, 2007), S. 2ff.

²⁵⁶ Biopact, *Lusophone world and China join forces to produce biofuels in Mozambique*, <http://news.mongabay.com/bioenergy/2007/05/lusophone-world-and-china-join-forces.html>, (besucht im März 2010).

²⁵⁷ Cabral, op. cit., S. 27f.

²⁵⁸ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático (2009c), op. cit.

²⁵⁹ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Reunião da Planificação do QAD 2009*, *Aide-Mémoire*, http://www.pap.org.mz/downloads/rp_qad_09/aide_memoire_reuniao_planificacao_09.pdf, (besucht im März 2010).

4.5.2 Dialogstruktur der Geber mit dem mosambikanischen Landwirtschaftsministerium

Die Zusammenarbeit zwischen den Gebern und dem mosambikanischen Landwirtschaftsministerium, MINAG, wurde durch das 2007 unterzeichnete ProAgri II MoU formal festgesetzt, wobei im Wesentlichen die Dialogstrukturen aus der ersten Phase von ProAgri beibehalten wurden.

Das *Forum de Concertação* wurde als höchstes ProAgri Gremium festgelegt und wird von dem Landwirtschaftsminister oder seinem Vertreter geleitet. Auf Seiten der ProAgri Geber ist die Teilnahme auf Ebene der EZA Büroleiter oder deren Vertreter vorgesehen. Das *Forum de Concertação* bestimmt die Politik und strategische Richtung von ProAgri und sollte mindestens alle drei Monate zusammentreffen.²⁶⁰

Auf technischer Dialogebene ist die ProAgri Arbeitsgruppe die wichtigste Dialogebene zwischen MINAG und den ProAgri Gebern. Der von MINAG nominierte ProAgri Koordinator, welcher von einem ProAgri Sekretariat unterstützt wird, leitet die ProAgri Arbeitsgruppe. In dieser Arbeitsgruppe werden alle ProAgri relevanten Themen angesprochen. Die Arbeitsgruppe tritt mindestens ein Mal pro Monat zusammen.²⁶¹

Innerhalb der ProAgri Dialogmechanismen haben sich auch locker administrierte ProAgri Subarbeitsgruppen gebildet. Den Vorsitz übernehmen mosambikanische Beamte; ProAgri Geber nehmen an den Diskussionen teil. Die wichtigste Subarbeitsgruppe ist die Subarbeitsgruppe für Finanzen, wobei zeitweise auch andere Subarbeitsgruppen in unregelmäßigeren Abständen aktiv waren (beispielsweise zu den Themen Natürlichen Ressourcen und Forschung).²⁶²

Ein gravierender Mangel in der Qualität des Dialoges innerhalb der ProAgri Dialogmechanismen war in jüngsten Jahren die oftmalige Absenz von hochrangigen Beamten sowohl seitens der Geber als auch seitens MINAG in den Arbeitsgruppen. Die Glaubwürdigkeit der getroffenen Entscheidungen und Verhandlungsergebnisse litt unter dieser Tatsache.²⁶³ Zudem haben sich einige große Geber, insbesondere die Weltbank,

²⁶⁰ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 36.

²⁶¹ ibid., S. 36.

²⁶² The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Implementation, Completion and Result Report (IDA-31710 IDA-3171A) on a adaptable Program Credit in the Amount of SDR 21,7 Million (US-\$ 30,0 Million equivalent) to the Republic of Mozambique for the First Phase of an Agricultural Sector Public Expenditure Program (ProAgri)*, (Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007), S. 32.

²⁶³ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 36.

USA und Japan, bisher nur schwach in die Gebergruppe integriert und verfolgen einen Dialog mit MINAG außerhalb der ProAgri Dialogmechanismen.²⁶⁴

Im Rahmen der Dialogstrukturen zur Umsetzung des nationalen Aktionsplanes zur Armutsbekämpfung (PARPA) wurden ebenfalls Arbeitsgruppen für den Sektor Landwirtschaft eingerichtet. Die Arbeitsgruppe „Landwirtschaft“ ist deckungsgleich mit der ProAgri Arbeitsgruppe, wodurch eine Duplizierung des Dialoges vermieden wurde.²⁶⁵ Andere PARPA Arbeitsgruppen, die sich mit der landwirtschaftlichen Entwicklung Mosambiks befassen sind die Arbeitsgruppe zur Privatsektorentwicklung sowie die Arbeitsgruppe zur ländlichen Entwicklung.²⁶⁶ Die PARPA Arbeitsgruppen arbeiten mit unterschiedlicher Effizienz, wobei auch der Austausch zwischen den Arbeitsgruppen nicht als optimal zu bezeichnen ist.²⁶⁷

Die Integration von Nichtregierungsorganisationen (NROs) oder dem Privatsektor in die Dialogmechanismen im Sektor Landwirtschaft ist generell als schwach zu bezeichnen. ProAgri fokussierte sowohl in der ersten als auch in der zweiten Phase auf die Beziehung zwischen MINAG und den Geben.²⁶⁸ Eine Integration mosambikanischer NROs in den Dialog findet nunmehr aufgrund der Bestimmungen der generellen Budgethilfe statt, da NROs Zugang zu den Diskussionen im Rahmen der jährlichen Bewertung der Aktivitäten der mosambikanischen Regierung haben (*GBS Annual Review*). Die Beteiligung und Effizienz der Teilnahme ist durch die schwachen Kapazitäten der NROs, sowie deren mangelnde Integration in die Prozesse (beispielsweise späte Einladungen zu den Treffen) nicht zufrieden stellend. Zudem wird im Rahmen des *GBS Annual Reviews* auch ein spezielles Treffen der mosambikanischen Regierung mit der Zivilgesellschaft organisiert (*Development Observatory*).²⁶⁹ Im Rahmen dieses Treffens, wurden regelmäßig kritische Themen seitens der Zivilgesellschaft aufgebracht. Durch die Beteiligung im jährlichen GBS Bewertungsprozess (*Annual Review*) konnten in der Vergangenheit auf Initiative der

²⁶⁴ Cabral, op. cit., S. 29.

²⁶⁵ ibid., S. 17.

²⁶⁶ Handley, op. cit., S. 5.

²⁶⁷ ibid., S. 16f.

²⁶⁸ Cabral, op. cit., S. 31.

²⁶⁹ IDD and Associates (2006a), op. cit., S. 62.

NROs wichtige Themen, wie die Landverteilung, auf die höchsten politischen Dialogmechanismen gehoben werden.²⁷⁰

4.6 Bewertungsmechanismen im Rahmen von ProAgri

Die jährliche Bewertung der Aktivitäten der mosambikanischen Regierung in der Umsetzung des Aktionsplanes zur Armutsbekämpfung findet im Rahmen der generellen Budgethilfe statt. Die Indikatorenmatrix der generellen Budgethilfe weist drei Indikatoren für die Landwirtschaft auf.²⁷¹ Diese Indikatoren werden jährlich im GBS *Annual Review* Prozess bewertet.²⁷²

Die Bewertung der Leistungen des Landwirtschaftsministeriums im Rahmen der sektoriellen Budgethilfe ProAgri erfolgt jedoch nicht nur auf Basis der GBS Indikatoren, sondern auf Basis einer umfassenden Matrix von 23 Indikatoren. Die Einführung einer Matrix mit Indikatoren und jährlichen Zielsetzungen war ein wesentlicher Unterschied zu der ersten Phase von ProAgri. Während bis 2006 die Übermittlung des geplanten Jahresbudgets sowie quartalsmäßige Finanzberichte die Geberauszahlungen sicherten, ist nunmehr die Erreichung der jährlichen Zielsetzungen die Basis für die Festsetzung der jährlichen ProAgri Gebermittel. Drei der 23 ProAgri Indikatoren wurden aus der GBS Indikatorenmatrix entnommen. Zudem wurden die zehn PARPA Indikatoren für den Bereich Landwirtschaft in die ProAgri Matrix übernommen. Die ProAgri II Indikatorenmatrix hat somit einen speziellen Fokus auf den verbesserten Zugang zu öffentlichen Serviceleistungen für Bauern. Es wurden Indikatoren unter anderem in den Bereichen Training für Bauern und Bauernverbände, Bau von Bewässerungsanlagen, Landvergabe und Landbesteuerung, Schädlingsbekämpfung und Verbesserungen im Personalwesen sowie dem Finanzmanagement integriert. Die Einführung dieser Matrix auf Sektorebene ist als Umsetzung der ProAgri I Evaluierung zu sehen, da diese den fehlenden Fokus auf die öffentlichen Serviceleistungen für Bauern stark kritisierte.²⁷³ Obwohl die Einführung der ProAgri II Matrix als wesentlicher Fortschritt in der Verbesserung der Prozesse von ProAgri bewertet wird, ist die Qualität der Matrix sowie

²⁷⁰ República de Moçambique/Ministério da Planificação e Desenvolvimento, *Síntese da VIII Sessão Plenária do Observatório do Desenvolvimento*, http://www.od.gov.mz/documentos/sinteses/Sintese_da_Sessa_Plenaria_OD_VIII_090409.doc, (besucht im März 2011).

²⁷¹ Cabral, op. cit., S. 27f.

²⁷² siehe Kapitel 3.3.

²⁷³ Cabral, op. cit., S. 27.

der Indikatoren umstritten. Der Prozess der Erstellung der Matrix sowie der Festsetzung der Ziele wurde von Gebern dominiert. Diese Punkte führten dazu, dass die Zielsetzungen der Matrix nicht in die jährliche Aktivitätenplanung von MINAG integriert sind. Da die Matrix nicht flexibel gestaltet ist, konnte sie zudem nicht an die jüngst verabschiedeten Strategiedokumente im Sektor Landwirtschaft angepasst werden (Strategie der Grünen Revolution sowie des Aktionsplanes zur Produktion von Nahrungsmitteln). Es ist somit verstärkt ein Auseinanderdriften der Zielsetzungen der Matrix mit den tatsächlichen Kernaktivitäten des Landwirtschaftsministeriums zu beobachten.²⁷⁴

Die Bewertung der Fortschritte in Entwicklungsländern mit Indikatorenmatrizen entspricht der internationalen Praxis gemäß den Richtlinien der Pariser Erklärung aus dem Jahr 2005. Diese legt das Streben nach konkreten Ergebnissen (*Management for Results*) als eine wichtige neue Richtlinie für eine effektivere Entwicklungszusammenarbeit fest.²⁷⁵ Die Budgethilfe-Geber legen im Anschluss an die Bewertung der Erreichung oder Verfehlung der jährlichen Zielsetzungen der Indikatorenmatrix ihre finanziellen Beiträge für das folgende Jahr fest. Kritisiert wird jedoch immer wieder, dass bei der Festlegung der künftigen Budgethilfe-Beiträge nicht nur die Leistungen des Empfangsland eine Rolle spielen, sondern auch die internen Budgetlimitierungen in den Geberländern, beispielsweise im Rahmen von Sparpaketen aufgrund interner oder globaler Krisen. Somit wird der relativ objektiv gestaltete Bewertungsprozess gestört. In Mosambik resultieren die Bewertung der mosambikanischen Regierung sowie die Höhe der festgelegten Budgethilfe-Beiträge für das Folgejahr seit einigen Jahren in einer massiven öffentlichen Debatte. Nicht nur die Bewertung der Regierung und insbesondere die als kritisch bewerteten Bereiche, sondern auch das Verhalten der Geber wird zeitweise sehr intensiv in den Medien diskutiert wie das Beispiel eines Disputes zum Thema Korruption im Jahr 2009 zeigt:²⁷⁶

Trotz dem Klartext zur Besorgnis der Geber und den finanziellen Konsequenzen für 2009 gab es vorerst keine Reaktionen, weder von der Regierung, noch griffen die Medien das Thema auf. Neben der Lokalwährung Meticais rechnet man in Mozambique in US Dollar. Weil der Wechselkurs des Euro zum Dollar sich stark verbesserte, fielen die für 2009 zugesagten Beträge in US Dollar trotz Kürzungen wesentlich höher aus und kaschierten

²⁷⁴ *ibid.*, S. 28.

²⁷⁵ Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC) (2005), *op. cit.*

²⁷⁶ Richard Gerster, *Mozambique: Ohne Leistung kein Geld*, http://www.gersterconsulting.ch/docs/budget-support/erfa/d/Mozambique/Artikel_Mozambique_Leistungstranchen_D_b.pdf, (besucht im März 2010).

Stagnation und Krebsgang. Erst als – Monate später – der schwedische Botschafter in einem Interview nachdoppelte, kam es zu einer öffentlichen Debatte – über die Korruption ebenso wie über das Verhalten der Geber. Die Regierung reagierte genervt. Sie erklärte sich für nicht informiert, obschon sie die Jahreskonferenz sogar geleitet hatte, und bezichtigte die Geber der Einmischung in innere Angelegenheiten. Es ist sehr selten, dass die Regierung von Mozambique offen die Geber kritisiert. Ob die Korruptionsbekämpfung der richtige Anlass zur Konfrontation war, bezweifelten Stimmen aus der Zivilgesellschaft. Sie hätten sich endlich eine öffentliche Auseinandersetzung über die Wirtschaftspolitik und den Entwicklungsweg von Mozambique gewünscht. Der übergroße Einfluss der Geber sei auch eine Folge fehlender Visionen der Regierung.²⁷⁷

Die Diskussion in den Medien ist jedoch von der öffentlichen Verfügbarkeit der Bewertungen und Ergebnisse abhängig: Während die GBS Geber alle Ergebnisse des jährlichen Bewertungsprozesses auf ihrer Internetseite präsentieren, sind die jährlichen ProAgri Bewertungen seit einigen Jahren nicht mehr öffentlich zugänglich.

Seit 2006 sind die Daten des jährlichen GBS Bewertungsprozesses umfassend dokumentiert, wobei noch im Jahr zuvor für mehrere Indikatoren keine Daten zur Verfügung standen. Die GBS Indikatorenmatrix inkludierte seit 2005 sechs Indikatoren für den Sektor Landwirtschaft und wurde für die Bewertung des Jahres 2007 auf drei Indikatoren beschränkt: Anteil der Bauern mit Zugang zu Training durch Beamte des Ministeriums (*Extension Officer*), Anteil der Bauern mit Bewässerungsanlagen, Anteil der Bauern mit formalisierten Landnutzungsrechten. Ab 2010 wird ein zusätzlicher Indikator im Zusammenhang mit der Reform der Landbesteuerung bewertet.²⁷⁸ Gemessen an den Indikatoren der GBS Matrix weisen die Bewertungen des Sektors Landwirtschaft in Mosambik in den letzten Jahren sehr gemischte Ergebnisse auf. Bei der Bewertung des Jahres 2009 wurde zudem ein neuer Tiefstand erreicht, da keine der drei Zielsetzungen erreicht wurde, obwohl alle Bereiche zumindest Fortschritte gegenüber dem Vorjahr aufweisen konnten.²⁷⁹

²⁷⁷ *ibid.*

²⁷⁸ República de Moçambique, *Parceiros de Apoio Programático*, (2009b), op. cit.

²⁷⁹ Programme Aid Partners, *Reviews*, <http://www.pap.org.mz/>, (besucht im Mai 2010). Anmerkung: Die folgende Tabelle wurde auf Basis der Daten der *Reviews* 2006 bis 2010 erstellt.

Indikator	Bewertung des Jahres 2005 (erstellt 04.2006)	Bewertung des Jahres 2006 (erstellt 04.2007)	Bewertung des Jahres 2007 (erstellt 04.2008)	Bewertung des Jahres 2008 (erstellt 04.2009)	Bewertung des Jahres 2009 (erstellt 05.2010)
Gesamtwertung	6 Indikatoren: ○ 2 Zielsetzungen erreicht, ○ 4 nicht erreicht aber Fortschritte gegenüber dem Vorjahr	4 Indikatoren: ○ 0 Zielsetzungen erreicht, ○ 1 Zielsetzung nicht erreicht aber mit Fortschritten gegenüber dem Vorjahr, ○ 3 nicht erreicht/keine Fortschritte gegenüber dem Vorjahr.	3 Indikatoren: ○ 1 Zielsetzung erreicht, ○ 1 nicht erreicht aber Fortschritte gegenüber dem Vorjahr, ○ 1 nicht erreicht/keine Fortschritte gegenüber dem Vorjahr.	3 Indikatoren: ○ 2 Zielsetzungen erreicht, ○ 1 nicht erreicht/keine Fortschritte gegenüber dem Vorjahr.	3 Indikatoren: ○ 0 Zielsetzungen erreicht, ○ 3 Zielsetzungen nicht erreicht aber Fortschritte gegenüber dem Vorjahr.
% der Bauern, die eine neue Technologie adoptieren	Zielsetzung nicht erreicht aber Fortschritte gegenüber dem Vorjahr	Zielsetzung nicht erreicht aber mit Fortschritten gegenüber dem Vorjahr			
% der Bauern, die ihre Nutztiere impfen	Zielsetzung nicht erreicht aber Fortschritte gegenüber dem Vorjahr	Zielsetzung nicht erreicht/keine Fortschritte gegenüber dem Vorjahr			
% der Getreideproduktion, die über den formellen Markt abgesetzt werden	Zielsetzung erreicht				
Bau von Bewässerungsanlagen mit öffentlichen Geldern (in ha)	Zielsetzung nicht erreicht aber Fortschritte gegenüber dem Vorjahr	Zielsetzung nicht erreicht/keine Fortschritte gegenüber dem Vorjahr	Zielsetzung nicht erreicht aber Fortschritte gegenüber dem Vorjahr	Zielsetzung nicht erreicht/keine Fortschritte gegenüber dem Vorjahr	Zielsetzung nicht erreicht aber Fortschritte gegenüber dem Vorjahr
% der Landsnutzungsprozesse, die innerhalb von 90 Tagen abgefertigt werden.	Zielsetzung nicht erreicht aber Fortschritte gegenüber dem Vorjahr	Zielsetzung nicht erreicht/keine Fortschritte gegenüber dem Vorjahr	Zielsetzung nicht erreicht/keine Fortschritte gegenüber dem Vorjahr		
% der forstwirtschaftlichen Konzessionen, die einen Nutzungsplan inkludieren.	Zielsetzung erreicht				
Anzahl der Bauern, die von öffentlichen Beamten trainiert wurden (Extension Service)			Zielsetzung erreicht	Zielsetzung erreicht	Zielsetzung erreicht nicht aber Fortschritte gegenüber dem Vorjahr
Anzahl von Gemeinden, deren Landnutzungsrechte im Kataster erfasst sind.				Zielsetzung erreicht	Zielsetzung erreicht nicht aber Fortschritte gegenüber dem Vorjahr

Tabelle 1: Bewertung der PARPA Indikatoren (Sektor Landwirtschaft) 2005-2009

Die Bewertungsmechanismen stellen einen wesentlichen Teil der Zusammenarbeit zwischen dem mosambikanischen Landwirtschaftsministerium sowie den ProAgri Gebern dar. Die Festsetzung von Indikatoren sowie deren jährlichen Zielsetzungen beruhen meist auf einem Vorschlag des Landwirtschaftsministeriums und werden gemeinsam im Dialog zwischen den Parteien festgesetzt. Die Rolle der Geber ist trotz bestehender Einflussmöglichkeiten beschränkt, da die Indikatoren gemäß Vorgaben der Pariser Erklärung im Regelfall auf existierenden mosambikanischen Strategien und deren spezifischen Zielvorgaben basieren.

Auch Studien und Evaluierungen, welche die Funktionsweisen und Erfolge von ProAgri analysieren, sind ein wichtiges Instrument der Bewertung für erzielte Fortschritte und beeinflussen das künftige Engagement der Geber im Sektor. Die verschiedenen

Studien zeigen insgesamt gemischte Erfahrungen mit ProAgri: Die bereits genannte ProAgri I Evaluierung (2007) resümiert, dass während der ersten Phase von ProAgri (1999-2005) einerseits die meisten Zielsetzungen von ProAgri erreicht wurden, aber andererseits die Fortschritten im Zugang zu öffentlichen Serviceleistungen für Bauern weniger zufrieden stellend waren.²⁸⁰

Die Studie der *Global Donor Platform for Rural Development* (2007) weist ebenfalls gemischte Resultate auf: Es wird anerkannt, dass ProAgri die Zusammenarbeit zwischen Gebern und dem Landwirtschaftsministerium revolutionierte und einer der Wegbereiter für die Einrichtung des Budgethilfemechanismus in Mosambik war. ProAgri I wird zudem eine wichtige Rolle in der Erhöhung der Kapazitäten des Landwirtschaftsministeriums eingeräumt, wobei insbesondere die verbesserten Arbeitsbedingungen auf dezentraler Ebene genannt werden.²⁸¹ Kritisiert wird an ProAgri I, gleich lautend wie in der ProAgri I Evaluierung, die fehlende Balance zwischen institutionellen Reformen und Fortschritten auf Ebene der Bauern:

The lack of balance between process and results (or means and ends) is one of the most common critiques to PROAGRI. It focused too much on building (planning and financial management) systems and capacity in the ministry and much less on ensuring that this improved capacity actually generated more effective service delivery at the field level. The resulting sense of lack of progress among its final (intended) beneficiaries may be one significant factor in the apparent current weakening of government commitment/resolve to the PROAGRI process. Cynical views suggest that PROAGRI was good precisely because it did very little and hence avoided government interference in the sector. The perceived disproportionate emphasis on systems development and capacity building may have resulted from the difficulty to advance in other more sensitive areas and certainly also from design oversight. Insufficient attention to the development of a monitoring framework for measuring the impact of PROAGRI (and associated lack of investment in appropriate data gathering systems and capacities) seems, in retrospect, to be a significant drawback in design. A well-articulated results framework could have proved an important tool to maintain balance, during implementation, between, for example, focus on institutional reform and enhancing efficiency of service delivery, or between focus on recurrent expenses and development investments.²⁸²

Die im Jahr 2009 veröffentlichte Studie des britischen Forschungsinstitut *Overseas Development Institute* stellt die großen durch ProAgri I erzielten Fortschritte in den Vordergrund: ProAgri revolutionierte die Zusammenarbeit zwischen dem mosambikanischen Landwirtschaftsministerium und der Gebergemeinschaft im Sinne einer harmonisierten und abgestimmten Vorgehensweise der Geber, und zwar lange vor Verabschiedung der Pariser Erklärung im Jahr 2005. Als enttäuschend werden jedoch

²⁸⁰ PriceWaterhouseCoopers (2007a), op. cit., S. 5ff.

²⁸¹ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 7.

²⁸² ibid., S. 7f.

die schwache intersektorielle Zusammenarbeit, die gescheiterte institutionelle Reform des Landwirtschaftsministeriums sowie der fehlende Nachweis für eine verbesserte Serviceleistung für Bauern genannt. Die wachsende Unzufriedenheit mit den Verzögerungen wichtiger Reformen und den fehlenden sichtbaren Verbesserungen der Serviceleistungen für Bauern führte gemäß der ODI Studie zu dem Austritt wichtiger Geber. Die Studie resümiert, dass in jüngsten Jahren zudem ein verstärkter Trend zu einer Zweckwidmung der Gebergelder zu beobachten ist, welches die freie Verfügung über die Gebergelder durch das Landwirtschaftministerium einschränkt, einer zusätzlichen Konditionalisierung seitens der Geber entspricht und den Vorgaben der Pariser Erklärung widerspricht. Abschließend stellt die Studie fest, dass sich ProAgri derzeit in einem kritischen Moment befindet, da der Dialog von beiden Seiten als nicht mehr zufrieden stellend bezeichnet wird. Die Zukunft von ProAgri wird somit, trotz Interesse der Geber und der Regierung Mosambiks diesen wichtigen Sektor weiterhin zu unterstützen, als unsicher bezeichnet.²⁸³

5. Sektorielle Budgethilfe im Sektor Landwirtschaft – Analyseeinheiten

Die Literaturanalyse im Rahmen dieser Forschungsarbeit kam bereits zu dem Ergebnis, dass durch Entwicklungszusammenarbeit eine Einflussnahme in innerstaatliche Prozesse in Partnerländern stattfindet. Doch die Wirksamkeit von Sanktionsmechanismen und Konditionalitäten wurde in der Literatur als gemischt bewertet. Diese werden zwar klar formuliert, tragen aber oftmals nicht zur Einleitung langfristiger Reformen bei.

Im folgenden Kapitel wird die Beeinflussung der Geber im Sektor Landwirtschaft in Mosambik in abgegrenzten Untersuchungsfällen auf Basis der Forschungsfragen untersucht und versucht aus diesen konkreten Beispielen Schlussfolgerungen für den abzuleiten. Gemäß dem Forschungsansatz wird jede Analyseeinheit der vorliegenden Fallstudie auf Basis folgender Kriterien untersucht:

- „Wie werden Konditionalitäten von Gebern im Sektor Landwirtschaft formuliert?“
- „Werden die den Budgethilfe-Geber zur Verfügung stehenden Sanktionsmechanismen genutzt?“

²⁸³ Cabral, op. cit., S. 7ff.

- „Wie setzt die Regierung Mosambiks die Forderungen der Budgethilfe-Geber auf Ebene der Formulierung von Politiken sowie Strategien um?“

5.1 Politischer Dialog über Basiskriterien der Budgethilfe

Der erste Studienfall beschäftigt sich mit dem Dialog über die Grundprinzipien der Budgethilfe, der von dem ProAgri Dialogstruktur auf die Dialogebenen der generellen Budgethilfe ausgelagert ist. Nach einem Überblick über die Bewertung der Grundprinzipien der vergangenen Jahre wird die Chronologie eine der schwersten Krisen zwischen Gebervertretern und der mosambikanischen Regierung in der Geschichte Mosambiks beschrieben. Diese Krise wurde durch die Geschehnisse rund um die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Oktober 2009 hervorgerufen. Im Abschluss wird der Studienfall gemäß der Forschungsfragen analysiert.

5.1.1 Hintergrund

Die Unterzeichnung der Absichtserklärung über die zweite Phase von ProAgri im Jahr 2007 brachte eine starke institutionelle Anpassung des Sektorprogramms an die Mechanismen der generellen Budgethilfe: Der jährliche Bewertungsmechanismus im Sektor Landwirtschaft wurde im ProAgri II *Memorandum of Understanding* (MoU) als Input für den Bewertungsmechanismus der generellen Budgethilfe institutionalisiert. Zudem wurde im ProAgri II MoU auch ein expliziter Link zum *Memorandum of Understanding* der generellen Budgethilfe und seinen Grundprinzipien übernommen.²⁸⁴ Diese Grundprinzipien des GBS MoU bilden die Basis für die Leistung von Entwicklungshilfe an die Regierung Mosambiks durch alle GBS Geber:

The GoM and the PAPs are agreed that the GoM's commitments, through the Constitution and international agreements, to the following underlying principles of governance, are the basis for their cooperation, and in the context of this MoU, for the provision of Budget Support:

- safeguarding peace and promoting free, credible and democratic political processes, independence of the judiciary, rule of law, respect for human rights, good governance and probity in public life, including the fight against corruption;
- prioritising fighting poverty through its policies and plans and in its patterns of public expenditure;
- and pursuing sound macro-economic policies and public financial management systems.²⁸⁵

Der Verfolg dieser grundlegenden Prinzipien wurde nicht im ProAgri II Memorandum festgelegt, sondern unterliegt ausschließlich den Dialogmechanismen der

²⁸⁴ Cabral, op. cit., S. 21.

²⁸⁵ Programme Aid Partners, *Memorandum of Understanding (MoU) 2004*, <http://www.pap.org.mz/downloads/mou.pdf>, (besucht im Mai 2010).

generellen Budgethilfe. Somit wurde der politische Dialog von der Sektorebene auf die generelle Budgethilfe ausgelagert, wobei sieben von acht ProAgri Gebern (ausgenommen IFAD) auch generelle Budgethilfe an Mosambik vergeben und somit in den entsprechenden GBS Dialogforen vertreten sind. Die diesbezüglichen Treffen im GBS Mechanismus werden politischer Dialog genannt und vereinen die nominierten Vertreter der GBS Geber auf Botschafterebene und die Vertreter der mosambikanischen Regierung auf Ebene des Ministers für Planung und Entwicklung sowie relevanten Fachministern mindestens vier Mal pro Jahr.²⁸⁶

Die allgemeinen Entwicklungen einzelner Grundprinzipien werden in Mosambik unterschiedlich bewertet: Die Zielbestrebungen der mosambikanischen Regierung bezüglich einer makroökonomischen Stabilität werden jährlich durch den Internationalen Währungsfond bestätigt. Das solide öffentliche Finanzmanagement und dessen positive Fortschritte werden sowohl in einschlägigen Studien gemäß der PEFA Methode (*Public Expenditure and Financial Accountability* Methode), als auch in den jährlichen GBS Bewertungen der relevanten PARPA II Indikatoren festgestellt.²⁸⁷ Die Armutsbekämpfung wurde zudem nicht nur in der nationalen Armutsreduktionsstrategie PARPA II, sondern auch in den Fünfjahresprogrammen der mosambikanischen Regierung als politisches Oberziel festgeschrieben.²⁸⁸

Im Gegensatz zu den anderen Grundprinzipien der Budgethilfe, setzt sich die Bewertung des ersten Kriteriums (auch „politisches“ Kriteriums genannt) aus einer Vielzahl von Kriterien zusammen: Bekenntnis der mosambikanischen Regierung zu Frieden, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Einhaltung der Menschenrechte, gute Regierungsführung und Kampf gegen Korruption. Die Bemühungen der mosambikanischen Regierung im kontinuierlichen Kampf gegen die Korruption erscheinen als ein durchwegs klar umfasstes Kriterium, wobei international anerkannte Statistiken, wie *Transparency International*, und die Statistik des mosambikanischen Anti-Korruptionsbüros als Basis für die kontinuierliche Bewertung dienen.²⁸⁹ Andere

²⁸⁶ siehe Kapitel 3.3.

²⁸⁷ Programme Aid Partners (2009c), op. cit.

²⁸⁸ República de Moçambique, *Programa Quinquenal do Governo para 2010-2014*, (Maputo: República de Moçambique, 2010), S. 5.

²⁸⁹ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Revisão Anual 2010, Anexo V ao Aide-Mémoire, Relatórios dos Grupos*, http://www.pap.org.mz/downloads/annual_review_2010/anexo_5_relatorio_grupo_am.pdf, (besucht im Juli 2010).

Teilbereiche des „politischen“ Kriteriums sind schwieriger zu bewerten: Für die Bewertung von anderen Grundprinzipien wie „Demokratie“ und „Einhaltung der Menschenrechte“ konnten sich die Geberländer bis heute auf keine konkreten Bewertungskriterien festlegen. Als Vorbereitung der politischen Dialoge dienen somit lediglich individuelle geberinterne Bewertungen der politischen Situation in Mosambik (beispielsweise das *Governance Profile* der Europäischen Union).²⁹⁰

Die generelle Unzufriedenheit der Geber der generellen Budgethilfe mit den schwachen Fortschritten im Bereich der guten Regierungsführung führte bereits seit einigen Jahren immer wieder zu offener Kritik an Mosambik. Die Kritik der Geber am Bereich der guten Regierungsführung gründete insbesondere auf die langsamen Reformfortschritte der letzten Jahre. Dies wurde in den jährlichen Bewertungen der Umsetzung der nationalen Armutsreduktionsstrategie PARPA II deutlich formuliert: Bereits Anfang 2006 wurde im Abschlussdokument der Bewertung des Vorjahres, dem so genannten *Aide Memoire*, die langsamen Fortschritte im Bereich der guten Regierungsführung als besorgniserregend („*central concern*“) hervorgehoben. Zudem wurde die mosambikanische Regierung aufgerufen, die betreffenden Reformen stärker voranzutreiben.²⁹¹ Im Folgejahr kritisierten die GBS Geber erneut die mosambikanische Regierung für langsame Reformen im öffentlichen Bereich. Insbesondere wurde die Umsetzung der Reform der öffentlichen Gehälter, die eine Schlüsselrolle im Kampf gegen die Korruption darstellt, eingefordert.²⁹² Im Jahr 2008 wurde erneut der Kampf gegen die Korruption als zentrales Thema in den Vordergrund gestellt, wobei die Korruption nunmehr als Behinderung der Entwicklung des Privatsektors genannt wurde. Im politischen Dialog des *Joint Reviews* 2008 wurden die gute Regierungsführung sowie die Korruption auf Ebene der GBS Botschaftervertreter mit Vertretern der mosambikanischen Regierung besprochen. Das *Aide Memoire* listet nur die Themen des Dialoges, aber keine konkreten Ergebnisse des Dialoges.²⁹³ Im Jahr 2009 wurden im Rahmen der Bewertung des Vorjahres im politischen Dialog erneut Themen der guten Regierungsführung angesprochen: Die Vorbereitung der Wahlen nahmen den wichtigsten Stellenwert ein, wobei unter anderem die noch nicht erfolgte Einladung für

²⁹⁰ siehe Kapitel 3.3.

²⁹¹ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Joint Review 2006, Aide Mémoire*, http://www.pap.org.mz/downloads/aide_memoire_jr2006.pdf, (besucht im Juni 2010).

²⁹² República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Joint Review 2007, Aide Mémoire*, http://www.pap.org.mz/downloads/am_jr_2007_en.pdf, (besucht im Juni 2010).

²⁹³ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Joint Review 2008, Aide Mémoire*, http://www.pap.org.mz/jr_08.htm, (besucht im Juni 2010).

die EU Beobachtermission der für Oktober 2009 geplanten Parlamentswahlen besprochen wurde. Doch auch der Zugang zu Land über Landnutzungsrechte sowie die notwendige Verbesserung des Geschäftsumfeldes wurden auf dieser höchsten Dialogebene besprochen.²⁹⁴

Die Entwicklung des international anerkannten Indexes zur wahrgenommenen Korruption gemäß *Transparency International* verdeutlichte ebenfalls die stagnierenden Reformanstrengungen der mosambikanischen Regierung: Während Mosambik im Jahr 2005 noch Rang 101 von 159 Ländern besetzte, fiel die Bewertung Mosambiks im Jahr 2009 auf Rang 130 von 180 bewerteten Ländern.²⁹⁵

Jahr	Position Mosambik	Anzahl der bewerteten Länder
2005	101	159
2006	99	163
2007	111	179
2008	126	180
2009	130	180

Tabelle 2: Transparency International Index (Bewertung Mosambik)

5.1.2 Chronologie der Ereignisse

Die unmittelbare Krise wurde Ende 2009 durch die intransparenten Vorgänge rund um die Parlamentswahlen im Oktober 2009 ausgelöst. Im Anschluss folgt eine detaillierte Beschreibung der Ereignisse des so genannten „Geberstreiks“.

Seit den ersten freien Parlamentswahlen im Jahr 1994 regierte in Mosambik die FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*), welche aus der ehemaligen Unabhängigkeitsbewegung hervorgegangen war. Die Wahlen in den Jahren 1999 bestätigten den Regierungsanspruch der FRELIMO. Seit den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Jahr 2004 war die FRELIMO mit 160 Sitzen im Parlament mit einer deutlichen Mehrheit vertreten. Die einzige Oppositionspartei RENAMO (*Resistência Nacional Moçambicana*) war mit 90 Sitzen im Parlament vertreten. Die

²⁹⁴ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Joint Review 2009, Aide Mémoire*, http://www.pap.org.mz/jr_09.htm, (besucht im Juni 2010).

²⁹⁵ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2009*, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/, (besucht im Juni 2010).

Parteienlandschaft Mosambiks änderte sich radikal mit der Abspaltung des ehemaligen Bürgermeisters von Beira, Daviz Simango, nach parteiinternen Machtkämpfen innerhalb der RENAMO. Simango gewann überraschend die Bürgermeisterwahlen in Beira im Jahr 2008 als unabhängiger Kandidat und gründete Anfang 2009 die Partei MDM (*Movimento Democrático de Moçambique*), mit welcher er sich als Kandidat für die Parlamentswahlen im Oktober 2009 registrierte.²⁹⁶

Die für den 28. Oktober 2009 angesetzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Mosambik wurden bereits im April 2009 von den Gebern für generelle Budgethilfe thematisiert: Bei der Präsentation der Endergebnisse des *Joint Review* 2009 wurde gegenüber der mosambikanischen Regierung die Wichtigkeit von freien und demokratischen Wahlen für die Gebergemeinschaft in Mosambik betont, wobei der irische Botschafter, sich wie folgt äußerte:

Elections are seen by donor countries as the most important test of democratic accountability. They also attract the type of international publicity which countries cannot get at any other time. The elections thus provide a unique opportunity to build up Mozambique's positive image around the world, an opportunity we encourage the Government to use to the fullest extent.²⁹⁷

Die Äußerung weist indirekt auf die Unzufriedenheit der Geber mit den lokal beobachteten Wahlfälschungen hin, die bei den Parlamentswahlen im Jahr 2004 sowie bei den Gemeinderatswahlen 2008 beobachtet wurden. Die Wahlfälschungen hatten zwar die Wahlresultate nicht wesentlich beeinflusst, womit das Wahlergebnis international akzeptiert wurde. Kritisiert wurde jedoch, dass keinerlei Konsequenzen für die Wahlfälscher gezogen wurden. Zudem wurde mit der Äußerung des irischen Botschafters angedeutet, dass die mosambikanische Regierung bei Unregelmäßigkeiten bei der Wahl im Oktober 2009 mit Reaktionen seitens der Geber rechnen müsste.²⁹⁸ Bei einem Staatsbesuch in Mosambik fand im Mai 2009 der niederländische Minister für Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls deutliche Worte und teilte der

²⁹⁶ European Union Election Observation Mission, *Presidential, legislative and provincial assembly elections October 2009 - Final Report*, http://www.cip.org.mz/election2009/ndoc2009/294_Final_Report_EU_EOM_en.pdf, (besucht im Juni 2010).

²⁹⁷ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Revisão Conjunta 2009, Sessão de Encerramento da Revisão Conjunta 2009*, http://www.pap.org.mz/downloads/sessao_encerramento_rc2009.zip, (besucht im Juni 2010).

²⁹⁸ Joseph Hanlon, "G19 donors say clean up elections" in *Mozambique political process bulletin*, Issue 39, 10 June 2009, S. 5.

mosambikanischen Regierung mit, dass die Wahlen transparenter als die Gemeinderatswahlen im Jahr 2008 organisiert werden sollten.²⁹⁹

Im Juli 2009 wies die mosambikanische Wahlbehörde (STAE) auf erste Schwachstellen im Prozess der Registrierung der Wähler hin. Dies wurde seitens der mosambikanischen Behörde jedoch auf das geringe verfügbare Budget zurückgeführt. Zudem wurde betont, dass die Gebergemeinschaft im Gegensatz zu vergangenen Wahlen in Mosambik für die Parlamentswahlen 2009 keine zusätzlichen Gelder zur Verfügung gestellt hatten.³⁰⁰

Kurz vor den Wahlen und nach ersten beunruhigenden Nachrichten von bewaffneten Übergriffen auf Oppositionspolitiker wurde im September 2009 von der mosambikanischen Wahlkommission CNE (*Comissão Nacional de Eleições*) der Ausschluss der Mehrheit der kleineren Parteien von den Parlamentswahlen bekannt gegeben. Auch die Partei von Simango wurde nur in drei von 11 Provinzen Mosambiks für die Parlamentswahl zugelassen. Die GBS Gebervetreter ersuchten in Folge um ein Treffen mit dem mosambikanischen Präsidenten, welches am 10.09.2009 stattfand und in dessen Verlauf das Unverständnis über den Ausschluss der zahlreichen Parteien geäußert wurde. Gemäß Zeitungsberichten sollen Gebervetreter im Rahmen des Treffens erneut vor möglichen Auswirkungen intransparenter Wahlen auf die Höhe künftiger Gebermittel für Mosambik hingewiesen haben.³⁰¹ Erklärungsversuche des Leiters der unabhängigen Wahlbehörde, welcher unterstrich, dass den ausgeschlossenen Parteien zahlreiche Fehler bei der Registrierung ihrer Kandidaten unterliefen, stellte die GBS Geber nicht zufrieden. Vielmehr wurde seitens der Geber in Frage gestellt, warum die fehlenden Dokumente nicht nachgereicht werden konnten, sondern in dem Ausschluss der Parteien resultierte.³⁰² Eine Pressemeldung der GBS Geber am 17. September 2009 verdeutlichte noch einmal die Position der Geber und

²⁹⁹ Bernardo Álvaro, *É uma pena que nas últimas eleições autárquicas houvesse casos de frauds*, http://www.canalmoz.com/default.jsp?file=ver_artigo&nivel=1&id=6&idRec=5656, (besucht im Juni 2010).

³⁰⁰ Conceição Vitorino, *STAE admite fraquezas*, http://www.canalmoz.com/default.jsp?file=ver_artigo&nivel=0&id=&idRec=5985, (besucht im Juni 2010).

³⁰¹ Fernando Veloso, *Grupo de embaixadores reúne com PR*, http://www.canalmoz.com/default.jsp?file=ver_artigo&nivel=0&id=&idRec=6318, (besucht im Juni 2010).

³⁰² Fernando Veloso und António Frades, *Embaixadores insatisfeitos com justificações do presidente do CNE*, http://www.canalmoz.com/default.jsp?file=ver_artigo&nivel=0&id=&idRec=6312, (besucht im Juni 2010).

wies erneut in deutlichen Worten auf die Wichtigkeit von freien und transparenten Wahlen für die Gebergemeinschaft hin.³⁰³

Der eigentliche Wahltag am 28. Oktober 2009 verlief ruhig und der Sieg der Regierungspartei FRELIMO wurde von der Wahlbehörde CNE am 11. November 2009 offiziell bestätigt. Bereits Tage zuvor hatten unabhängigen Wahlbeobachter den Wahlsieg der FRELIMO angekündigt, da parallele Wählerbefragungen am Wahltag deutliche Anzeichen für den Wahlsieg der FRELIMO gegeben hatten. Dennoch überraschte der enorme Zuwachs an Stimmen für die FRELIMO sowie die geringe Wahlbeteiligung (44,6 %). Insgesamt konnten drei Parteien in das mosambikanische Parlament einziehen: FRELIMO (191 Sitze), RENAMO (51 Sitze) und MDM (8 Sitze).³⁰⁴

Die Reaktionen der Oppositionsparteien wurden entsprechend dem überwältigenden Wahlsieg der FRELIMO scharf formuliert: Die RENAMO lehnte die Wahlergebnisse aufgrund angeblicher massiver Wahlfälschung ab und forderte Neuwahlen. Nach Bestätigung der RENAMO als zweitstärkste Kraft im mosambikanischen Parlament wurde deren Protest jedoch deutlich schwächer.³⁰⁵ Auch die Plattform kleinerer Oppositionsparteien (*Plataforma Territorial*), kritisierte die Wahlen und forderte die Geber auf, ihre Hilfszahlungen einzustellen um Neuwahlen zu erzwingen.³⁰⁶

Bereits wenige Tage nach den Wahlen erschienen erste Zeitungsmeldungen, wonach einzelne Geber ihre Unzufriedenheit mit der intransparenten Organisation der Wahlen äußerten und eine umfassende Neuregelung der Wahlgesetzgebung forderten. Begründet wurde dies vorwiegend durch den Druck der Hauptquartiere der Geber in Europa, welche im Rahmen der Berichterstattung der EU Wahlbeobachtermission ausführlich informiert wurden:³⁰⁷

There has clearly been a change in mood in the donor community. One ambassador commented: "Donors were more forgiving with the 2004 elections. But now we are

³⁰³ Programme Aid Partners, *Comunicado de Imprensa dos Parceiros de Apoio Programático (PAPs)*, http://www.pap.org.mz/downloads/rp_qad_09/comunicado_imprensa.pdf, (besucht im Juni 2010).

³⁰⁴ European Union Election Observation Mission, op. cit.

³⁰⁵ ibid.

³⁰⁶ O País, *Doadores vão retirar ajuda a Moçambique*, http://opais.sapo.mz/index.php?option=com_content&view=article&id=3792:doadores-vao-retirar-ajuda-a-mocambique&catid=63:politica&Itemid=273, (besucht im Juni 2010).

³⁰⁷ Joseph Hanlon, "Electoral reform high on the donor agenda" in *Mozambique political process bulletin*, Issue 32, 5 November 2009, S. 2.

applying higher standards. We had expected improvements, particularly more transparency, which did not happen.” Part of the change in climate is coming from donor capitals, particularly in northern Europe, where aid agency officials and ministers are saying the elections were not acceptable. This is a pressure from capitals not felt before on this issue.³⁰⁸

Zudem wurden in den Medien überraschend detaillierte Analysen über die uneinheitlichen Geberpositionen innerhalb der GBS Geber veröffentlicht: Während Portugal, Spanien und Italien mit dem Ausgang und Ablauf der Wahl prinzipiell zufrieden waren, forderten die nordeuropäischen Länder ein hartes Durchgreifen der Geber mit deutlich formulierten Forderungen an die mosambikanische Regierung unter Androhung möglicher Kürzungen der Gebermittel für Mosambik. Beide Gebergruppen ersuchten die Einarbeitung ihrer Positionen in den Bericht der EU Beobachtermission. Die Medien spekulierten, ob die Formulierungen in diesem Bericht die künftige Höhe der Gebermittel für Mosambik mitbestimmen würden.³⁰⁹

Auf Druck der Mehrheit der Geber begannen Ende 2009 erste Verhandlungsrunden zwischen der GBS Gebergruppe und der mosambikanischen Regierung, um festzustellen, ob es gemäß des GBS MoU einen Verstoß gegen die Grundprinzipien der generellen Budgethilfe gegeben hat. Ein derartiger Bruch hätte gemäß des GBS MoU den sofortigen Stopp der Geldflüsse von Gebern zur Folge, wobei nicht nur generelle Budgethilfe, sondern auch sektorielle Programmhilfen betroffen wären.³¹⁰

Ab Mitte Jänner wurde der mediale Druck auf die beiden Verhandlungsparteien stärker: Mehrere Zeitungen berichteten von einem „Streik“ der Geber und hoben die Tatsache hervor, dass seit Ende 2009 keine GBS Mittel mehr an Mosambik ausgezahlt wurden. Während der mosambikanische Außenminister Oldemiro Baloi bestätigte, dass eine Unstimmigkeit zwischen der mosambikanischen Regierung und den GBS Gebern bestehe, wies der mosambikanische Finanzminister Manuel Chang auf die Notwendigkeit hin, dass Mosambik seine Abhängigkeit von Gebermitteln reduzieren müsse. Zudem warnte Chang, dass Mosambik seinen Staatshaushalt für 2010 ändern müsste, wenn die Gebermittel für generelle Budgethilfe nicht ab April 2010 fließen würden. In den Zeitungen wurde zudem angedeutet, dass auch die in Mosambik

³⁰⁸ *ibid.*, S. 3.

³⁰⁹ Joseph Hanlon, “Divisions between donors, with observers caught in middle” in *Mozambique political process bulletin*, Issue 32, 5 November 2009, S. 3-4.

³¹⁰ Programme Aid Partners (2009c), *op. cit.*

ansässigen Gebervertretungen ein Interesse hätten, dass Mosambik weiterhin Geberhilfe erhalte und somit eine Lösung des Konfliktes anstreben sollten.³¹¹ Die mosambikanische Regierung versuchte in Folge die mediale Diskussion zu beruhigen und ließ über Finanzminister Chang verlautbaren, dass kein Geber bisher seine Hilfszahlungen gestoppt habe und dass die GBS Zahlungen ab April 2010 starten sollten. Zudem betonte Chang in einem Interview am 11. März 2010, dass Mosambik derzeit keine Liquiditätsprobleme habe und alle laufenden Kosten, wie Gehälter der mosambikanischen Beamten, durch die eingehobenen Steuern bezahlt werden könnten.³¹²

Die Präsentation des Bericht der EU Beobachtermission der Wahlen in Mosambik am 16. Februar 2010 stellte einen Wendepunkt in den Verhandlungen dar. Im Bericht wurde hervorgehoben, dass der Wahltag gut organisiert war und die Stimmenabgabe problemlos verlief. Auch die Einhaltung der grundlegenden Rechte, wie Meinungs- und Pressefreiheit, wurde bekräftigt. Obwohl Unregelmäßigkeiten in der Stimmenauswertung bestätigt wurden, wurde gleichzeitig betont, dass diese Unregelmäßigkeiten das Resultat der Wahlen nicht beeinflusst hatten. Stark kritisiert wurde hingegen die intransparente Vorbereitung der Wahlen durch die oberste Wahlbehörde CNE, sowie insbesondere der Ausschluss vieler Parteien von den Parlaments- und Landtagswahlen. Die Landtagswahlen wurden nach Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes zur Etablierung von Provinzparlamenten erstmals in Mosambik durchgeführt. Der EU Beobachterbericht führt diesbezüglich an, dass von den 141 Wahlkreisen für die Landtagswahlen, 64 die FRELIMO als einzige Wahlmöglichkeit anführten. Ebenfalls kritisiert wurde der Mechanismus zur Beeinspruchung der Wahlergebnisse: Beispielsweise verweigerten zahlreiche staatliche Wahlhelfer die Aufnahme von schriftlichen Beschwerden, welche gemäß der mosambikanischen Gesetzgebung die einzige Möglichkeit darstellen, die Wahlergebnisse offiziell zu beanstanden.³¹³

Da dieser Bericht ein wesentliches Bewertungselement in den Hauptquartieren der europäischen Gebervertreter darstellte, stand somit einer Beilegung der Krise zwischen der mosambikanischen Regierung und den Gebervertretern nichts mehr im

³¹¹ allAfrica.com, *Mozambique: Foreign Minister Admits Friction with Donors*, <http://allafrica.com/stories/201003090953.html>, (besucht im Juni 2010).

³¹² allAfrica.com, *Mozambique: No Indication That Donors Will End Support – Chang*, <http://allafrica.com/stories/201003110940.html>, (besucht im Juni 2010).

³¹³ European Union Election Observation Mission, op. cit.

Wege. Bereits einige Wochen nach der Präsentation des Berichtes der EU Wahlbeobachter teilte der mosambikanische Minister für Planung und Entwicklung Aiuba Cuereneia den Medien mit, dass eine entsprechende Einigung erzielt wurde. Vehement bestritten wurde von ihm, dass die mosambikanische Regierung von den Gebern unter Druck gesetzt wurde und betonte, dass die GBS Geber und die mosambikanische Regierung Partner seien und das Resultat aus gemeinsamen Verhandlungen über eine problematische Situation resultiere.³¹⁴ Doch sowohl die mosambikanische Regierung als auch die GBS Gebervertreter gaben auf der gemeinsamen Pressekonferenz am 24. März 2010 keine Details über die Ergebnisse der Verhandlungen bekannt. Gemäß Minister Curereneia konnte man sich jedoch insbesondere auf die Notwendigkeit der Überarbeitung der Wahlgesetzgebung, die Stärkung des nationalen Anti-Korruptionsbüros sowie die Schaffung von Gesetzen bezüglich Interessenskonflikten im öffentlichen Sektor als wichtige Bereiche für die Zukunft einigen. Durch einen Aktionsplan der mosambikanischen Regierung sollten die Punkte in den nächsten 12 Monaten umgesetzt werden. Trotz Kritik der starken Präsenz der FRELIMO in den Ministerien und wichtigen Entscheidungsstellen, welche beispielsweise im *African Peer Review* Bericht über Mosambik im Juni 2009 als kritischer Punkt hervorgehoben wurde, wurde diese Praxis von Minister Curereneia indirekt verteidigt: Gemäß Minister Curereneia wäre das wichtigste Auswahlkriterium die „Professionalität“ der Beamten und nicht deren Parteizugehörigkeit.³¹⁵

Obwohl zunächst weder die mosambikanische Regierung noch die GBS Gebervertreter Details über die Einigung bekannt gaben, zirkulierten viele diesbezügliche Dokumente im Internet. Die Geber forderten gemäß dieser Informationen insbesondere konkrete Maßnahmen im Bereich der Wahlgesetzgebung sowie der Funktionsweise des mosambikanischen Parlaments, dem Kampf gegen die Korruption inklusive einer klaren gesetzlichen Regelung bezüglich Interessenskonflikten im öffentlichen Dienst, eine Verbesserung des öffentlichen Beschaffungssystems und die Umsetzung der Empfehlungen des *African Peer Review* Berichts über Mosambik.³¹⁶ Nach Ablehnung des ersten Vorschlages durch die mosambikanische Regierung,

³¹⁴ allAfrica.com, *Mozambique: Dispute With Donors Over, Says Minister*, <http://allafrica.com/stories/201003190423.html>, (besucht im Juni 2010).

³¹⁵ allAfrica.com, *Mozambique: Government and Donors Claim Consensus*, <http://allafrica.com/stories/201003241054.html>, (besucht im Juni 2010).

³¹⁶ Programme Aid Partners, *G19: Comparing government response to list of 10 "issues raised" by G19 on 10 December*, <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d119864.pdf>, (besucht im Juni 2010).

welcher den GBS Gebern am 5. Februar 2010 präsentiert wurde, einigte man sich schließlich im März 2010. Wie im oben beschriebenen Kompromiss bereits erwähnt, wurden die Mehrheit der seitens der Geber geforderten Punkte, mit Ausnahme der Trennung der politischen Partei FRELIMO vom öffentlichen Dienst, in die Aktionsmatrix der mosambikanischen Regierung aufgenommen. Erst im März 2011 wurde die Aktionsmatrix offiziell auf der PAP Homepage veröffentlicht.³¹⁷

In den Medien wurde im Zuge der Berichterstattung über die Krise insbesondere die Forderung der Geber bezüglich einer Änderung der Funktionsweise des mosambikanischen Parlamentes kritisch kommentiert. Die GBS Geber hatten versucht die neue im Parlament vertretene Partei MDM mit der Forderung nach einer Lockerung der Beschränkungen zur Gründung von Parlamentsklubs zu stärken. Doch dies wurde von vielen Medien als Eingriff in die internen Angelegenheiten Mosambiks gewertet.³¹⁸ Auch MDM wies jegliche Unterstützung durch die Geber zurück und ließ durch Generalsekretär Ismael Mussa in den Medien verkünden, dass die Partei selbst in der Lage sei seine Rechte durchzusetzen und keinen unterstützenden „Druck von außen“ benötigte.³¹⁹ Die Gründung eines Parlamentsklubs für die MDM Partei, welche über weniger als die verfassungsrechtlich festgeschriebene Anzahl von 11 Sitzen im Parlament verfügte, wurde im Mai 2010 dennoch durch die 2/3 Mehrheit der FRELIMO im mosambikanischen Parlament ermöglicht. Der parlamentarische Sprecher der FRELIMO bestritt jedoch, dass der Druck der Gebergemeinschaft zu diesem Schritt führte.³²⁰

Der *Annual Review* 2010 schließt am 19. Mai 2010 eine der größten Krisen zwischen Gebervertretern und der mosambikanischen Regierung mit versöhnlichen Worten ab: Seitens der Geber wurde zwar betont, dass der Bereich der guten Regierungsführung eine unzufrieden stellende Entwicklung aufwies, aber auch dass die jüngst erzielte Einigung mit der mosambikanischen Regierung ein positiver Schritt sei:

³¹⁷ Programme Aid Partners, *Matriz de Acções de Governação de Março 2010*, http://www.pap.org.mz/downloads/annual_review_2011/TdR_RA_2011_ANEXO_VI_MATRIZ_DE_GOVERNACAO.pdf, (besucht im März 2011).

³¹⁸ allAfrica.com, *Mozambique: Donor Strike May Be Nearing Its End*, <http://allafrica.com/stories/201003171001.html>, (besucht im Juni 2010).

³¹⁹ allAfrica.com, *Mozambique: MDM Denies Donor Pressure over Parliamentary Group*, <http://allafrica.com/stories/201003161088.html>, (besucht im Juni 2010).

³²⁰ Raul Senda, *Frelimo cede e dá bancada ao MDM*, <http://www.savana.co.mz/editorial/tema-da-semana/72-tema-da-semana/2290-frelimo-cede-e-da-bancada-ao-mdm>, (besucht im Juni 2010).

The PAPs consider, in general terms, the performance of the governance pillar as unsatisfactory, since the trend of progress on the pillar showed no signs of improvement in recent years, none the less the issues of good governance having been discussed at political level in March and December 2009. The PAPs recognize that the recent agreement on relevant activities in this area form an important basis for addressing these concerns.³²¹

Im Rahmen der Bekanntgabe der finanziellen Voraussagen für GBS Mittel für das Jahr 2011 wurde seitens der Gebergemeinschaft US-\$ 412,4 Mio. an genereller Budgethilfe und US-\$ 334,9 Mio. für sektorielle Programmhilfe angekündigt. Dies stellt im Vergleich zum Jahr 2010 ein Rückgang der GBS um 3 % dar (US-\$ 471,8 Mio.). Erstmals hatten drei Geber keine finanziellen Zusagen innerhalb der im GBS MoU festgelegten Frist von vier Wochen nach Ende des *Annual Review* bekannt gegeben (Deutschland, Dänemark und Portugal).³²²

5.1.3 Analyse des Studienfalls

Der Studienfall zeigt auf, dass ein Teil der Verhandlungen von der Ebene der sektoriellen Budgethilfe ProAgri auf die Dialogebene der generellen Budgethilfe ausgelagert wurde. Somit werden Konditionalitäten von Gebern im Sektor Landwirtschaft nicht nur direkt über die Dialogforen von ProAgri formuliert, welche als höchste Ebene jene des Dialogforums mit dem mosambikanischen Landwirtschaftsminister hat, sondern auch indirekt über die Dialogforen der generellen Budgethilfe. Die höchste GBS Dialogebene ist auf Geberseite die Ebene der Botschafter sowie auf Seite der mosambikanischen Regierung die Ebene der Minister bis zum mosambikanischen Präsidenten.

Die verzögerte Auszahlung von Budgethilfe als Druckmittel zur Durchsetzung der Position der Geber stellt eine der stärksten Sanktionsmöglichkeit der Gebergemeinschaft dar. Trotz interner Zwiespälte innerhalb der Gebergemeinschaft, welche öffentlich in den Medien kommentiert wurden, wurde der Sanktionsmechanismus von der Mehrheit der GBS Geber mitgetragen und somit die Verhandlungsmacht der Geber gestärkt.

³²¹ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Annual Review 2010, Aide Mémoire, Annex I - Assessment of Government's performance by the PAPs* http://www.pap.org.mz/downloads/annual_review_2010/anexo1_PAPs_Final_Assessment.pdf, (besucht im Juni 2010).

³²² Programme Aid Partners, *Compromissos financeiros para o ano 2011*, http://www.pap.org.mz/downloads/annual_review_2010/presentation_compromissos_June2010.pdf, (besucht im Juni 2010).

Die Androhung die Budgethilfe teilweise oder zur Gänze zurückzuhalten und diese Position kollektiv anzuwenden stellte Mosambik vor eine Situation, die kurzfristig nur durch die Akzeptanz der Geberposition zu lösen war. Nur langfristig könnte sich Mosambik aus dieser Position der Abhängigkeit lösen, wenn die Steuereinnahmen erhöht würden. Aus den Medienberichten wurde zudem klar, dass die mosambikanische Regierung bereits kurz nach Einigung auf einen Aktionsplan an der Umsetzung des Verhandlungsergebnisses arbeitete. Dies zeigte beispielsweise die rasche Zulassung der MDM als Parlamentsklub.

Die gemischte aber durchwegs versöhnliche Analyse der GBS Geber im Rahmen des *Annual Review* 2010 verdeutlicht, dass auch nach der Einigung auf den Aktionsplan eine starke Erwartungshaltung seitens der Geber besteht, dass der verhandelte Konsens tatsächlich von der mosambikanischen Regierung umgesetzt wird. Der Druck auf die mosambikanische Regierung wird somit latent aufrechterhalten.

5.2 Die Rolle des Staates in der Landwirtschaftspolitik Mosambiks

Der vorliegende Untersuchungsfall analysiert die Rolle des Staates in der Landwirtschaftspolitik Mosambiks im Laufe der vergangenen 20 Jahre. Nach einer detaillierten Analyse der Wandlung der Funktionen des Landwirtschaftsministeriums durch die Einführung der geber-finanzierten ProAgri Strategie, folgt die Untersuchung der seitens Mosambiks überraschend eingeführten Strategie zur Grünen Revolution sowie des Nahrungsmittelproduktionsplans. Nach der Präsentation der jüngst veröffentlichten Armutsstatistik Mosambiks und deren Verbindung zur Landwirtschaft wird der Studienfall abschließend gemäß der Forschungsfragen analysiert.

5.2.1 ProAgri I und II: Das mosambikanischen Landwirtschaftsministerium bis 2007

Die Rolle des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums vor der ersten Phase von ProAgri orientierte sich aufgrund der Nähe der mosambikanischen Regierungspartei FRELIMO zu der Sowjetunion an der Planwirtschaft. Im Mittelpunkt standen die zur Verfügung Stellung von subventioniertem Saatgut und anderen Produktionshilfen an Bauern, die Intervention in Rohstoffmärkte sowie die Verwaltung

von staatlichen landwirtschaftlichen Betrieben, Bewässerungsanlagen und Nationalparks.³²³

Die 1995 verabschiedete erste umfassende landwirtschaftliche Politik (*Política Agrária e Estratégias de Implementação/PAEI*) fokussierte sich nicht zuletzt aufgrund der Vorgaben durch die Strukturprogramme der Bretton Woods Institute bereits wesentlich stärker auf marktwirtschaftliche Prinzipien. Trotz Verfügbarkeit zahlreicher politischer Strategien und Politiken, die den landwirtschaftlichen Sektor Mosambiks regulierten, wurde von der Gebergemeinschaft moniert, dass es zwar generelle Richtlinien gäbe, jedoch keine detaillierte Sektorpolitik oder Sektorstrategie. Derartige Dokumente wären zwecks Ermöglichung der Finanzierung des landwirtschaftlichen Sektors mittels direkter Unterstützung des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums (*Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural/MADER*³²⁴) durch die Gebergemeinschaft erforderlich. Somit wurde 1998 das *ProAgri Master Document* erarbeitet, welches im Jahr 2000 durch die *ProAgri Basic Principles* ergänzt wurde. Die beiden Dokumente³²⁵ wurden bereits 1999 in den Vertrag für die erste Phase von ProAgri durch die Geber als strategische Richtlinien eingeschrieben.³²⁶ Die ProAgri Strategiepapiere veränderten die Rolle des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums in grundlegenden Punkten. Die strategischen Ziele des Ministeriums für den Zeitraum 1999 – 2003 waren nunmehr die Modernisierung der staatlichen Institutionen im Sektor, der Schutz natürlicher Ressourcen sowie die Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktion und Produktivität mosambikanischer Kleinbauern durch verbesserte öffentliche Dienstleistungen. Die ProAgri-Finanzierung des Landwirtschaftsministeriums unterstützte MADER in acht Komponenten, welche an die institutionelle Struktur des Ministeriums angelehnt waren: Institutionelle Entwicklung, landwirtschaftliche Forschung, Extension Service, Förderung der Getreideproduktion, Förderung der Viehzucht, Landnutzung, Forstwirtschaft und Bewässerung. Zudem wurden in den

³²³ PriceWaterhouseCoopers, *Final Evaluation of the first phase of the National Agriculture Development Programme ProAgri, Volume III: Programme Baseline Assessment and Survey Instruments*, (Maputo: República de Moçambique, 2007), S. 2.

³²⁴ Anmerkung: Bis 2001 wurde war das Ministerium unter der Bezeichnung *Ministério de Agricultura e Pesca* auch für die Fischerei zuständig (siehe Kapitel 4.2).

³²⁵ Anmerkung: Das Dokument *ProAgri Basic Principles* lag zu diesem Zeitpunkt als Entwurf vor.

³²⁶ PriceWaterhouseCoopers, *Avaliação final da primeira fase do Programa Nacional do Desenvolvimento Agrícola, PROAGRI (1999 - 2005), Volume I: Relatório principal*, (Maputo: República de Moçambique, 2007), S. 3f.

ProAgri Basic Principles die grundlegenden Prinzipien für die kontinuierliche Unterstützung des Landwirtschaftsministeriums durch die ProAgri Geber festgeschrieben: Armutsreduktion, Dezentralisierung, Gute Regierungsführung, Gleichstellung der Frauen, Marktorientierung und Umweltschutz. Die Rolle des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums wurde auf die so genannten Kernfunktionen limitiert, die auf die Verbesserung des Geschäftsumfeldes im Sektor Landwirtschaft und die Unterstützung der mosambikanischen Kleinbauern abzielten.³²⁷

Die ProAgri Geber waren intensiv in die Formulierung der ProAgri Strategiedokumente eingebunden. Abgesehen von der Tatsache, dass die Formulierung der Dokumente auf Initiative der ProAgri Geber erfolgte, wurden die Dokumente durchwegs in englischer Sprache verhandelt und im Rahmen von Verhandlungsrunden in Europa finalisiert. Das mosambikanische Landwirtschaftsministerium war in die Verhandlungen nur mit wenigen hochrangigen Beamten vertreten.³²⁸ In Berichten des mosambikanischen Forschungsinstituts *Grupo Moçambicano da Dívida* wurde angemerkt, dass im Verhältnis zu anderen Akteuren des landwirtschaftlichen Sektors Mosambiks, wie Vertretern der mosambikanischen Regierung und Kleinbauern, die Anzahl der Gebervertreter in den Verhandlungsrunden überproportional hoch war. Doch nicht nur in der Ausarbeitung der Dokumente, sondern auch in der Beobachtung und Kontrolle der Umsetzung von ProAgri waren Geber in Meetings im Gegenteil zu vielen anderen Akteuren stets zahlreich vertreten.³²⁹ Zudem wurde von der *Grupo Moçambicano da Dívida* bereits frühzeitig eine Spaltung der Geber über die Ausrichtung von ProAgri erkannt: Während von einer Gebergruppe die Kapazitätsentwicklung des Landwirtschaftsministeriums in den Vordergrund gestellt wurde, stellte die andere Gebergruppe rund um die USA die Ausdehnung der Serviceleistungen für Kleinbauern in den Mittelpunkt des ProAgri Programms.³³⁰

Die bereits im Kapitel 4 genannte Evaluierung der ersten Phase von ProAgri besiegelte letztendlich die Spaltung der Geber in jene Gruppe, die mit der bisherigen Ausrichtung von ProAgri zufrieden waren, und jene, die die zweite Phase von ProAgri

³²⁷ Cabral, op. cit., S. 6f.

³²⁸ idib., S. 40.

³²⁹ Grupo Moçambicano da Dívida, *Uma visão sobre o ProAgri - Uma Análise do Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)*, http://www.divida.org/IMG/pdf/PROAGRI_-_Draft_Final.pdf, (besucht im Jänner 2011).

³³⁰ ibid.

wegen unzureichender bisheriger Resultate nicht weiter unterstützen wollten.³³¹ Die Evaluierung bestätigte substantielle Fortschritte des Ministeriums während der ersten Phase von ProAgri in den Bereichen des Aufbaus institutioneller Kapazitäten, wie die Ausstattung der Beamten mit Arbeitsbehelfen und Fortbildungsmaßnahmen. Des Weiteren konnten bis 2006 zahlreiche Gesetzesentwürfe im Bereich des natürlichen Ressourcenmanagements durch das Landwirtschaftsministerium vorbereitet werden. Die großen Kritikpunkte an der ersten Phase von ProAgri betrafen die schwachen Fortschritte bei der Umsetzung der beschlossenen Reformen sowohl im Bereich der Marktregulierung als auch im Bereich des natürlichen Ressourcenmanagements. ProAgri I konnte somit nur in einem strategischen Ziel des Programms, der Kapazitätsentwicklung der staatlichen Institutionen, klare Erfolge aufweisen.³³² Die Fokussierung des Landwirtschaftsministeriums auf die Marktregulierung scheiterte ebenso wie der gleichzeitig zu erfolgenden Rückzug aus der direkten zur Verfügung Stellung von Dienstleistungen an Bauern, wie beispielsweise subventionierte Impfungen für Nutzvieh oder die Verteilung subventionierten Saatguts: Die Bauern waren großteils nicht bereit für die ehemals kostenlosen Serviceleistungen eine Bezahlung an private Anbieter zu leisten.³³³

Trotz klarerer Hinweise, dass die seitens der Geber geforderte neue Rolle des Landwirtschaftsministeriums unter den in Mosambik gegebenen Bedingungen nicht umsetzbar war, bestanden die Geber auch in der zweiten Phase von ProAgri auf dem Fokus des Ministeriums auf die „Kernfunktionen“: Die Entwicklung von Politiken und Strategien sowie die Stärkung institutioneller Kapazitäten wurden somit weiterhin in den Mittelpunkt der Aufgaben des Ministeriums gestellt.³³⁴ Direkte Interventionen auf den landwirtschaftlichen Märkten wurden in der zweiten Phase von ProAgri zunächst ausgeschlossen. Zudem enthielt das in einem aufwendig organisierten Prozess formulierte *ProAgri II Strategy Document* zahlreiche neue Arbeitsbereiche für das Landwirtschaftsministerium: MADER sollte sich nunmehr in die Planung ländlicher Infrastrukturen und den Zugang zu Finanzdienstleistungen für mosambikanische Bauern involvieren.³³⁵ Diese neuen Bereiche innerhalb des Geber-finanzierten ProAgri

³³¹ siehe Kapitel 4.4.

³³² PriceWaterhouseCoopers (2007a), op. cit, S. 6ff.

³³³ ibid., S. 18f.

³³⁴ República de Moçambique/Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, *Strategy Document ProAgri II*, (Maputo: República de Moçambique, 2004), S. 50f.

³³⁵ ibid., S. 65.

Programms waren zuvor im Rahmen des Konsultationsprozesses als wesentliche Barrieren für die Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte identifiziert worden.³³⁶ Die Gebervertreter waren in die Formulierung dieser neuen Ausrichtung von ProAgri erneut stark involviert:

Para o PROAGRI 2, a participação está a ser mais facilitada devido a encontros institucionalizados que existiram no e com o MADER. Mas a sociedade civil ainda reclama que nestes mesmo encontros participam apenas ou mais, os doadores, que acham importante sua presença aí pois pode ser uma forma de controlar a boa gestão do programa e de resolver os problemas da coordenação entre todos os doadores e o MADER, para além de poderem deixar claro sua agenda para o desenvolvimento da agricultura no país.³³⁷

Doch die aufwendig formulierte ProAgri II Strategie wurde durch das Landwirtschaftsministerium nach einer Umstrukturierung in Folge der Parlamentswahlen im Jahr 2005 nie umgesetzt: Nach der Abspaltung der Sektion für ländliche Entwicklung in das Planungsministerium wurde das Landwirtschaftsministerium in *Ministério de Agricultura* (MINAG) umbenannt und auf den Bereich der Land- und Forstwirtschaft reduziert. Die Kompetenzen bezüglich der Planung des ländlichen Straßennetzes und der zur Verfügung Stellung von Finanzdienstleistungen wurden in das neue Planungsministerium verschoben.³³⁸ Eine weitere Änderung der Ausrichtung des ProAgri Programms wurde durch die Unterzeichnung des *Memorandum of Understanding* für die zweite Phase von ProAgri im Jahr 2006 festgeschrieben: MINAG sollte sich nunmehr auf die Unterstützung der mosambikanischen Kleinbauern fokussieren und somit die Schwächen der ersten Phase von ProAgri ausgleichen.³³⁹ In diesem Sinne wurden gemeinsam von den ProAgri Gebern und MINAG jährliche Zielsetzungen festgelegt und in einer Indikatorenmatrix festgeschrieben. Eine Studie des britischen Forschungsinstituts *Overseas Development Institute* stellte jedoch später fest, dass obwohl die Matrix die Basis für die jährlichen Auszahlungen der ProAgri Geber darstellte, das Landwirtschaftsministerium diese Zielsetzungen bei ihrer jährlichen Aktivitätenplanung zumeist ignorierte.³⁴⁰

Doch selbst für die ProAgri Geber war die Umsetzung der im *Memorandum of Understanding* festgelegten Zielsetzungen für die zweite Phase von ProAgri nicht immer

³³⁶ *ibid.*, S. 47.

³³⁷ Grupo Moçambicano da Dívida, op. cit.

³³⁸ Cabral, op. cit., S. 8.

³³⁹ siehe Kapitel 4.3.

³⁴⁰ Cabral, op. cit., S. 28.

die wichtigste Priorität. Beispielsweise finanzierte die UN Agentur IFAD (*International Fund for Agricultural Development*), welche das ProAgri MoU ebenfalls unterzeichnet hatte, die Erarbeitung eines speziellen Programms zur Förderung des Wissenstransfers an mosambikanische Kleinbauern.³⁴¹ Der im Jahr 2007 finalisierte *Extension Master Plan (2007-2016)* wurde von IFAD mittels eines eigens geschaffenen Finanzierungsmechanismus innerhalb von ProAgri direkt gefördert. Dessen Umsetzung wurde in einer rezenten Evaluierung jedoch als schleppend bezeichnet.³⁴²

Andere im Sektor Landwirtschaft tätige Geber finanzierten ebenfalls die Entwicklung weiterer Strategien. Die UN Agentur FAO (*Food and Agriculture Organisation*) förderte beispielsweise seit 2006 die Erarbeitung einer mosambikanischen Strategie zur Bewässerung landwirtschaftlicher Nutzflächen.³⁴³ Im Juni 2010 wurde schließlich seitens des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums der Presse mitgeteilt, dass die Formulierung der Strategie bis 2011 abgeschlossen werden sollte.³⁴⁴ Ein weniger erfolgreicher Versuch der Beeinflussung der strategischen Ausrichtung des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums erfolgte im Jahr 2006 durch die Weltbank. Diese präsentierte mitten in den Verhandlungen über die zweite Phase von ProAgri eine ausformulierte Strategie zur Förderung des landwirtschaftlichen Sektors.³⁴⁵ Die Präsentation der *Mozambique Agricultural Development Strategy* überraschte nicht nur die Führung MINAGs sondern auch die ProAgri Geber, wobei die Strategie durch die Regierung Mosambiks nie angenommen wurde.³⁴⁶

³⁴¹ República de Moçambique/Ministério da Agricultura, *Extension Master Plan (2007-2016)*, (Maputo: República de Moçambique, 2007), S. 37.

³⁴² International Fund for Agricultural Development, *Country Programme Evaluation – Republic of Mozambique*, http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/country/pf/mozambique/Mozambique.pdf, (besucht im Dezember 2010).

³⁴³ Development Gateway, *ODAmoz Project Fact Sheet for GCP/MOZ/084/EC*, <http://mozambique.odadata.ampdev.net/projects/494577>, (besucht im Jänner 2011).

³⁴⁴ Club of Mozambique, *Mozambican government plans to double irrigated agricultural area*, http://www.clubofmozambique.com/solutions1/sectionnews.php?secao=business&id=18759&tip_o=one, (besucht im Jänner 2011).

³⁴⁵ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Mozambique - Agricultural Development Strategy, Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, http://siteresources.worldbank.org/MOZAMBIQUEEXTN/Resources/Moz_AG_Strategy.pdf, (besucht im Dezember 2010).

³⁴⁶ Michigan State University/Department of Agricultural, Food, and Resource Economics, *Strengthening Mozambican Capacity for Agricultural Productivity Growth, Policy Analysis, and Poverty Reduction, Annual Project Narrative Report - FY06 (2005/06), Mozambique Associate Award / Food Security III LWA CA (656-A-00-04-00058-00)*, http://www.aec.msu.edu/fs2/mozambique/annual_narrative_report_2005_06_final.pdf, (besucht im Jänner 2011).

5.2.2 Grüne Revolution: Die mosambikanische Landwirtschaftspolitik ab 2007

Nach neun Jahren finanzieller Unterstützung der Geber für die Umsetzung von ProAgri, ergaben Studien, dass sich der Zugang zu öffentlichen Serviceleistungen im Sektor Landwirtschaft nur unwesentlich verbessert hatte. Die statistische Umfrage TIA (*Trabalho de Inquérito Agrícola*), welche in regelmäßigen Abständen durch das mosambikanische Landwirtschaftsministerium durchgeführt wird, ergab, dass im Jahr 2007 ein Großteil der mosambikanischen Bevölkerung noch immer hauptsächlich von der landwirtschaftlichen Produktion lebte.³⁴⁷ Doch nur 10 % der Kleinbauern erhielten 2007 Training über mögliche Verbesserungsmethoden ihrer Produktionsmethoden durch Beamte des Landwirtschaftsministeriums (2002: 14 %). Der Anteil jener Kleinbauern, die Informationen über die marktüblichen Preise landwirtschaftlicher Produkte erhielten und somit ihre Verhandlungsposition gegenüber Kunden stärken konnten, veränderte sich ebenfalls nur unwesentlich (2002: 34 %, 2007: 35 %). Ebenso stagnierte der Zugang zu Düngemitteln (2002: 4 %, 2007: 4 %), wobei sich der Zugang zu Pestiziden sogar leicht reduzierte (2002: 7 %, 2007: 5 %). Lediglich die Verwendung verbesserten Saatguts mit besseren Ertragsquoten und die Immunisierung von Nutztvieh gegen Krankheiten konnte gesteigert werden.³⁴⁸ Leichte Steigerungsraten konnten zudem bezüglich der Verwendung von Bewässerungstechniken erzielt werden (2002: 10%, 2007: 13 %). Die Ergebnisse der TIA ergaben jedoch, dass die landwirtschaftliche Produktion weiterhin vorwiegend der Deckung des Eigenbedarfs diene: Insgesamt wurden nur 15 % der Maisproduktion (2002: 11 %) und 8 % der Reisproduktion (2002: 13 %) verkauft. Trotz des Fokus der Kleinbauern auf den Eigenbedarf, mussten 27 % der Bauern im Jahr 2007 zeitweise hungern (2005: 38 %)³⁴⁹ und 30 % der Kleinbauern gaben an, dass es ihnen vor drei Jahren noch besser ging.³⁵⁰

³⁴⁷ 58 % der mosambikanischen Bevölkerung (älter als 10 Jahre) gaben im Jahr 2007 an, dass landwirtschaftliche Aktivitäten ihre Haupteinnahmequelle sei. Weitere 27 % gaben landwirtschaftliche Aktivitäten als zweitwichtigste Einkommensquelle an.

³⁴⁸ Zugang zu verbessertem Saatgut für Mais: 2005: 6%, 2007: 10 %. Impfungen von Kühen: 2002: 68 %, 2007: 71 % und Impfungen von Hühnern: 2002: 3 %, 2007: 5 %.

³⁴⁹ Anmerkung: Im Jahr 2005 wurde ein hoher Anteil der landwirtschaftlichen Produktion durch eine großflächige Überflutung zerstört.

³⁵⁰ República de Moçambique/Ministério da Agricultura, *Trabalho de Inquérito Agrícola 2007 (TIA)*, http://www.aec.msu.edu/fs2/mozambique/policypres/TIA2007_Dissemination.pdf, (besucht im Jänner 2011).

Perceptions about living conditions compared with last 3 years (% of holdings)

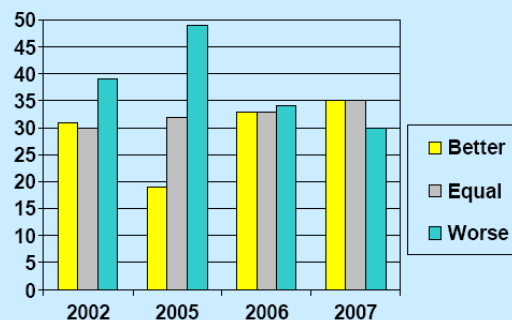


Abbildung 6: Einschätzung der Lebensbedingungen mosambikanischer Kleinbauern 2002-2007

Die mosambikanische Regierung reagierte auf die schwachen Resultate des landwirtschaftlichen Sektors mit einem radikalen Umdenken bezüglich der in ProAgri propagierten Prinzipien: Ab 2006 wurde eine deutliche Intensivierung der landwirtschaftlichen Aktivitäten angestrebt. Maßgeblich beeinflusst wurde diese Änderung der mosambikanischen Landwirtschaftspolitik durch eine Initiative der Afrikanischen Union, in welcher Mosambik gemeinsam mit 52 weiteren afrikanischen Staaten Mitglied ist. Die Afrikanische Union verabschiedete im Juni 2006 die *Abuja Declaration on Fertilizer for an African Green Revolution*, welche die Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität als wichtigsten Schritt zu einer Erhöhung der gesamtafrikanischen landwirtschaftlichen Produktion definierte. Der Zugang für Kleinbauern zu verbessertem Saatgut, Bewässerungsanlagen, Trainern, Marktinformationen, Düngemittel und Krediten wurden als Prioritäten darlegt, wobei die Mitgliedsstaaten gleichzeitig die ländliche Infrastruktur verbessern sollten. Gezielt eingesetzte Subventionen wurden als wichtiges Instrumentarium zur Erhöhung der Produktion in den Mitgliedsstaaten hervorgehoben.³⁵¹ Anzumerken ist jedoch, dass die Belebung der Idee einer Grünen Revolution in Afrika stark durch US-basierte Organisationen beeinflusst wurde: Beispielsweise ging dem Gipfeltreffen der Afrikanischen Union in Abuja die Veröffentlichung eines Weißbuches zur Erreichung einer Afrikanischen Grünen Revolution voraus, welches durch die *Rockefeller Foundation* erarbeitet wurde. Neben der Weltbank und USAID war auch diese

³⁵¹ African Union, *Abuja Declaration on Fertilizer for an African Green Revolution*, <http://www.nepad.org/system/files/Abuja%20Declaration%20on%20Fertilizers%20for%20an%20African%20Green%20Revolution.pdf>, (besucht im Jänner 2011).

Organisation unter den Geldgebern für das Gipfeltreffen in Abuja.³⁵² Zudem gründete die *Rockefeller Foundation* gemeinsam mit der *Bill & Melinda Gates Foundation* im September 2006 die *Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA)*, welcher der ehemalige UN Generalsekretär Kofi Annan als Vorsitzender des Präsidiums vorsteht. Die AGRA finanziert mit einem Budget von 400 Mio. US-\$ für den Zeitraum 2007-2013 Projekte zur Initiierung der Grünen Revolution in ganz Afrika. Bis 2009 wurden 116 Projekte in 14 Ländern gestartet.³⁵³ Gleichzeitig mit der raschen Expansion der Aktivitäten von AGRA, die nicht zuletzt auf der guten Vernetzung von AGRA mit der Afrikanischen Union basierte, wurde auch die Kritik an AGRA lauter, wobei die Biologin Mariam Mayet insbesondere die starke Involvierung von US Unternehmen in AGRA kritisiert:

Millions of dollars have been poured into the coffers of a host of carefully selected role players, to lay the groundwork for the industrialisation of African agriculture and creation of markets for agribusiness giants. These AGRA players include US groups such as Citizens Network for Foreign Affairs (CNFA) and the International Fertiliser Development Centre (IFDC). Both these groups are successfully enmeshing the corporate interests of Syngenta Crop Protection, Dow AgroSciences, Bayer CropScience, Du Pont Crop Protection and Monsanto within AGRA projects in select African countries.³⁵⁴

Als Folge der gesamtafrikanischen Bemühungen zur Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität und Produktion und der diesbezüglich etablierten Monitoringmechanismen auf Ebene der Afrikanischen Union wurde auch der Druck auf die mosambikanische Regierung größer, diesbezügliche Aktivitäten zu setzen. Ende 2006 wurde die Studie *Agricultural Intensification in Mozambique* präsentiert, welche insbesondere den fehlenden Zugang zu kostengünstigem und qualitativ hochwertigem Saatgut für Kleinbauern als größtes Problem der mosambikanischen Landwirtschaft identifizierte. Zudem wurden staatliche Interventionen zwecks vereinfachten Zugangs zu Kleinkrediten und Düngemittel vorgeschlagen. Auch das System der staatlichen Trainer

³⁵² Secretariat of the New Partnership for Africa's Development, *Implementation of the Abuja Declaration on Fertilizers for an African Green Revolution - First Semi-Annual Progress Report June 2006 to December 2006*, <http://www.nepad.org/system/files/First%20Progress%20in%20Implementation%20of%20Abuja%20Declaration.pdf>, (besucht im Jänner 2011).

³⁵³ Alliance for a Green Revolution in Africa, *About the Alliance for a Green Revolution in Africa*, <http://www.agra-alliance.org/section/about>, (besucht im Jänner 2011).

³⁵⁴ Mariam Mayet, *Africa's Green Revolution rolls out the Gene Revolution*, http://www.biosafetyafrica.org.za/images/stories/dmdocuments/gene_revolution_brief.pdf, (besucht im Jänner 2011).

für Kleinbauern sollte effizienter gestaltet werden.³⁵⁵ Die mosambikanische Regierung führte bereits 2007 ein Programm zur Intensivierung und Diversifizierung der mosambikanischen Landwirtschaft ein, welches die Mehrzahl der Vorschläge der Studie aufgriff. Seitens der ProAgri Geber wurde jedoch kritisiert, dass die Zielrichtung des Programms und die Fokussierung der Aktivitäten auf Gebiete mit hohem Potential für die Landwirtschaft, nicht mit den Grundsätzen von ProAgri kompatibel seien.³⁵⁶

Kurz nach Einführung des Intensivierungsprogramms verabschiedete die mosambikanische Regierung die Strategie für eine Grüne Revolution in Mosambik (*Estratégia da Revolução Verde*). Die Strategie definierte Aktivitäten in fünf Kernbereichen: Natürliche Ressourcen (Land, Wasser, Wald), Einsatz von Technologie in der Landwirtschaft, Humankapital sowie Zugang zu Absatzmärkten und Finanzmitteln.³⁵⁷ Neben der zentralen koordinierenden Funktion des Landwirtschaftsministeriums, wurden zahlreichen Akteure außerhalb der mosambikanischen Verwaltung bestimmte Aufgaben zugewiesen. Beispielsweise sollten Kleinbauern bei der Formulierung der Schwerpunkte für die Forschung teilnehmen sowie bei der Gründung von Bauernverbänden mitarbeiten.³⁵⁸ Doch im Gegensatz zu dem Intensivierungsprogramm wurden keine neuen Schwerpunkte der Landwirtschaftspolitik definiert, sondern vielmehr die Weiterführung und Verstärkung bisheriger Bemühungen angestrebt. Interessant ist, dass die ProAgri Strategie in der Strategie zur Grünen Revolution explizit als Quelle angeführt und insbesondere die Funktion des Landwirtschaftsministeriums als Marktregulator hervorgehoben wurde.³⁵⁹ Neben der Festlegung zahlreicher Kriterien für die Sicherung der Nachhaltigkeit wurde auch die bisher oftmals praktizierte kostenlose zur Verfügung Stellung von Hilfestellungen für Kleinbauern gemäß den Vorgaben durch ProAgri abgelehnt.

Para ser sustentável, progressivo e irreversível, este objectivo deve observar os seguintes princípios:

- a) ser endógeno, assente na base sócio-económica e cultural dos produtores;
- b) contar com a capacidade efectiva de apoio do Governo;
- c) ter em conta as especificidades locais, nomeadamente o potencial agroecológico de cada região, incluindo as zonas peri-urbanas;

³⁵⁵ Peter E.Coughlin, *Agricultural Intensification in Mozambique Infrastructure, Policy and Institutional Framework — When Do Problems Signal Opportunities?*, (Maputo: EconPolicy Research Group, 2006), S. 58ff.

³⁵⁶ Cabral, op. cit., S. 9.

³⁵⁷ siehe Kapitel 4.3.

³⁵⁸ República de Moçambique/Ministério da Agricultura (2007a), op. cit, S. 13.

³⁵⁹ ibid., S. 17.

- d) ter forte liderança, criatividade e maximização do uso dos recursos locais para não depender exclusivamente do Orçamento do Estado (OE);
- e) maior descentralização de competências, dos recursos humanos, materiais e financeiros para os distritos;
- f) apoiar-se em políticas orientadoras e programas de promoção do movimento associativo dos produtores;
- g) promover a auto-estima dos produtores, desencorajando programas de distribuição gratuita de recursos materiais ou financeiros e encorajando esquemas de poupança e ajuda mútua;
- h) implementar programas específicos, com metas claras e responsabilização na execução; e
- i) integrar as escolas primárias, secundárias e técnico-profissionais na sua implementação.³⁶⁰

Die neue Strategie wurde in Mosambik nicht vorbehaltlos begrüßt: Beispielsweise merkte der Ökonomie Carlos Nuno Castel-Branco an, dass die Erfahrungen der Grünen Revolution in Lateinamerika und Asien nicht ohne wesentliche Anpassungen für Afrika übernommen werden könnten. Insbesondere kritisierte er, dass eine profunde Änderung der in der Landwirtschaft verwendeten Technologien, auch Anpassungen der gesamten Organisation der landwirtschaftlichen Produktion, der Logistik, den Finanzmärkten und der intersektoriellen Zusammenarbeit erfordere.³⁶¹ Auch der Agronom Firmino Mucavele betonte, dass eine erfolgreiche Grüne Revolution in Mosambik staatliche Finanzmittel von etwa 450 Mio. US-\$ pro Jahr über einen Zeitraum von 15 Jahren benötigen würde. Auch ein massiver Einsatz von Subventionen für Kredite, Saatgut und Training für Kleinbauern wäre gemäß Mucavele notwendig. Der mosambikanische Staat müsste zudem eine Abnahmegarantie für landwirtschaftliche Produkte abgeben.³⁶²

Kritik an der Grünen Revolution in Mosambik wurde auch seitens der Geber geübt: Die UN Agentur FAO kritisierte, dass Produktionshilfen für Kleinbauern in Mosambik auch nach Verabschiedung der Strategie für eine Grüne Revolution noch zu teuer und somit nicht nachhaltig finanzierbar seien.³⁶³ Die UN Agentur IFAD merkte in ihrer Landesevaluierung Mosambik an, dass die Prioritäten der mosambikanischen Regierung für den Landwirtschaftssektor immer rascher wechseln: Während die Prioritäten von ProAgri den Sektor bis 2006 dominierten, wechselte der Fokus 2007

³⁶⁰ ibid., S. 8.

³⁶¹ Carlos Castel-Branco, *Notas de Reflexão sobre a "Revolução Verde" - Contributo para um Debate*, IESE Working Paper no. 02/2008, (Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2008), S. 22.

³⁶² Joseph Hanlon, *Mozambique - Rural Development, News reports & clippings no. 136*, <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d100055.pdf>, (besucht im Jänner 2011).

³⁶³ Food and Agriculture Organization of the United Nations, World Food Programme, *Special Report - FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to Mozambique, 12 August 2010*, <http://www.fao.org/docrep/012/ak350e/ak350e00.pdf>, (besucht im Jänner 2011).

unerwartet auf die Massifizierung der Biotreibstoffproduktion um nur ein Jahr später die Idee einer Grünen Revolution ins Zentrum zu rücken.³⁶⁴

Eine schwedische Studie zeigte auf, dass die Ablehnung der mosambikanischen Regierung von Subventionen der Hauptgrund sei, warum die Umsetzung der mosambikanischen Strategie der Grünen Revolution nicht erfolgreich sein könne: Die Subvention von landwirtschaftlichen Hilfsmitteln, die vergünstigt an Kleinbauern abgegeben wurden, war nämlich ein wichtiger Erfolgsfaktor der Grünen Revolution im Asien der 60er Jahre. Zudem war die Grüne Revolution in Asien auf die Unterstützung der Privatwirtschaft ausgerichtet und durch einen starken politischen Willen der asiatischen Länder getrieben, da Aufstände aufgrund Nahrungsmittelkrisen vermieden werden sollten. Eine massive finanzielle Unterstützung der Geberländer half die Grüne Revolution in Lateinamerika und Asien zu finanzieren. Doch diese Erfolgsfaktoren konnte die Studie für Mosambik nicht bestätigen.³⁶⁵ Des Weiteren wurde festgestellt, dass die mosambikanischen Kleinbauern aufgrund der hohen Kosten und hohen Risiken bei der Umstellung ihrer Anbaumethoden, aber auch aufgrund des geringen Wissens und des fehlenden Kapitals die Strategie der Grünen Revolution in Mosambik nicht umsetzen könnten.³⁶⁶

5.2.3 Der mosambikanische Nahrungsmittelproduktionsplan (2008)

Die Hungerrevolten, die Anfang 2008 aufgrund der stark gestiegenen Nahrungsmittelpreise weltweit in Entwicklungsländern organisiert wurden, erfassten im Februar 2008 auch Mosambik: Nach Erhöhungen des Preises für Brot und die Erhöhung der Preise für die öffentlichen Transportmittel, von denen die Mehrheit der urbanen Bevölkerung aufgrund der langen Wegstrecken zu den Arbeitsplätzen abhängig ist, kam es am 5. Februar 2008 zu Ausschreitungen in der Hauptstadt Maputo und anderen mosambikanischen Kleinstädten. Bei den Demonstrationen wurden sechs Personen getötet und mehr als hundert Personen verletzt.³⁶⁷ Die Verletzungen wurden vorwiegend durch die Polizei verursacht, da teilweise scharfe Munition eingesetzt wurde. Um die

³⁶⁴ International Fund for Agricultural Development, op. cit.

³⁶⁵ Gatu und Rodman, op. cit., S. 10ff.

³⁶⁶ ibid., S. 53.

³⁶⁷ Mindi Schneider, "We are Hungry!" - A Summary Report of Food Riots, Government Responses, and States of Democracy in 2008, <http://stuffedandstarved.org/drupal/files/We%20are%20Hungry%20-%20A%20Summary%20Report%20of%20Food%20Riots,%20Government%20Responses,%20and%20States%20of%20Democracy%20in%202008.pdf>, (besucht im Jänner 2011).

Situation zu beruhigen, subventionierte die mosambikanische Regierung ab Ende Februar 2010 die Preise für den Treibstoff, ohne jedoch ähnliche Maßnahmen im Bereich der Nahrungsmittelpreise zu setzen.³⁶⁸

Als weitere Reaktion auf die Hungerrevolten, verabschiedete die mosambikanische Regierung im August 2008 den Aktionsplan zur Nahrungsmittelproduktion (*Plano de Acção para a produção de alimentos/PAPA*) um die angekündigte Grüne Revolution in Mosambik nunmehr tatsächlich umzusetzen. Der auf drei Jahre ausgelegte Plan zielte auf die Eliminierung des Produktionsdefizits der Hauptnahrungsmittel sowie die Reduktion der Abhängigkeit von Nahrungsmittelimporten ab. Die geplanten Interventionen der mosambikanischen Regierung fokussierten sich auf die zur Verfügung Stellung von landwirtschaftlichen Produktionshilfen (Saatgut, Düngemittel, Bewässerungsanlagen, etc.), den Bau von Silos zur Lagerung landwirtschaftlicher Produkte, die Förderung der industrialisierten landwirtschaftlichen Verarbeitung sowie die Schaffung von Anreizmechanismen zur Stimulierung der Absatzmärkte. Die Einführung von Subventionen wurde in mehreren Bereichen erwogen.³⁶⁹ Das ursprünglich vorgesehene Budget des Nahrungsmittelproduktionsplans belief sich auf 436 Mio. US-\$ für drei Jahre.³⁷⁰ Die knappen Ressourcen veranlassten die mosambikanische Regierung jedoch bereits im wenige Wochen später veröffentlichten Szenario zur mittelfristigen Finanzplanung Mosambiks das Budget auf 359 Mio. US-\$ zu kürzen. Das neue Budget enthielt somit nicht mehr den kostspieligen Bau großer Silos zur Lagerung einer strategischen Nahrungsmittelreserve. Zudem wurde seitens der mosambikanischen Regierung angegeben, dass nur 10 % der geplanten Aktivitäten durch eigene Finanzmittel finanziert werden könnten. 90 % des Budgets zur Umsetzung des Planes sollten durch Geber finanziert werden.³⁷¹

Obwohl einige Geber, wie die Weltbank, die Finanzierung eines kleinen Teiles des Nahrungsmittelproduktionsplans übernahmen, stand die Mehrheit der Geber dem Dokument kritisch gegenüber. Im Rahmen der gemeinsamen Bewertung des Jahres

³⁶⁸ Mozambique News Agency, *Fuel subsidy to defuse price hike riots*, <http://www.poptel.org.uk/mozambique-news/newsletter/aim355.html>, (besucht im Jänner 2011).

³⁶⁹ República de Moçambique, *Plano de Acção para a produção de alimentos 2008-2011*, (Maputo: República de Moçambique, 2008), S. 4f.

³⁷⁰ *ibid.*, S. 62.

³⁷¹ República de Moçambique/Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças, *Cenário Fiscal de Médio Prazo 2009-2011*, (Maputo: República de Moçambique, 2008), S. 39.

2008 merkten die Gebervertreter im April 2009 an, dass es Sorgen bereite, dass die Regeln für das öffentliche Beschaffungswesen bei der Umsetzung des Planes nicht eingehalten würden.³⁷² Im Fokus der Geberkritik war auch die augenscheinliche Rückkehr zu einer interventionistischen Landwirtschaftspolitik Mosambiks. Insbesondere die Absatzgarantie für landwirtschaftliche Produkte durch die mosambikanische Regierung, welche im Nahrungsmittelproduktionsplan als eine Möglichkeit für die Stimulierung der Märkte erwähnt war, wurde seitens der Budgethilfegeber verurteilt. Zudem schien die Rolle des Privatsektors in der Umsetzung des Planes unklar.³⁷³ Die UN Agentur IFAD beanstandete in der Evaluierung seiner Länderstrategie auch die Abweichung Mosambiks von der „idealen“ Rolle eines Staates in der Landwirtschaft, da Staaten gemäß IFAD nur in Krisen direkt in die Privatwirtschaft intervenieren sollten:

The problem for IFAD and other development partners wishing to align their agricultural sector support to national frameworks is that in Mozambique national priorities and focus have changed within a relatively short period of time, viz. commercialization of smallholder agriculture in PROAGRI, then priority to large scale production of bio-fuels (jathropa) as from 2006, the Green Revolution Strategy (2007) and the PAPA in 2008. Furthermore, the early market-based approach with the government as facilitator (PROAGRI) has been replaced by an approach where government has a more activist role, intervening directly in markets and production. While the government has the responsibility of addressing any short-term food crisis, development of agriculture and the rural economy is a longer process that needs to be supported by firm commitment to a set of long-term and consistent priorities and strategies.³⁷⁴

Trotz der anhaltenden Kritik seitens der Geber wurde der Nahrungsmittelproduktionsplan durch die mosambikanische Regierung mit steigenden Finanzmitteln bedacht: Während im Jahr 2009 nur etwa 9 Mio. US-\$ für dessen Umsetzung im Staatshaushalt eingeplant wurden,³⁷⁵ budgetierte die mosambikanische Regierung für das Jahr 2011 bereits 25 Mio. US-\$³⁷⁶. Doch selbst diese Mittelerhöhung blieb weit hinter dem geplanten Jahresbudget des Aktionsplanes zurück.

Parallel zur Umsetzung des Nahrungsmittelproduktionsplanes trieben die Geber jedoch separate Prozesse zwecks Formulierung neuer Strategien im Sektor Landwirtschaft in Mosambik voran: Seit 2007 forderten die ProAgri Geber eine

³⁷² siehe Kapitel 4.3.

³⁷³ Cabral, op. cit., S. 9.

³⁷⁴ International Fund for Agricultural Development, op. cit.

³⁷⁵ República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Orçamento do Estado 2009, Acompanhantes da Lei - Despesas Central*, http://www.dno.gov.mz/docs/OE09/Mapas_Acompanhantes/Central.rar, (besucht im Jänner 2011).

³⁷⁶ República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Orçamento do Estado 2011, Acompanhantes da Lei - Despesas Central*, http://www.dno.gov.mz/docs/OE11/Mapas_Acompanhantes/Central.zip, (besucht im Jänner 2011).

umfassende Landwirtschaftsstrategie für Mosambik. Diese sollte die zahlreichen Strategien für den Sektor Landwirtschaft zusammenführen, klare Schwerpunkte setzen und die neue Rolle des Landwirtschaftsministeriums im Kontext der laufenden Dezentralisierung in Mosambik klären.³⁷⁷ Der so genannte strategische Entwicklungsplan für den landwirtschaftlichen Sektor (*Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário/PEDSA*) wurde nach vier Jahren im Oktober 2010 finalisiert und unterstrich erneut die Wichtigkeit der Prinzipien der freien Marktwirtschaft und den Fokus der staatlichen Aufgaben auf die Marktregulierung.³⁷⁸ Anzumerken ist, dass wie bei den ProAgri Strategiedokumenten auch vom PEDSA eine englische Version des Dokumentes produziert wurde.

Eine andere Gebergruppe rund um die Weltbank und die USA trieb gleichzeitig die Umsetzung des landwirtschaftlichen Förderungsprogramm der Afrikanischen Union in Mosambik voran (*Comprehensive African Agricultural Development Program/CAADP*). Dieser Prozess fokussierte auf die Privatsektorentwicklung und zielte auf die Erstellung eines Investitionsplans und die Einführung eines Resultat-orientierten Managements der Landwirtschaft ab.³⁷⁹ Am 14. Dezember 2010 wurde der CAADP-Prozess offiziell in Mosambik gestartet. Seitens der mosambikanischen Regierung wurde im Rahmen der Zeremonie angekündigt, spätestens im Jahr 2015 dem Sektor Landwirtschaft zehn Prozent des mosambikanischen Staatshaushaltes zuzuteilen. Dies war eines der wichtigsten Ziele des CAAPD Prozesses.³⁸⁰

Trotz zahlreicher Änderungen in der mosambikanischen Landwirtschaftspolitik seit 2008 blieb die Situation der mosambikanischen Kleinbauern auch Ende 2010 schwierig: Die jüngste Studie zur Situation der Armut in Mosambik, welche nach einer etwa drei jährigen Vorbereitungsphase im Oktober 2010 von der mosambikanischen Regierung präsentiert wurde, bestätigte dass die Armut in Mosambik seit 2002 auf einem gleich bleibend hohen Niveau geblieben war. Für 2008 weisen die statistischen

³⁷⁷ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Revisao Conjunta 2008, Aide Memoire, Anexo IV: Relatorios dos Grupos de Trabalho*, http://www.pap.org.mz/jr_08.htm, (besucht im Jänner 2011).

³⁷⁸ República de Moçambique/Ministério da Agricultura, *Strategic Plan for Agricultural Development – PEDSA 2010-2019, Draft October 2010*, (Maputo: República de Moçambique, 2010), S. 60.

³⁷⁹ United States Government, *Mozambique FY 2010 Implementation Plan - Feed the Future*, http://www.feedthefuture.gov/documents/FTF_2010_Implementation_Plan_Mozambique.pdf, (besucht im Jänner 2011).

³⁸⁰ allAfrica.com, *Mozambique: Government Launches Agriculture Program*, <http://allafrica.com/stories/201012141052.html>, (besucht im Jänner 2011).

Daten aus, dass 54,7 % der Bevölkerung in absoluter Armut lebten (1996: 69,4 %, 2002: 54,1 %).³⁸¹ Die Studie zeigte auf, dass die Armut insbesondere aufgrund der niedrigen Produktivität der Landwirtschaft nicht wie erwartet gesunken war. Dies erkläre sich aus den hohen Nahrungsmittelpreisen auf den internationalen Märkten, die von der Bevölkerung Mosambiks getragen werden musste, da die Produktion Mosambiks nicht ausreichend war um den Eigenbedarf zu decken. Zudem wurde die Armut in einigen Regionen Mosambiks durch Naturkatastrophen, wie Überschwemmungen und Dürren, weiter verstärkt. Auch der Anstieg der Ölpreise verhinderte die Reduktion der Armut, da die Preise vieler Konsumgüter sowie des Transport anstiegen.³⁸²

Nur wenige Wochen vor der Präsentation der Studie wurde in Mosambik eine weitere Hungerrevolte organisiert, die durch den angekündigten Anstieg des Brotpreises um 30 % hervorgerufen wurde. Bei Demonstrationen wurden 14 Personen getötet und mehrere hundert Personen verletzt.³⁸³ Obwohl die Regierung zunächst alle Verhandlungen über die Zurücknahme der Preiserhöhungen abgelehnt hatte, wurden nach nur wenigen Tagen, die von anhaltenden Protesten überschattet waren, die angekündigten Preissteigerungen für Brot, Wasser und Elektrizität zurückgenommen.³⁸⁴ Die politische Konsequenz für die schwachen Ergebnisse der Landwirtschaft sowie für zwei Hungerrevolten in zwei Jahren musste Minister Muhate Mitte Oktober 2011 ziehen, als er von Präsident Guebuza entlassen wurde. Als neuer Landwirtschaftsminister wurde Jose Pacheco ernannt. Ob dieser erfolgreicher als Muhate sein wird ist fraglich. Pacheco war seinerseits kurz zuvor aufgrund des brutalen Vorgehens der Polizei gegen die Demonstranten von seiner Position als Innenminister enthoben worden.³⁸⁵

5.2.4 Analyse des Studienfalls

Der Studienfall zeigt, dass die Landwirtschaftspolitik der mosambikanischen Regierung sich der interventionistischen Politik der 80er und 90er Jahre wieder stark

³⁸¹ República de Moçambique/Ministério da Planificação e Desenvolvimento, *Pobreza e bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional da Pobreza*, (Maputo: República de Moçambique, 2010), S. 28.

³⁸² *ibid.*, S. 75.

³⁸³ ft.com, *Seven die in Mozambique food rioting*, <http://www.ft.com/cms/s/0/90cf28b2-b6c8-11df-b3dd-00144feabdc0,s01=1.html>, (besucht im Jänner 2011).

³⁸⁴ The Telegraph, *Mozambique reverses bread price increase*, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/mozambique/7988146/Mozambique-reverses-bread-price-increase.html>, (besucht im Jänner 2011).

³⁸⁵ allafrika.com, *Mozambique: Cabinet Shuffled After Food Riots*, <http://allafrica.com/stories/201010121087.html>, (besucht im Jänner 2011).

angenähert hat. Die ProAgri Gebergruppe hat diesem Trend wenig entgegengesetzt, da man sich intern auf keine einheitliche Position einigen konnte und unterschiedliche Prioritäten verfolgt wurden. Das Landwirtschaftsministerium erhielt somit Unterstützung für fast alle Strategien – jedoch von einer sich ständig wandelnden Gruppe von Gebern.

Sanktionsmaßnahmen wurden von den ProAgri Gebern nur in einem Fall gesetzt als die direkte Unterstützung des Landwirtschaftsministeriums durch die ProAgri Geber an die Erarbeitung einer marktwirtschaftlich orientierten Strategie geknüpft wurde. Diese ProAgri Strategie der ersten Phase von ProAgri beeinflusst die landwirtschaftlichen Strategien Mosambik bis heute, wie klare Referenzen in der Strategie für eine Grüne Revolution sowie im PEDSA deutlich machen. Seit dem Ende der 90er Jahre wurden jedoch seitens der Geber auch im Sinne der Pariser Erklärung keine Sanktionsmechanismen mehr in diesem Bereich genutzt. Stattdessen wurde versucht mittels einer langfristigen Involvierung in die Verhandlungsprozesse, die Prioritäten der mosambikanischen Landwirtschaftspolitik zu beeinflussen. Geber setzten in langwierigen Verhandlungen, wie im Falle des PEDSA und der Bewässerungsstrategie, ihre personellen und finanziellen Ressourcen ein, um diese Strategien im Sinne marktwirtschaftlicher Ideen zu formulieren.

Die Forderungen der Geber wurden nur teilweise durch die mosambikanische Regierung umgesetzt: Während die ProAgri Strategie, PEDSA und CAADP schließlich im Sinne der Geberforderungen formuliert wurden, waren die ProAgri Geber von der Formulierung der Strategie zur Grünen Revolution und des Nahrungsmittelproduktionsplans weitgehend ausgeschlossen und mussten sich auf die nachträgliche Kritik beschränken. Ein interessanter Aspekt ist dennoch, dass letztendlich auch die Idee einer Grünen Revolution in Afrika durch Geber und ihre Vertreter beeinflusst wurde: Schließlich wurde die entsprechende panafrikanische Initiative der Afrikanischen Union maßgeblich durch US-basierte Organisationen finanziert. Lediglich der Nahrungsmittelproduktionsplan wurde ohne Involvierung der Geber formuliert. Dessen Umsetzung bleibt jedoch aufgrund marginaler Budgetmittel bisher ohne wesentliche Auswirkungen auf die Situation der mosambikanischen Kleinbauern.

5.3 Projektinterventionen im Sektor Landwirtschaft am Beispiel der USA

Der dritte Studienfall beschäftigt sich mit den Verpflichtungen der Pariser Erklärung, welche klare Vorgaben für den Einsatz von Gebermitteln in Partnerländern enthält und indirekt eine Reduktion individueller Geberprojekte vorsieht. Zunächst wird

ein Überblick über die Wichtigkeit der Einschreibung von Geberprojekten in den Staatshaushalt eines Landes gegeben. Im Anschluss wird das Verhältnis der Finanzierungsmodalitäten (Budgethilfe versus Projekthilfe) im Sektor Landwirtschaft genauer analysiert. Die Analyse der Aktivitäten der USA, eines Gebers, welcher zuerst ProAgri finanzierte und heute ausschließlich Projektfinanzierungen, steht im Mittelpunkt dieser Fallstudie. Die Erforschung der Ursachen für diese Trendwende sowie die Auswirkungen auf die Souveränität Mosambiks ist eine wichtige Fragestellung. Die Analyse der Fallstudien gemäß den Forschungsfragen schließt den Studienfall ab.

5.3.1 Hintergrund

Durch die Annahme der Pariser Erklärung am 2. März 2005 durch über 100 Länder wurden klare Richtlinien für die künftige Struktur der Hilfgelder der Geberländer und die dafür notwendigen Voraussetzungen in den Partnerländern festgeschrieben. Die Ursache, warum Geber in jüngsten Jahren verstärkt das Finanzierungsinstrument der Budgethilfe nutzten, ergab sich aus der Verpflichtung der Pariser Erklärung: Geber sollten die Systeme und Instrumente der Partnerländer für die Verteilung ihrer Hilfgelder nutzen und somit die Prozesse der Budgeterstellung und des Budgetvollzugs im Partnerland nicht unterminieren. Beispielsweise wurde festgelegt, dass zumindest 50 % der Projekte zur Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Partnerländer durch koordinierte Programmhilfe erfolgen sollte (Pariser Erklärung Indikator #4). Zudem sollten separate Einheiten zur Verwaltung der Hilfsprojekte von Gebern reduziert werden (Pariser Erklärung Indikator #6).³⁸⁶ Geber verpflichteten sich somit zur verstärkten Koordination ihrer Hilfsprojekte mit anderen Gebern, aber insbesondere mit den Partnerländern.

In die Pariser Erklärung wurde auch ein Indikatoren eingeschrieben, der bestimmte, dass 85 % aller Hilfgelder, die direkt den Regierungen der Partnerländer zugute kommen (*aid flows to the government sector*), in das Budget des Partnerlandes eingeschrieben werden sollen (Pariser Erklärung Indikator #3). Nicht in das Budget des Partnerlandes einzuschreiben ist jedoch die finanzielle Unterstützung von Nicht-Regierungsorganisationen im Partnerland durch Geberprojekte. Auch der Anteil der Hilfgelder, die nicht die Prozedere des Budgetvollzugs im Partnerland verwenden, soll

³⁸⁶ Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, <http://www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf>, (besucht im Juli 2010).

gemäß der Pariser Erklärung zumindest um ein Drittel reduziert werden (Pariser Erklärung Indikator #5a). Geber sollten zudem im Rahmen der Verwendung der Hilfsgelder verstärkt die nationalen Prozedere zur Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen des Partnerlandes nutzen (Pariser Erklärung Indikator #5b).³⁸⁷

Da die Indikatoren der Pariser Erklärung eine Zielsetzung für das Jahr 2010 enthielten, wurde im Jahr 2008 eine Konferenz zur Überprüfung der Fortschritte in der Umsetzung der Pariser Erklärung abgehalten. Am 4. September 2008 wurde in Ghana die *Accra Agenda for Action* angenommen. Dieser bekräftigte die Zielsetzungen der Pariser Erklärung und legte sogar fest, dass alle Hilfsgelder von Gebern in den Budgets der Partnerländer eingeschrieben werden sollen:

Beginning now, donors will provide full and timely information on annual commitments and actual disbursements so that developing countries are in a position to accurately record all aid flows in their budget estimates and their accounting systems.³⁸⁸

Die Einbeziehung dieser abstrakten Zielsetzungen in dem internationalen Abkommen, kann erklärt werden, da die Einschreibung von Geberprojekten in den Staatshaushalt des Partnerlandes die parlamentarische Kontrolle des Partnerlandes über die Verwendung der Gebermittel erhöht. Es sollte sichergestellt werden, dass das Budget des Partnerlandes alle Investitionen in öffentliche Einrichtungen des Landes und Projekte zur Umsetzung nationaler Strategien und Politiken enthält. Das Parlament erhält somit die Möglichkeit sich über die Gesamtheit der Ausgaben für den öffentlichen Sektor, einschließlich jenes Anteils, der über Gebermittel finanziert wird, ein Bild zu machen.³⁸⁹

Die Einschreibung von Gebermitteln in den Staatshaushalt des Partnerlandes hat keine direkte Beeinflussung auf die Abwicklung des Geberprojektes, mit der Ausnahme dass das betreffende Projekt dann auch im Staatshaushalt des Partnerlandes aufscheint und eine Eingliederung in die Strategien des Partnerlandes erfolgt. Zumeist sind derartige Projekte innerhalb des Budgetdokuments speziell gekennzeichnet und enthalten einen Hinweis auf den Geber, der dieses Projekt finanziert. Doch die Einschreibung von Geberprojekten ist aufgrund teilweise schwerfälliger Regelungen der

³⁸⁷ *ibid.*

³⁸⁸ *ibid.*

³⁸⁹ Alex Warren-Rodríguez, *Putting Aid On Budget: A Case Study of Mozambique, A Study for the Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) and the Strategic Partnership with Africa (SPA)*, (Oxford: Mokoro, 2008), S. 24.

Geber, aber auch schwache öffentliche Strukturen und fehlenden Regelungen im Partnerland, oftmals nur mit hohem administrativen Aufwand für den jeweiligen Geber möglich.³⁹⁰ Andererseits ist die Einschreibung aller Geberprojekte in den Staatshaushalt nicht immer im Interesse der Partnerinstitution, die diese Gebermittel erhält, da somit klar ersichtlich ist, wie viel Geld einer Institution zur Verfügung steht und somit einige Geber oder auch die Regierung des Partnerlandes Kürzungen der Mittel in Betracht ziehen könnten.³⁹¹ Die Nicht-Einschreibung von Geberprojekten in den Staatshaushalt des Partnerlandes (so genannte *off-budget* Geberprojekte) hat somit Vorteile für einzelne Interessensgruppen. Langfristig führt diese Praxis jedoch zu einer Untergrabung der Finanzplanung und des Budgetvollzugs des Partnerlandes und unterminiert die Effizienz der öffentlichen Ausgaben.³⁹²

Die ausschließliche Nutzung aller öffentlichen Finanzmanagementsysteme eines Partnerlandes für die Umsetzung von Geberprojekten ist jedoch nicht immer zielführend: Somit könnte beispielsweise die strikte Einhaltung der Beschaffungsregeln des Partnerlandes Mosambik im Rahmen eines großen Infrastrukturprojektes zu zusätzlichen Verzögerungen des Projektes führen. Dies ergibt sich aus den relativ schwachen institutionellen Kapazitäten des Landes, welche durch die Abwicklung mehrere großer Projekte, wie Brückenbauten und Errichtung von Staudämmen, überfordert werden könnten. Die zeitgerechte Abwicklung der Projekte könnte verhindert werden.³⁹³ Zudem könnten sich durch die oftmals auftretenden Liquiditätsprobleme Mosambiks, beispielsweise am Jahresende (Abschluss der Jahresberichte) sowie zu Beginn eines Kalenderjahres (Eröffnung der Buchhaltung), zusätzliche Verzögerungen für jene Geber-finanzierten Projekte ergeben, deren Gelder über die Konten des mosambikanischen Finanzministeriums und der Nationalbank abgewickelt werden.³⁹⁴

Die Wahl der Finanzierungsmodalität, welche Geber für die Ausschüttung ihrer Gebermittel verwenden, ist oft ein entscheidendes Kriterium, ob die Systeme des öffentlichen Finanzmanagements des Partnerlandes genutzt werden: generelle und sektorielle Budgethilfe fließen direkt von den Gebern an das Finanzministerium des Partnerlandes. Bei der Verwendung dieser Mittel werden somit in der Folge alle

³⁹⁰ *ibid*, S. 5ff.

³⁹¹ *ibid*, S. 22.

³⁹² *ibid*, S. 5.

³⁹³ *ibid*, S. 41.

³⁹⁴ *ibid*, S. 31.

gesetzlichen Bestimmungen des Partnerlandes genutzt (beispielsweise Gehaltsstrukturen im öffentlichen Sektor, Beschaffungsregelungen und Buchhaltungsregeln). Andere Finanzmodalitäten, wie sektorielle Korbfinanzierung, in dessen Rahmen sich mehrere Geber entschließen ein gemeinsames Projekt mit vereinten Kräften umzusetzen, nutzen oftmals nur Teile des öffentlichen Finanzmanagements des Partnerlandes: Beispielsweise können die Beschaffungsregeln im Rahmen des Programms oder die Gehälter der Mitarbeiter an die Regeln des Partnerlandes angepasst werden. Projekte werden zu einem Großteil mit Regeln für die Geldverwendung umgesetzt, die sich von den Regeln für das öffentlichen Finanzmanagements des Partnerlandes wesentlich unterscheiden: Oftmals werden die Beschaffungsregeln des Gebers verwendet und Gehaltszahlungen an Projektmitarbeiter direkt mit dem Geber verhandelt.³⁹⁵

5.3.2 Einschreibung von Geberprojekten in den mosambikanischen Staatshaushalt

Um das Problem der so genannten *off-budget* Gebermittel für Mosambik zu quantifizieren und den Anteil jener Gebermittel, die im mosambikanischen Staatshaushalt eingeschrieben sind zu erfassen, wurde eine Taskforce mit Vertretern von Gebern und der mosambikanischen Regierung gebildet.³⁹⁶ Seit 2004 wurden zudem im Rahmen des *Annual Review* Prozesses alle GBS Geber einer jährlichen Umfrage unterzogen, die unter anderem feststellt, zu welchem Anteil die Gebermittel die Regelungen des öffentlichen Finanzmanagements Mosambiks nutzen. Nach dem Beitritt der USA und den Vereinten Nationen zu der Gebergruppe der generellen Budgethilfe in Mosambik als Assoziiertes Mitglied im Jahr 2009 wurden diese beiden Geber Anfang 2010 erstmals in die Umfrage einbezogen. Aus den Ergebnissen war erkennbar, dass die Gebermittel, welche in den Staatshaushalt Mosambiks eingeschrieben waren, bereits einen hohen Anteil der Gebermittel darstellen (854,9 Mio. US-\$, bzw. 68,7 % aller Gebermittel von GBS Gebern, die der Regierung Mosambiks zu Gute kommen). Auch die Nutzung der mosambikanischen Regelungen für das Beschaffungswesens war weit verbreitet (869,7 Mio. US-\$, bzw. 69,9 % aller Gebermittel von GBS Gebern, die der Regierung Mosambiks zu Gute kommen). Gleichzeitig war in der Umfrage klar zu erkennen, dass die USA sowie die Vereinten Nationen, die mosambikanischen Regelungen für das öffentliche Finanzmanagement

³⁹⁵ *ibid.*, S. 20.

³⁹⁶ *ibid.*, S. 38.

nur vereinzelt nutzten. Beispielsweise wurden die mosambikanischen Regelungen für das Beschaffungswesen im Rahmen keines durch die USA finanzierten Projekte oder Programme genutzt. Zumindest wurden jedoch 19 % der Gebermittel der USA (49,0 Mio. US-\$) und 29 % der Gebermittel der Vereinten Nationen (26,8 Mio. US-\$), welche direkt der Regierung Mosambiks gewidmet waren, in den mosambikanischen Staatshaushalt eingeschrieben:³⁹⁷

Donors	ODA for the GoM that is recorded in the budget	ODA disbursed to the GoM using national financial reporting procedures	ODA disbursed to the GoM audited using national auditing procedures only	ODA disbursed to the GoM using national financial reporting procedures	ODA disbursed to the GoM using national procurement systems	ODA disbursed to the GoM	ODA committed to the GoM (Programmatic Aid)	Programmatic Aid (disbursed)
ADB	62,341,180	30,827,600	30,827,600	30,827,600	30,827,600	77,771,069	30,827,600	30,827,600
Austria	6,000,000	6,000,000	4,571,429	6,000,000	6,000,000	9,212,884	6,000,000	6,000,000
Belgium	4,468,297	3,729,232	2,340,343	3,729,232	4,468,297	4,468,297	6,944,000	1,388,889
Canada	42,580,624	44,636,364	18,636,364	41,818,182	43,181,818	53,072,139	35,909,091	44,636,363
Denmark	56,208,987	31,393,401	20,611,366	43,210,875	52,682,758	62,356,507	31,666,667	30,747,723
DFID	106,171,318	104,350,000	81,666,667	103,750,000	103,750,000	106,171,318	101,166,667	104,350,000
European Commission	72,678,170	113,734,571	95,877,158	113,734,571	113,734,571	146,914,322	102,142,857	113,677,428
Finland	35,229,874	32,971,429	18,571,429	32,971,429	33,448,596	36,496,678	32,971,429	32,971,429
France	?	17,595,456	11,705,928	17,145,039	19,464,031	21,677,321	10,571,428	11,518,126
Germany	71,225,894	64,493,096	21,428,571	64,493,096	64,493,096	101,679,981	48,285,714	64,493,096
Ireland	47,656,997	44,583,467	34,630,849	43,967,029	43,967,029	47,606,826	42,922,078	44,583,467
Italy	54,297,700	11,382,929	5,428,571	5,428,571	7,571,429	11,382,929	5,428,571	7,571,429
Netherlands	79,814,284	79,814,284	30,714,285	71,957,142	79,814,284	79,814,284	67,571,428	67,571,428
Norway	37,423,460	37,427,455	25,396,825	33,300,471	37,427,455	57,389,896	34,436,820	37,427,455
Portugal	4,803,214	2,075,000	1,500,000	1,750,000	2,075,000	55,651,161	2,075,000	2,075,000
Spain	18,571,429	17,142,857	14,285,714	17,142,857	17,142,857	22,885,714	17,142,857	17,142,857
Sweden	58,667,814	58,677,814	44,140,981	57,898,594	57,898,594	81,540,210	56,382,979	58,677,814
Switzerland	11,730,118	11,727,273	10,454,546	11,727,273	11,727,273	14,076,204	11,727,273	11,727,273
World Bank	85,000,000	153,577,367	109,984,445	139,984,445	139,984,445	254,612,123	153,592,922	153,577,367
Total PAPs	854,889,359	886,139,594	582,773,071	840,836,406	869,859,133	1,244,779,883	787,765,380	840,964,744
United States	49,000,000	0	0	0	0	263,331,583	0	0
United Nations	26,849,240	3,000,000	0	3,000,000	10,301,200	93,528,925	3,000,000	3,000,000
Total PAPs + UN + USA	930,718,599	889,139,594	582,773,071	843,836,406	879,960,333	1,601,640,371	800,765,380	843,964,744

Abbildung 7: Nutzung der Regelungen des öffentlichen Finanzmanagements Mosambiks durch Geber (2009)

Dies stellte eine substantielle Verbesserung der Situation seit 2003 dar: Die OECD Studie zur generellen Budgethilfe im Mosambik schätzte den Anteil der *off-budget* Geberprojekte im Jahr 2003 noch auf bis zu 80 % der Investitionen in öffentliche Einrichtungen Mosambiks, bzw. die Hälfte der Gesamtheit aller Gebermittel für Mosambik. Aufgrund mangelnder statistischer Daten stellten diese Zahlen jedoch nur Schätzwerte dar.³⁹⁸ Zudem ist zu beachten, dass die oben angeführten Zahlen nur die GBS Geber sowie die USA und die Vereinten Nationen inkludierten, nicht jedoch andere Geber, wie beispielsweise Brasilien.

³⁹⁷ Castel-Branco, Ossemane und Amarcy, op. cit., S. 90f.

³⁹⁸ IDD and Associates (2006a), op. cit., S. 247.

Auch im Sektor Landwirtschaft hatte die Unterzeichnung des ProAgri Memorandum of Understanding einen positiven Einfluss auf die Einschreibung von Gebermitteln in den mosambikanischen Staatshaushalt: Die ProAgri Gebermittel wurden ab 2007 als sektorielle Budgethilfe automatisch in den mosambikanischen Staatshaushalt eingeschrieben. Studien bestätigten nicht nur, dass ProAgri die Vielzahl von fragmentierten Geberprojekten in einem einheitlichen Finanzierungsinstrument bündelte, sondern auch, dass die *off-budget* Geberprojekte durch die *on-budget* ProAgri Gebermittel substituiert wurden. Im Jahr 1999 betrugen die *off-budget* Gebermittel im Sektor Landwirtschaft noch 16,0 Mio. US-\$, wobei dieser Anteil im Jahr 2002 auf 7,4 Mio. US-\$ gesunken war. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die *on-budget* ProAgri Gebermittel von 9,7 Mio. US-\$ (1999) auf 29,3 Mio. US-\$ (2002).³⁹⁹ Für das Jahr 2009 gibt die Datenbank für Gebermittel in Mosambik, ODAMOZ, die *on-budget* Gebermittel für den Sektor Landwirtschaft (inkl. Forstwirtschaft) für 33,6 Mio. US-\$ an. Die *off-budget* Gebermittel für den Sektor betrugen 31,7 Mio. US-\$.⁴⁰⁰

Trotz der Tatsache, dass die ODAMOZ Zahlen als unvollständig gelten, bestätigen diese dennoch die Ergebnisse jüngster Studien, die eine erneute Fragmentierung der Geberprojekte im Sektor Landwirtschaft ankündigten. Zudem bestätigen die Daten, dass weiterhin viele Geber ihre Aktivitäten außerhalb des gemeinsamen Finanzierungsinstruments ProAgri ansiedelten:

Nevertheless, since the beginning, a key challenge has been the fact that the common funding arrangement has never covered the totality of external resources flowing to the agricultural public sector. Even at the outset, key agriculture sector donors kept projects outside the PROAGRI framework. Also, over time, important donors in the sector (World Bank, USAID, DFID, the Netherlands and Italy) moved out of the common fund. Some of the reasons for this include differing views over the programme's objectives, disappointment over the thrust and pace of reforms and differing views over the role of the state in the sector, policy priorities and the most effective instruments to address them. The current perception is that the number of agricultural projects managed outside the PROAGRI framework (and often outside the structures of MINAG) is on the rise and that the common funding arrangement is becoming less important in donor agricultural policy and practice in Mozambique (Cabral et al. 2007). Some of the long standing agencies in PROAGRI are even considering their continuity in the common funding arrangement in the future.⁴⁰¹

Dieser Trend konnte auch für Mosambik insgesamt bestätigt werden: Wie bereits im dritten Kapitel angesprochen, veränderte neben der Verabschiedung der Pariser Erklärung (2005) auch der *EU Code of Conduct on Division of Labor* (2007) die

³⁹⁹ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 24.

⁴⁰⁰ Development Gateway, ODAMOZ 2.0, <http://www.odamoz.org.mz/>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁰¹ Cabral, op. cit., S. 30f.

Zusammenarbeit der Geber maßgeblich im Sinne einer verstärkten Koordination der Geber. Doch der erneute Trend zu einer Fragmentierung der Geberhilfe in Mosambik wurde durch einen OECD Bericht bestätigt: In Mosambik waren im Jahr 2008 34 bilaterale und multilaterale Geber tätig, wobei 90 % der ODA von nur zehn Gebern bereitgestellt wurde. Die verbleibenden 24 Geber finanzierten 10 % der ODA an Mosambik. In diesen Zahlen wurde jedoch nur die ODA von DAC Mitgliedern und multilateralen Agenturen erfasst. EZA-Projekte der neuen Geber, wie Indien, Brasilien und China, waren im Bericht nicht enthalten.⁴⁰²

5.3.3 Geberaktivitäten im Sektor Landwirtschaft außerhalb ProAgri – Beispiel USA

Die Analyse der Aktivitäten der USA im Sektor Landwirtschaft stellt eine einzigartige Möglichkeit dar, einen Geber zu analysieren, der zunächst ProAgri unterstützte und nunmehr ausschließlich Projektfinanzierungen im Sektor Landwirtschaft durchführt. Die offizielle Datenbank über Entwicklungszusammenarbeit, welche in der OECD angesiedelt ist, wies die USA für das Jahr 2008 als den größten bilateralen Geber im Sektor Landwirtschaft in Mosambik aus: Im Jahr 2008 stellten multilaterale und bilaterale Geber für den Sektor Landwirtschaft in Mosambik (inkl. Forstwirtschaft und Fischerei) 130,6 Mio. US-\$ zur Verfügung. Der Anteil der bilateralen Geber betrug 70,1 Mio. US-\$, wobei die USA davon 12,8 Mio. US-\$ an Gebermitteln zur Verfügung stellte. Zusätzlich finanzierte die USA 44,7 Mio. US-\$ an Nahrungsmittelhilfe für Mosambik (gesamte Geberfinanzierung 2008: 64,5 Mio. US-\$).⁴⁰³

Die USA unterstützte ProAgri ausschließlich in der ersten Phase, wobei Auszahlungen für ProAgri von 2000 bis 2005 erfolgten, mit einer Summe von insgesamt 34,73 Mio. US-\$. Die Zahlungen der USA wurden durch die bilaterale Entwicklungshilfsagentur USAID geleistet.⁴⁰⁴ Die USA war ein aktives Mitglied: Die Involvierung erfolgte bereits in der Vorbereitung des Programms, wobei die USA von 2003 bis 2004 auch den Vorsitz der ProAgri Gebergruppe (*ProAgri Partners Group*) übernahm. In einer 2003 veröffentlichten USAID Studie wurden die Ergebnisse von

⁴⁰² Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *OECD Report on Division of Labour – Addressing Fragmentation and Concentration of Aid across countries*, (Paris: OECD, 2009), S. 54ff.

⁴⁰³ Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *Creditor Reporting System*, <http://stats.oecd.org/WBOS/Default.aspx?DatasetCode=CRSNEW>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁰⁴ Cabral, op. cit., S. 23.

ProAgri als „beeindruckend“ beschrieben und ProAgri als „wahre Partnerschaft“ zwischen Gebern und der mosambikanischen Regierung bezeichnet. Die Studie betonte, dass in der ersten Phase von ProAgri nur zwei Geber, die Europäische Kommission und USAID, ihre Gelder direkt in die Konten des mosambikanischen Staates eingezahlt hatten und keine Ausschüttungen in externe ProAgri Konten vornahmen. Die Autoren kritisierten, dass keine ausreichende Koordination der Geberaktivitäten außerhalb von ProAgri (NRO-Projekte, Technische Assistenz, Nahrungsmittelhilfe, etc.) durchgeführt wurde. Zudem wurde in dieser Studie das Problem der fehlenden Gelder für Aktivitäten in den Distrikten Mosambiks angesprochen, welches in mangelhaften öffentlichen Serviceleistungen an die mosambikanischen Bauern resultierte. Die Studie merkte an, dass zwei Geber (DFID und Niederlande) aus diesen Gründen bereits ihre ProAgri Gelder in andere Sektoren bzw. die generelle Budgethilfe umschichten wollten.⁴⁰⁵

Noch in der USAID Länderstrategie 2004-2010 wird das aktive ProAgri Engagement von USAID betont:

Over the last seven years USAID has fostered a strong relationship with other donors and MADER through its role in the design and implementation of the ProAgri SWAp. USAID has been at the center of ProAgri since implementation of the sector wide program. The Mission was a key member in the design and the initial funding of the program. For the last two years, USAID has chaired what was first the Donor Working Group for ProAgri and has now been replaced by the ProAgri Working Group, combining the donor and government groups into a single board. USAID is regularly asked to advise other donors on joining ProAgri as well as on developing similar programs in other sectors.⁴⁰⁶

Doch bereits im Jahr 2006 verlässt die USA ProAgri. Der Ausstieg aus ProAgri wurde insbesondere durch die fehlenden sichtbaren Ergebnisse bezüglich der institutionellen Kapazitäten MINAGs als auch der schwachen öffentlichen Serviceleistungen im Sektor begründet.⁴⁰⁷ Als weiterer Grund für den Ausstieg aus ProAgri wurde angeführt, dass es nicht möglich war, die konkreten Effekte der ProAgri Beiträge der USA zu messen. Da dies ein internes Kriterium für die Berichterstattung von USAID darstellt, erschwerte dies die Begründung für eine mögliche Weiterführung

⁴⁰⁵ Brian Frantz und Carla Komich, *A Donor Coordination Assessment for USAID/Mozambique*, <http://www.aidharmonization.org/download/212336/swap280.pdf>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁰⁶ United States Agency for International Development, *Mozambique Country Strategy Plan FY 2004-2010*, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACF044.pdf, (besucht im Juli 2010).

⁴⁰⁷ ADE, *Evaluation thématique: Développement rural et agricole, Rapport final, Volume II – Annexes*, (Louvain-la-Neuve: ADE, 2007), Annex 5, S. 104.

der Finanzierung von ProAgri.⁴⁰⁸ Letztendlich beeinflusste eine politische Entscheidung den Ausstieg aus ProAgri, da aufgrund eines Beschlusses des US Senats eine Beteiligung der USA an Budgethilfe-Programmen nicht mehr gestattet war.⁴⁰⁹

Nach Ausstieg aus ProAgri reduzierte die USA ihre Aktivitäten im Sektor nicht, sondern fokussierte sich auf Projektaktivitäten. Das Budget für den Sektor wies einen leicht steigenden Trend auf (2006: 12,4 Mio. US-\$, 2008: 12,8 Mio. US-\$).⁴¹⁰ Wie bereits in diesem Kapitel erwähnt wurde, war die USA in der offiziellen OECD Statistik für Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2008 als größter bilateraler Geber im Sektor angeführt. Abgesehen von den enormen Summen, welche Mosambik in Form von direkter Nahrungsmittelhilfe erhielt, finanzierte die USA drei große Projektinitiativen in Mosambik durch seine spezialisierten Agenturen: Das *Rural Incomes Program* durch USAID sowie das *Farmer Income Support Project* und das *Land Tenure Services* Projekt durch die *Millennium Challenge Corporation* (MCC).

Seit 2003 finanzierte die USA über ihre Entwicklungshilfeagentur USAID ein Projekt zur Steigerung der Einkommen in ländlichen Gebieten (*Rural Incomes Program*). Die erste Komponente des Projekts inkludiert Aktivitäten zur Erhöhung der Produktivität der mosambikanischen Bauern, welche im Rahmen von direktem Training von Bauern und deren Vereine vermittelt werden. Die zweite Komponente des USAID Projektes zielte auf einen verbesserten Zugang von mosambikanischen Bauern zu Finanzdienstleistungen ab. Die dritte Komponente des USAID Projektes *Rural Income Program* fokussierte auf den Ausbau und Erhalt des Straßennetzes in ländlichen Regionen, um die Transportmöglichkeit für landwirtschaftliche Produkte zu ermöglichen und zu vereinfachen.⁴¹¹ Das Projekt wurde im Zeitraum 2003 bis 2009 mit 65,8 Mio. US-\$ dotiert, wobei diese Gelder nicht im Staatshaushalt Mosambiks eingeschrieben waren. Die Projektaktivitäten fokussierten auf die Provinzen Cabo Delgado, Manica, Nampula, Nassa, Sofala und Zambézia.⁴¹² Der Großteil der Projektaktivitäten wurde durch in der USA basierten Nichtregierungsorganisationen durchgeführt (CARE, Worldvision,

⁴⁰⁸ Jaqueline Massingue, *Effective Aid for Small Farmers in Sub-Saharan Africa: Southern Civil Society Perspectives, Mozambique Case Study*, http://www.foodgrainsbank.ca/uploads/FSPG_jan_07_civil_society_small_farmer_research_report_en.pdf, (besucht im Juli 2010).

⁴⁰⁹ siehe Kapitel 4.5.

⁴¹⁰ Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC) (2010), op. cit.

⁴¹¹ United States Agency for International Development (2004), op. cit.

⁴¹² Development Gateway (2010), op. cit.

Technoserve).⁴¹³ Das Projekt wurde im Rahmen des neuen USAID Landesprogramms 2009 – 2014 restrukturiert.

Obwohl unbestritten ist, dass jede der beschriebenen Projektkomponenten ein wichtiger Faktor zur Förderung der mosambikanischen Landwirtschaft ist, können Duplizierungen mit Initiativen anderer Geber sowie mit Aktivitäten der mosambikanischen Regierung erkannt werden: Beispielsweise leistete die erste Komponente des USAID Projektes vergleichbare Arbeit, wie das Netzwerk von etwa 700 spezialisierten Beamte des Landwirtschaftsministeriums (*Extension Officer*), welche ebenfalls Trainingseinheiten für Bauern durchführten.⁴¹⁴ Die zweite Komponente bot Dienstleistungen an, welche bereits von einer Vielzahl anderer Geber, wie der Afrikanischen Entwicklungsbank finanziert wurden, wobei auch der *Fundo de Desenvolvimento Agrario*, der dem mosambikanischen Landwirtschaftsministerium unterstellt ist, günstige Kreditfinanzierungen an Bauern vermittelte.⁴¹⁵ Die dritte Komponente des USAID Projektes, welche die Instandhaltung und dem Ausbau des Straßennetzes im ländlichen Raum unterstützte, finanzierte die gleichen Aktivitäten, wie das mosambikanische Ministerium für öffentliche Bauten.⁴¹⁶

Die zweite große US-finanzierte Institution zur Entwicklungszusammenarbeit, welche in Mosambik tätig ist, ist die *Millennium Challenge Corporation* (MCC). Diese spezielle Institution wurde im Jahr 2004 aufgrund der generellen Unzufriedenheit mit der Effizienz von USAID durch eine Initiative von US Präsident Bush gegründet und untersteht seitdem der US Regierung. Im Juni 2007 unterzeichnete der MCC mit der mosambikanischen Regierung ein Hilfsprogramm von 506,9 Mio. US-\$ für fünf Jahre, in dessen Rahmen ein Projekt zwecks Verbesserung des Zuganges zu Trinkwasser (Projektsumme: 203,6 Mio. US-\$), ein weiteres Projekt zur Verbesserung des Straßennetzes in Mosambik (Projektsumme: 176,3 Mio. US-\$) sowie zwei Projekte im Sektor Landwirtschaft finanziert werden sollten. Die vorgesehenen Kosten für die administrative Begleitstruktur des Programms betrugen 62,3 Mio. US-\$ für die Laufzeit

⁴¹³ Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC) (2010), op. cit.

⁴¹⁴ siehe Kapitel 4.2.

⁴¹⁵ siehe Kapitel 4.4

⁴¹⁶ República de Moçambique/Ministério das Obras Públicas e Habitação, *Administração Nacional de Estradas*, http://www.moph.gov.mz/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=9, (besucht im Juli 2010).

von fünf Jahren, wobei ein zusätzliches Budget von 8,2 Mio. US-\$ für die laufende Evaluierung des Programmfortschrittes vorgesehen war.⁴¹⁷

Das kleinere MCC Projekt im Sektor Landwirtschaft (*Farmer Income Support Project*) fokussiert auf die Förderung der Produktion von Kokosnüssen und verfügt über ein Budget von 17,4 Mio. US-\$, wobei insbesondere die Verbreitung von Schädlingen eingedämmt werden sollte. Interessant ist, dass das Projekt durch die zur Verfügung Stellung von Training für mosambikanische Bauern und der Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten, Übereinstimmungen mit dem USAID Projektes *Rural Income Program* aufweist. Zudem werden teilweise die gleichen mosambikanischen Provinzen bedient (Zambezia und Nampula). Das *Land Tenure Services Project*, welches mit einem Budget von 39,1 Mio. US-\$ das größere MCC Projekt im Bereich Landwirtschaft ist, zielt auf eine Verbesserung des regulativen Rahmens des Landrechtes auf nationaler Ebene sowie den vereinfachten Zugang zu Landnutzungsrechten in vier Provinzen Mosambiks ab.⁴¹⁸ Anzumerken ist die Überschneidung der Aktivitäten des Projektes mit Aktivitäten der mosambikanischen Nichtregierungsorganisation ORAM, die sich teilweise durch Gebermittel finanziert.⁴¹⁹

Die Umsetzung des MCC Programms verzögerte sich erheblich durch langwierige Prozedere zwecks Durchführung von vorbereitenden Studien (*Needs Assessments*) und die Einrichtung der notwendigen administrativen Strukturen für die MCC Projekte. Anfang 2010, also drei Jahre nach Unterzeichnung des Abkommens mit der mosambikanischen Regierung, hatte erst eines der vier Projekte (*Farmer Income Support Project*) mit der Umsetzung seiner Aktivitäten begonnen.⁴²⁰ Für die Umsetzung des MCC Hilfsprogramms verpflichtete sich die mosambikanische Regierung zudem zur Gründung einer neuen öffentlich-rechtlichen mosambikanischen Institution, Diese wurde *Millenium Challenge Account – Mozambique* genannt und war im Ministerium für Planung und Entwicklung angesiedelt. Trotz Vorsitz des Direktoriums durch den mosambikanischen Minister für Planung und Entwicklung wurde die Institution gemäß

⁴¹⁷ Millenium Challenge Corporation, *Millennium Challenge Compact with Mozambique, Executive Summary*, <http://www.mcc.gov/mcc/bm.doc/compact-summary-executive-mozambique.pdf>, (besucht im Juli 2010).

⁴¹⁸ *ibid.*

⁴¹⁹ ORAM, *Objetivos Específicos da ORAM*, <http://www.oram-moz.org/objectivosespecificosoram.html>, (besucht im Juli 2010).

⁴²⁰ Millenium Challenge Corporation, *Mozambique Compact Progress*, <http://www.mcc.gov/mcc/bm.doc/qsr-imp-mozambique.pdf>, (besucht im Juli 2010).

einem für alle MCC Schwerpunktländer standardisierten Prozedere geführt. Alle MCC Projekte mussten zudem die speziellen MCC Regelungen für das Management der Gelder und die Beschaffungen nutzen und konnten nicht an die mosambikanischen Regelungen angepasst werden.⁴²¹ Als positiver Schritt konnte die Einschreibung der MCC Aktivitäten in den Staatshaushalt Mosambiks gewertet werden. Somit wurde auch das mosambikanische Parlament über die Umsetzung des MCC Programms in Mosambik regelmäßig informiert. Doch die Einschreibung der MCC Aktivitäten in den Staatshaushalt war mit Herausforderungen konfrontiert: Der Budgetexekutionsbericht des mosambikanischen Finanzministeriums veranschaulichte, dass im Gegensatz zu allen anderen in Mosambik umgesetzten Geberprojekten, das Programm des MCC als eine separate Budgetlinie in den Budgetbericht aufgenommen wurde (siehe Tabelle unten). Zudem wurde trotz Einschreibung eines enormen Betrages für 2008 (953 Mio. MT, etwa 27,4 Mio. US-\$), welches 1,2 % des gesamten Staatshaushalt Mosambiks darstellte, nur ein kleiner Anteil dieser Gelder tatsächlich im Jahr 2008 für die Projektumsetzung ausgeschüttet (99 Mio. MT). Dieser geringe Geldfluss hatte eine unmittelbare Auswirkung auf den Budgetvollzug Mosambiks, da alleine durch die schwache Umsetzung des in den mosambikanischen Staatshaushalt eingeschriebenen MCC Programms, der Budgetvollzug Mosambiks um etwa einen Prozentpunkt reduziert wurde. Der Budgetexekutionsbericht des mosambikanischen Finanzministeriums zeigte, dass im Jahr 2008 nur 80 % des Staatshaushaltes Mosambiks vollzogen wurden. Im Lichte des bereits relativ geringen Staatshaushalt Mosambiks ist dies durchaus als dramatische Situation zu bezeichnen, da somit ein Fünftel aller geplanten Aktivitäten der mosambikanischen Regierung im Jahr 2008 nicht umgesetzt wurden. Als positiver Schritt war dennoch zu werten, dass sich der Budgetvollzugs des MCC Programms im Jahr 2009 erheblich verbesserte und bereits eine Budgetexekution von 81,4 % der eingeschriebenen Betrages von 430 Mio. Meticais aufwies. Wie in der folgenden Tabelle ersichtlich, ist die Schwankungsbreite des Geldflusses im Rahmen des MCC Programms im Gegensatz zu den anderen Budgetkategorien deutlich höher (Veränderung von 2008 zu 2009: +216,5 %).⁴²²

⁴²¹ European Commission, *EC – MOZAMBIQUE JOINT ANNUAL REPORT on 2007 for the Operational Review 2008*, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/jar07_mz_en.pdf, (besucht im Juli 2010).

⁴²² República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Relatório de Execução do Orçamento do Estado, Ano 2009, Janeiro à Dezembro*, (Maputo: República de Moçambique, 2009), S. 21.

Quadro 13 - Despesa dos Sectores Prioritários

(Em Milhões de Meticals)

Sectores/Instituições Prioritários	Orçamento 2008		Realização Jan/Dez 2008		Taxa Realiz.	Orçamento 2009		Realização Jan/Dez 2009		Taxa Realiz.	Varição 2008/09
	Valor	Peso	Valor	Peso	(%)	Valor	Peso	Valor	Peso	(%)	a/
Educação	17,161	21.4	15,116	23.5	88.1	18,940	21.0	17,121	22.1	90.4	7.0%
Ensino Geral	15,151	18.9	13,170	20.5	86.9	16,378	18.1	14,664	18.9	89.5	5.0%
Ensino Superior	2,011	2.5	1,946	3.0	96.8	2,563	2.8	2,457	3.2	95.9	20.6%
Saúde	10,194	12.7	7,149	11.1	70.1	11,537	12.8	7,963	10.3	69.0	2.6%
Sistema de Saúde	9,558	11.9	6,646	10.3	69.5	10,208	11.3	7,643	9.8	74.9	6.0%
HIV/SIDA	636	0.8	503	0.8	79.1	583	0.6	320	0.4	54.9	-42.9%
Infraestruturas	14,335	17.8	9,461	14.7	66.0	12,633	14.0	10,082	13.0	79.8	-2.1%
Energia/Recursos Minerais	1,490	1.9	1,367	2.1	91.8	1,143	1.3	1,137	1.5	99.5	-22.6%
Estradas	8,698	10.8	5,000	7.8	57.5	6,495	7.2	5,444	7.0	83.8	0.6%
Águas	3,635	4.5	2,626	4.1	72.2	4,442	4.9	3,036	3.9	68.4	3.8%
Obras Públicas	512	0.6	468	0.7	91.6	498	0.6	465	0.6	93.5	-4.6%
Millenium Challenge Account	953	1.2	99	0.2	10.3	430	0.5	350	0.5	81.4	216.5%
Agricultura e Desenv. Rural	3,283	4.1	2,471	3.8	75.3	4,931	5.5	3,692	4.8	74.9	37.1%
Boa Governação	6,931	8.6	6,255	9.7	90.3	8,047	8.9	7,502	9.7	93.2	13.7%
Segurança/Ordem Pública	2,562	3.2	2,551	4.0	99.6	2,827	3.1	2,823	3.6	99.8	7.1%
Administração Pública	2,512	3.1	1,891	2.9	75.3	1,958	2.2	1,673	2.2	85.5	-17.0%
Sistema Judicial	1,858	2.3	1,814	2.8	97.6	3,262	3.6	3,006	3.9	92.1	54.9%
Outros Sectores Prioritários	1,039	1.3	941	1.5	90.5	1,162	1.3	1,078	1.4	92.7	8.0%
Ação Social	812	1.0	724	1.1	89.2	848	0.9	831	1.1	98.1	7.4%
Trabalho e Emprego	228	0.3	217	0.3	95.2	288	0.3	247	0.3	85.6	10.0%
Total Sectores/Inst. Prior.	53,897	67.1	41,492	64.5	77.0	57,832	64.0	47,787	61.6	82.6	7.5%
Restantes Sectores	26,435	32.9	22,861	35.5	86.5	32,570	36.0	29,808	38.4	91.5	25.1%
Despesa Total Sem Enc. Dívida	80,331	100.0	64,353	100.0	80.1	90,401	100.0	77,595	100.0	85.8	13.8%
Encargos da Dívida	1,651		1,259		76.2	1,392		1,371		98.5	1.8%
Despesa Total	81,982		65,612		80.0	91,447		78,966		86.4	13.5%

a/- Em termos reais, com inflação média de 3,43% e variação cambial de 11,3%.

Abbildung 8: Haushaltsvollzug Mosambiks für das Jahr 2009

2009 verabschiedete USAID eine neue Landesstrategie mit einer klaren Priorität auf die Förderung der guten Regierungsführung in Mosambik.⁴²³ Seit diesem Zeitpunkt stach die USA in Mosambik jedoch weniger durch ihre Projektaktivitäten hervor, sondern durch eine in den Medien intensiv geführte Diskussion über den politischen Einfluss der USA: Aufgrund der fehlenden Arbeitsgenehmigungen für mehrere im Rahmen von US-finanzierten Hilfsprojekten angestellte Ärzte kündigte der US *Chargé d'affaires*, Todd Chapman, im Mai 2009 in einer Radiosendung von *Radio Moçambique* an, dass falls die seit November 2008 ausstehenden Arbeitsgenehmigungen nicht rasch übermittelt werden, die USA ihre Hilfsprojekte für Mosambik kürzen werde. Nach dieser sowohl unerwarteten als auch drastischen Ankündigung, wurde der Druck auf die mosambikanische Regierung durch US Presseattaché Kristin Kane weiter erhöht, als in

⁴²³ United States Agency for International Development, *Mozambique Country Assistance Strategy* 2009 – 2014, http://www.usaid.gov/mz/doc/plan/usa_moz%20assistance%20strategy%202009-14.pdf, (besucht im Juli 2010).

einem Interview mit der Tageszeitung *O País* betont wurde, dass die Kürzung von US Hilfsprojekten die Kündigung von Hunderten von mosambikanischen Angestellten zur Folge hätte.⁴²⁴ Die ebenso scharfe Reaktion der mosambikanischen Regierung wurde durch die mosambikanische Ministerin für Arbeit, Helena Taipo, übermittelt, welche in einem Interview verkündete, dass Mosambik nicht erpressbar sei:

Taipo said she had been surprised to find Chapman speaking in the media "about a possible cut in funding if the government does not accept the American doctors. I don't understand the reason for this, since this is a matter we discuss in the appropriate forum with Mr Todd and other diplomats". She said that investment should not be something offered in exchange for jobs. "What we want is that the Americans comply with the law", she stressed. "It's not the first time that the Americans force a question and threaten to cut investment". "If the imposition with the investment is to bring in foreign labour, then we're not talking the same language", Taipo argued. "Mozambique cannot be blackmailed in this way, and this is not ethical behaviour", she added.⁴²⁵

Der Konflikt wurde bereits einige Wochen später durch diplomatische Kanäle gelöst, wobei Todd Chapman im September 2009 Mosambik bereits wieder als für US Investitionen gut geeignetes Land bezeichnete („*It is a sound place to do business and advance U.S. interests*“).⁴²⁶ Zudem wurde von Chapman angekündigt, dass die US Hilfszahlungen für 2009 jedenfalls nicht gekürzt und für 2010 sogar von 350 Mio. US-\$ (2009) auf 373,0 Mio. US-\$ (2010) erhöht würden. Gleichzeitig wurde die mosambikanische Regierung in einem Nebensatz zur weiteren Öffnung gegenüber Investoren aufgefordert.⁴²⁷

Ein erneuter Konflikt zwischen der USA und Mosambik brach 2010 aus, nachdem überraschend US Präsident Barack Obama am 1. Juni 2010 den mosambikanischen Geschäftsmann Momade Bachir Suleman auf eine Liste von internationalen Drogenbaronen setzen ließ. Die US Notenbank wurde aufgefordert, alle in der USA befindlichen Konten des Geschäftsmannes einzufrieren. Gleichzeitig wurde allen Firmen mit Sitz in der USA sowie Staatsbürgern der USA bei Strafe verboten, Geschäfte mit Suleman oder seinen Firmen einzugehen.⁴²⁸ Bereits am 2. Juni forderte die US

⁴²⁴ allAfrica.com, *Mozambique: Employ Our People, Or No Money, Says U.S. Embassy*, <http://allafrica.com/stories/200905220822.html>, (besucht im Juli 2010).

⁴²⁵ allAfrica.com, *Mozambique: Country Will Not Be Blackmailed - Labour Minister*, <http://allafrica.com/stories/200905200671.html>, (besucht im Juli 2010).

⁴²⁶ United States Agency for International Development, *Special Report: Mozambique, November 2009*, http://www.usaid.gov/mz/doc/misc/front_lines_moz.pdf, (besucht im Juli 2010).

⁴²⁷ Club of Mozambique, *US gives assurances of maintaining and even increasing aid*, <http://www.clubofmozambique.com/solutions1/sectionnews.php?secao=mozambique&id=15297&tipo=one>, (besucht im Juli 2010).

⁴²⁸ allAfrica.com, *Mozambique: Mozambican Businessman Named as Drug Baron*, <http://allafrica.com/stories/201006021056.html>, (besucht im Juli 2010).

Botschaft Maputo ihre Mitarbeiter auf, keine geschäftlichen Beziehungen mehr mit Suleman oder seinen Firmen, einzugehen. Dieser Regelung wurden nicht nur die US Staatsbürger, sondern auch alle mosambikanischen Angestellten der US Botschaft unterstellt.⁴²⁹ Besondere Brisanz erhielt der Fall durch das Naheverhältnis des mosambikanischen Geschäftsmannes zu der Regierungspartei FRELIMO und dem mosambikanischen Präsidenten Guebuza. Suleman unterstützte die FRELIMO Partei während des Wahlkampfes zu den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Oktober 2009 mit großzügigen Mitteln, wobei Medien auch über Geschenke an hochrangige FRELIMO Mitarbeiter berichteten:

Momade Bachir Sulemane compra objectos de dirigentes a valores astronómicos para depois oferecê-los às esposas dos donos dos objectos. Por exemplo, comprou por mais de um bilião de meticaís (antiga família) o cachimbo do actual Presidente da República, Armando Guebuza, o qual ofereceu, posteriormente, à sua esposa, Maria da Luz Guebuza, na altura em que o marido era secretário-geral da Frelimo e candidato à Presidência da República. Nas vésperas do Nono Congresso da Frelimo, realizado em Quelimane, Zambézia, em 2006, Bachir tirou mais de um milhão de meticaís para adquirir duas canetas do Presidente da Frelimo e da República, Armando Guebuza, tendo depois oferecido a sua esposa. No último encontro do Comité Central, antes das eleições de 2009, Bachir voltou a libertar mais de um milhão de meticaís para apoiar o partido Frelimo e o seu candidato.⁴³⁰

Der Geschäftsmann wies alle Beschuldigungen von sich und forderte ein Treffen mit der US Botschafterin Leslie Rowe.⁴³¹ Dies wurde mit dem Hinweis sich direkt an die zuständige US Behörde zu wenden, abgewiesen.⁴³² Die Entscheidung der USA hatte bereits in den folgenden Wochen sichtbare Auswirkungen auf die Geschäfte von Suleman: Ende Juni 2010 hatten aufgrund der Furcht vor Repressalien der US Behörden bereits alle drei in dem im Besitz von Suleman stehenden *Maputo Shopping Centre* vertretenen internationalen Banken angekündigt ihre Filialen zu schließen und keine Transaktionen mehr mit Geschäften innerhalb des Geschäftszentrums zu akzeptieren. Dies schließt auch Transaktionen mit Kreditkarten ein, welches für das Maputo Shopping Centre eine massive Einschränkung bedeutete.⁴³³

⁴²⁹ SAVANA, *Acabaram-se as compras*, <http://www.savana.co.mz/editorial/tema-da-semana/72-tema-da-semana/2572-acabaram-se-as-compras>, (besucht im Juli 2010).

⁴³⁰ SAVANA, *A caridade de Bachir*, <http://www.savana.co.mz/editorial/tema-da-semana/72-tema-da-semana/2574-a-caridade-de-bachir>, (besucht im Juli 2010).

⁴³¹ SAVANA, *Tramado pelos gringos*, <http://www.savana.co.mz/editorial/tema-da-semana/72-tema-da-semana/2575-tramado-pelos-gringos>, (besucht im Juli 2010).

⁴³² allAfrica.com, *Mozambique: Drugs - Bachir Must Talk to Treasury, Not to Embassy*, <http://allafrica.com/stories/201006031011.html>, (besucht im Juli 2010).

⁴³³ allAfrica.com, *Mozambique: Drugs - Millennium BIM Abandoning Bachir*, <http://allafrica.com/stories/201006281342.html>, (besucht im Juli 2010).

5.3.4 Analyse des Studienfalls

Die verfügbaren Informationen über die Geberaktivitäten im Sektor Landwirtschaft in Mosambik verdeutlicht, dass in jüngsten Jahren ein erneuter Trend zur Fragmentierung von Geberaktivitäten begann. Diese Fragmentierung ist nicht nur bezüglich der Anzahl der Geberprojekte außerhalb des ProAgri Finanzierungsmechanismus zu erkennen, sondern auch in der Anzahl der Akteure. Während neue Geber, wie China und Brasilien, vorwiegend kleinere strategische Projekte finanzieren und sich auf die privatwirtschaftlichen Investitionen im Sektor fokussieren, multiplizieren andere Geber, wie die USA, aus teilweise organisations-internen Gründen ihre im Sektor tätigen Akteure. Trotz nur lückenhaft verfügbarer Information über die Höhe der *off-budget* Gebermittel, welche außerhalb des mosambikanischen Staatshaushaltes abgewickelt werden, bestätigen die Ergebnisse dieses Studienfalls, dass sich der Anteil der Gebermittel im Sektor Landwirtschaft, welcher über ProAgri abgewickelt wird, reduziert.

Einen wesentlichen Einschnitt stellte das Ende der ersten Phase von ProAgri im Jahr 2005 dar, da eine bedeutende Anzahl von Gebern aufgrund der Unzufriedenheit mit den Resultaten von ProAgri ihre Gelder auf andere Finanzierungsmodalitäten, wie die generelle Budgethilfe, oder individuelle Geberprojekte umschichteten. Die implizite Konditionalität der Unterstützung von ProAgri durch ProAgri Geber war somit der subjektiv bewertete Erfolg oder Misserfolg des Programms. Diese Erfolgsmessung hatte direkte Auswirkungen auf die künftige Geberfinanzierung. Das Ende einer Laufzeit einer Programmhilfe, welche oftmals im Rahmen eines Memorandum of Understanding festgelegt wird, kann somit einen wesentlichen Unsicherheitsfaktor für die Regierung eines Partnerlandes bezüglich der künftigen Geberfinanzierung darstellen.

Der Studienfall bestätigt, dass Geberprojekte außerhalb der sektoriellen Budgethilfe ProAgri stark an Prioritäten und Prozedere des finanzierenden Gebers orientiert sind. Trotz möglicher umfassender Auswirkung eines Geberprojektes auf den mosambikanischen Staatshaushalt sowie die Strapazierung öffentlicher Kapazitäten Mosambiks ist die Anpassung der Geberprojekte an bestehende Strukturen und Prozedere Mosambiks nicht immer zu einem ausreichenden Ausmaß gegeben.

Die Geberforderungen innerhalb von Projekthilfe hat aufgrund der oftmals limitieren geographischen Wirkung der Projekte nur eine beschränkte Auswirkung auf die Formulierung von Politiken und Strategien. Projekte können aber durch eine

spezielle Projektkomponente direkten Einfluss auf den regulativen Rahmen nehmen. Jene Geber, die Geberprojekte im Sektor Landwirtschaft außerhalb von ProAgri finanzieren, sind nur oberflächlich in die ProAgri Dialogmechanismen involviert. Somit steigen die Transaktionskosten für die mosambikanische Regierung, da mehr Kapazitäten für die Verhandlung und Begleitung von Geberprojekten im Sektor aufgewandt werden müssen. Beschränkte Kapazitäten der mosambikanischen Regierung müssen auf mehr Akteure und Geberaktivitäten aufgeteilt werden. Die Analyse bestätigt, dass eine Anpassung an die Zielsetzungen der Pariser Erklärung auch an die Finanzierungsmodalität Programmfinanzierung gebunden ist.

Ein überraschendes Ergebnis des Untersuchungsfalles ist jedenfalls, dass einzelne Geber auch fünf Jahre nach Unterzeichnung der Pariser Erklärung, in der die Eigenverantwortung der Partnerländer explizit hervorgehoben wurde, Gebermittel als direktes Druckmittel auf die mosambikanische Regierung nutzen. Der öffentlich und medial ausgetragene offene Konflikt zwischen der USA und Mosambik im Fall der Arbeitsgenehmigungen für US-finanzierte Ärzteteams stellt dennoch einen Einzelfall dar. Ein permanenter Reformdruck wird seitens Geber auf die mosambikanische Regierung aber nicht nur über die Drohung der Kürzung von Gebermitteln ausgeübt, sondern auch über andere juristische Möglichkeiten der Geber, wie der Fall des Geschäftsmannes Suleman zeigt.

5.4 Landreform in Mosambik

Dieser Studienfall beschäftigt sich mit der Bodengesetzgebung in Mosambik, welche in den letzten Jahrzehnten mehrmals reformiert wurde. Nach einem Überblick über die historischen Ereignisse vor dem Ende des Bürgerkriegs im Jahr 1992, wird detailliert auf die jüngsten Änderungen in der Gesetzgebung sowie die Diskussionen im Zuge der Landreform zwischen 1997 und 2010 eingegangen und insbesondere die Rolle der Geber analysiert. Die Analyse des Studienfalls gemäß den Forschungsfragen schließt das Kapitel ab.

5.4.1 Involvierung der Geber in die Formulierung des Bodengesetzgebung 1997

Landreformen sind in vielen afrikanischen Staaten ein intensiv diskutiertes Thema, da Rechtsansprüche aus Gewohnheitsrecht mit modernen Rechtsansprüchen häufig in Konflikt treten. Zudem stellt die Landnutzung oft den einzigen Besitz für die ländliche Bevölkerung dar und nimmt für diese einen wichtigen Stellenwert ein. Das

Interesse der Geber an einer klaren rechtlichen Regelung der Landnutzung resultiert aus deren Effekte auf die Armutsreduktion: DFID erklärte beispielsweise, dass ein klarer und sicherer Rechtsrahmen für die Landnutzung die Wirtschaft durch die Möglichkeit von hypothekarisch gesicherten Krediten sowie die Rechtssicherheit für privaten Investitionen ankurble. Zudem könnten durch einen klaren Rechtsrahmen auch Armut und soziale Ungleichheiten reduziert werden und somit Konflikte über die Landnutzung vermieden werden.⁴³⁴ Auch die Niederlande betonten, dass der Schutz von Eigentumsrechten, insbesondere Landrechte, eine wichtige Kondition für das Geschäftsumfeld und die Förderung eines auf die Armutsreduktion fokussierten nachhaltigen Wirtschaftswachstum seien.⁴³⁵

In Mosambik war die Formulierung einer neuen Bodengesetzgebung nur wenige Jahre nach Unterzeichnung des Friedensabkommens (1994) durch historische Altlasten in der Gesetzgebung dringend notwendig geworden: Die erste Regelung der Bodennutzung in Mosambik wurde bereits im 16. Jahrhundert erstellt, wobei die Kolonialmacht Portugal ausgewählten europäischen Firmen Konzessionen zur Nutzung großer Landflächen vergab. Die Eigentümer der so genannten „*prazos*“ konnten nicht nur das Land nutzen, sondern innerhalb ihrer enormen Grundstücke auch Steuern und Abgaben von Mosambikanern einheben. Eine umfassende gesetzliche Regelung des Bodenrechts in Mosambik erfolgte 1891 und bestimmte dass innerhalb der bereits an Firmen vergebenen Landflächen, jede einheimische Familie einen Hektar Land für den Anbau von Nutzpflanzen beanspruchen könnte. Dieses Recht konnte auch schriftlich bestätigt werden. Es wurde jedoch festgelegt, dass die genutzten Landflächen in unmittelbarer Nähe zum Wohnort liegen müssten, welches dramatische Folgen hatte:

The 1891 “land law” stipulated that inside the land conceded to settlers and companies, the natives were allowed to have one hectare per hut for cultivation purposes in the vicinity of settlement areas, with the possibility of receiving a land title. As company activities were mainly located on better-drained higher lands, the rural population lost the right to claim access to irrigated land closer to the banks of the Zambezi. Restitution of this loss has never been seriously considered since, and it remains a major source of conflict to the present day.⁴³⁶

⁴³⁴ DfiD, *Land - Better access and secure rights for poor people*, (London: Department for International Development, 2007), S. 3.

⁴³⁵ Esther Tessemaker, Frits van der Wal und Thea Hilhorst, *Netherlands support to improving land rights in Africa; overview and lessons learned*, http://www.landcoalition.org/cpl-blog/wp-content/uploads/ned_support_landtenure1.pdf, (besucht im Juli 2010).

⁴³⁶ Paul V. De Wit, *Land Conflict Management in Mozambique, Case study of Zambezia Province - Paper prepared for the Land Tenure Service/FAO*, <http://files.gorongosa.net/filestore/339-land%20conflict%20management.pdf>, (besucht im Juli 2010).

1909 erlosch der Anspruch auf ein verbrieftes Bodennutzungsrecht für Mosambikaner. Es wurden jedoch separate Gebiete zur ausschließlichen Nutzung für mosambikanische Bauern zur Verfügung gestellt. Die Nutzung fruchtbarer Böden war meist den Kolonialherren vorbehalten. Die Landfläche außerhalb der abgegrenzten Gebiete galt als frei verfügbar. In den 1930er Jahren wurde das System der Landkonzessionen erstmals gestrafft und die Eigentümer den Weisungen der Kolonialregierung unterstellt. Die Regierung Portugals unter António Salazar führte zudem für Mosambikaner die Zwangsarbeit ein, in Verbindung mit einer Verpflichtung für portugiesische Unternehmen bestimmte Nutzpflanzen anzubauen. Nach dem zweiten Weltkrieg förderte Portugal die Auswanderung portugiesischer Bauern nach Mosambik und teilte diesen als Anreiz die fruchtbarsten Böden des Landes zu. Die letzte Reform der Bodennutzung durch die Kolonialmacht Portugal erfolgte 1961, wobei mosambikanische Bauern und Gemeinschaften erstmals durch Gewohnheitsrecht entstandene Ansprüche auf die Bodennutzung in Mosambik geltend machen konnten. Der Prozess wurde jedoch stark zu Ungunsten der einheimischen Bevölkerung manipuliert. Zumindest wurde jedoch im Gegensatz zu anderen Ländern unter Kolonialherrschaft, wie Kenia und Südafrika, von Portugal ein grundsätzlicher Anspruch auf Land für die einheimische Bevölkerung garantiert.⁴³⁷

High potential lands were in the hands of bigger companies and smaller, mostly non-native settlers, with strong tenure arrangements that led eventually to freehold titles. The colonial development policy of maintaining a cheap labour force always required access to land for rural households. In contrast with other countries, mainly in Latin America, but also in Kenya and South Africa, this prevented the emergence of a class of landless rural people.⁴³⁸

Nach Erlangen der Unabhängigkeit im Jahr 1975 erfolgte durch die mosambikanische Regierung eine drastische Reform der Bodennutzung: Neben groß angelegten Umsiedlungskampagnen in neu geschaffene Dörfer und der Einführung der Planwirtschaft für die landwirtschaftliche Produktion wurde der gesamte Landbesitz verstaatlicht. Da die landwirtschaftliche Produktion durch den Bürgerkrieg, aber insbesondere die fehlenden Anreize zur Produktionssteigerung drastisch sanken, wurde 1979 und 1986 die Bodengesetzgebung erneut reformiert: Sowohl die Einrichtung von Landkonzessionen als auch die Möglichkeit der Nutzung von Kleinflächen für

⁴³⁷ *ibid.*

⁴³⁸ *ibid.*

Kleinbauern (1 Hektar unbewässerte und 0,25 Hektar bewässerte Nutzfläche) wurden eingeführt.

Erst mit der Beendigung des Bürgerkriegs und der Unterzeichnung des Friedensvertrages im Jahr 1992 stieg die Nachfrage nach Landkonzessionen seitens privater Investoren. Gleichzeitig stieg die Anzahl der Landkonflikte aufgrund der Rückkehr vieler vertriebener Kleinbauern in ihre Heimatgebiete. Die Konflikte ergaben sich, da die Landflächen oftmals von anderen Bauern bereits besetzt oder deren ausschließliche Nutzung durch Spekulanten mittels Konzessionen beansprucht wurden. Eine weitere offene Frage im Rahmen der Bodennutzungsrechte ergab sich aus der Privatisierung der staatlichen Betriebe, da gemäß der entsprechenden gesetzlichen Regelung die ehemals staatlichen Betriebe gemeinsam mit den dazu gehörigen Grundstücken verkauft wurden.⁴³⁹

Die FRELIMO definierte 1994 sowohl die Sicherung der Bodennutzungsrechte für mosambikanische Kleinbauern als auch die Investitionsmöglichkeiten für in- und ausländische Investoren als Prioritäten für ihre Regierungsprogramm. Doch die 1992 gegründete Landkommission wurde vorwiegend zur Verwaltung der staatlichen Agrarbetriebe genutzt.⁴⁴⁰ Das zu diesem Zeitpunkt bestehende mosambikanische Rechtssystem für die Bodennutzung wurde durch die mosambikanische Regierung als ausreichend angesehen.⁴⁴¹ Aufgrund der steigenden Anzahl der Landkonflikte wurde Mitte der 90er Jahre seitens der Gebergemeinschaft die Regelung der Frage der Landnutzungsrechte als Vorbedingung für die künftige Unterstützung des landwirtschaftlichen Sektors festgelegt.⁴⁴² Die mosambikanische Regierung reagierte im Jahr 1995 mit der Umstrukturierung der nationalen Landkommission. Die neue Kommission setzte sich aus der ehemaligen im Landwirtschaftsministerium angesiedelten Landkommission sowie der Projektstruktur eines mit der Weiterentwicklung des mosambikanischen Landrechtes betrauten Weltbank-Projektes

⁴³⁹ *ibid.*

⁴⁴⁰ Christopher Tanner, *The land question in Mozambique (Part 1): Elements for discussion*, <http://www.fao.org/sd/ltidirect/LTan0010.htm>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁴¹ Christopher Tanner, *Land rights and enclosures: Implementation the Mozambican Land Law in practice*, http://www.hsrbpress.ac.za/downloadpdf.php?pdf=files%2FPDF%2F2275%2F06_Struggle_Over_Land.pdf&downloadfilename=The%20Struggle%20over%20Land%20in%20Africa%20-%20Chapter%206%3A%20Land%20rights%20and%20enclosures%3A%20Implementing%20the%20Mozambican%20Land%20Law%20in%20practice, (besucht im Juli 2010).

⁴⁴² Tanner (1996), op. cit.

zusammen. Die UN Organisation für Nahrungsmittel und Landwirtschaft (FAO) war durch ihr *Technical Cooperation Programme* in die Formulierung der neuen Bodennutzungspolitik involviert und koordinierte die Geberposition zu diesem Thema. Mitte der 90er Jahre waren insgesamt acht bi- und multilaterale Geber durch zahlreiche Projekte in die Formulierung des Landrechtes involviert. Die FAO forderte aufgrund der „schwachen Kapazitäten der mosambikanischen Verwaltung“ die intensive Begleitung des Prozesses durch Geber.⁴⁴³ Bereits im September 1995 wurden die Richtlinien einer neuen nationalen Politik zur Bodennutzung durch den mosambikanischen Ministerrat verabschiedet. Die stark auf den Sektor Landwirtschaft fokussierte Politik enthielt neben einer Bestätigung der Regierungslinie (Sicherung der Bodennutzungsrechte bei gleichzeitiger Förderung von Privatinvestitionen) die folgenden Prinzipien: Notwendigkeit der Formulierung einer detaillierten Regelung für Bodennutzung und einem entsprechenden Steuersystem für die Grundsteuer, Förderung des landwirtschaftlichen Wachstums, Sicherung der traditionellen Bodennutzungsrechte und Umweltschutz. Im März 1996 wurden weitere Ministerien in die nunmehr durch den mosambikanischen Premierminister geleitete Kommission für Landfragen aufgenommen.⁴⁴⁴

Bis Ende 2000 wurden drei zentrale Gesetze und Richtlinien zur Bodennutzung in Mosambik verabschiedet: Das im Jahr 1997 verabschiedete Bodenrecht (*Lei de Terras, Lei N° 19/97 de 1 de Outubro*) bekräftigte erneut die durch Gewohnheitsrecht entstandenen Ansprüche auf Bodennutzung durch mosambikanische Kleinbauern. Diese konnten nunmehr einen Rechtsanspruch auf die bebaute Fläche nach durchgehender Nutzung des Grundstücks von zehn Jahren geltend machen. Als bahnbrechende Neuerung wurde die Anerkennung der Ansprüche auf Bodennutzung durch Zusammenschlüsse ländlicher Siedlungen (so genannte „*Comunidades*“) eingeführt. Diese konnten nicht nur die tatsächlich genutzten Bodenfläche, sondern auch jene Grundstücke für sich beanspruchen, für die historisch begründbare Rechte geltend gemacht wurden. Dieser Rechtsanspruch bestand nicht nur aufgrund einer formalisierten Dokumentation, sondern ergab sich aus Gewohnheitsrecht und konnte – falls gewünscht – durch die Gemeinschaft aufgrund mündlicher Zeugenaussagen der in der Siedlung und den umgrenzenden Gebieten lebenden Personen in ein verbrieftes Recht umgewandelt werden. Detailregelungen des Gesetzes wurden im Jahr 1998

⁴⁴³ Christopher Tanner, *The land question in Mozambique (Part 2): Donor assistance and present status of the problem*, <http://www.fao.org/sd/itdirect/ltan0011.htm>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁴⁴ *ibid.*

(*Regulamento da Lei de Terras, Decreto N° 66/98 de 8 de Dezembro*) und 2000 (*Anexo Tecnico ao Regulamento da Lei de Terras, Diploma Ministerial 29-A/2000*) verabschiedet.⁴⁴⁵

Die Formulierung des Bodenrechts in Mosambik wurde in zahlreichen Studien als der am meisten demokratische Entscheidungsfindungsprozess bezeichnet, der jemals in Mosambik organisiert wurde. Insbesondere die christlich orientierte mosambikanische NRO ORAM trieb die Diskussion um das Landrecht innerhalb einer breiten Bevölkerungsschicht voran und erlangte durch die Aufnahme vieler seiner Ideen in das finale Dokument einen hohen Stellenwert in der politischen Landschaft Mosambiks.⁴⁴⁶ Trotz des hohen Drucks durch Geber, insbesondere der USA, der Weltbank und dem IWF, das Landeigentum zu privatisieren, bestätigt das Bodenrecht aus dem Jahr 1997 den Staat als alleinigen Eigentümer der Grundfläche und verbot dessen Verkauf oder hypothekarische Belastung. Die Privatisierung des Landes wurde durch einzelne hochrangige FRELIMO Regierungsmitglieder sowie insbesondere durch die mosambikanischen NROs strikt abgelehnt. Die Regierungspartei FRELIMO war jedoch bezüglich der Frage des Landbesitzes gespalten, da einzelne FRELIMO Mitglieder mit Landbesitz spekulierten und erheblichen Profit aus einer Privatisierung des Bodenbesitzes erzielen hätten könnten. Der ständige Einwanderungsstrom von rückkehrenden Mosambikanern und die mit Landbesitz spekulierenden Unternehmer schufen jedoch eine Situation, welche die politische Elite und NRO Vertreter überzeugte, dass der Verlust historisch erlangter Bodennutzungsrechte und daraus entstehende gewalttätige Konflikte jedenfalls vermieden werden müssten.⁴⁴⁷ Die Wichtigkeit der Anerkennung des Rechtsanspruches auch ohne schriftlicher Dokumente wurde unter anderem durch den hohen Anteil von Analphabeten in den ländlichen Regionen⁴⁴⁸ sowie den Verlust zahlreicher Dokumente durch die Jahrzehnte des Krieges begründet:

The 1997 Land Law also facilitates equitable and sustainable rural development by allowing negotiated private sector access to customarily acquired land, resulting in agreements benefiting local people. Moreover, individuals with customary rights can also

⁴⁴⁵ De Wit, op. cit.

⁴⁴⁶ Nazneen Kanji, Carla Braga und Winnie Mitullah, *The Development of the 1997 Land Law in Mozambique*, <http://www.oxfam.org.uk/resources/learning/landrights/downloads/mozlaws.rtf>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁴⁷ Paolo De Renzio und Joseph Hanlon, *Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence*, GEG Working Paper 2007/25, (Oxford: University College Oxford, 2007), S. 12f.

⁴⁴⁸ Bina Hanchinamani, *The Impact of Mozambique's Land Tenure Policy on Refugees and Internally Displaced Persons*, <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/v7i2/mozambique.htm>, (besucht im Juli 2010).

take their land out of customary jurisdiction. The law recognises rights acquired by “good faith” or squatter occupation, in order to safeguard internally displaced people who remained where they were after the war, and to protect the millions who simply occupy land without formal documents (a particularly important provision in the peri-urban and urban contexts).⁴⁴⁹

Die Evaluierung der ersten Phase von ProAgri (1999 – 2005) bewertete das Bodennutzungsrechts in Mosambik sehr positiv und hob die Involvierung der Geber, insbesondere durch die Entsendung von Spezialisten in die entsprechenden Gremien hervor. In Folge der Verabschiedung des Landrechtes wurden mehrere Indikatoren im Zusammenhang mit der raschen Bearbeitung von Anträgen zur Landnutzung in die ProAgri Indikatorenmatrix inkludiert. Diese hielten den Druck auf die mosambikanische Regierung bezüglich der zügigen Implementierung des neuen Gesetzes aufrecht, da diese Indikatoren im jährlichen ProAgri Bewertungsmechanismus evaluiert wurden.⁴⁵⁰

5.4.2 Diskussionen um die Privatisierung des Landbesitzes 2001 - 2006

Im Jahr 2001 entflammte eine neue Diskussion um die Privatisierung des Landbesitzes. Die Diskussion wurde durch den mosambikanischen Landwirtschaftsminister Hélder Muteia ausgelöst, welcher die Einrichtung einer partiellen Liberalisierung des Marktes für Grundstücke als Möglichkeit zur Förderung der landwirtschaftlichen Produktion sah. Der überraschende Vorstoß Muteias wurde von ORAM scharf kritisiert und jede Diskussion um eine Privatisierung des Grundbesitzes mit dem Argument abgelehnt, dass nicht die Bodengesetzgebung angepasst werden müsse, sondern die bestehenden Gesetze umgesetzt werden müssten. Hochrangige Vertreter der Weltbank und USAID unterstützten Muteias Vorstoß und argumentierten, dass Landbesitz nur den produktivsten Bauern zur Verfügung gestellt werden sollte. Auch die Möglichkeit zur hypothekarischen Belastung der Grundstücke für die Modernisierung und Expansion des Besitzes wurde betont. Gemäß USAID war zudem das Verbot Land zu kaufen, ein massiver Hinderungsgrund für ausländische Investitionen in Mosambik.⁴⁵¹

Einige ProAgri Geber schlossen sich dieser Position an, und bekräftigten im selben Jahr die Position, dass die derzeit geltenden Bestimmungen zum Schutz der

⁴⁴⁹ Tanner (2009), op. cit.

⁴⁵⁰ PriceWaterhouseCoopers (2007a), op. cit., S. 89.

⁴⁵¹ Joseph Hanlon, *The land debate in Mozambique: will foreign investors, the urban elite, advanced peasants or family farmers drive rural development?*, (London: Oxfam, 2002), S. 10.

ländlichen Siedlungen de facto ein Hindernis zur Entwicklung des ländlichen Raums darstellten:

In the Donor Review meeting of the PROAGRI held in May of 2001 there were clear indications from senior officials that the provisions of the Land Law that are designed to protect community tenure are considered to be obstacles to the objective of attracting capital investment and land development in the rural areas. This view maintains that there are already enough disincentives to rural investment in Mozambique without requiring investors to enter into expensive consultation processes with local communities.⁴⁵²

Die Zweifel an dem Konzept des Rechtsanspruchs der ländlichen Siedlungen auf das von ihnen genutzte Land wurden bereits während der Formulierung der Bodenrechts ausführlich diskutiert: Im Rahmen der nationalen Konferenz für Bodengesetzgebung im Jahr 1996 äußerten viele Teilnehmer die Sorge, dass der Rechtsanspruch der ländlichen Siedlungen auf das von ihnen genutzte Land dazu führen könnte, dass es nur mehr wenig verfügbares Land für mögliche Investoren gäbe, da der Großteil des Landes den oftmals großen Siedlungsgebieten zugeordnet werden könnte. Das Konzept der ländlichen Siedlungen (*Comunidades*) wurde generell in Frage gestellt, da es anthropologisch schwierig zu definieren sei und somit auch deren Siedlungsgebiet nicht klar zuordenbar wäre. Zudem wurde zu diesem Zeitpunkt durch Vertreter des Privatsektors angedeutet, ob das alleinige Besitzrecht des Staates an Landbesitz das Wirtschaftswachstum nicht behindere. Die Bauernvertreter konnten sich schließlich mit ihrer Position der Festschreibung des Rechtsanspruches auf Landnutzung durch ländliche Siedlungen durchsetzen, da argumentiert wurde, dass individuelle und oftmals teure schriftliche Anträge auf Landnutzung für die große Masse der mittellosen Kleinbauern nicht möglich wären.⁴⁵³

Die Regierungspartei FRELIMO bestätigte diese bereits 1996 festgelegte Position und lehnte schließlich nach einer längeren internen Diskussion die Privatisierung des Grundbesitzes auf ihrem Parteikongress im Juni 2002 erneut ab. Es wurde bekräftigt, dass die Bodengesetzgebung in ihrer bestehenden Form umgesetzt werden sollte. Muteia, bis zu diesem Zeitpunkt noch als künftiger Präsidentschaftskandidat gehandelt, verlor seine Machtstellung innerhalb der Partei.⁴⁵⁴

⁴⁵² Simon Norfolk und Harold Liversage, *Land reform and poverty alleviation in Mozambique – Paper for the Southern African Regional Poverty Network, Human Sciences Research Council*, <http://www.sarpn.org.za/CountryPovertyPapers/Mozambique/LandReform/LandReform.pdf>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁵³ Kanji, Braga und Mitullah, op. cit.

⁴⁵⁴ Hanlon (2002), op. cit., S. 11.

In Folge dieser erneuten Klarstellung seitens der Regierungspartei FRELIMO, wurden auch die Position der Weltbank und jene der anderen ProAgri Geber adaptiert: Im Jahr 2002 stieg wieder der Druck seitens der Geber auf die mosambikanische Regierung, die Bodengesetzgebung zügiger umzusetzen.⁴⁵⁵ Im Zuge der Formulierung des Gesetzes wurde seitens der Befürworter des Gesetzes stets betont, dass weder die Beibehaltung des verstaatlichten Landbesitzes noch der Rechtsanspruch auf die Nutzung des Landes für ländliche Siedlungen einen negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum habe. Die ProAgri Geber kritisierten jedoch, dass bis 2002 noch keine einzige *Communidade* einen Vertrag mit einem Investor abgeschlossen hatte.⁴⁵⁶ Die UN Agentur FAO konnte zwar mit ihrer Mitwirkung an einer staatlichen Richtlinie zur Festlegung des Prozesses zur Abgrenzung des Siedlungsgebiet der *Communidades* den im ursprünglichen Gesetzestext eher unscharf formulierten Begriffs der *Communidade* spezifizieren, die Anzahl der ländlichen Siedlungen mit verbrieften Rechte blieb jedoch auf einem niedrigen Niveau. Schätzungen gaben für 2002 nur etwa 100 verbriefte Rechte innerhalb der etwa 3.000 Siedlungen in ganz Mosambik an.⁴⁵⁷ Gleichzeitig wurden Geber kritisiert, dass zwar die schriftliche Verbriefung der Landnutzungsrechte für ländliche Siedlungsgebieten gewünscht werde, aber keine ausreichenden Mittel für die relativ kostenintensiven Konsultationsprozesse zur Verfügung gestellt wurden.⁴⁵⁸

Im Zuge der Formulierung der nationalen Armutsreduktionsstrategie PARPA II (2006-2010) wurde im Jahr 2005 seitens der Gebergemeinschaft der letzte Versuch gestartet, eine Privatisierung des Landbesitzes in Mosambik durchzusetzen. Sowohl der Internationale Währungsfond als auch USAID versuchten über verschiedene Gremien ihre Forderung gegenüber der mosambikanischen Regierung durchzusetzen. Doch die Ressentiments gegenüber einer Privatisierung des Landbesitzes waren insbesondere innerhalb der NRO Vertreter so stark, dass jegliche Andeutung auf eine mögliche Privatisierung aus dem Dokument gestrichen wurde. Schließlich bekräftigte auch der mosambikanische Präsident Guebuza im Mai 2006 auf einer durch die USA finanzierten Konferenz, dass Landbesitz in Mosambik im alleinigen Besitz des Staates verbleiben

⁴⁵⁵ De Wit, op. cit.

⁴⁵⁶ Joseph Hanlon, "Renewed Land Debate and the 'Cargo Cult' in Mozambique", in *Journal of Southern African Studies*, Vol. 30, No. 3 (Sep., 2004), S. 606.

⁴⁵⁷ *ibid.*, S. 611.

⁴⁵⁸ *ibid.*, S. 619.

würde und beendete somit die Diskussion um die Privatisierung des Landbesitzes in Mosambik.⁴⁵⁹

5.4.3 Dialog bezüglich der Änderung der Bodengesetzgebung seit 2007

Der Dialog zwischen der mosambikanischen Regierung und der Gebergemeinschaft über die Umsetzung der Bodengesetzgebung intensivierte sich erneut in den letzten drei Jahren aufgrund der Vergabe der Nutzungsrechte enormer Landstriche an ausländische Investoren: Im Jahr 2007 informierte das mosambikanische Landwirtschaftsministerium, dass Investoren im Laufe der letzten Monate Anfragen für die Nutzungsrechte an insgesamt fünf Millionen Hektar Land für die Produktion von Biotreibstoffen eingereicht hätten. Dies entspräche 15 % der Fläche Mosambiks, die für die Landwirtschaft geeignet ist. Die Geber wurden durch Vertreter der Bauernverbände auf die Problematik aufmerksam gemacht: Es wurde angedeutet, dass die Vergaben der Bodennutzungsrechte oftmals ohne die verpflichtend vorgeschriebene Konsultierung der im betroffenen Gebiet ansässigen Bevölkerung erfolge. Zudem zirkulierten Gerüchte bezüglich der Zahlung hoher Bestechungsgelder an involvierte Beamte um die Genehmigung der Anträge zu beschleunigen. Die Vertreter der mosambikanischen Zivilgesellschaft behaupteten, dass die von den Investoren beanspruchten Gebiete zum Großteil den ländlichen Siedlungsgemeinschaften (*Comunidade*) zuzuordnen wären. Bei der Vergabe der Landnutzungsrechte an Investoren wurden die *Comunidades* jedoch oftmals übergangen, da die Landnutzungsrechte der Siedlungsgemeinschaften zwar nach dem Gesetz aus dem Jahr 1997 auch ohne schriftliche Dokumente bestünden, aber die konkreten Flächen der Siedlungsgemeinschaft nur über einen formalen Prozess der Abgrenzung der Landfläche präzise ermittelt und schriftlich festgehalten wurden.⁴⁶⁰ Länder wie Mauritius, China, Vietnam und Libyen, die von Nahrungsmittelimporten abhängig waren, nutzten auch ihre diplomatischen Vertretungen in Mosambik um enorme Flächen für die Produktion von Nahrungsmitteln für ihre Länder zu beanspruchen.⁴⁶¹ Zusätzliche politische Brisanz erhielt die Diskussion um die Vergabe von Nutzungsrechten über große Landflächen aufgrund der politischen Umstürzes im Nachbarland Madagaskar: Die Revolte im März 2009 gegen Präsident

⁴⁵⁹ De Renzio und Hanlon, op. cit., S. 12.

⁴⁶⁰ Daniel Ribeira und Nilza Matavel, *Jatropha! A socio-economic pitfall for Mozambique*, http://www.swissaid.ch/global/PDF/entwicklungspolitik/agrotreibstoffe/Report_Jatropha_JA_and_UNAC.pdf, (besucht im Juli 2010).

⁴⁶¹ GRAIN, *Mauritius leads land grabs for rice in Mozambique*, <http://farmlandgrab.org/7231>, (besucht im Juli 2010).

Ravalomanana begründete dessen Rivale Andry Rajoelina mit der Inakzeptanz der Landvergabe von 50 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche von Madagaskar an den koreanischen Konzern Daewoo.⁴⁶²

Anfang 2008 informierte das mosambikanische Landwirtschaftsministerium die ProAgri Geber, dass die Vergabe von Landflächen an ausländische Investoren ausgesetzt wurde. Eine Bestandsaufnahme der landwirtschaftlichen Nutzflächen sollte klären, welche Flächen bereits durch Bodennutzungsrechte belegt seien. Die sollte eine Entscheidungsbasis schaffen, welche Flächen Mosambik ausländischen Investoren für landwirtschaftliche Aktivitäten zur Verfügung stellen könne.⁴⁶³

Zudem wurde im Jahr 2007 seitens der mosambikanischen Regierung überraschend die Bodengesetzgebung durch zwei Zusatzbestimmungen abgeändert: Die erste Änderung bestimmte, dass nur mehr Nutzungsrechte für Flächen unter 1.000 Hektar auf Ebene der Provinzgouverneure genehmigt werden könnten. Landnutzungsrechte für Flächen über 1.000 Hektar mussten durch den mosambikanischen Landwirtschaftsminister autorisiert werden. Für Flächen über 10.000 Hektar musste ein positiver Entscheid des mosambikanischen Ministerrates eingeholt werden. Da auch die Genehmigung der Verbriefung der Landnutzungsrechte für *Comunidades* unter diese Regelung fiel, merkte die NRO ORAM bereits im Jahr 2008 an, dass sich der Prozess der Verbriefung der Nutzungsrechte für *Comunidades* wesentlich verlängert hatte.⁴⁶⁴

In einer weiteren Änderung des Bodenrechtes wurde durch einen Ministererlass des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums bestimmt, dass *Comunidades* nur Nutzungsrechte für jene Grundstücke beanspruchen können, für die sie eine tatsächliche Bodennutzung nachweisen können. Viele Rechtsexperten in Mosambik zweifelten an, ob eine Änderung des Bodennutzungsrechts durch einen Ministererlass ohne Befassung des mosambikanischen Parlaments juristisch möglich sei.⁴⁶⁵ Zudem

⁴⁶² Sam Urquhart, *The Food Crisis Continues - In The Form Of A Global Scramble For Lucrative Farmlands*, <http://www.countercurrents.org/urquhart170609.htm>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁶³ República de Moçambique, *Parceiros de Apoio Programático* (2008b), op.cit.

⁴⁶⁴ Martin Adams, *Evaluation of Development Cooperation between Mozambique and Denmark, 1992–2006, Working Paper 02: Agriculture, Rural Development and Fisheries*, http://www.um.dk/NR/rdonlyres/72C0FE2C-FDC4-49E2-8503-362B33009AF2/0/200805WP02_Agriculture.pdf, (besucht im Juli 2010).

⁴⁶⁵ Gunilla Åkesson, André Calengo und Christopher Tanner, *It's not a question of doing or not doing it - it's a question of how to do it, Study on Community Land Rights in Niassa Province, Mozambique*, Tryck: (Uppsala: Institutionen för stad och land, 2009), S. 9.

wurde vom mosambikanischen Landwirtschaftsministerium angekündigt, dass die Nutzung der Landflächen künftig strikter kontrolliert würde und bei einer fehlenden Nutzung des Bodens, die Bodennutzungsrechte auch entzogen werden könnten:

Of 15 million hectares of arable land for which formal occupancy rights have been issued, only 6 million hectares are being well used, according to Agriculture Minister Soares Nhaca, who told a meeting on 21 October that the ministry will step up inspections. An occupancy license, known as DUAT (Direito de Uso e Aproveitamento da Terra, land use right) is granted to communities which occupy land, which cannot be rescinded, and to commercial applicants, who must submit and follow a development plan, and which theoretically can be rescinded if the project is not carried out.⁴⁶⁶

Die ProAgri Geber reagierten mit einer intensivierten Berichterstattung im Rahmen der jährlichen Bewertungsmechanismen der Budgethilfe über die Frage der Bodennutzung und der Rechte der ländlichen Siedlungsgemeinschaften. Aufgrund dieser Berichterstattung wurde das Thema der Bodennutzung auch auf der Ebene des politischen Dialoges der generellen Budgethilfe gegenüber der mosambikanischen Regierung angesprochen: Anfang 2007 wurde die Landfrage im *Joint Review* 2007 der generellen Budgethilfe erstmals in der Liste der Bereiche aufgenommen, denen GBS Geber künftig mehr Aufmerksamkeit widmen werden. Konkret wurde die Umsetzung der bestehenden Gesetzgebung gefordert, da diese den Mosambikanern klare Rechte bezüglich der Landvergabe und der Nutzung natürlicher Ressourcen einräumte.⁴⁶⁷ Im folgenden Jahr wurde im *Joint Review* 2008 seitens der Geber die Notwendigkeit einer erhöhten Transparenz in der Vergabe von Nutzungsrechten für große Investoren gefordert.⁴⁶⁸ In Folge der Änderung der Gesetzgebung durch das mosambikanische Landwirtschaftsministerium und den Stopp der schriftlichen Verbriefung von Landnutzungsrechten an ländliche Siedlungsgemeinschaften wurde die mosambikanische Regierung im *Joint Review* 2009 aufgefordert, eine Klärung der rechtlichen Situation herbeizuführen.⁴⁶⁹ Im Zuge der Umsetzung des neuen GBS *Memorandum of Understanding* musste die mosambikanische Regierung erstmals im PAF Planning Meeting im September 2009 über die so genannten „*Issues of special attention*“ berichten. Bezüglich der Klärung der rechtlichen Situation der Landfrage

⁴⁶⁶ Joseph Hanlon, "Crackdown on unused land" in *Mozambique political process bulletin*, Issue 139, 22 October 2008, S. 4.

⁴⁶⁷ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático (2007a), op. cit.

⁴⁶⁸ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático (2008a), op. cit.

⁴⁶⁹ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático (2009a), op. cit.

konnte aufgrund der Information der mosambikanischen Regierung festgestellt werden, dass nur wenige konkrete Schritte gesetzt wurden.⁴⁷⁰

Der Druck der Geber auf die mosambikanische Regierung bezüglich der Revision des Landrechts erfolgte nicht nur über die Dialogmechanismen der Budgethilfe, sondern gleichzeitig über spezifische Geberprojekte: Die durch zahlreiche Geber unterstützte NRO ORAM setzte sich beispielsweise nicht nur auf nationaler Ebene gegen die Privatisierung des Landbesitzes ein, sondern insbesondere in der Provinz Sofala auch für die Rechte der mosambikanischen *Comunidades*.⁴⁷¹ In den Provinzen Gaza, Manica und Cabo Delgado war der ITC Fonds zur Unterstützung der Abgrenzung der Bodennutzungsflächen der *Comunidades* tätig. Der ITC Fonds wurde finanziell durch DFID, die Niederlande, Irland, Dänemark, Schweden und die Schweiz unterstützt.⁴⁷² Im Jahr 2009 wurde die Landnutzung in Mosambik auch zu einer Priorität der US Regierung erklärt, und eine diesbezügliche Projektkomponente in das Landesprogramm der *Millennium Challenge Cooperation* integriert. Kritiker merkten an, dass der Fokus des MCC Projektes möglicherweise auf die Interessensvertretung potentieller Investoren aus der USA abzielte, da sich das Projekt insbesondere mit der Rechtssicherheit der Bodennutzungsrechten und der Möglichkeit mit den Nutzungsrechten zu handeln, beschäftigte.⁴⁷³

Viele Geberländer sind in Mosambik jedoch nicht nur im Rahmen von Projekten zur Sicherung der Bodennutzungsrechte tätig, sondern auch durch Investoren, die sich erhebliche Landflächen für die landwirtschaftliche Nutzung sicherten: Beispielsweise unterstützte Norwegen ab 2007 die forstwirtschaftliche Nutzung einer Fläche von 905 Hektar Land durch die Malonde Siedlungsgemeinschaft in der Provinz Niassa. Im Jahr 2010 sicherte sich die norwegische Firma Lurio Green, welche in das Projekt zur Unterstützung der die Malonde Siedlungsgemeinschaft involviert war, bereits eine Fläche von 126.000 Hektar für die kommerzielle forstwirtschaftliche Nutzung in den

⁴⁷⁰ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Reunião da Planificação do QAD* 2009, *Aide-Mémoire*, http://www.pap.org.mz/downloads/rp_qad_09/aide_memoire_reuniao_planificacao_09.pdf, (besucht im Juni 2010).

⁴⁷¹ De Wit, op. cit.

⁴⁷² DfiD, *Mozambique: The best land law in Africa?*, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/casestudies/files/africa/mozambique-land-laws.asp>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁷³ GRAIN, *Turning African farmland over to big business: The US's Millennium Challenge Corporation*, <http://farmlandgrab.org/12656>, (besucht im Juli 2010).

Provinzen Nampula und Cabo Delgado. Das Projekt wurde von der mosambikanischen Regierung unter der Auflage genehmigt, dass Lurio Green auch die umliegenden *Comunidades* und Kleinbauern unterstützte, welche auf einer zusätzlichen Fläche von 54.000 Hektar Forstwirtschaft betrieben.⁴⁷⁴

Die Regierung Mosambiks reagierte bis 2009 nur verhalten auf den wachsenden Druck der Geber bezüglich einer Klarstellung der Rechte der *Comunidades* innerhalb der Bodengesetzgebung. Insbesondere aufgrund des erhöhten Drucks der GBS Geber bezüglich der Verbesserung der guten Regierungsführung im Zuge des intensivierten politischen Dialoges Anfang 2010,⁴⁷⁵ wurde zwischen Ende 2009 bis Mai 2010 nicht nur eine große Veranstaltung zur Umsetzung der Bodengesetzgebung in Mosambik organisiert, sondern dem mosambikanischen Ministerrat auch ein Vorschlag zur Gründung eines Diskussionsforum für die Bodengesetzgebung unterbreitet. Dieses Forum sollte nicht nur den betreffenden mosambikanischen Ministerien, sondern auch NROs und Gebern offen stehen.⁴⁷⁶ Zudem wurde im März 2010 durch die mosambikanische Regierung angekündigt ein digitales Register der Bodennutzungsrechte in Mosambik einzurichten.⁴⁷⁷ Dieses elektronische Register war explizit in dem Projekt der *Millenium Challenge Corporation* angeführt und sollte der erhöhten Transparenz in der Vergabe der Bodennutzungsrechte dienen.⁴⁷⁸ Im September 2009 hatte sich die mosambikanische Regierung zudem verpflichtet die Besteuerung der Bodennutzungsrechte zu reformieren.⁴⁷⁹

5.4.4 Analyse des Studienfalls

Der Studienfall über die Reformen der Bodengesetzgebung und die Beeinflussung durch Geber zeigt auf, dass die Positionen der Geber im Laufe der Jahre einen stark wechselnden Fokus aufweisen: Während Mitte der 90er der Schutz der mosambikanischen Landbevölkerung vor Spekulationen mit Landbesitz das

⁴⁷⁴ Green Ressources, *Plantations*, <http://www.greenresources.no/Plantations.aspx>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁷⁵ siehe Kapitel 5.1.

⁴⁷⁶ República de Moçambique, *Parceiros de Apoio Programático* (2010b), op. cit.

⁴⁷⁷ allAfrica.com, *Mozambique: Government Will Digitalise Land Register*, <http://allafrica.com/stories/201004010720.html>, (besucht im Juni 2010).

⁴⁷⁸ Millenium Challenge Corporation, *Mozambique General Services Contract, Land Tenure Services, Final Report*, http://www.tipmoz.com/library/resources/Oldsite1/Land_Tenure_Chemonics.pdf, (besucht im Juni 2010).

⁴⁷⁹ República de Moçambique, *Parceiros de Apoio Programático* (2009b), op. cit.

Geberinteresse dominierte, war die Frage der Privatisierung zwischen 2002 und 2006 im Zentrum der Geberpositionierung gegenüber der mosambikanischen Regierung. In jüngsten Jahren war erneut der Schutz der Rechte der ländlichen Bevölkerung im Zentrum des Geberinteresses, wobei ein Fokus auf den Schutz des durch Gewohnheitsrecht erworbenen Landnutzungsrechts für *Comunidades* gelegt wurde. Der Druck der Geber auf die mosambikanische Regierung die Recht der mosambikanischen Bevölkerung zu garantieren, wurde als Reaktion auf den wachsenden Druck von Spekulanten und Investoren auf die von der ländliche Bevölkerung genutzten Landflächen hervorgerufen.

Der Studienfall zeigt zudem, dass bereits die Androhung von Sanktionen der Geber Mitte der 90er Jahre, die Unterstützung der sektoriellen Budgethilfe ProAgri von einer Reform der Bodengesetzgebung abhängig zu machen, die Formulierung einer neuen diesbezüglichen Politik durch die mosambikanische Regierungspartei FRELIMO initiierte. In der Frage der Privatisierung des Landbesitzes in Mosambik wurde seitens der Geber keine Sanktionsmechanismen genutzt. Zudem konnte innerhalb der Gebergemeinschaft keine einheitliche Position formuliert werden. Seitens der mosambikanischen Regierung wurde in Folge die Forderung einiger Geber nach einer Privatisierung des Landbesitzes in Mosambik nicht akzeptiert. Doch auch die zögernde Formulierung der Position innerhalb der Regierungspartei FRELIMO ist eine wichtige Beobachtung: Mit der Ablehnung der Privatisierung des Landbesitzes durch Präsident Guebuza im Jahr 2006 setzte sich jene Gruppe innerhalb der FRELIMO durch, welche die Rechte der Landbevölkerung vor die eigenen Geschäftsinteressen stellte.

Bezüglich der Bodennutzungsrechte der *Comunidades* wurden angesichts der graduellen Verschlechterung der Situation ebenfalls keine Sanktionen durch die ProAgri Geber gesetzt. Erste schwache Reaktionen seitens der mosambikanischen Regierung erfolgten, als die Frage der Bodennutzungsrechte der *Comunidades* als Teil der Geberforderungen im intensivierten politischen Dialog im Zuge der Krise zwischen den GBS Gebern und der mosambikanischen Regierung Anfang 2010 aufgebracht wurde. Erst im Anschluss an den Dialog mit den GBS Gebern wurde seitens der mosambikanischen Regierung die Gründung eines Diskussionsforums für die Bodengesetzgebung in Mosambik angekündigt.

Eine interessante Beobachtung innerhalb des Studienfalls ist das Zusammenspiel der verschiedenen Gebergruppen (generelle und sektorielle Budgethilfe sowie

Projekthilfe) um den Druck gegenüber der mosambikanischen Regierung über einen langen Zeitraum aufrecht zu erhalten.

5.5 Die Intervention der Weltbank in die Cashew Industrie in Mosambik

Diese Analyseeinheit beschäftigt sich mit der Intervention der Weltbank in die Cashew-Industrie in Mosambik in den Jahren 1995-2001. Nach einem Überblick über die historische Entwicklung der Cashew-Industrie, wird detailliert auf die Intervention der Weltbank und die Reaktionen der mosambikanischen Regierung eingegangen. Eine Analyse der im internationalen Kontext umfassend diskutierten Ereignisse wird im Anschluss präsentiert. Abschließend wird der Studienfall gemäß der Forschungsfragen analysiert.

5.5.1 Die Entwicklung der mosambikanischen Cashew Industrie 1972 – 2010

Die mosambikanische Cashew Industrie erreichte ihren bisherigen Höhepunkt am Ende des Kolonialismus: Im Jahr 1973 wurden in Mosambik 240.000 Tonnen Cashew Nüsse produziert und davon 149.800 Tonnen im verarbeiteten Zustand exportiert. Bereits Ende der 60er Jahre galt Mosambik als wichtigster Produzent von Cashew-Nüssen auf dem internationalen Markt. Bis heute wird die Mehrheit der Cashew-Nüsse von etwa einer Million Kleinbauern produziert, wobei die einzelnen Bauern meist nur wenige Cashew-Bäume besitzen.⁴⁸⁰ Nach der Unabhängigkeit im Jahr 1974 wurde von der neuen mosambikanischen Regierung der Export von unverarbeiteten Nüssen verboten um die heimische Cashew-Industrie zu stärken. Doch in den ersten Jahren des Bürgerkrieges wurden die 13 bestehenden Cashew-Fabriken sukzessive von den Eigentümern verlassen und in Folge verstaatlicht.⁴⁸¹ In den folgenden intensiven Kriegsjahren brach die Produktion von Cashew-Nüssen zusammen, um ihren Tiefstand kurz vor Kriegsende im Jahr 1980 zu erreichen (22.106 Tonnen).⁴⁸²

Im Zuge des ersten Strukturprogramms Mosambik mit der Weltbank wurden 1987 erste Maßnahmen der Liberalisierung des Sektors vorgenommen: Zunächst wurden die verstaatlichten Unternehmen wieder privatisiert, wobei teilweise die ursprünglichen

⁴⁸⁰ Margaret McMillan, Karen Horn und Dani Rodrik, *When Economic Reform goes wrong: Cashews in Mozambique*, http://www.brookings.edu/ES/commentary/journals/trade/papers/20030516_rodrik.pdf, (besucht im Juli 2010).

⁴⁸¹ Hanlon und Smart, op. cit., S. 91.

⁴⁸² McMillan, Horn und Rodrik, op. cit.

Eigentümer die Unternehmen übernahmen und sechs Firmen von mosambikanischen Unternehmern zu einem Preis von 9,1 Millionen US-\$ gekauft wurden. Die mosambikanischen Unternehmen erhielten die Zusage von der mosambikanischen Regierung, dass die Cashew-Industrie für die Periode der Rehabilitierung der Fabriken geschützt bleibe. Zusätzlich zur Privatisierung der Cashew-Industrie wurde auf Anraten der Weltbank das Exportverbot für unverarbeitete Cashew-Nüsse aufgehoben, da die wenigen Unternehmen die steigende Produktion der Kleinbauern nicht vollständig aufkaufen konnte.⁴⁸³ Das Exportverbot für unverarbeitete Cashew-Nüsse wurde zunächst durch eine Quotenregelung (maximale Exportmenge: 10.000 Tonnen) und eine Exportsteuer⁴⁸⁴ ersetzt. Aufgrund des permanenten Drucks der Weltbank wurde der Markt weiter liberalisiert: Die Quotenregelung wurde 1994 aufgehoben und bis 1997 wurde die Exportsteuer auf 14 % des Exportpreises gesenkt.⁴⁸⁵ Die Weltbank stützte sich bei ihrer Empfehlung auf eine Studie von Hilmar Hilmarsson. Dieser verwies darauf, dass aufgrund der durch die Exportrestriktionen und dem Schutz der verarbeitenden mosambikanischen Cashew-Industrie die mosambikanischen Kleinbauern nur marginal an der Produktion der Cashew-Nüsse verdienten. Zudem sei die Produktionsmethode der mosambikanischen Cashew-Industrie im internationalen Kontext zu teuer und somit nicht wettbewerbsfähig. Hilmarsson resümierte, dass Mosambik aufgrund der Verarbeitung der Cashew-Nüsse nicht den maximalen Ertrag an Devisen erzielte:

The World Bank's advice to liberalize Mozambique's cashew industry was based on a 1995 report by Hilmar Hilmarsson, a World Bank consultant [...]. Based on the comparison with other countries and the technology employed, the chapter concluded that the Mozambican processing industry, as structured in 1994, was unviable [...]. It assumed that liberalization would increase the producer share of the FOB price to 50-70% and increase cashew production, export value, and farmers' income [...]. While the report outlined several policies for improving cashew production and increasing producers' incomes, the World Bank focused on eliminating the export tax on raw cashews.⁴⁸⁶

Die Entscheidung der Weltbank in der Frage der Liberalisierung der Cashew-Industrie eine starre Position einzunehmen gründete sich zudem auf die Überzeugung, dass die Liberalisierung des Exports für unverarbeitete Nüsse den Verkaufspreis anheben würde. Dies könne auch den Gewinn für die verarmten Kleinbauern steigern.

⁴⁸³ Hanlon und Smart, op. cit., S. 92.

⁴⁸⁴ Die Exportsteuer im Jahr 1991 wurde in Form einer 60%igen Steuer auf den Unterschied zwischen dem Exportpreis der unverarbeiteten Cashew-Nüsse und dem Verkaufspreis der verarbeiteten Nüsse eingehoben.

⁴⁸⁵ McMillan, Horn und Rodrik, op. cit.

⁴⁸⁶ *ibid.*

Zudem sollte die Effizienz der Cashew-Industrie durch die Exponierung gegenüber dem internationalen Markt ansteigen.⁴⁸⁷

Doch die mosambikanische Regierung konnte der weiteren Senkung der Exportsteuer, welche im zweiten Weltbank-Strukturprogramm für Mosambik ab 1995 vorgesehen war, nicht zustimmen. Die Reaktion der Weltbank war drastisch: Gemäß anonymen Berichten, wurde die mosambikanische Regierung in einem Meeting mit hochrangigen Weltbankbeamten informiert, dass Mosambik entweder die vorgeschlagenen Reduktion der Exportsteuer akzeptieren, oder das Weltbank Strukturprogramm 1995 nicht wie geplant dem Weltbank-Direktorium zur Abstimmung vorgelegt würde. Zu diesem Zeitpunkt knüpften zudem alle großen in Mosambik vertretenen Geber die Auszahlung ihre Entwicklungshilfe an die positiven Entscheidungen der Weltbank und IWF Direktoren über deren jeweilige Länderprogramme. Die mosambikanische Regierung war somit vor die Wahl gestellt, entweder die Kondition der Weltbank zu akzeptieren oder die gesamte Entwicklungshilfe für Mosambik zu verlieren. Da der Entzug der Entwicklungshilfe ein schwerer makroökonomischer Schock für Mosambik gewesen wäre, akzeptierte die mosambikanische Regierung schließlich die weitere Liberalisierung der Cashew-Industrie. In der Länderstrategie der Weltbank für Mosambik aus dem Jahr 1995 wurde festgehalten, dass jedwedes Abweichen von der geplanten Abschaffung der Exportsteuer auf Cashew-Nüsse eine erhebliche Kürzung der Entwicklungshilfe durch die Weltbank zur Folge hätte.⁴⁸⁸

Bereits zwei Jahre später wurde 1997 nach ersten Fabrikschließungen und aufgrund des wachsenden Protestes der mosambikanischen Cashew-Industrie seitens der Weltbank eine weitere Studie in Auftrag gegeben. Gleichzeitig kündigte die Weltbank an, dass der straffe Zeitplan für die weitere Senkung der Exportsteuer nicht mehr bindend sei. Gemeinsam mit der mosambikanischen Regierung wurde die Steuer bei 14 % fixiert.⁴⁸⁹ Die Ergebnisse der zweiten Weltbank-Studie wiesen darauf hin, dass die Liberalisierung zu rasch durchgeführt worden war und bestätigte, dass die mosambikanische Wirtschaft durch diese Politik geschädigt wurde. In Folge verlangten

⁴⁸⁷ Hanlon und Smart, op. cit., S. 94.

⁴⁸⁸ *ibid.*, S. 94f.

⁴⁸⁹ Joseph Hanlon, *World Bank backs off over cashew battle*, <http://www.chasque.net/frontpage/suns/trade/areas/industry/03140097.htm>, (besucht im Juli 2010).

Vertreter der Cashew-Industrie eine Kompensation in der Höhe von 15 Mio. US-\$ durch die Weltbank.⁴⁹⁰

Im Jahr 1999, und nachdem bereits die Mehrheit der Cashew-Fabriken geschlossen waren und etwa 10.000 Fabrikarbeiter ihre Arbeit verloren hatten, wurde durch das mosambikanische Parlament ein Gesetz verabschiedet, dass die Exportsteuer für Cashew-Nüsse wieder auf 18 % anheb. Doch das Maßnahmenpaket der mosambikanischen Regierung zeigte keine Wirkung und im Jahr 2001 schloss die letzte mosambikanische Cashew-Fabrik.⁴⁹¹ Im selben Jahr teilte der mosambikanische Präsident Joaquim Chissano in einem Interview mit, dass Mosambik seine Cashew-Industrie opferte, um sowohl die unmittelbare Entwicklungshilfe der Geber, als auch die in dieser Zeit erfolgende Entschuldung im Rahmen der HIPC Initiative in der Höhe von 3,7 Milliarden Dollar nicht zu verlieren.⁴⁹² Der Präsident machte deutlich, dass Mosambik in dieser Situation keine Wahl hatte, da die mosambikanischen Ressourcen zu gering waren, um einen Ausfall der Entwicklungshilfegelder auszugleichen:

Thus, in Chissano's view, the cashew industry was sacrificed to ensure World Bank and IMF backing for Mozambique's access to the HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) debt relief initiative. Mozambique could have rejected the World Bank diktat "if we had been richer", said the President. A richer country might also have been able to subsidise its cashew processing industry, in order to compete with India. "But we have no resources with which to offer subsidies", said Chissano.⁴⁹³

Nach Zustimmung des IWF zu dem mosambikanischen Plan des neu gegründeten mosambikanischen Instituts für Cashew (INCAJU) im Dezember 2000, führte die mosambikanische Regierung Anfang 2001 eine neue interventionistische Politik zur Stütze der Cashew-Industrie ein. Zwar wurde die Exportsteuer nicht weiter angehoben, aber es wurde eine Regelung eingeführt, dass die mosambikanische Cashew-Industrie ein Erstbieter-Recht auf unverarbeitete Cashew-Nüsse hätte. Dies

⁴⁹⁰ Joseph Hanlon, *Can Mozambique Make the World Bank Pay for Its Mistakes?*, <http://www.africafocus.org/docs97/moz9711.php>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁹¹ Hanlon und Smart, op. cit., S. 96.

⁴⁹² Hanlon, Joseph, *Mozambique cashew industry: Clippings round-up*, <http://www.sarpn.org.za/CountryPovertyPapers/Mozambique/Cashew/index.php>, (besucht im Juli 2010).

⁴⁹³ *ibid*

kam einem Exportverbot gleich.⁴⁹⁴ Zusätzlich wurden die Steuererlöse aus der Exportsteuer in den Wiederaufbau der Cashew-Industrie investiert.⁴⁹⁵

Ein interessanter Aspekt im Zusammenhang mit der Entscheidung des IWF war die Tatsache, dass nur wenige Wochen nach der Entscheidung des IWF einige US-Senatoren einen Beschwerdebrief an den für die USA zuständigen Direktoren im IWF und der Weltbank verfassten. In diesem offenen Brief teilten sie mit, dass sie mit dem Verhalten der Bretton Woods Institute, und insbesondere im Zuge des Niedergangs der Cashew-Industrie in Mosambik, in zunehmenden Maße unzufrieden seien:

Last year, the new head of the IMF, Horst Köhler, promised that IMF policies would change, that the IMF would stop imposing policies on developing countries that have nothing to do with the IMF's core mission. Unfortunately, like so much rhetoric in the past concerning reform at the international financial institutions, it is far from clear that the change in rhetoric has been matched by a change in reality. Recent reports indicate that the IMF is still pressuring Mozambique to remove support for its cashew industry. We regard the IMF's continued obstruction of Mozambique's democratically determined economic development policies to be an abuse of the authority and resources granted to the IMF by the United States. We ask you to instruct the United States Executive Directors at the IMF and the World Bank to communicate that it is the policy of the United States that the IMF and the World Bank should cease obstructing Mozambique's efforts to rehabilitate its cashew industry.⁴⁹⁶

In Folge der Umsetzung der neuen Strategie der mosambikanischen Regierung arbeiteten im Jahr 2006 bereits wieder 18 Cashew-Fabriken, die 6.000 Arbeiter beschäftigten.⁴⁹⁷ Zudem konnte im Jahr 2009 eine Rekordernte von 95.000 Tonnen Cashew-Nüssen verzeichnet werden.⁴⁹⁸

5.5.2 Literaturanalyse der Interventionen der Weltbank in den Jahren 1995 bis 2001

Neben der Intervention der Weltbank in die Cashew-Industrie wurden auch die ersten Strukturprogramme der Weltbank und des IWF in den 1990er Jahren in vielen Studien kritisiert, da diese die Entlassung vieler mosambikanischer Beamte und der Kürzung der Löhne im Staatsdienst forderten. Bis heute wird argumentiert, dass die Strukturprogramme die bis heute bestehende Korruption im Staatsdienst weiter

⁴⁹⁴ Joseph Hanlon, *Mozambique Wins Long Battle over Cashew Nuts & Sugar*, in *Review of African Political Economy*, Vol. 28, No. 87, Civil Society, Kleptocracy & Donor Agendas: What Future for Africa? (Mar., 2001), S. 111.

⁴⁹⁵ Christopher Cramer, *Privatisation and Adjustment in Mozambique: A 'Hospital Pass'?*, in *Journal of Southern African Studies*, Vol. 27, No. 1 (Mar., 2001), S. 100.

⁴⁹⁶ Hanlon (2001a), op. cit.

⁴⁹⁷ Hanlon und Smart, op. cit., S. 103.

⁴⁹⁸ afrol News, *Mozambique records highest cashew crop in 3 years*, <http://www.afrol.com/articles/35980>, (besucht im Juli 2010).

forcierten, da die Löhne im Staatsdienst nicht mehr für die Finanzierung des Lebensunterhaltes ausreichend waren.⁴⁹⁹ Der IWF wurde insbesondere für die Einführung einer Obergrenze für die mosambikanischen Staatsausgaben für Investitionen in den 90er Jahren kritisiert, welche negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum in Mosambik nach Kriegsende hatte.⁵⁰⁰

Die Drohung der Weltbank im Jahr 1995, bei einer Weigerung der mosambikanischen Regierung die Cashew-Industrie zu liberalisieren, die Entwicklungshilfe zu kürzen, wird in der Fachliteratur oft als Machtdemonstration eines Gebers präsentiert. Die Macht der Weltbank und des IWF wurde jedenfalls durch die Konditionalisierung der Auszahlung der Entwicklungshilfegelder anderer Geber an die Strukturprogramme der Weltbank und des IWF verstärkt.⁵⁰¹

Von dem Weltbank-Kritiker Joseph Hanlon werden vier Gründe genannt, warum die Weltbank eine derart harte Linie vertrat: Zunächst waren die Weltbank-Mitarbeiter von der natürlichen Regelung des globalen Marktes überzeugt und vertraten die Meinung, dass die Protektion der Cashew-Industrie durch die mosambikanische Regierung zu Lasten der wesentlich ärmeren mosambikanischen Kleinbauern ging. Als weitere Gründe der harten Linie der Weltbank-Mitarbeiter wird deren Selbstüberschätzung und Dialog-Unfähigkeit genannt. Zuletzt wird der Wille der Weltbank, ihre Machtposition gegenüber der frisch gewählten FRELIMO Regierungsparte zu demonstrieren, genannt.⁵⁰² Im Jahr 2000 kritisierte Hanlon zudem, dass die Weltbank nicht fähig war, aus Fehlern zu lernen und dass bei wichtigen Entscheidungen externe Meinungen nicht berücksichtigt wurden:

Indeed, it appears that the World Bank violates all the guidelines for good governance that it tries to impose on developing countries. The result is an agency with overwhelming power, but whose decisions cannot be challenged and which takes no responsibility for its mistakes.⁵⁰³

In der Literatur wurde nicht nur die Weltbank für ihr Verhalten kritisiert, sondern auch angemerkt, dass die mosambikanische Regierung durchaus einen

⁴⁹⁹ Nick Middleton, *Kalashnikovs und Zombie Cucumbers, Travels in Mozambique*, (London: Phoenix, 1995), S. 89ff.

⁵⁰⁰ De Renzio und Hanlon, op. cit, S. 6.

⁵⁰¹ De Renzio und Hanlon, op. cit, S. 11.

⁵⁰² Hanlon und Smart, op. cit., S. 100.

⁵⁰³ Joseph Hanlon, "Power without Responsibility: The World Bank & Mozambican Cashew Nuts" in *Review of African Political Economy*, Vol. 27, No. 83 (Mar., 2000), S. 43.

Verhandlungsspielraum hatte, der aber nicht genutzt wurde. Zudem konnte die mosambikanische Regierung keine Alternativen zu den Vorschlägen der Weltbank präsentieren.⁵⁰⁴ Der FRELIMO Regierung wurde auch vorgeworfen, sich vorwiegend für ihre Wählerschaft in den Städten und weniger für die mosambikanischen Kleinbauern interessiert zu haben. In einigen Artikeln wurde somit die Position vertreten, dass die Weltbank die Interessen der mosambikanischen Kleinbauern wahren wollte.⁵⁰⁵ Andere Autoren vertreten die Position, dass die mosambikanische Regierung die Verantwortung für den Niedergang der Cashew-Industrie ausschließlich auf die Weltbank abschiebe um die innenpolitische Zustimmung zu bewahren.⁵⁰⁶ Von Globalisierungsgegnern wurde zudem angemerkt, dass es zwar akzeptiert sei, wenn europäische Staaten und die USA ihre heimische Produktion und Landwirtschaft durch Subventionen schützen wollten, aber Subventionen von afrikanischen Staaten durch die Weltbank prinzipiell abgelehnt würden.⁵⁰⁷

In der Literatur überwiegt die Kritik an der Vorgehensweise der Weltbank, wobei insbesondere Fehler in den makroökonomischen Berechnungen, welche die Basis für die Vorgehensweise der Weltbank waren, im Kreuzfeuer der Kritik stehen: Die Weltbank bezog beispielsweise die Kosten der 10.000 arbeitslosen Arbeiter der Cashew-Fabriken für die mosambikanische Gesamtwirtschaft nicht in ihre Berechnungen ein.⁵⁰⁸ Zudem wurde die Eventualität fallender Preis am Weltmarkt für unverarbeitete Cashew-Nüsse, welcher zusätzliche Einnahmenseinbußen für die mosambikanischen Kleinbauern brachte, nicht in die Szenarien eingebaut. Da das Angebot an unverarbeiteten Cashew-Nüssen am Weltmarkt zu diesem Zeitpunkt stark anstieg, die Nachfrage jedoch stagnierte, hätte das Szenario fallender Weltmarktpreise durch die Weltbank berücksichtigt werden müssen. Auch die Stärkung der monopolistischen Position von Indien als Käufer für die unverarbeiteten mosambikanischen Cashew-Nüsse wurde nicht in den entwickelten Szenarien der Weltbank berücksichtigt. Der letztgenannte Faktor

⁵⁰⁴ *ibid.*, S. 11.

⁵⁰⁵ FAIR, Naiman & Krugman *Debate World Bank Policy*, <http://www.fair.org/articles/naiman-krugman.html>, (besucht im Juli 2010).

⁵⁰⁶ Carlos Castel-Branco, *Aid Dependency and Development: A Question of Ownership? – A Critical View*, IESE Working Paper no. 01/2008, (Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2008), S. 16.

⁵⁰⁷ David Loyn, *Mozambique's lost cashew nut industry*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3082316.stm>, (besucht im Juli 2010).

⁵⁰⁸ De Renzio und Hanlon, op. cit, S. 11.

führte zu sinkenden Preisen für unverarbeitete Cashew-Nüsse auf dem Weltmarkt und verringerte somit das Einkommen der mosambikanischen Kleinbauern.⁵⁰⁹

Als bittere Schlussfolgerung wird von dem Weltbank-Kritiker Joseph Hanlon im Jahr 2008 resümiert, dass die Weltbank noch immer nicht aus ihren Fehlern gelernt hätte und ihre Intervention in die mosambikanische Cashew-Industrie Ende der 90er Jahre noch immer positiv beurteilte.⁵¹⁰ Die Basis für diese Schlussfolgerung von Hanlon war der Weltbank Bericht „*The Political Economy of Policy Reform*“. In diesem Bericht betonte die Weltbank, dass die Hauptursache für das Scheitern der Liberalisierung der Cashew-Industrie die unsichere Reaktion der mosambikanischen Regierung gegenüber den Vertretern der Cashew-Industrie und den Fabriksarbeitern gewesen sei, welche zur Folge hatte, dass diese lange auf Aufhebung der Maßnahmen warteten, ohne alternative Einkommensquellen zu suchen. Dennoch wird eingeräumt, dass die kritische öffentliche Meinung die innenpolitische Position der Regierung erheblich schwächte. Die Weltbank resümierte in ihrem Bericht, dass jedenfalls die starke Opposition gegenüber der Liberalisierung vorhergesehen hätte werden müssen. Somit hätten Kompensationen für die Fabriksarbeiter sowie öffentliche Informationskampagnen zur Erklärung der langfristigen Vorzüge der Liberalisierung organisiert werden können:

While part of the failure can be attributed to technical matters, such as pricing signals, political economy issues are frequently cited as main reasons for the disappointing outcomes of the liberalization. Powerful urban and industrial interests — processors and their urban workforce — had been joining forces against the World Bank, the government, and a much larger but voiceless constituency of small farmers. Liberalization was bitterly opposed by some parts of the local cashew-processing industry, which employed about 10,000 people. The processors waged a well-organized political and mass media campaign, in alliance with the anti-government press, claiming that export tariffs on raw cashews were insufficient to protect their livelihoods. Moreover, the liberalization of the sector was perceived as World Bank policy, i.e. something the government had to do because it was required for IMF and World Bank lending rather than government priority. Lacking credibility due to popular perception that this was a policy foisted upon it by the World Bank and IMF, the Government struggled to “sell” the liberalization by disseminating reliable data and encouraging debate. Had this opposition to the reform been anticipated, compensatory mechanisms could have been worked out beforehand. Seminars and public information campaigns might have helped to build support for the government’s position, illustrating the advantages of liberalization for the rural poor, and demonstrating that the reform policy is mindful of the long-term interests of all parties in the sector.⁵¹¹

⁵⁰⁹ McMillan, Horn und Rodrik, op. cit.

⁵¹⁰ Joseph Hanlon, “A decade later: World Bank still backs failed cashew policy”, in *Mozambique political process bulletin*, Issue 139, 19 September 2008, S. 1.

⁵¹¹ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*, (Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2008), S. 24.

5.5.3 Analyse des Studienfalls

Die Intervention der Weltbank in die Cashew-Industrie Anfang der 90er Jahre gilt bis heute als ein Paradebeispiel für Gegner der Globalisierung und der Bretton-Woods-Institutionen. Die Weltbank baute ihre Entscheidung auf einer fehlerhaften Analyse des makroökonomischen Umfeldes und der globalen Märkte für Cashew-Nüsse auf. Die Vorgehensweise der Weltbank verursachte den Zusammenbruch der Cashew-Industrie Mosambiks, wobei die erwarteten zusätzlichen Erträge für mosambikanische Kleinbauern ausblieben. Die Entscheidung der Weltbank, die völlige Liberalisierung der Cashew-Industrie zu fordern, wurde intern getroffen, ohne Konsultation mit anderen Gebern oder der mosambikanischen Regierung. Das entspricht einer typischen Vorgehensweise eines Gebers vor Annahme der Pariser Erklärung im Jahr 2005. Diese schreibt nunmehr die Konsultierung mit anderen Gebern als auch die Zustimmung und Übernahme von Eigenverantwortung durch die Regierungen der Partnerländer vor.

Zudem wurden die der Weltbank zur Verfügung stehenden Sanktionsmechanismen voll ausgeschöpft: Neben einer Drohung der direkten Kürzung der Mittel der Weltbank, stand zusätzlich eine indirekte Drohung der Kürzung der gesamten Entwicklungshilfe für Mosambik im Raum. Die letztere ergab sich aus der Konditionalität des Bestehens eines Strukturprogramms der Weltbank für die Auszahlung der Entwicklungshilfe durch andere Geber und für mögliche Entschuldungen im Rahmen des HIPC Programms. Selbst nach der Zustimmung zur Liberalisierung der Cashew-Industrie durch die mosambikanische Regierung wurde durch die Weltbank in ihrem Länderprogramm für Mosambik festgehalten, dass jedes Abweichen von der vereinbarten Linie in einer Kürzung der Mittel für Mosambik resultieren würde.

Die mosambikanische Regierung setzte die Forderung der Weltbank direkt um, ohne einen entscheidenden letzten Versuch der Argumentierung auf Ebene der Weltbank-Direktoren zu versuchen. Erst nach der völligen Zerstörung der Cashew-Industrie formierte sich Widerstand der mosambikanischen Regierung gegen die Liberalisierung des Cashew-Marktes, wobei der Widerstand erst aufgrund des enormen innenpolitischen Drucks auf die Regierung in konkrete Aktivitäten umgesetzt wurde. Interessant ist auch bei diesem Beispiel zu beobachten, dass selbst das Abweichen von der Liberalisierungspolitik seitens der mosambikanischen Regierung mit der Weltbank

und dem IWF besprochen wurde und von diesen eine Zustimmung zur neuen Politik signalisiert wurde.

5.6 Das öffentliche Finanzmanagement im Sektor Landwirtschaft

Der vorliegende Studienfall analysiert die Entwicklungen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements. Auf eine Beschreibung der Reformen auf nationaler Ebene und der Involvierung der GBS Gebergruppe in diese Prozesse, folgt die Analyse des öffentlichen Finanzmanagements in der ersten und zweiten Phase von ProAgri sowie die diesbezügliche Involvierung der ProAgri Geber. Abschließend wird die Analyseeinheit anhand der Forschungsfragen bewertet.

5.6.1 Reform des öffentlichen Finanzmanagements Mosambiks

Der rechtliche Rahmen für die Regelung des öffentlichen Finanzmanagements in Mosambik besteht aus vier Gruppen von Gesetzen und Regulierungen: Das SISTAFE System für die Verwaltung der Staatsfinanzen, die Regelung des mosambikanischen Rechnungshofs (*Tribunal Administrativo*), die Regelung des öffentlichen Finanzmanagements in den dezentralisierten Regierungseinheiten (*Provincias et Distritos*) sowie in den autonomen Gemeinden (*Municipalidades*). Während die Gesetzgebung für die Zuständigkeit des mosambikanischen Rechnungshofes und jene der autonomen Gemeinden bereits Ende der 1990er formuliert wurden, wurde die Modernisierung des öffentlichen Finanzmanagements durch die Verabschiedung des SISTAFE Gesetzes erst im Jahr 2002 beschlossen.⁵¹² Im Rahmen des eSistafe-Programms, welches ein über das Internet zugängliches Finanzmanagementsystem ist, wurden bisher folgende Module erarbeitet: Ein Modul zur Planung des Staatshaushaltes für Mosambik, ein Buchhaltungsmodul für die öffentliche Verwaltung, ein Modul zur Durchführung von Zahlungen an Lieferanten sowie ein Modul zur unbaren Zahlung von Gehältern aller mosambikanischer Beamte mittels Banktransfers. In Planung sind die Erarbeitung eines Moduls zur Verwaltung des Inventars sowie eines internen Kontrollsystems.⁵¹³ eSistafe wurde sukzessive auf zentraler Ebene sowie den Provinzen und Distrikten installiert, und ist derzeit in allen in Maputo und den Hauptstädten der

⁵¹² PriceWaterhouseCoopers (2007a), op. cit., S. 34.

⁵¹³ Shanaka Peiris, "Macroeconomic Management of Scaled-up Foreign Aid" in Jean Clément und Shanaka Peiris, *Post-Stabilization Economics in Sub-Saharan Africa, Lessons from Mozambique*, (Washington: International Monetary Fund, 2007), S. 226f.

Provinzen vertretenen Ministerien und Provinzdirektionen, sowie etwa 50 Distrikten und 29 autonomen Instituten verfügbar.⁵¹⁴

Für die GBS Geber hatte die Umsetzung des SISTAFE Gesetzes immer eine hohe Priorität, da dieses die Transparenz und Sicherheit des mosambikanischen Staatshaushalts verbesserte. Der Prozess wurde durch Experten des IWF begleitet und durch GBS-Geber finanziert.⁵¹⁵ Seit dem Jahr 2000 wurden die Zielsetzungen der Reformen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements durch spezifische Indikatoren im *Joint Review* verfolgt.⁵¹⁶ Zudem wurden seit dem Jahr 2000 zahlreiche Studien durchgeführt, um die Fortschritte der Reformen laufend zu dokumentieren. Unter anderem wurden mehrere *Public Expenditure Reviews* (PER), *Country Procurement Assessment Reviews* (CPAR), *Public Expenditure and Financial Accountability Reviews* (PEFA) und *Reports on Observance of Standards and Codes* (ROSC) durch die GBS Geber initiiert und finanziert.⁵¹⁷

GBS Geber benötigen zwecks Minimierung des Risikos eine Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements, um die erhöhte Auszahlung ihrer Hilfgelder als Budget- und Programmhilfe zu rechtfertigen. Aufgrund des Drucks der Geber wurde das System laufend detaillierten Analysen unterworfen, die bestätigten, dass Mosambik eine beeindruckende Reformagenda im Bereich des Finanzmanagements aufzeige. Die Fortschritte beruhten insbesondere auf der erfolgreichen Einführung von eSistafe.⁵¹⁸ Dies wurde auch durch die Ergebnisse der umfassenden PEFA Analyse bestätigt, welche in Mosambik bereits zwei Mal durchgeführt wurde. Während im Jahr 2004 das öffentliche Beschaffungswesen und die interne Revision im öffentlichen Bereich als größte Schwachstellen definiert wurden, konnten im Jahr 2006 in fast allen Bereichen des öffentlichen Finanzmanagements Fortschritte in der Umsetzung der Reformen festgestellt werden. Die PEFA Analyse für das Jahr 2006 betonte jedoch, dass eine Konsolidierung der bereits initiierten Reformen weiter vorangetrieben werden sollte. Insbesondere die Transparenz im öffentlichen Beschaffungswesen, die Expansion des eSistafe-Systems, die Kontrolle der staatlichen Beteiligungen an privaten Unternehmen

⁵¹⁴ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático (2010b).

⁵¹⁵ IDD and Associates (2006a), op. cit., S. 54.

⁵¹⁶ ibid., S. 112.

⁵¹⁷ ibid., S. 224.

⁵¹⁸ Peiris in Clément und Peiris, op. cit., S. 226.

und die Transparenz des Budgets sollten weitergeführt werden. Die folgende Grafik gibt einen Überblick über die Fortschritte der einzelnen Teilbereiche der PEFA Analyse:⁵¹⁹

Figure 1: Mozambique: Comparison of PEFA scores 2004 and 2006²

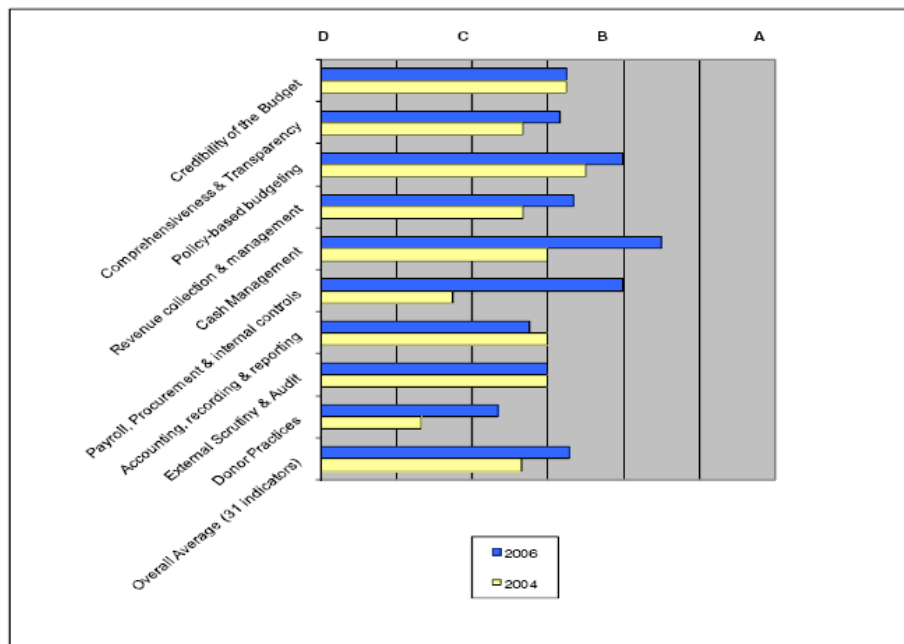


Abbildung 9: PEFA Ergebnisse für Mosambik (2004 und 2008)

Trotz erzielter Fortschritte, bestehen noch zahlreiche Bedenken der Geber, die Systeme des mosambikanischen Finanzmanagements, wie eSistafe und die mosambikanischen Beschaffungsregeln, für die Umsetzung ihrer Hilfsprojekte zu nutzen.⁵²⁰ Doch auch andere nationale Reformen, wie die Gehaltsreform, die Verbesserung der guten Regierungsführung und die Rechtsstaatlichkeit, müssten seitens der mosambikanischen Regierung vorangetrieben werden, damit Geber verstärkt die mosambikanischen Systeme nutzen und ihren Anteil von Budget- und Programmhilfe an den Hilfgeldern erhöhen.⁵²¹

Zahlreiche Studien kritisierten, dass aufgrund der schwachen Rolle des mosambikanischen Parlaments und der mosambikanischen NROs im Rahmen des Budgeterstellungprozesses, Geber den wichtigsten Gegenspieler der

⁵¹⁹ Andrew Lawson, Mariam Umarji, Joao Guilherme und Célia Chachine, *Assessment of Public Finance Management in Mozambique, 2006, Based on the PEFA Methodology – Public Expenditure & Financial Accountability*, http://www.pap.org.mz/downloads/final_report_pefa.pdf, (besucht im Juli 2010).

⁵²⁰ Felix Fischer, Emmy Bosten und Victor Lledó, "Government-Donor Partnerships: Mozambique as a Model of Donor Coordination", in Jean Clément und Shanaka Peiris, *Post-Stabilization Economics in Sub-Saharan Africa, Lessons from Mozambique*, (Washington: International Monetary Fund, 2007), S. 275f.

⁵²¹ *ibid.*, S. 280.

mosambikanischen Regierung im Rahmen des Budgeterstellungsprozesses darstellen. Dies resultierte vor allem aus der Entscheidungsfreiheit der Geber, welchen Sektor sie mit ihren Geldern unterstützen wollen. Die Geber beeinflussten somit wesentlich die Entscheidungen für öffentliche Investitionen. Die mosambikanische Regierung zeigte zudem großes Interesse an einer gleich bleibend hohen Geberfinanzierung Mosambiks, da aufgrund geringer Staatseinnahmen durch Steueraufkommen, die weitere Ausdehnung der öffentlichen Serviceleistungen nur durch die hohe Geberfinanzierung des Staatshaushaltes finanziert werden konnte.⁵²²

Die fehlende Einschreibung vieler Geberprojekte in den mosambikanischen Staatshaushalt (so genannte *off-budget* Projekte) schwächt das mosambikanische Parlament.⁵²³ Zusätzlich verstärken folgende Faktoren die beschränkte Kontrollmöglichkeiten des mosambikanischen Parlaments:

- Das mosambikanische Budget hat eine schwer verständliche Struktur.
- Das Parlament wird über die Regelungen des Steuer- und Abgabensystems nur partiell informiert.
- Das Parlament ist in die Erstellung der mittelfristigen Finanzplanung (*Cenário Fiscal de Médio Prazo*) nicht involviert, da dieser auf der Ebene des mosambikanischen Ministerrats verabschiedet wird.
- Die Übermittlung des jährlichen Berichts des Rechnungshofes an das Parlament über die Budgetexekution des mosambikanischen Staatshaushaltes erfolgt oftmals mit erheblichen Verzögerungen.
- Die mosambikanische Regierung hat umfassende Befugnisse bezüglich der Umschichtung des Staatshaushaltes innerhalb des Finanzjahres.⁵²⁴

Im der Periode 1995 bis 2005 erhielt Mosambik von Gebern 39 Mio. US-\$ für die Modernisierung seines öffentlichen Finanzmanagements, welches im Vergleich mit anderen Ländern des südlichen Afrikas eine hohe Finanzierung darstellt (Tansania: 49,5 Mio. US-\$, Zambia: 21,3 Mio. US-\$, Burkina Faso 17,3 Mio. US-\$, Malawi: 8,9 Mio. US-\$).⁵²⁵ Eine jüngste Studie der Weltbank bestätigt, dass trotz substantieller

⁵²² Tony Hodges und Roberto Tibana, *Political Economy of the Budget in Mozambique*, http://www.mae.gov.mz/061116_1522/Documentos/political-economy-mozambique.pdf, (besucht im August 2010).

⁵²³ siehe Kapitel 5.3.

⁵²⁴ Hodges und Tibana, op. cit.

⁵²⁵ Paolo De Renzio, "Budget Reforms in Mozambique: Towards a Political Economy Approach" in Luis De Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava und António Francisco, *Reflecting on Economic Questions*, (Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2008), S. 158.

Geberfinanzierung, Reformen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements oftmals nur langsam umgesetzt werden. Dies resultierte aus der generell beschränkten Kapazität der Empfangsländer, die unter Druck der Geber oftmals zu ambitioniert formulierten Reformen umzusetzen. Zudem war der politische Willen der Empfangsländer das Finanzmanagement transparent zu gestalten oftmals gering.⁵²⁶

Eine weitere Studie bestätigte, dass aufgrund der GBS-Dialogmechanismen, die Geber in Mosambik verstärkt auf allen politischen Ebenen in die Formulierung von mosambikanischen Politiken und Strategien im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements involviert waren. Dies begründete sich aus der Gründung verschiedener Arbeitsgruppen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements mit Vertretern der Geber und der mosambikanischen Verwaltung sowie dem daraus entstandenen Zugang der Geber zu einer Vielfalt von Dokumenten und Informationen. Die Formulierung von Reformen sowie der Prozess der Budgeterstellung waren somit verstärkt dem Geberdruck ausgesetzt, der nunmehr „innerhalb“ der mosambikanischen Verwaltung ausgeübt werden konnte.⁵²⁷

Eine Entwicklung der letzten Jahre war das gleichzeitige Engagement der Geber in der Stärkung der mosambikanischen NROs und des mosambikanischen Parlaments in Bezug auf das Monitoring des öffentlichen Finanzmanagements. Mittelfristig sollte somit die Rolle der Geber im Monitoring reduziert werden, und die NROs und das mosambikanische Parlament ihre Kontrollaufgaben stärker wahrnehmen.⁵²⁸

Der Internationale Währungsfonds übernahm zusätzlich zur Umsetzung seines Hilfsprogramms in Mosambik auch das Monitoring der Wechselkursentwicklung der mosambikanischen Währung. Bereits in den 1980er Jahren wurde der Zusammenhang zwischen einer Erhöhung der Gebermittel und der Möglichkeit einer Abwertung des Wechselkurses erkannt, wobei das Phänomen unter der Bezeichnung „*Dutch Disease*“ international bekannt wurde. Der Zusammenhang ergibt sich aus dem Druck auf das Empfangsland die Gebermittel zu absorbieren und tatsächlich für die Finanzierung von Infrastruktur und die Ausdehnung der öffentlichen Serviceleistungen zu verwenden. Die erhöhten Staatsausgaben für in- und ausländische Güter und Dienstleistungen führt zu

⁵²⁶ *ibid.*, S. 156.

⁵²⁷ *ibid.*, S. 170.

⁵²⁸ Paolo De Renzio, „Sociedade Civil e Monitorio do Orçamento Público“, in *Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*, IESE Boletim N°27, (Dez., 2009), S. 1f.

einem Druck auf die heimische Währung, welches zu einer Abwertung des Wechselkurses führen kann. Da dies aufgrund der Verteuerung der Exporte die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Exporte gefährdet, kann somit ein Anstieg der Gebermittel indirekt die Entwicklung der Privatwirtschaft des Empfangslandes negativ beeinflussen.⁵²⁹ Im Rahmen einer umfassenden Studie über die Entwicklung Mosambiks im letzten Jahrzehnt, bestätigte der IWF, dass Mosambik die vergleichsweise hohen Gebermittel bisher vollständig absorbierte und der Effekt des *Dutch Disease* bisher nicht eingetreten war.⁵³⁰

5.6.2 Reform des öffentlichen Finanzmanagements im Sektor Landwirtschaft

Die Einrichtung eines Mechanismus im Jahr 2001 für die gemeinsame Abwicklung aller Zahlungen von ProAgri Gebern an das mosambikanische Landwirtschaftsministerium revolutionierte das öffentliche Finanzmanagement in Mosambik: Erstmals wurden die gleichen Prozedere für das Beschaffungswesen, die Buchhaltung und die Rechnungsprüfung für die finanziellen Beiträge verschiedener Geber angewandt. Des Weiteren wurden die Finanzregelungen für die Abwicklung der ProAgri Gebermittel immer weiter an die Finanzregeln des mosambikanischen Staates angenähert. In der zweiten Phase von ProAgri wurden bis auf wenige Ausnahmen alle Regelungen für das öffentliche Finanzmanagement in Mosambik auch auf die Abwicklung der ProAgri Gebermittel angewandt. Der *ProAgri Common Flow of Funds Mechanism (CFFM)* diente auch als Vorbild für viele andere sektorielle Programmhilfen in Mosambik, welche nach ähnlichen Strukturen geplant wurden.⁵³¹

Der ProAgri CFFM beruht auf dem Prinzip einer sektoriellen Budgethilfe: Die ProAgri Gebermittel in ausländischer Währung werden auf ein spezielles Bankkonto der mosambikanischen Zentralbank eingezahlt und dann auf ein Transitkonto in mosambikanischer Währung des mosambikanischen Finanzministeriums transferiert. Von diesem Konto werden die Gelder nach Liquiditätsbedarf mit den anderen Mitteln des mosambikanischen Staates im so genannten Einheitskonto Mosambiks (*Conta Unica do Tesourou/CUT*) vermischt. Alle Institutionen und Provinzdirektionen verfügten zudem bis vor kurzem über spezielle ProAgri Konten, die zur Verwaltung der auf die dezentralen Ebenen transferierten ProAgri Gelder dienen. Die Einrichtung separater

⁵²⁹ Peiris in Clément und Peiris, op. cit., S. 206f.

⁵³⁰ *ibid.*, S. 216.

⁵³¹ Cabral, op. cit., S. 36.

ProAgri Konten war notwendig, da das mosambikanische Gesetz die Prüfung des CUT durch Buchprüfungsfirmen nicht erlaubte.⁵³²

Figure 12: PROAGRI II Common Flow of Funds Mechanism

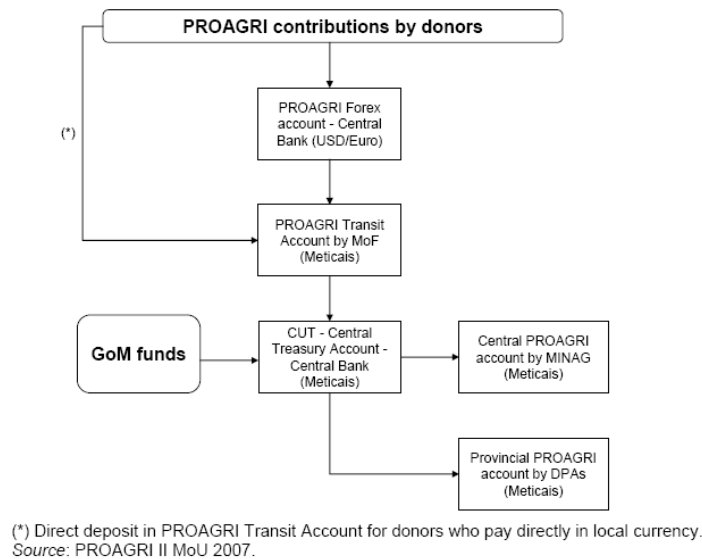


Abbildung 10: ProAgri Common Flow of Funds Mechanismus

Die ProAgri I Evaluierung bestätigte, dass die Erarbeitung von Prozederen für die Planung und die Kontrolle im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements eines der größten Errungenschaften von ProAgri I war. Insbesondere im Vergleich zu anderen Ministerien konnte das mosambikanische Landwirtschaftsministerium durch die finanzielle Unterstützung der ProAgri Geber an Transparenz und Rechenschaftspflicht gewinnen.⁵³³

Eine der wichtigsten Neuerungen im Management öffentlicher Gelder im mosambikanischen Landwirtschaftsministerium war die dezentralisierte Planung des Jahresbudgets seit dem Jahr 1999: Die administrativen Einheiten des Landwirtschaftsministeriums auf Ebene der Provinzen und Distrikte übermittelten ihre Budgetplanung an die Planungseinheit des Landwirtschaftsministeriums in Maputo, wo aufgrund dieser Daten das gesamte Jahresbudget für das Landwirtschaftsministerium erstellt wurde (*Plano Anual de Actividades e Orçamento/PAAO*).⁵³⁴ Die dezentrale Budgetplanung von ProAgri I beeinflusste auch maßgeblich die mosambikanische Dezentralisierungspolitik, welche im Jahr 2005 erstmals autonom gestaltbare Budgetallokationen für die Distrikte einführte.⁵³⁵ In jüngsten Jahren stieg die Kritik an

⁵³² *ibid.*, S. 25f.

⁵³³ PriceWaterhouseCoopers (2007a), *op. cit.*, S. 7.

⁵³⁴ *ibid.*, S. 37ff.

⁵³⁵ *ibid.*, S. 11f.

dem separaten Planungsprozess innerhalb des Landwirtschaftsministeriums, da dieser mittlerweile die Arbeit für die Planung des Staatshaushaltes duplizierte: Einerseits erfolgte die Planung über die Erstellung der PAAOs, und andererseits musste die Budgetplanung über das neue eSistafe Programm erfolgen, welches das nationale Budget erstellte.⁵³⁶ Zudem wurde die Budgetplanung der PAAOs nicht auf die Erreichung der ProAgri Zielsetzungen ausgerichtet.⁵³⁷ Weitere Kritikpunkte an dem PAAO System inkludierten die Inflexibilität der Software sowie das sporadische Monitoring der tatsächlichen Durchführung geplanter Aktivitäten.⁵³⁸ In letzten Jahren wurden auch viele Aktivitäten von MINAG aufgrund direkter Weisungen des mosambikanischen Präsidenten durchgeführt, welches das PAAO Planungssystem unterminierte:

Despite the existing mechanisms for policy dialogue and joint planning of interventions, the perception is that policies and activities being carried out by the Ministry are not always in line with the discussions held (with donors) at PROAGRI fora and with the PAAOs approved in those fora. As mentioned before, policy making in the sector is increasingly characterised by ad hoc interventions (often with strong interventionist character and driven directly by the President) and these are often inconsistent with the activities programmed in the PAAOs and the targets set for PROAGRI.⁵³⁹

Neben der Schaffung eines Planungsprogramms für den MINAG Jahreshaushalt im Rahmen der ersten Phase von ProAgri, wurde im Jahr 1999 auch ein neues System für den Budgetvollzug für das mosambikanische Landwirtschaftsministerium eingeführt: Die Europäische Kommission finanzierte ein Expertenteam, welches gemeinsam mit der MINAG Finanzabteilung das Buchhaltungsprogramm Arco-Iris entwickelte. Die ProAgri I Evaluierung resümierte, dass der Prozess der Erstellung des Programms maßgeblich von den ProAgri Gebern bestimmt wurde, und die Konsultierung mit dem mosambikanischen Finanzministerium während der Entwicklung von Arco-Iris limitiert war.⁵⁴⁰ Im Gegensatz zu den Regelungen des nationalen Budgetvollzugs war es durch Arco-Iris erstmals in Mosambik möglich, den Verfolg der ProAgri Ziele und MINAG Prioritäten mit der Budgetexekution zu verknüpfen. Dies stellte eine wesentliche Erweiterung des öffentlichen Finanzmanagements dar.⁵⁴¹ Die Kompatibilität von Arco-Iris mit dem später eingeführten nationalen System zum Budgetvollzug, eSistafe, wurde

⁵³⁶ *ibid.*, S. 15.

⁵³⁷ *ibid.*, S. 37.

⁵³⁸ *ibid.*, S. 3.

⁵³⁹ Cabral, op. cit., 40.

⁵⁴⁰ *ibid.*, S. 46.

⁵⁴¹ Cabral, Shrivastava und Muendane, op. cit., S. 39.

in späteren Jahren sichergestellt.⁵⁴² Zudem wurde MINAG aufgrund seiner im Vergleich mit anderen mosambikanischen Ministerien gut entwickelten Systemen im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements ausgewählt, um das nationale System eSistafe zu testen.⁵⁴³ In jüngsten Jahren wird jedoch auch die Kritik an Arco-Iris lauter, da das System derzeit parallel zu eSistafe und den noch immer obligatorischen handschriftlichen Aufzeichnungen geführt wird. Da eSistafe aber noch keine detaillierte Aufschlüsselung der öffentlichen Ausgaben gemäß der Funktionen des Landwirtschaftsministeriums ermöglicht (so genannte sektorielle Budgetklassifizierung), wird seitens der Finanzabteilung MINAGs die Weiterführung von Arco-Iris in den nächsten Jahren gerechtfertigt. Der zeitliche Aufwand für die Buchhaltung gemäß der drei verschiedenen Systeme für die beschränkten Kapazitäten der Finanzabteilungen MINAGs auf zentraler und dezentraler Ebene ist zur Zeit jedenfalls enorm.⁵⁴⁴

Die Regelungen für Beschaffungen innerhalb des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums wurden aufgrund des Drucks der ProAgri Geber im Jahr 1999 neu erstellt. Die Schaffung einer spezialisierten Abteilung für Beschaffungswesen war eine der Vorbedingungen für die Einrichtung des ProAgri Hilfsprogramms.⁵⁴⁵ Doch von der Nutzung spezieller Regelungen für die Beschaffungen im Landwirtschaftsministerium, welche sich von den nationalen Regelungen unterschieden, wurde in der zweiten Phase von ProAgri abgegangen.⁵⁴⁶

Trotz der großen Fortschritte im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements wurde MINAG in den letzten Jahren mehrmals im Zusammenhang mit Korruptionfällen genannt: Im Jahr 2007 zerstörte ein Feuer große Teile des MINAG Zentralgebäudes in Maputo. Obwohl eine unabhängige Untersuchungskommission die Ursache auf einen Kurzschluss der veralteten elektrischen Leitungen zurückführte, hielten sich hartnäckige Gerüchte bezüglich der Zerstörung von belastendem Material durch korrupte Beamte, da bei dem Brand ein Großteil des Archivs des Gebäudes sowie Teile der Buchhaltung zerstört wurden.⁵⁴⁷ Zudem wurde Ende 2007 ohne offizielle Angabe von Gründen

⁵⁴² Cabral, op. cit., S. 37.

⁵⁴³ ibid., S. 41.

⁵⁴⁴ PriceWaterhouseCoopers (2007a), op. cit., S. 36.

⁵⁴⁵ ibid., S. 48.

⁵⁴⁶ ibid., S. 7.

⁵⁴⁷ Mozambique News Agency, *Agriculture Minister sacked*, <http://www.poptel.org.uk/mozambique-news/newsletter/aim352.html#story9>, (besucht im August 2010).

Landwirtschaftsminister Erasmo Muhate aus seinem Amt entlassen und durch Soares Nhaca ersetzt. Muhate hatte nur wenige Wochen zuvor mehrere hochrangige MINAG Beamte aus ihren Ämtern entlassen⁵⁴⁸, welche nach der Entlassung Muhates teilweise ihre Ämter wieder einnehmen konnten. Auch in diesem Fall wurde spekuliert, dass einige der entlassenen Beamten in Korruptionsfälle involviert waren.⁵⁴⁹

Einer der jüngsten Korruptionsfälle im Sektor Landwirtschaft wurde im Jänner 2010 durch eine Sondereinheit des mosambikanischen Finanzministeriums (*Inspecção Geral de Finanças/IGF*) aufgedeckt: Mindestens zwei Millionen Meticaís (etwa US-\$ 72.700,-) wurden von der Provinzdirektion für Landwirtschaft in der Provinz Tete für Güter und Dienstleistungen ausgezahlt, die sie nie erhalten hatten. Des Weiteren wurden Taggelder für Reisen ausgezahlt, die nie stattgefunden hatten, oder Reparaturen für nicht existierende elektrische Geräte bezahlt.⁵⁵⁰

Im August 2010 wurde zudem bekannt, dass der ehemalige Landwirtschaftsminister Tomás Mandlate in seiner bis Anfang 2005 ausgeübten Funktion als Provinzdirektor für Landwirtschaft in der Provinz Tete möglicherweise Schmiergelder von der US-Firma *Mozambique Leaf Tobacco* erhalten hatte. Mandlate soll gemäß Zeitungsberichten die Vergabe von Konzessionen für die US-Firma sowie die Einführung einer Steuer auf den Export unverarbeiteten Tabaks ermöglicht haben, welche dem Unternehmen aufgrund seiner Tabak-Fabrik in Mosambik wirtschaftliche Vorteile gebracht hätten. Der Fall wurde jedoch nicht in Mozambique aufgedeckt, sondern erst im August 2010 im Zuge eines Gerichtsverfahrens in der USA bezüglich des Verdachts auf unlauteren Wettbewerb durch die Firma *Universal Leaf Tobacco*. Auch Mandlate wurde Anfang 2007 aus seiner Funktion als Landwirtschaftsminister ohne Angabe von Gründen entlassen.⁵⁵¹

Obwohl das ProAgri MoU im Fall von Korruptionsverdacht Sanktionsmechanismen, wie die Aussetzung von ProAgri Geberzahlungen oder die

⁵⁴⁸ Daniel Maposse, "Causas da "queda" de Erasmo Muhate - Avançam-se vários cenários" in *mediaFAX* N°3932, (Dez. 2007), S. 2-3.

⁵⁴⁹ José Mendes, *Resumo dos principais acontecimentos de 2007 em Mocambique (Cronicando)*, <http://mendesgaita.bloguepessoal.com/19111/Resumo-dos-principais-acontecimentos-de-2007-em-Mocambique/>, (besucht im August 2010).

⁵⁵⁰ allAfrica.com, *Mozambique: Audit Finds Financial Abuses in Tete Directorate*, <http://allafrica.com/stories/201001130943.html>, (besucht im August 2010).

⁵⁵¹ N.N, *Corrupção no tabaco chega a Washington – Antigo Governado de Tete terá sido subornado*, in SAVANA vom 13.08.2010, S. 2f.

Rückforderung von ProAgri Gebergeldern vorsieht, wurden diese Maßnahmen bisher von den Gebern nicht in Anspruch genommen. Die ProAgri Geber beschränkten sich im Bereich des Monitorings des öffentlichen Finanzmanagements vorwiegend auf den jährlichen Buchprüfungsbericht über das Finanzgebahren des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums. Zudem musste MINAG jährlich einen Aktionsplan präsentieren, in dem die Schwachstellen mittels gezielter Aktionen konkret verbessert wurden.⁵⁵² Im Rahmen des jährlichen *Joint Reviews* wurden Probleme mit Korruption in den letzten Jahren nicht erwähnt. Dennoch wurden problematische Punkte, wie die Verzögerungen von Zahlungen durch die Einführung von eSistafe im *Joint Review* 2007 erwähnt.⁵⁵³ Im *Joint Review* 2008 wurden die Probleme im Zuge der Einführung des neuen Gesetzes im Beschaffungswesen und die Notwendigkeit, das Management der Steuern und Abgaben im Sektor Landwirtschaft transparenter zu machen, genannt.⁵⁵⁴ Der *Joint Review* 2009 spricht die Ergebnisse einer durch die Weltbank finanzierten Studie über das öffentliche Finanzmanagement an (*Public Expenditure Review*), wobei insbesondere die unterschiedliche Budgetzuteilung zu den Provinzen kritisiert wurde.⁵⁵⁵ Im jüngsten Bewertungsbericht (*Annual Review* 2010) wurde trotz rezenter Korruptionsfälle nur oberflächlich auf das Thema Finanzmanagement eingegangen und lediglich der Beginn eines diesbezüglichen Trainingsprogramms der Europäischen Kommission erwähnt.⁵⁵⁶ Trotz des Fehlens einer deutlichen Kritik an dem Landwirtschaftsministeriums seitens der ProAgri Geber brachen die Zusagen von ProAgri Gebermitteln ein: Anstelle von US-\$ 42,6 Mio. im Jahr 2010 wird das mosambikanische Landwirtschaftsministerium von den ProAgri Gebern im Jahr 2011 nur noch US-\$ 26,1 Mio. über den ProAgri Finanzmechanismus erhalten. Diese Entwicklung der ProAgri Finanzmittel ist insbesondere auf das Ende des ProAgri II MoU sowie die fehlende Zusage von ProAgri Gebermitteln durch die Europäische Kommission zurückzuführen.⁵⁵⁷

⁵⁵² Cabral., op. cit., 37.

⁵⁵³ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Revisão Conjunta 2007, Aide Memoire, Anexo IV: Relatórios dos Grupos de Trabalho*, http://www.pap.org.mz/downloads/anexo4am_rc2007.pdf, (besucht im August 2010).

⁵⁵⁴ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático (2008b), op. cit.

⁵⁵⁵ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático, *Revisão Conjunta 2009, Aide Memoire, Anexo V: Relatórios dos Grupos de Trabalho*, http://www.pap.org.mz/downloads/anexo5_relatorios_grupos_trabalho_rc2009.pdf, (besucht im August 2010).

⁵⁵⁶ República de Moçambique, Parceiros de Apoio Programático (2010b), op. cit.

⁵⁵⁷ Programme Aid Partners (2010), op. cit.

Der Dialog zwischen Gebern und MINAG bezüglich des öffentlichen Finanzmanagements im Sektor Landwirtschaft in den letzten Jahren begleitete vorwiegend die Einführung nationaler Regelungen, wie eSistafe und das Beschaffungswesen.⁵⁵⁸ Im Gegensatz zu ProAgri II wurde in der ersten Phase von ProAgri (1999-2006) ein Fokus auf die Reform und Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements im Sektor Landwirtschaft gelegt. Insbesondere die Weltbank war stark in die diesbezüglichen Prozesse involviert und finanzierte unter anderem die Einführung von quartalsmäßigen Finanzmanagementberichten sowie die Schaffung einer spezialisierten MINAG Abteilung für das Beschaffungswesen.⁵⁵⁹ Doch diese Fokussierung wurde aufgrund der geringen Fortschritte im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen im Sektor von verschiedenen Studien kritisiert:

In sum, the common funding arrangement has invested considerably on strengthening financial management capacity and systems of MADER/MINAG and, although there are still several difficulties to be addressed, this has resulted in improvements in procurement, accounting and audit processes. The question is whether the concentration of resources on building internal management systems is justifiable in a sector where there are huge challenges to be addressed at service delivery level.⁵⁶⁰

Trotz des permanenten Monitorings der ProAgri Geber auf das finanzielle Gebaren des mosambikanischen Landwirtschaftsministeriums, welcher auch im ProAgri MoU festgeschrieben ist, merkte die ProAgri I Evaluierung an, dass MINAG seinerseits keinen Einfluss auf die zeitgerechte Auszahlung der ProAgri Gebermittel hatte. Die verzögerte Auszahlung von Gebermitteln wurde regelmäßig in den jährlichen *Annual Review* Bewertungen kritisiert und hatte massive Auswirkungen auf das Finanzmanagement von MINAG, da aufgrund Liquiditätsprobleme des Ministeriums notwendige Aktivitäten nicht immer zeitgerecht durchgeführt werden konnten.⁵⁶¹ Der mosambikanische Ökonom Carlos Castel-Branco resümierte, dass Mosambik der Förderung der Agro-Industrie eine wesentlich höhere Priorität einräumen sollte um somit durch eine Steigerung der Produktivität und Produktion die Abhängigkeit von Gebermitteln mittelfristig reduzieren könnte.⁵⁶²

⁵⁵⁸ siehe Kapitel 4.4.

⁵⁵⁹ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank (2007), op. cit., S. 50.

⁵⁶⁰ Cabral, op. cit., S. 37.

⁵⁶¹ PriceWaterhouseCoopers (2007a), op. cit., S. 37f.

⁵⁶² Carlos Castel-Branco, Nelsa Massingue und Rosimina Ali, "Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique" in Luís De Brito, Carlos Castel-Branco, Sérgio Chichava und António Francisco, *Desafios para Moçambique 2010*, (Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2009), S. 202.

5.6.3 Analyse des Studienfalls

Im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements gibt es einen deutlichen Bruch in der Formulierung der Konditionalitäten zwischen der ersten und der zweiten Phase von ProAgri: In der ersten Phase von ProAgri formulierten die ProAgri Geber klare Konditionalitäten für die Finanzierung des Landwirtschaftsministeriums. Insbesondere die Weltbank engagierte sich mit der Finanzierung von Spezialisten zur Erstellung standardisierter Finanzmanagementberichte und zur Erstellung eines speziellen Beschaffungswesens. In der zweiten Phase waren die ProAgri Geber, nicht zuletzt aufgrund der deutlichen Kritik der ProAgri I Evaluierung bezüglich des fehlenden Fokus von ProAgri auf die öffentlichen Serviceleistungen, vorwiegend die Begleiter der nationalen Reformen im öffentlichen Finanzmanagement. Diese wurden aufgrund des permanenten Drucks der GBS Gebern kontinuierlich durch die mosambikanische Regierung umgesetzt.

Auch bezüglich der Setzung der Konditionalitäten ist der Unterschied zwischen der ersten und der zweiten Phase von ProAgri deutlich zu erkennen: Während die Schaffung neuer Finanzierungsinstrumente die Vorbedingung für die Einführung des einheitlichen ProAgri Finanzierungsmechanismus für Gebermittel war, werden derzeit nur einzelne Punkte im Bereich der öffentlichen Finanzen von den ProAgri Gebern kritisiert. Diese Kritik im Rahmen der *Annual Reviews* haben jedoch bis heute keine direkten Sanktionen seitens der Geber nach sich gezogen.

Die mosambikanische Regierung setzte die Forderungen sowohl der ProAgri Geber in der ersten Phase von ProAgri, als auch die Forderungen der GBS Geber in der zweiten Phase von ProAgri praktisch vollständig um. Dies resultierte in der Duplizierung einiger Prozedere für die Planung und den Vollzug der Budgetmittel auf Ebene des Landwirtschaftsministeriums. Lediglich der Bereich der Korruptionsbekämpfung wurde nicht von der mosambikanischen Regierung vorangetrieben. Einzelne Entlassungen hochrangiger Mitarbeiter des Landwirtschaftsministeriums wurden seitens der mosambikanischen Regierung nicht erklärt und sind somit nicht direkt auf Antikorruptionsmaßnahmen zurückzuführen. Interessant ist jedenfalls, dass auch seitens der ProAgri Geber Korruptionsfälle nicht öffentlich angesprochen und bis heute keine diesbezüglichen Sanktionen gesetzt wurden. Der Einbruch der Zusagen für ProAgri Gebermittel im Jahr 2011 könnte jedoch indirekt mit der Unzufriedenheit der

ProAgri Geber mit der Leistung von MINAG, unter anderem im Bereich des öffentlichen Finanzmanagements, zurückgeführt werden.

6. Schlusskapitel

Im Rahmen dieser Forschungsarbeit wurde nach einer Erklärung der verschiedenen Entwicklungstheorien und der Zusammenhänge zwischen Konditionalität und Souveränität aus der übergeordneten Fragestellung der Einflussnahme von Budgethilfe-Gebern, drei untergeordnete Forschungsfragen abgeleitet. Im dritten Kapitel wurde auf die Umwälzungen in der Entwicklungszusammenarbeit seit Annahme der Pariser Erklärung aus dem Jahr 2005 mit ihrem Fokus auf Harmonisierung und Anpassung der Geber sowie Eigenverantwortung der Partnerregierungen und die diesbezügliche Ausweitung des Instruments der Budgethilfe in Mosambik eingegangen. Die Fallstudie des Sektors Landwirtschaft in Mosambik wurde nach einer Beschreibung des Kontextes (Kapitel 4) in sechs Studienfällen detailliert analysiert.

Das vorliegende letzte Kapitel dieser Dissertation bietet nunmehr einen Überblick über die allgemeinen Erkenntnisse aus der Fallstudie ProAgri sowie eine konkrete Analyse der Fallstudie anhand der Forschungsfrage und der daraus abgeleiteten Unterfragen.

6.1 Erkenntnisse aus der Fallstudie

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die sechs Studienfälle. Alle Studienfälle wurden anhand der Forschungsfragen kurz zusammengefasst. In Folge werden die allgemeinen Erkenntnisse aus der Fallstudie erläutert, welches den ersten Analyseschritt darstellt.

Studienfälle/ Forschungsfragen	Politischer Dialog über Basiskriterien der Budgethilfe	Die Rolle des Staates in der Landwirtschaftspolitik Mosambiks	Projektinterventionen im Sektor Landwirtschaft am Beispiel der USA	Landreform in Mosambik	Die Intervention der Weltbank in die Cashew Industrie in Mosambik	Das öffentliche Finanzmanagement im Sektor Landwirtschaft
Wie werden Konditionalitäten von Gebern im Sektor Landwirtschaft formuliert?	○ Konditionen wurden nicht von ProAgri Gebern sondern von GBS Gebern formuliert ○ Indirekter Einfluss der ProAgri Geber, da gleiche Geber	○ Geber formulieren keine einheitlichen Konditionalitäten ○ MOZ erhielt Unterstützung für fast alle Politiken von unterschiedlichen Gebern	○ Gesetze in Geberländern beeinflussen Geber-Konditionalitäten in Mosambik ○ Geber bestimmt alle Rahmenbedingungen innerhalb der Projekte ○ Subjektiv bewerteter Erfolg oder Misserfolg von Programmhilfe beeinflusst Entscheidung über weitere Finanzierung durch Geber	○ Konditionalitäten werden von ProAgri Gebern, gemeinsam mit GBS Gebern und in Projekten formuliert ○ Position der Geber wechselte und war teilweise uneinheitlich ○ Hilfe für „arme“ Bevölkerung als Ursprung der formulierten Konditionalitäten	○ Weltbank formulierte Konditionalitäten intern und ohne Konsultierung mit anderen Gebern ○ Konditionalität basierte auf einer fehlerhaften Analyse der Weltbank	○ ProAgri I: Klare Konditionalitäten, die von den nationalen Prozederen abweichen ○ ProAgri II: ProAgri Geber begleiten Umsetzung nationaler Reformen, die durch GBS Geber beeinflusst werden (teilweise wegen Kritik auf Fokus auf Finanzen in ProAgri I)
Werden die den Budgethilfe-Geber zur Verfügung stehenden Sanktionsmechanismen genutzt?	○ Ja (Auszahlungen von GBS verzögert) ○ Mehrheit der Geber setzt sich gegen Minderheit durch	○ Ja, in einem Fall (ProAgri I Strategie) ○ Seit Pariser Erklärung unterstützen Geber die Initiativen Mosambiks ○ Geber setzen vorwiegend finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen zur Durchsetzung ihrer Positionen ein	○ Wenig Spielraum für MOZ Mitbestimmung in Projekten, somit wenig Nutzen von Sanktionen innerhalb von Projekten ○ Nutzung von Sanktionsmechanismen in Projekten aber zur Durchsetzung anderer Forderungen des Gebers ○ Misserfolg von Programmhilfe hat (mittelfristig) den Ausstieg der Geber zur Folge	○ Ja, zwei Mal (1990er durch ProAgri Geber: Formulierung der Landgesetze und 2010 durch GBS Geber: Rechte der ländlichen Gemeinschaften/ <i>Comunidades</i>) ○ Keine Sanktionsmechanismen bezüglich Privatisierung des Landes genutzt, da keine einheitliche Geberposition	○ Ja, (Drohung der Weltbank bezüglich Kürzung der Mittel) ○ Indirekte Drohung bezüglich Kürzung der gesamten Geberhilfe für Mosambik ○ Jedes Abweichen von der Einigung hätte in einer Kürzung der Weltbank-Hilfe resultiert	○ Ja, in ProAgri I (Finanzreformen waren Vorbedingung für ProAgri I) ○ Nein, in ProAgri II (aber derzeit wird auch keine Folgephase von ProAgri II geplant – möglicherweise indirekte Sanktion)
Wie setzt die Regierung Mosambiks die Forderungen der Budgethilfe-Geber auf Ebene der Formulierung von Politiken sowie Strategien um?	○ Regierung Mosambiks (MOZ) akzeptierte Geberforderungen ○ Druck bleibt aufrecht, da Monitoring-mechanismus festgelegt	○ ProAgri I Strategie hat eine „lange“ Wirkung ○ MOZ setzt Geberforderungen teilweise um (zB PEDSA, CAADP) ○ MOZ finanziert Nahrungsmittelaktionsplan trotz Geberkritik selbst	○ Projekte haben selten Berührungspunkte mit Formulierung nationaler Politiken und Strategien ○ Forderungen finanzstarker Geber, die in Projekten formuliert wurden, werden von MOZ umgesetzt	○ Bei Sanktionsandrohung setzte MOZ Geberforderungen um ○ Privatisierung nicht umgesetzt	○ MOZ akzeptierte die Forderungen ohne Verhandlungsmöglichkeiten auszuschöpfen ○ Abstimmung MOZ mit der Weltbank selbst nach Anerkennung des Fehlers durch die Weltbank	○ MOZ setzte Forderungen im Bereich der Finanzen in ProAgri I und ProAgri II um ○ Fortschritte in sensiblen Bereichen (zB Korruption) nur zögerlich

Tabelle 3: Zusammenfassung der Studienfälle anhand der Forschungsfragen

Die Fallstudie der sektoriellen Budgethilfe ProAgri im Bereich Landwirtschaft in Mosambik bestätigt, dass der Versuch der Geber die Strategien und Politiken im Sinne der Geberposition zu beeinflussen, zur Realität der Entwicklungszusammenarbeit gehört. Gebervetreter versuchen in zahlreichen Bereichen des Sektors Landwirtschaft ihre Position gegenüber der mosambikanischen Regierung durchzusetzen und die Strategie- und Politikgestaltung in Mosambik mitzugestalten. Der Diskurs in internationalen Gremien, wie beispielsweise der UN oder der OECD, ist somit für Geber nicht die einzige Möglichkeit auf Entwicklungsländer einzuwirken: Die Entwicklungshilfe ermöglicht Gebern in den innenpolitischen Diskurs in Mosambik einzutreten und als aktive Gestalter der Ausrichtung der Landespolitik sowie der physischen und administrativen Gestaltung der Partnerländer tätig zu werden.

Eine erste Erkenntnis aus dieser Fallstudie ist jedenfalls, dass der Gebereinfluss nicht durch eine bestimmte Gebergruppe entsteht, sondern durch die Gesamtheit der im Partnerland aktiven Geber. Die Agenden des Sektors Landwirtschaft in Mosambik werden somit nicht nur durch die ProAgri Geber bestimmt, welche die Sektor-bezogene Budgethilfe im Bereich Landwirtschaft finanzieren, sondern auch durch die Geber der generellen Budgethilfe sowie durch jene Geber, die Projekte im Bereich Landwirtschaft finanzieren. Erst die Analyse des Zusammenspiels aller Geber gibt Aufschlüsse über die Position der Gesamtheit der Geber und über den Gebereinfluss im Sektor Landwirtschaft. Die Studienfälle beleuchteten einerseits in welcher Gebergruppe die Position formuliert wurde, sowie andererseits ob die Position von individuellen Gebern, der Mehrheit der Gebervetreter oder in einem Konsens unter allen Gebervetretern erstellt wurde. Die tatsächliche Umsetzung der Politiken und Strategien, die durch Geber beeinflusst wurden, war nicht Gegenstand dieser Forschungsarbeit.

Die Pariser Erklärung aus dem Jahr 2005 mit ihrem Fokus auf Harmonisierung und Anpassung der Geber sowie Eigenverantwortung der Partnerregierungen brachte auch für Mosambik grundlegende Veränderungen der Art und Weise des Gebereinflusses: Die Abstimmung der Geber mit der Regierung Mosambiks ist nunmehr durch die Dialogforen der generellen Budgethilfe strukturiert. Das Hauptaugenmerk der Geber wird jedoch nicht nur auf die Erreichung der in den Budgethilfe-Matrizen und nationalen Strategien zur Reduktion der Armut gemeinsam zwischen der Regierung des Partnerlandes und Gebervetretern formulierten Indikatoren gelegt, obwohl dies gemäß der Pariser Erklärung im Zentrum des Monitorings der Geber stehen sollte. Oftmals nehmen die Themen des politischen Dialoges sowie die Mitgestaltung bei der

Formulierung von Strategien und Politiken des Partnerlandes einen wichtigen Teil der personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen der Geber in Anspruch.

Der Einfluss der ProAgri-Geber wäre jedoch ohne die Existenz der Gebergruppe für generelle Budgethilfe wesentlich geringer. Dies ergibt sich, da die ProAgri Geber die Dialogforen der generellen Budgethilfe als Eskalationsmöglichkeit nutzen können. Ein Beispiel für die Nutzung dieser Eskalationsstufe ist die Berücksichtigung der Rechte der ländlichen Gemeinschaften in der Landgesetzgebung Mosambiks. Während die ProAgri Geber keine wesentlichen Fortschritte erzielen konnten, wurde das Thema von der mosambikanischen Regierung umgehend aufgenommen, als die GBS Geber das Thema mit der Drohung der Aussetzung der Budgethilfeszahlungen verknüpften. Die Fallstudie ProAgri bestätigt somit die verstärkenden Effekte der Koordination der Geber auf die Einflussnahme in die innenpolitischen Agenden der Partnerländer. Dies begründet sich aus der Tatsache, dass die Aktivierung von Sanktionsmechanismen koordinierter Gebergruppen umfassende Auswirkungen auf das Partnerland hätte.

Die Studienfälle verdeutlichten ebenfalls, dass Geber nicht immer wissenschaftlich fundierte Fakten als Basis für die Formulierung ihrer Positionen nutzten. Die Inkonsistenz einzelner Geber-Positionen sowie die stark schwankenden Positionen im Verlauf der Zeit lassen sich ebenfalls in den Studienfällen erkennen. Beide Tendenzen sind durchaus bedenklich, da die durch Geber vertretenen jeweiligen Positionen teilweise durch die in Gang Setzung von Sanktionsmechanismen eingefordert werden, wobei sich die Position der Geber wenige Jahre später völlig verändert darstellen könnte.

Im Gegensatz zu dem Dialog der Budgethilfe-Geber mit der mosambikanischen Regierung über die Ausrichtung der Politiken und Strategien Mosambiks, hat die Beeinflussung der Geber über Entwicklungshilfe-Projekte oftmals unmittelbare Auswirkungen auf die Verwaltungsabläufe Mosambiks: Die Finanzierung abgegrenzter Projekte und der in einigen Fällen explizit ausgeübte Druck auf die Partnerländer, konkrete administrative Strukturen des Projektes in die Verwaltungsabläufe Mosambiks zu integrieren, ist als deutlicher Eingriff in die Souveränität eines Landes zu werten. Oftmals ist die Finanzierung des Projektes an die Übernahme dieser Auflagen geknüpft. Bedenklich sind jedenfalls jene Projektinterventionen, die zwar auf dem Hoheitsgebiet eines Partnerlandes durchgeführt und Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor haben, aber nicht mit der Regierung des Partnerlandes abgestimmt werden oder nicht im

Staatshaushalt eingeschrieben sind und somit der parlamentarischen Kontrolle des Staatshaushaltes entweichen und die interne Souveränität der Empfangsländer schwächen. Das staatliche Budget wird durch diese Vorgehensweise zu einem unvollständigen Abbild der im Staatsgebiet durchgeführten Aktivitäten im öffentlichen Sektor. Des Weiteren verdeutlichen die Studienfälle die Intransparenz einiger Einzelprojektvorhaben der Geber: Während über Budgethilfe-Operationen zahlreiche Informationen, wie die Ergebnisse der jährlichen Überprüfung der Zielsetzungen und diverse Studien, öffentlich verfügbar sind, ist über die Umsetzung einzelner Geberforderungen in Projekten deutlich weniger Information verfügbar.

Dennoch bestätigt die Fallstudie, dass das Volumen der nicht mit der Regierung Mosambiks abgestimmten Projekte sowie jener Entwicklungshilfeprojekte, die nicht im Staatshaushalt Mosambiks eingeschrieben sind, sinkt. Dies entspricht den Zielsetzungen der Pariser Erklärung. Auch findet im Gegensatz zur Finanzierung von Geber-Projekten im Rahmen von Budgethilfe-Dialogmechanismen zwingend eine Abstimmung zwischen Gebern und der Partnerregierung statt. Die durch Budgethilfe finanzierten Aktivitäten unterliegen zudem der parlamentarischen Kontrolle durch das mosambikanische Parlament, welches diese demokratische Institution stärkt.

Die Budgethilfe und ihr Dialog auf höherer politischer Ebene sind von der Projekthilfe jedenfalls deutlich abzugrenzen, da die Budgethilfe in Mosambik auf Abkommen beruht, welche Verpflichtungen für beide Vertragsparteien enthält. Diese Abkommen werden von allen Parteien freiwillig unterzeichnet, wobei Mosambik die Vor- und Nachteile der Abkommen und der darin enthaltenen Konditionen gegeneinander abwägen kann. Mosambik beschränkt somit durch die Unterzeichnung dieser Abkommen seine Souveränität freiwillig mit dem Ziel zusätzliche Finanzmittel für die Finanzierung des öffentlichen Sektors zu erhalten.

Die Analyse des Agierens der Geber in Mosambik hat zwei weitere Aspekte der Beeinflussung durch einzelne Geber auf Partnerländer aufgezeigt: Die Auswirkungen eines Beschlusses im Rahmen der US Anti-Drogen Gesetzgebung auf Mosambik demonstrierten die globale Wirksamkeit der Gesetzgebung einzelner Geberländer auf Partnerländer. Des Weiteren verdeutlicht die Analyse der Grünen Revolution in Afrika, dass einzelne Geber selbst panafrikanische Bewegungen initiieren können. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in Mosambik der Diskurs über die Strategie für eine Grüne Revolution als rein Mosambik-internes Thema geführt wurde: Die Ausgestaltung

der mosambikanischen Strategie wurde von der mosambikanischen Regierung dominiert ohne Diskussionen mit Gebern oder akademischen Kreisen in Mosambik in der Formulierungsphase zuzulassen. Die Einflussnahme durch Geber fand in diesem Fall somit auf der internationalen Ebene und nicht der nationalen Ebene statt.

6.2 Analyse der Studienfälle anhand der Forschungsfragen

Die folgende Tabelle bietet einen weiteren Überblick über die Studienfälle, jedoch aus einem anderen Blickwinkel: Als zweiter Analyseschritt der Ergebnisse der Fallstudie wurden diese nunmehr schematisch anhand der Forschungsfrage sowie der abgeleiteten Unterfragen dargestellt um weitere Schlussfolgerungen ziehen zu können.

Vereinfachte Forschungsfragen (rechts)/ Studienfälle (unten)	Jahr des Studienfalls (inkl. Spezifikation)	Gebergruppe, die Konditionen formuliert	Mehrheits- oder Minderheitsposition	Nutzung der Sanktionen	Umsetzung der Forderungen durch die Regierung Mosambiks	Anmerkungen
Politischer Dialog	2010	GBS Geber	Mehrheitliche Position	Ja	Ja	Es ist noch zu früh, um konkrete Umsetzung zu bewerten.
Formulierung der Landwirtschaftlichen Politik	1999 (ProAgri I Strategie)	ProAgri Geber	Einstimmige Position	Ja	Ja	
	2007 (Grüne Revolution)	ProAgri Geber	Keine Position formuliert	Nein	Nein	
	2008 (Nahrungsmittelaktionsplan)	ProAgri Geber	Kein Konsens	Nein	Nein	
	2010 (PEDSA und CAADP)	ProAgri Geber	Mehrheitliche Position	Nein (aber finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen genutzt)	Teilweise	
	2010 (ProAgri III Strategie)	ProAgri Geber	Kein Konsens	Nein	Nein	
Projektfinanzierung	2007 (Millenium Challenge Corporation)	USA	-	Ja	Ja	
	2006 (Ende von ProAgri I)	USA	-	Ja (Ausstieg aus ProAgri)	-	Keine konkreten Forderungen der USA
	2010 (Problemen mit Visa für Projektmitarbeiter)	USA	-	Nein (aber kurz angedroht)	Unklar	Keine Details der Einigung bekannt
Formulierung der Landesgesetzgebung	1990er (Neuformulierung der Gesetze nach Kriegsende)	ProAgri Geber	Einstimmige Position	Ja	Ja	
	2001-2006 (Privatisierung des Landes)	ProAgri Geber	Kein Konsens	Nein	Nein	
	2007-2010 (Schutz des Landes der Comunidades)	ProAgri Geber	Einheitliche Position	Nein	Nein	
	2009-2010 (Schutz des Landes der Comunidades)	GBS Geber	Konsens	Ja	Ja	Es ist noch zu früh, um konkrete Umsetzung zu bewerten.
Umstrukturierung der Cashew-Industrie	1995-2001	Weltbank	-	Ja	Ja	
Finanzreformen	1999 (ProAgri I)	ProAgri Geber	Konsens	Ja	Ja	
	2006-2010 (ProAgri II)	GBS und ProAgri Geber	Konsens	Nein	Teilweise	

Tabelle 4: Schematische Darstellung der Studienfälle anhand der Forschungsfragen

Die Analyse der sechs Studienfälle im Sektor Landwirtschaft zeigt, dass es prinzipiell keinen Unterschied macht, von welchem Geber oder welcher Gebergruppe die Einflussnahme erfolgt: Selbst einzelne Geber können durch die Nutzung von glaubwürdigen Sanktionsmechanismen eine Durchsetzung ihrer Forderungen erwirken.

Bei dem Versuch einer Einflussnahme durch eine Gebergruppe auf die Formulierung einer bestimmten Politik oder Strategie Mosambiks ist es jedenfalls ausschlaggebend, ob innerhalb der Gruppe ein Konsens erzielt werden kann, welche Position gegenüber der Regierung Mosambiks vertreten wird. Kann kein Konsens erzielt werden, ist auch keine Einflussnahme der Gebergruppe möglich, da die Regierung Mosambiks dann einzelne Vorhaben durch jeweils wechselnde Geber finanzieren lässt oder niemals mit einer koordinierten Geberposition bezüglich der Formulierung einer landwirtschaftlichen Strategie oder Politik konfrontiert wird.

Kann jedoch ein Konsens oder eine mehrheitlich akzeptierte Position innerhalb der Gebergruppe erzielt werden, ist es ausschlaggebend, ob durch die Gebergruppe zusätzlich ein Sanktionsmechanismus angewandt wird um die Position gegenüber der mosambikanischen Regierung durchzusetzen. Die Studienfälle zeigen auf, dass wenn seitens der Geber Sanktionen angedroht wurden um eine Einflussnahme auf die Formulierung einer Politik oder Strategie Mosambiks zu nehmen, die Durchsetzung der Geberposition gegenüber der Regierung Mosambiks auch erfolgreich war.

Die Studienfälle verdeutlichen zudem, dass seit der Verabschiedung der Pariser Erklärung und ihrer neuen Prinzipien der Eigenverantwortung der Partnerländer, die ProAgri oder GBS Gebergruppe zwar eine einheitliche Position formulierten und gegenüber der Regierung Mosambiks vertraten, aber meist keinen Sanktionsmechanismus in Gang setzen um ihre Forderung zu untermauern. Ein interessantes Ergebnis der Studienfälle ist zudem, dass falls die Geber einen Sanktionsmechanismus nutzten, dieser vorwiegend „sanfte“ Methoden inkludierte: Somit wurden Sanktionen zwar angedroht, aber nur in Ausnahmefällen auch die Auszahlung von Budgethilfe verzögert oder gar gestoppt. Es ist erkennbar, dass dieser Verzicht die Integration von Geberforderungen in die Formulierung mosambikanischer Politiken und Strategien durch die mosambikanische Regierung seltener machte. In den letzten Jahren wurden Geberpositionen oftmals nur teilweise oder gar nicht in die neuen Politiken und Strategien Mosambiks aufgenommen. Dies ist im Sinne der Pariser Erklärung ein positives Zeichen für die stärkere Übernahme der Führung Mosambiks

innerhalb der Zusammenarbeit mit Gebern. Der Studienfall der Weltbank bezüglich der Intervention in der Cashew-Industrie Mosambiks stellt ein viel kritisierendes Beispiel dar, wie Geber vor der Pariser Erklärung agierten.

Um die oftmals langwierigen Prozesse der Formulierung von mosambikanischen Strategiedokumenten zu begleiten mussten Geber in Absenz der Verwendung von Sanktionsmechanismen erhebliche finanzielle, personelle und zeitliche Ressourcen aufbringen um die Prozesse im Sinne ihrer Position zu beeinflussen. Unerwartet war zudem die Bestätigung, dass der durch einzelne Geber subjektiv bewertete Erfolg oder Misserfolg von Budgethilfe-Operationen einen weiteren Sanktionsmechanismus in Gang setzen kann: Anstelle von weiterer Finanzierung wird somit das Ende einer Laufzeit eines Rahmenvertrages (*Memorandum of Understanding*) von Gebern als Gelegenheit genutzt, um aus der Budgethilfe auszusteigen. Während der Ausstieg einiger ProAgri Geber nach Ende der ersten Phase von ProAgri durch den Einstieg anderer Geber kompensiert wurde, ist die Zukunft von ProAgri nach Ende der zweiten Phase derzeit unklar. Der Einbruch der ProAgri Gebermittel für das Jahr 2011 auf die Hälfte der Mittel von 2010 ist jedenfalls ein deutliches Zeichen seitens der Gebergemeinschaft.

Aus den Informationen kann zudem geschlossen werden, dass Geber durch die Finanzierung von Projektvorhaben wesentlich seltener die Beeinflussung von mosambikanischen Politiken und Strategien anstreben. Insgesamt haben Projekte somit zwar einen Einfluss auf die physische Ausgestaltung Mosambiks, beispielsweise durch die Unterstützung von Infrastrukturmaßnahmen, und auf die Verwaltungsstruktur Mosambiks bei Forderungen bezüglich der Integration bestimmter administrativen Einheiten der Projektadministration. Die Politiken und Strategien Mosambiks werden aber deutlich seltener durch Projektfinanzierungen beeinflusst.

6.3 Schlussworte

Aus der Fallstudie ProAgri kann im Rahmen der Beantwortung der Forschungsfrage geschlossen werden, dass die Einflussnahme von Gebern im Rahmen von Budgethilfe-Dialogmechanismen auf die Entwicklung von mosambikanischen Politiken und Strategien von verschiedenen Machtfaktoren abhängig ist: Zunächst ist das Ausmaß der Koordination der Geber ausschlaggebend, ob Geberforderungen in die Formulierung von Politiken und Strategien aufgenommen werden. Sind Geber in der Meinungsbildung nicht koordiniert und können weder eine konsensuale noch eine mehrheitliche Position formulieren, ist die Wahrscheinlichkeit der Integration der

Forderungen der Geber gering und die Wahrscheinlichkeit hoch, dass die Regierung Mosambiks die Unterstützung einzelner Geber zur Umsetzung ihrer Politiken und Strategien opportunistisch nutzt. Den zweiten Faktor stellt die tatsächliche Nutzung von Sanktionen durch Budgethilfe-Gebergruppen dar: Werden Sanktionsmechanismen zur Unterstützung der Geberposition eingesetzt, steigt gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit, dass die Geberposition in die Formulierung der mosambikanischen Politik oder Strategie einfließt. Der dritte Faktor des Gebereinflusses besteht im Einsatz von Ressourcen zwecks Durchsetzung der Forderungen: Setzen Geber ihre zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen über einen mittelfristigen Zeitraum ein, um ihre Position durchzusetzen, steigt ebenfalls die Wahrscheinlichkeit dass ihre Forderungen in die Formulierung der mosambikanischen Politiken und Strategien einfließen.

Die Studienfälle haben jedoch ergeben, dass der Einsatz nur einer der oben genannten Machtfaktoren durch Geber nicht immer ausreicht, um deren Positionen durchzusetzen und somit ihren Einfluss auf die Formulierung von Strategiedokumenten zu sichern: Die Kombination von mindestens zwei der drei genannten Faktoren (Koordination, Ressourcen-Einsatz, Nutzung von Sanktionsmechanismen) erhöht die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Einflussnahme durch Geber.

Die Erkenntnisse aus der Fallstudie lassen zudem erkennen, dass die erste Arbeitshypothese der Forschungsarbeit nur teilweise verifiziert werden konnte: Die Formulierung von Konditionalitäten durch Budgethilfe-Geber resultiert nicht zwangsweise in der Umsetzung dieser Forderungen durch die mosambikanische Regierung. Nicht nur Geberforderungen bezüglich der Integration verschiedener Aspekte in mosambikanische Politiken und Strategien, sondern auch im ProAgri MoU klar formulierten Zielsetzungen von ProAgri Indikatoren, wurden teilweise von der mosambikanischen Regierung ignoriert. Die zweite Hypothese lässt sich hingegen überraschenderweise durch die Fallstudie bestätigen: Die Nutzung von Sanktionsmechanismen durch eine Budgethilfe-Gebergruppe resultierte in den untersuchten Studienfällen immer in der Umsetzung der Forderung durch die mosambikanische Regierung. Gleichzeitig wurden aber Sanktionsmechanismen nach Verabschiedung der Pariser Erklärung durch Geber seltener genutzt. Die dritte und letzte Hypothese der Forschungsarbeit kann aufgrund der durchgeführten Recherchen ebenfalls bestätigt werden, da eine koordinierte Formulierung von Konditionalitäten durch Geber und gleichzeitige Nutzung von Sanktionsmechanismen zwecks Durchsetzung der Forderungen tatsächlich die Wahrscheinlichkeit der erfolgreichen

Durchsetzung erhöht. Auch die Übersichtstabelle der Fallstudie zeigt diesbezüglich einen klaren positiven Zusammenhang zwischen der Vorbringung einer konsensualen Geberposition bei gleichzeitiger Nutzung von Sanktionsmechanismen und der Aufnahme dieser Position durch die mosambikanische Regierung.

Aufgrund der Bestätigung der Einflussnahme-Möglichkeiten durch Geber sind jedenfalls einzelne Geber innerhalb der Budgethilfe-Operationen und insbesondere bei dem Versuch ihre Positionen in Einzelprojekten durchzusetzen, gefordert, die formulierte Position zu überdenken und mögliche Auswirkungen auf Mosambik in die Formulierung der Position zu inkludieren. Da in Budgethilfe-Operationen zunächst ein Konsens oder eine mehrheitliche Position formuliert werden muss, welche gegenüber der mosambikanischen Regierung vertreten wird, ist die Durchsetzung von Extrempositionen unwahrscheinlicher als bei Projektfinanzierungen. Erklärt werden kann dies, da Geber sich bei Projekten nicht zwangsweise mit anderen Gebern abstimmen bevor sie Forderungen gegenüber der mosambikanischen Regierung stellen. Geber haben trotzdem ein großes Interesse an den Budgethilfe-Operationen teilzunehmen, um ihre Positionen im Rahmen des gemeinsamen politischen oder sektorpolitischen Dialoges mit der mosambikanischen Regierung einbringen zu können.

Die Fallstudie zeigt zudem auf, dass die Eigenverantwortung und Betonung der Souveränität Mosambiks in den letzten Jahren verstärkt wurden: Sanktionsmechanismen wurden von Gebern innerhalb von Budgethilfe-Operationen seit der Verabschiedung der Pariser Erklärung seltener genutzt und die Regierung Mosambiks nahm Geberforderungen der Budgethilfe-Gruppen oft nur teilweise auf. Doch die Zukunft von ProAgri ist derzeit unklar, da einige Geber ProAgri ab 2011 nicht mehr weiter unterstützen. Die Übernahme von mehr Eigenverantwortung durch die Regierung Mosambiks bei der Formulierung seiner Politiken und Strategien könnte somit zur Folge haben, dass weniger Gelder im Rahmen von Budgethilfe-Operationen an Mosambik übertragen werden, da die Geber mit dem im Dialog erzielten Ergebnisse nicht zufrieden sind. Der Trend einer verstärkten Projektfinanzierung im Sektor Landwirtschaft in jüngsten Jahren ist aus der Fallstudie jedenfalls erkennbar, wobei dieser dem insgesamt steigenden Anteil der Budgethilfe in Mosambik widerspricht.

Abschließend ist an dieser Stelle anzumerken, dass die Fallstudie nicht die Wirksamkeit der Budgethilfe auf die Armutsreduktion untersuchte, die die eigentliche Zielsetzung der Budgethilfe darstellt. Diesbezüglich sind derzeit zahlreiche

internationale Studien mit dieser Fragestellung beschäftigt, wobei deren Ergebnisse die Nutzung dieses Finanzierungsinstrumentes nachhaltig verändern könnten. In diesem Zusammenhang steht auch die unklare Weiterführung der Zielsetzungen der Pariser Erklärung. Die nächste hochrangige Konferenz der Entwicklungszusammenarbeit ist für November 2011 in Busan anberaumt. Erst zu diesem Zeitpunkt wird sich klären, ob die Nutzung des Instruments der Budgethilfe weiterhin durch Geber gefördert wird, oder ob sich der Trend innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit erneut in Richtung Projektfinanzierungen bewegt.

7. Anhang

7.1 Literaturverzeichnis⁵⁶³

Adams, Martin, *Evaluation of Development Cooperation between Mozambique and Denmark, 1992–2006, Working Paper 02: Agriculture, Rural Development and Fisheries*, http://www.um.dk/NR/rdonlyres/72C0FE2C-FDC4-49E2-8503-362B33009AF2/0/200805WP02_Agriculture.pdf.

Abrahamsen, Rita, "The power of partnerships in global governance" in *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 8, 2004, S. 1453–1467.

ADE, *Evaluation thématique: Développement rural et agricole, Rapport final, Volume II – Annexes*, (Louvain-la-Neuve: ADE, 2007).

African Union, *Abuja Declaration on Fertilizer for an African Green Revolution*, <http://www.nepad.org/system/files/Abuja%20Declaration%20on%20Fertilizers%20for%20an%20African%20Green%20Revolution.pdf>, (besucht im Jänner 2011).

afrol News, *Mozambique records highest cashew crop in 3 years*, <http://www.afrol.com/articles/35980>, (besucht im Juli 2010).

Åkesson, Gunilla; Calengo, André und Tanner, Christopher, *It's not a question of doing or not doing it - it's a question of how to do it, Study on Community Land Rights in Niassa Province, Mozambique*, (Uppsala: Institutionen för stad och land, 2009).

Alden, Chris, "Making Old Soldiers Fade Away: Lessons from the Reintegration of Demobilized Soldiers in Mozambique", in *Security Dialogue*, Vol. 33, Nr. 3, 2002.

allAfrica.com, *Mozambique: Audit Finds Financial Abuses in Tete Directorate*, <http://allafrica.com/stories/201001130943.html>, (besucht im August 2010).

allafrica.com, *Mozambique: Cabinet Shuffled After Food Riots*, <http://allafrica.com/stories/201010121087.html>, (besucht im Jänner 2011).

allAfrica.com, *Mozambique: Country Will Not Be Blackmailed - Labour Minister*, <http://allafrica.com/stories/200905200671.html>, (besucht im Juli 2010).

⁵⁶³ Anmerkung: Die Jahresangaben der Literaturquellen wurden nur dann mit Buchstaben-Kennungen spezifiziert, wenn dies die Quellenzuweisung im Haupttext erforderlich machte.

allAfrica.com, *Mozambique: Dispute With Donors Over, Says Minister*, <http://allafrica.com/stories/201003190423.html>, (besucht im Juni 2010).

allAfrica.com, *Mozambique: Donor Strike May Be Nearing Its End*, <http://allafrica.com/stories/201003171001.html>, (besucht im Juni 2010).

allAfrica.com, *Mozambique: Drugs - Bachir Must Talk to Treasury, Not to Embassy*, <http://allafrica.com/stories/201006031011.html>, (besucht im Juli 2010).

allAfrica.com, *Mozambique: Drugs - Millennium BIM Abandoning Bachir*, <http://allafrica.com/stories/201006281342.html>, (besucht im Juli 2010).

allAfrica.com, *Mozambique: Employ Our People, Or No Money, Says U.S. Embassy*, <http://allafrica.com/stories/200905220822.html>, (besucht im Juli 2010).

allAfrica.com, *Mozambique: Foreign Minister Admits Friction with Donors*, <http://allafrica.com/stories/201003090953.html>, (besucht im Juni 2010).

allAfrica.com, *Mozambique: Government and Donors Claim Consensus*, <http://allafrica.com/stories/201003241054.html>, (besucht im Juni 2010).

allAfrica.com, *Mozambique: Government Launches Agriculture Program*, <http://allafrica.com/stories/201012141052.html>, (besucht im Jänner 2011).

allAfrica.com, *Mozambique: Government will Digitalise land register*, <http://allafrica.com/stories/201004010720.html>, (besucht im Juni 2010).

allAfrica.com, *Mozambique: MDM Denies Donor Pressure over Parliamentary Group*, <http://allafrica.com/stories/201003161088.html>, (besucht im Juni 2010).

allAfrica.com, *Mozambique: Mozambican Businessman Named as Drug Baron*, <http://allafrica.com/stories/201006021056.html>, (besucht im Juli 2010).

allAfrica.com, *Mozambique: No Indication That Donors Will End Support – Chang*, <http://allafrica.com/stories/201003110940.html>, (besucht im Juni 2010).

Alliance for a Green Revolution in Africa, *About the Alliance for a Green Revolution in Africa*, <http://www.agra-alliance.org/section/about>, (besucht im Jänner 2011).

Álvaro, Bernardo, *É uma pena que nas últimas eleições autárquicas houvesse casos de frauds*, http://www.canalmoz.com/default.jsp?file=ver_artigo&nivel=1&id=6&idRec=5656, (besucht im Juni 2010).

Arndt, Channing; Benfica, Rui; Maximiano, Nelson; Nucifora, Antonio und Thurlow, James T., *National Directorate of Studies and Policy Analysis Discussion paper No.65E: Higher fuel and food prices: Impacts and responses for Mozambique*, (Maputo: Ministry of Planning and Development, 2008).

Austrian Development Agency, *Strategie Budgethilfe* (Wien: Austrian Development Agency, 2009).

Baldwin, David A., "Foreign Aid, Intervention, and Influence" in *World Politics*, Vol. 21, No. 3 (Apr., 1969), S. 425-447.

Barbalet, J. M., "Power and Resistance" in *The British Journal of Sociology*, Vol. 36, No. 4 (Dec., 1985), S. 531-548.

Barnes, John, "Towards decentralized development planning in Mozambique" in *Achieving Results: Performance Budgeting in the Least Developed Countries*, (New York: United Nations Capital Development Fund, 2006).

Barnett, Michael und Duvall, Raymond "Power in International Politics" in *International Organization*, Vol. 59, No. 1 (Winter, 2005), S. 39-75.

Bigsten, Arne, *Donor Coordination and the uses of aid* (Göteborg: Department of Economics, 2006).

Biopact, *Lusophone world and China join forces to produce biofuels in Mozambique*, <http://news.mongabay.com/bioenergy/2007/05/lusophone-world-and-china-join-forces.html>, (besucht im März 2010).

Cabral, Lidia, *Sector Budget Support in Practice, Desk Study: Agriculture Sector in Mozambique*, (London: Overseas Development Institute, 2009).

Cabral, Lidia; Shrivastava, Animesh und Muendane, Cardoso, *Formulating and Implementing Sector-wide Approaches in Agriculture and Rural Development: The National Programme of Agrarian Development (ProAgri) – Mozambique* (Bonn: Global Donor Platform for Rural Development, 2007).

Castel-Branco, Carlos, *Aid Dependency and Development: A Question of Ownership? – A Critical View*, IESE Working Paper no. 01/2008, (Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2008).

Castel-Branco, Carlos, *Notas de Reflexão sobre a “Revolução Verde” - Contributo para um Debate*, IESE Working Paper no. 02/2008, (Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2008).

Castel-Branco, Carlos; Ossemane, Rogério und Amarcy, Sofia, *Mozambique: Independent Evaluation of the PAPs Performance in 2009 and Performance Trends in the Period 2004-2009*, (Maputo: Institute of Social and Economic Studies, 2010).

Chilonda, Pius; Olubode-Awosola, Femi; Minde, Isaac; Njiwa, Daniel und Govereh, Jones, *Monitoring of Public Spending in Agriculture in Southern Africa*, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/51663/2/154.pdf>, (besucht im Februar 2010).

Clément, Jean und Peiris, Shanaka, *Post-Stabilization Economics in Sub-Saharan Africa, Lessons from Mozambique*, (Washington: International Monetary Fund, 2007); Peiris, Shanaka, “Macroeconomic Management of Scaled-up Foreign Aid”, Fischer, Felix; Bosten, Emmy und Lledó, Victor, “Government-Donor Partnerships: Mozambique as a Model of Donor Coordination”.

Club of Mozambique, *Mozambican government plans to double irrigated agricultural area*, <http://www.clubofmozambique.com/solutions1/sectionnews.php?secao=business&id=18759&tipo=one>, (besucht im Jänner 2011).

Club of Mozambique, *US gives assurances of maintaining and even increasing aid*, <http://www.clubofmozambique.com/solutions1/sectionnews.php?secao=mozambique&id=15297&tipo=one>, (besucht im Juli 2010).

Collinson, Helen, *Where to now? Implications of Changing Relations between DfiD, Recipient Governments and NGOs in Malawi, Tanzania and Uganda*, (Johannesburg/Atlanta: ActionAid International and CARE International, 2006).

Coughlin, Peter E., *Agricultural Intensification in Mozambique Infrastructure, Policy and Institutional Framework — When Do Problems Signal Opportunities?*, (Maputo: EconPolicy Research Group, 2006).

Council of the European Union, 9558/07, *EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy - Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council* (Brüssel: Council of the European Union, 2007).

Cramer, Christopher, *Privatisation and Adjustment in Mozambique: A 'Hospital Pass'?*, in *Journal of Southern African Studies*, Vol. 27, No. 1 (Mar., 2001), S. 79-103.

De Brito, Luís; Castel-Branco, Carlos; Chichava, Sérgio und Francisco, António, *Desafios para Moçambique 2010*, (Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2009); Castel-Branco, Carlos, Massingue, Nelsa und Ali, Rosimina, "Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique".

De Brito, Luis; Castel-Branco, Carlos; Chichava, Sérgio und Francisco, António *Reflecting on Economic Questions*, (Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2008); De Renzio, Paolo, "Budget Reforms in Mozambique: Towards a Political Economy Approach".

De Renzio, Paolo, "Sociedade Civil e Monitorio do Orçamento Público", in *Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*, IESE Boletim N°27, (Dez., 2009), S. 1-2.

De Renzio, Paolo und Hanlon, Joseph, *Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence*, GEG Working Paper 2007/25, (Oxford: University College Oxford, 2007).

De Wit, Paul V., *Land Conflict Management in Mozambique, Case study of Zambezia Province - Paper prepared for the Land Tenure Service/FAO*, <http://files.gorongosa.net/filestore/339-land%20conflict%20management.pdf>, (besucht im Juli 2010).

Development Gateway (2010), *ODAMAZ 2.0*, <http://www.odamaz.org.mz/>, (besucht im Juli 2010).

Development Gateway, *ODAmaz Project Fact Sheet for GCP/MOZ/084/EC*, <http://mozambique.odadata.ampdev.net/projects/494577>, (besucht im Jänner 2011).

DFID, *Land - Better access and secure rights for poor people*, (London: Department for International Development, 2007).

DFID, *Mozambique: The best land law in Africa?*, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/casestudies/files/africa/mozambique-land-laws.asp>, (besucht im Juli 2010).

Dickinson, Clare; Martínez, Javier; Whitaker, Dan und Pearson, Mark, *The Global Fund operating in a SWAp through a common fund: issues and lessons from Mozambique*, (London: HLSP Institute, 2007).

Dollar, David und Pritchett, Lant, *Assessing Aid, What Works, What doesn't and Why? – A Worldbank policy research report* (New York: Oxford University Press Inc., 1998).

Dorussen, Han, "Mixing Carrots with Sticks: Evaluating the Effectiveness of Positive Incentives" in *Journal of Peace Research*, Vol. 38, No. 2 (Mar., 2001), S. 251-262.

Duffield, Mark und Prendergast, John, "Sovereignty and Intervention after the Cold War: Lessons from the Emergency Relief Desk" in *Middle East Report*, No. 187/188, Intervention and North-South Politics in the 90's (Mar. - Jun., 1994), S. 9-15

European Commission, *COM(2007) 643 final, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards an EU response to situations of fragility - engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace*, (Brüssel: European Commission, 2007).

European Commission, *EC – MOZAMBIQUE JOINT ANNUAL REPORT on 2007 for the Operational Review 2008*, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/jar07_mz_en.pdf, (besucht im Juli 2010).

European Commission, *Partnership Agreement ACP-EC, Signed in Cotonou on 23 June 2000, Revised in Luxembourg on 25 June 2005*, (Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, 2006).

European Commission; United Nations; Royal Embassy of the Netherlands in Mozambique, *ODAMOZ*, <http://www.odamoz.org.mz/reports/indexsub.asp>, (besucht im Februar 2010).

European Union Election Observation Mission, *Presidential, legislative and provincial assembly elections October 2009 - Final Report*, http://www.cip.org.mz/election2009/ndoc2009/294_Final_Report_EU_EOM_en.pdf (besucht im Juni 2010).

Evans, Graham und Newnham, Jeffrey, *The Penguin Dictionary of International Relations*, (London: Penguin Books, 1998).

FAIR, Naiman & Krugman *Debate World Bank Policy*, <http://www.fair.org/articles/naiman-krugman.html>, (besucht im Juli 2010).

Filzmaier, Peter; Gewessler, Leonore; Höll, Otmar und Mangott, Gerhard, *Internationale Politik* (Wien: Facultas Verlags- und BuchhandelsAG, 2006).

Fischer, Karin; Hödl, Gerald; Sievers, Wiebke (Hg.), *Klassiker der Entwicklungstheorie – Von Modernisierung bis Post-Development* (Wien: Mattersburger Kreis für Entwicklungspolitik an den österreichischen Universitäten, 2008): Fischer, Karin; Hödl, Gerald und Sievers, Wiebke, „Einleitung“.

Flick, Uwe; von Kardorff, Ernst und Steinke, Ines (Hg.), *Qualitative Forschung – Ein Handbuch*, (Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag, 2008): Flick, Uwe “Design und Prozess qualitativer Forschung”; Flick, Uwe, “Triangulation in der qualitativen Forschung”; Wolff, Stephan; von Kardorff, Ernst und Steinke, Ines, “Was ist qualitative Forschung? – Einleitung und Überblick”; Lüders, Christian, “Beobachten im Feld und Ethnographie”; Wolff, Stephan, “Dokumenten- und Aktenanalyse”.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, World Food Programme, *Special Report - FAO/WFP Crop and Food Security Assessment Mission to Mozambique, 12 August 2010*, <http://www.fao.org/docrep/012/ak350e/ak350e00.pdf>, (besucht im Jänner 2011).

Fox, M. Louise, *Beating the Odds: Sustaining Inclusion in Mozambique's Growing Economy*, (Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2008).

Frantz, Brian und Komich, Carla, *A Donor Coordination Assessment for USAID/Mozambique*, <http://www.aidharmonization.org/download/212336/swap280.pdf>, (besucht im Juli 2010).

ft.com, *Seven die in Mozambique food rioting*,
<http://www.ft.com/cms/s/0/90cf28b2-b6c8-11df-b3dd-00144feabdc0,s01=1.html>,
(besucht im Jänner 2011).

Gatu, Karin und Rodman, Sofia, *A Green Revolution in Southern Niassa? - A field study from a small farmer perspective about possibilities and obstacles for a Green revolution*, (Växjö: Växjö University School of Social Sciences, 2008).

Gemeinnützige Entwicklungszusammenarbeit GmbH, "Stellungnahmen der österreichischen Parlamentsparteien zur Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit" in *ParlamentarierInnen im Nord-Süd Dialog*, Nr. 11-12 (April 2009).

Gerster, Richard, *Mozambique: Ohne Leistung kein Geld*,
http://www.gersterconsulting.ch/docs/budget-support/erfa/d/Mozambique/Artikel_Mozambique_Leistungstranchen_D_b.pdf, (besucht im März 2010).

Goldsmith, Arthur A., "Foreign Aid and Statehood in Africa", in *International Organization*, Vol. 55, No. 1 (Winter, 2001), S. 123-148.

Goncalves, Euclides und Adalima, José Laimone, *A Sociedade Civil nos Observatórios de Desenvolvimento Provinciais: Experiências e Desafios*, (Maputo: Grupo Informal de Governação, 2009).

GRAIN, *Mauritius leads land grabs for rice in Mozambique*,
<http://farmlandgrab.org/7231>, (besucht im Juli 2010).

GRAIN, *Turning African farmland over to big business: The US's Millennium Challenge Corporation*, <http://farmlandgrab.org/12656>, (besucht im Juli 2010).

Grant, Ruth W. und Keohane, Robert O., "Accountability and Abuses of Power in World Politics" in *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1 (Feb., 2005), S. 29-43.

Green Ressources, *Plantations*, <http://www.greenresources.no/Plantations.aspx>,
(besucht im Juli 2010).

Grupo Moçambicano da Dívida, *Uma visão sobre o ProAgri - Uma Análise do Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)*, [http://www.divida.org/IMG/pdf/PROAGRI - Draft Final.pdf](http://www.divida.org/IMG/pdf/PROAGRI_-_Draft_Final.pdf), (besucht im Jänner 2011).

Hanchinamani, Bina, *The Impact of Mozambique's Land Tenure Policy on Refugees and Internally Displaced Persons*, <http://www.wcl.american.edu/hrbrief/v7i2/mozambique.htm>, (besucht im Juli 2010).

Handley, Geoff, *Mutual Accountability at the Country Level – Mozambique Country Case Study (Final Draft)*, (London: Overseas Development Institute, 2008).

Hanlon, Joseph, "A decade later: World Bank still backs failed cashew policy", in *Mozambique political process bulletin*, Issue 139, 19 September 2008, S. 1-2.

Hanlon, Joseph, *Can Mozambique Make the World Bank Pay for Its Mistakes?*, <http://www.africafocus.org/docs97/moz9711.php>, (besucht im Juli 2010).

Hanlon, Joseph, "Crackdown on unused land" in *Mozambique political process bulletin*, Issue 139, 22 October 2008.

Hanlon, Joseph, "Divisions between donors, with observers caught in middle" in *Mozambique political process bulletin*, Issue 32, 5 November 2009, S. 3-4.

Hanlon, Joseph, "Electoral reform high on the donor agenda" in *Mozambique political process bulletin*, Issue 32, 5 November 2009, S. 2.

Hanlon, Joseph, "G19 donors say clean up elections" in *Mozambique political process bulletin*, Issue 39, 10 June 2009, S. 5.

Hanlon, Joseph (2001a), *Mozambique cashew industry: Clippings round-up*, <http://www.sarpn.org.za/CountryPovertyPapers/Mozambique/Cashew/index.php>, (besucht im Juli 2010).

Hanlon, Joseph (2001b), *Mozambique Wins Long Battle over Cashew Nuts & Sugar*, in *Review of African Political Economy*, Vol. 28, No. 87, Civil Society, Kleptocracy & Donor Agendas: What Future for Africa?, (Mar., 2001), S. 111-112.

Hanlon, Joseph, *Mozambique - Rural Development, News reports & clippings no. 136*, <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d100055.pdf>, (besucht im Jänner 2011).

Hanlon, Joseph, "Power without Responsibility: The World Bank & Mozambican Cashew Nuts" in *Review of African Political Economy*, Vol. 27, No. 83 (Mar., 2000), S. 29-45.

Hanlon, Joseph, "Renewed Land Debate and the 'Cargo Cult' in Mozambique", in *Journal of Southern African Studies*, Vol. 30, No. 3 (Sep., 2004), S. 603-625.

Hanlon, Joseph, *The land debate in Mozambique: will foreign investors, the urban elite, advanced peasants or family farmers drive rural development?*, (London: Oxfam, 2002).

Hanlon, Joseph, *World Bank backs off over cashew battle*, <http://www.chasque.net/frontpage/suns/trade/areas/industry/03140097.htm>, (besucht im Juli 2010).

Hanlon, Joseph und Smart, Teresa, *Há mais bicicletas – mas há desenvolvimento?*, (Maputo: Central Impressora e Editora de Maputo, 2008).

Hodges, Tony und Tibana, Roberto, *Political Economy of the Budget in Mozambique*, http://www.mae.gov.mz/061116_1522/Documentos/political-economy-mozambique.pdf, (besucht im August 2010).

IDD and Associates, *Evaluation of General Budget Support, Mozambique Country Report*, (Birmingham: University of Birmingham, 2006a).

IDD and Associates, *Evaluation of General Budget Support: Synthesis Report*, (Birmingham: University of Birmingham, 2006b).

International Fund for Agricultural Development, *Country Programme Evaluation – Republic of Mozambique*, http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/country/pf/mozambique/Mozambiqueue.pdf, (besucht im Dezember 2010).

International Monetary Fund, *IMF Country Report No. 09/49, Republic of Mozambique: Third Review Under the Policy Support Instrument—Staff Report; Staff Supplement; and Press Release*, (Washington D. C.: International Monetary Fund, 2009).

International Monetary Fund, *Republic of Mozambique: report on the observance of standards and codes – Fiscal Transparency Module*, (Washington D.C.: International Monetary Fund, 2008).

Kanji, Nazneen; Braga, Carla und Mitullah, Winnie, *The Development of the 1997 Land Law in Mozambique*,

<http://www.oxfam.org.uk/resources/learning/landrights/downloads/mozlaws.rtf>, (besucht im Juli 2010).

Koeberle, Stefan; Stavreski, Zoran und Walliser, Jan, ed., *Budget Support As More Effective Aid*, (Washington: Weltbank, 2006): Koeberle, Stefan und Stavreski, Zoran, "Budget Support: Concept and Issues", Koeberle, Stefan und Walliser, Jan, "World Bank Conditionality: Trends, Lessons, and Good Practice Principles", Morrissey, Oliver, „Fungibility, Prior Actions and Eligibility for Budget Support“.

KPMG, *Final Report – Paris Declaration Evaluation Phase 2, Mozambique*, <http://www.oecd.org/dataoecd/61/0/47083538.pdf>, (besucht im März 2011).

KPMG, *Supporting Team to Government and Donor Committee Review – Donor Cooperation Strategy with Mozambique*, (Maputo: Swedish International Development and Cooperation Agency, 2006).

Lasher, Craig, "The Future of U.S. Government Involvement & Funding for Family Planning & Reproductive Health Programs in the Evolving U.S. Aid Architecture" in *Population Action International*, Volume 3, Issue 1, March 25, 2008, http://www.populationaction.org/Publications/Working_Papers/March_2008/Summary.shtml, (besucht im März 2010).

Lauer, Carlo und Partner (Hg.), *Geographie der Erde : Neue Enzyklopädie*, (Köln: Serges Medien GmbH, 2000).

Lawson, Andrew, Umarji, Mariam, Guilherme, Joao und Chachine, Célia, *Assessment of Public Finance Management in Mozambique, 2006, Based on the PEFA Methodology – Public Expenditure & Financial Accountability*, http://www.pap.org.mz/downloads/final_report_pefa.pdf, (besucht im Juli 2010).

Loewenstein, Karl, "Sovereignty and International Co-operation" in *The American Journal of International Law*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 1954), S. 222-244,

Loyn, David, *Mozambique's lost cashew nut industry*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3082316.stm>, (besucht im Juli 2010).

Macuane, Jose Jaime, *Working towards common donor responses to corruption, Mozambique Case Study*, (Paris: OECD DAC Network on Governance, 2009).

Maposse, Daniel, "Causas da "queda" de Erasmo Muhate - Avançam-se vários cenários" in *mediaFAX N°3932*, (Dez. 2007), S. 2-3.

Massingue, Jaqueline, *Effective Aid for Small Farmers in Sub-Saharan Africa: Southern Civil Society Perspectives, Mozambique Case Study*, http://www.foodgrainsbank.ca/uploads/FSPG_jan_07_civil_society_small_farmer_research_report_en.pdf, (besucht im Juli 2010).

Maxwell, Simon und Christiansen, Karin, "Negotiation as Simultaneous Equation: Building a New Partnership with Africa" in *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 78, No. 3 (Jul., 2002), S. 477-491.

Mayet, Mariam, *Africa's Green Revolution rolls out the Gene Revolution*, http://www.biosafetyafrica.org.za/images/stories/dmdocuments/gene_revolution_brief.pdf, (besucht im Jänner 2011).

McMillan, Margaret, Horn, Karen und Rodrik, Dani, *When Economic Reform goes wrong: Cashews in Mozambique*, http://www.brookings.edu/ES/commentary/journals/trade/papers/20030516_rodrik.pdf, (besucht im Juli 2010).

Mendes, José, *Resumo dos principais acontecimentos de 2007 em Mocambique (Cronicando)*, <http://mendesgaita.bloguepessoal.com/19111/Resumo-dos-principais-acontecimentos-de-2007-em-Mocambique/>, (besucht im August 2010).

Michigan State University/Department of Agricultural, Food, and Resource Economics, *Strengthening Mozambican Capacity for Agricultural Productivity Growth, Policy Analysis, and Poverty Reduction, Annual Project Narrative Report - FY06 (2005/06), Mozambique Associate Award / Food Security III LWA CA (656-A-00-04-00058-00)*, http://www.aec.msu.edu/fs2/mozambique/annual_narrative_report_2005_06_final.pdf, (besucht im Jänner 2011).

Middleton, Nick, *Kalashnikovs und Zombie Cucumbers, Travels in Mozambique*, (London: Phoenix, 1995).

Millennium Challenge Corporation, *Millennium Challenge Compact with Mozambique, Executive Summary*, <http://www.mcc.gov/mcc/bm.doc/compact-summary-executive-mozambique.pdf>, (besucht im Juli 2010).

Millenium Challenge Corporation, *Mozambique Compact Progress*, <http://www.mcc.gov/mcc/bm.doc/qsr-imp-mozambique.pdf>, (besucht im Juli 2010).

Millenium Challenge Corporation, *Mozambique General Services Contract, Land Tenure Services, Final Report*, [http://www.tipmoz.com/library/resources/Oldsite1/Land Tenure Chemonics.pdf](http://www.tipmoz.com/library/resources/Oldsite1/Land_Tenure_Chemonics.pdf), (besucht im Juni 2010).

Mozambique News Agency, *Agriculture Minister sacked*, <http://www.poptel.org.uk/mozambique-news/newsletter/aim352.html#story9>, (besucht im August 2010).

Mozambique News Agency, *Fuel subsidy to defuse price hike riots*, <http://www.poptel.org.uk/mozambique-news/newsletter/aim355.html>, (besucht im Jänner 2011).

Mozinovador, *MINAG: Um Ministério de alto risco*, <http://mozinovador.blogspot.com/2007/12/minag-um-ministrio-de-alto-risco.html>, (besucht im Jänner 2010).

Musolf, Lloyd D., "Overview Overseas: Dilemma for Aid Missions" in *Public Administration Review*, Vol. 23, No. 4 (Dec., 1963), S. 219-226.

N.N., "Corrupção no tabaco chega a Washington – Antigo Governado de Tete terá sido subornado", in *SAVANA* vom 13.08.2010, S. 2-3.

NORAD, *From earmarked sector support to general budget support- development partners' experience*, <http://www.donorplatform.org/load/87>, (besucht im April 2011).

NORAD, *Institutional features of Budget Support Mechanisms, Learning experiences from Mozambique to Uganda*, (Oslo: NORAD, 2008).

Norfolk, Simon und Liversage, Harold, *Land reform and poverty alleviation in Mozambique – Paper for the Southern African Regional Poverty Network, Human Sciences Research Council*, <http://www.sarpn.org.za/CountryPovertyPapers/Mozambique/LandReform/LandReform.pdf>, (besucht im Juli 2010).

Nye, Joseph S. Jr., "The Changing Nature of World Power" in *Political Science Quarterly*, Vol. 105, No. 2 (Summer, 1990), S. 177-192.

O País, *Doadores vão retirar ajuda a Moçambique*, http://opais.sapo.mz/index.php?option=com_content&view=article&id=3792:doadores-vao-retirar-ajuda-a-mocambique&catid=63:politica&Itemid=273, (besucht im Juni 2010).

O País, *Investimentos nacionais dispararam mais 500% em 2009*, http://www.opais.co.mz/opais/index.php?option=com_content&view=article&id=4666:investimentos-nacionais-dispararam-mais-500-em-2009&catid=38:economia&Itemid=181, (besucht im März 2010).

ORAM, *Objetivos Específicos da ORAM*, <http://www.oram-moz.org/objectivosespecificosoram.html>, (besucht im Juli 2010).

Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC) (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>, (besucht im März 2009).

Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC) (2009), *OECD Report on Division of Labour – Addressing Fragmentation and Concentration of Aid across countries*, (Paris: OECD, 2009).

Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC) (2010), *Creditor Reporting System*, <http://stats.oecd.org/WBOS/Default.aspx?DatasetCode=CRSNEW>, (besucht im Juli 2010).

Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *DAC Guidelines and Reference Series, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery*, (Paris: OECD Publications Service, 2003).

Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *DAC Guidelines and Reference Series, Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2 – Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, (Paris: OECD Publications Service, 2006).

Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *Glossary*, http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_21571361_39494699_39503763_1_1_1_1_00.html, (besucht im März 2009).

Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *ODA by Recipient by Country*, http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_RECIPIENT, (besucht im März 2011).

Organisation for Economic Cooperation and Development-Development Assistance Committee (OECD-DAC), *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, <http://www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf>, (besucht im Juli 2010).

Palmer, Glenn; Wohlander, Scott B. und Morgan, T. Clifton, "Give or Take: Foreign Aid and Foreign Policy Substitutability" in *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 1 (Jan., 2002), S. 5-26.

PriceWaterhouseCoopers, *Avaliação final da primeira fase do Programa Nacional do Desenvolvimento Agrícola, PROAGRI (1999 - 2005), Volume I: Relatório principal*, (Maputo: República de Moçambique, 2007a).

PriceWaterhouseCoopers, *Final Evaluation of the first phase of the National Agriculture Development Programme ProAgri, Volume II-C: Case Studies*, (Maputo: República de Moçambique, 2007b).

PriceWaterhouseCoopers, *Final Evaluation of the first phase of the National Agriculture Development Programme ProAgri, Volume III: Programme Baseline Assessment and Survey Instruments*, (Maputo: República de Moçambique, 2007c).

Programme Aid Partners (2009a), *Background*, <http://www.pap.org.mz/history.htm>, (besucht im März 2009).

Programme Aid Partners (2009b), *Financial Contributions*, http://www.pap.org.mz/financial_contributions.htm, (besucht im März 2009).

Programme Aid Partners (2009c), *New Memorandum of Understanding (MoU) 2009*, <http://www.pap.org.mz/>, (besucht im März 2009).

Programme Aid Partners (2009d), *PAP Structure*, http://www.pap.org.mz/pap_structure.htm, (besucht im März 2009).

Programme Aid Partners (2010), *Compromissos financeiros para o ano 2011*, http://www.pap.org.mz/downloads/annual_review_2010/presentation_compromissos_June2010.pdf, (besucht im Juni 2010).

Programme Aid Partners, *Comunicado de Imprensa dos Parceiros de Apoio Programático* (PAPs), http://www.pap.org.mz/downloads/rp_gad_09/comunicado_imprensa.pdf, (besucht im Juni 2010).

Programme Aid Partners, *Encerramento da Revisão Annual; dia 19 de Maio de 2010 - Discurso do Alto Comissário do Reino Unido*, http://www.pap.org.mz/downloads/annual_review_2010/UK_Annual_Review_Speech1.pdf, (besucht im März 2011).

Programme Aid Partners, *G19: Comparing government response to list of 10 "issues raised" by G19 on 10 December*, <http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d119864.pdf>, (besucht im Juni 2010).

Programme Aid Partners, *Matriz de Acções de Governação de Março 2010*, http://www.pap.org.mz/downloads/annual_review_2011/TdR_RA_2011_ANEXO_VI_MATRIZ_DE_GOVERNACAO.pdf, (besucht im März 2011).

Programme Aid Partners, *Memorandum of Understanding (MoU) 2004*, <http://www.pap.org.mz/downloads/mou.pdf>, (besucht im Mai 2010).

Programme Aid Partners, *Reviews*, <http://www.pap.org.mz/>, (besucht im März 2010).

República de Moçambique, *Balanço do Plano Económico e Social de 2008*, (Maputo: República de Moçambique, 2009).

República de Moçambique, *Estratégia da Comercialização Agrícola para 2006-2009*, (Maputo: República de Moçambique, 2006a).

República de Moçambique, *Estratégia de Desenvolvimento Rural*, (Maputo: República de Moçambique, 2007).

República de Moçambique, *Plano de Acção para a produção de alimentos 2008-2011*, (Maputo: República de Moçambique, 2008).

República de Moçambique, *Plano de Acção para a Redução da Pobreza absoluta 2006-2009 (PARPA II)*, (Maputo: República de Moçambique, 2006b).

República de Moçambique, *Programa Quinquenal do Governo para 2010-2014*, (Maputo: República de Moçambique, 2010).

República de Moçambique/Ministério da Agricultura, *Conceito, Princípios e Estratégia da Revolução Verde em Mocambique*, (Maputo: República de Moçambique, 2007a).

República de Moçambique/Ministério da Agricultura, *Extension Master Plan (2007-2016)*, (Maputo: República de Moçambique, 2007b).

República de Moçambique/Ministério da Agricultura, *Prioridades de Desenvolvimento Agrário 2006-2009*, (Maputo: República de Moçambique, 2006).

República de Moçambique/Ministério da Agricultura, *Strategic Plan for Agricultural Development – PEDSA 2010-2019, Draft October 2010*, (Maputo: República de Moçambique, 2010).

República de Moçambique/Ministério da Agricultura, *Trabalho de Inquérito Agrícola 2007* (TIA), http://www.aec.msu.edu/fs2/mozambique/policypres/TIA2007_Dissemination.pdf, (besucht im Jänner 2011).

República de Moçambique/Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, *Strategy Document ProAgri II*, (Maputo: República de Moçambique, 2004).

República de Moçambique/Ministério da Planificação e Desenvolvimento, *Plano de Acção para a Produção de Alimentos 2008-2011, Apresentação ao Conselho Coordenador do MPD*, <http://209.85.229.132/search?q=cache:REUQ5HhDYYcJ:www.mpd.gov.mz/ccordenador/Aprs/CC%2520MPD%2520Producao%2520de%2520Alimentos%25202008.ppt+PLANO+DE+AC%C3%87%C3%83O+PARA+A+PRODU%C3%87%C3%83O+DE+ALIMENTOS&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=at>, (besucht im März 2010).

República de Moçambique/Ministério da Planificação e Desenvolvimento, *Pobreza e bem-estar em Moçambique: Terceira Avaliação Nacional da Pobreza*, (Maputo: República de Moçambique, 2010).

República de Moçambique/Ministério da Planificação e Desenvolvimento, *Síntese da VIII Sessão Plenária do Observatório do Desenvolvimento*, <http://www.od.gov.mz/documentos/sinteses/Sintese da Sessa Plenaria OD VIII 090 409.doc>, (besucht im März 2011).

República de Moçambique/Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças, *Cenário Fiscal de Médio Prazo 2009-2011*, (Maputo: República de Moçambique, 2008).

República de Moçambique/Ministério das Finanças (2009a), *Orçamento do Estado 2009 - Documento de Fundamentação*, http://www.dno.gov.mz/docs/OE09/OE_2009_Documento_Fundamentacao.pdf, (besucht im März 2009).

República de Moçambique/Ministério das Finanças (2009b), *Orçamento do Estado 2009*, <http://www.dno.gov.mz/oe09.html>, (besucht im Jänner 2010).

República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Orçamento do Estado 2009, Acompanhantes da Lei - Despesas Central*, http://www.dno.gov.mz/docs/OE09/Mapas_Acompanhantes/Central.rar, (besucht im Jänner 2011).

República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Orçamento do Estado 2011, Acompanhantes da Lei - Despesas Central*, http://www.dno.gov.mz/docs/OE11/Mapas_Acompanhantes/Central.zip, (besucht im Jänner 2011).

República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Orçamento do Estado 2011 - Documento de Fundamentação*, <http://www.dno.gov.mz/docs/OE11/Doc%20de%20fundamentacao%2011.zip>, (besucht im März 2011).

República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Órgãos Provinciais*, <http://www.mf.gov.mz/web/guest/pagina-4>, (besucht im März 2010).

República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Relatório de Execução do Orçamento do Estado, Ano 2009, Janeiro à Dezembro*, (Maputo: República de Moçambique, 2009).

República de Moçambique/Ministério das Finanças, *Relatório de Execução do Orçamento do Estado, Ano 2010, Janeiro A Dezembro*, (Maputo: República de Moçambique, 2011).

República de Moçambique/Ministério das Obras Públicas e Habitação, *Administração Nacional de Estradas*, http://www.moph.gov.mz/index.php?option=com_content&task=view&id=32&Itemid=9, (besucht im Juli 2010).

República de Moçambique; Parceiros de Apoio Programático (2007a), *Joint Review 2007, Aide Mémoire*, http://www.pap.org.mz/downloads/am_jr_2007_en.pdf, (besucht im Juni 2010).

República de Moçambique; Parceiros de Apoio Programático (2008a), *Joint Review 2008, Aide Mémoire*, http://www.pap.org.mz/jr_08.htm, (besucht im Juni 2010).

República de Moçambique; Parceiros de Apoio Programático (2008b), *Revisão Conjunta 2008, Aide Memoire, Anexo IV: Relatórios dos Grupos de Trabalho*, http://www.pap.org.mz/jr_08.htm, (besucht im März 2010).

República de Moçambique; Parceiros de Apoio Programático (2009a), *Joint Review 2009, Aide Mémoire*, http://www.pap.org.mz/jr_09.htm, (besucht im Juni 2010).

República de Moçambique; Parceiros de Apoio Programático (2009b), *Reunião da Planificação do QAD 2009, Aide-Mémoire*, http://www.pap.org.mz/downloads/rp_qad_09/aide_memoire_reuniao_planificacao_09.pdf, (besucht im März 2010).

República de Moçambique; Parceiros de Apoio Programático (2009c), *Revisão Conjunta 2009, Aide Memoire, Anexo V: Relatórios dos Grupos de Trabalho*, http://www.pap.org.mz/downloads/anexo5_relatorios_grupos_trabalho_rc2009.pdf, (besucht im Jänner 2010).

República de Moçambique; Parceiros de Apoio Programático (2009d), *Revisão Conjunta 2009, Aide Memoire, Compromissos (RC 2009)*, http://www.pap.org.mz/jr_09.htm, (besucht im Februar 2010).

República de Moçambique; Parceiros de Apoio Programático (2009e), *Revisão Conjunta 2009, Sessão de Encerramento da Revisão Conjunta 2009*, http://www.pap.org.mz/downloads/sessao_encerramento_rc2009.zip, (besucht im Juni 2010).

República de Moçambique; Parceiros de Apoio Programático (2010a), *Annual Review 2010, Aide Mémoire, Annex I - Assessment of Government's performance by the PAPs*, http://www.pap.org.mz/downloads/annual_review_2010/anexo1_PAPs_Final_Assessment.pdf, (besucht im Juni 2010).

República de Moçambique; Parceiros de Apoio Programático (2010b), *Revisão Anual 2010, Anexo V ao Aide-Mémoire, Relatórios dos Grupos*, http://www.pap.org.mz/downloads/annual_review_2010/anexo_5_relatorio_grupo_am.pdf, (besucht im Juni 2010).

República de Moçambique; Parceiros de Apoio Programático, *Joint Review 2006, Aide Mémoire*, http://www.pap.org.mz/downloads/aide_memoire_jr2006.pdf, (besucht im Juni 2010).

Ribeira, Daniel und Matavel, Nilza, *Jatropha! A socio-economic pitfall for Mozambique*, http://www.swissaid.ch/global/PDF/entwicklungspolitik/agrotreibstoffe/Report_Jatropha_JA_and_UNAC.pdf, (besucht im Juli 2010).

Rowlands, Dane, *Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report*, (Ottawa: International Development Research Centre, 2007).

SAVANA, *A caridade de Bachir*, <http://www.savana.co.mz/editorial/tema-da-semana/72-tema-da-semana/2574-a-caridade-de-bachir>, (besucht im Juli 2010).

SAVANA, *Acabaram-se as compras*, <http://www.savana.co.mz/editorial/tema-da-semana/72-tema-da-semana/2572-acabaram-se-as-compras>, (besucht im Juli 2010).

SAVANA, *Tramado pelos gringos*, <http://www.savana.co.mz/editorial/tema-da-semana/72-tema-da-semana/2575-tramado-pelos-gringos>, (besucht im Juli 2010).

Schimmelfenning, Frank, *Internationale Politik* (Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh GmbH & Co. KG, 2008).

Schneider, Mindi, *"We are Hungry!" - A Summary Report of Food Riots, Government Responses, and States of Democracy in 2008*, <http://stuffedandstarved.org/drupal/files/We%20are%20Hungry%20-%20A%20Summary%20Report%20of%20Food%20Riots.%20Government%20Responses.%20andStates%20of%20Democracy%20in%202008.pdf>, (besucht im Jänner 2011).

Secretariat of the New Partnership for Africa's Development, *Implementation of the Abuja Declaration on Fertilizers for an African Green Revolution - First Semi-Annual Progress Report June 2006 to December 2006*, <http://www.nepad.org/system/files/First%20Progress%20in%20Implementation%20of%200Abuja%20Declaration.pdf>, (besucht im Jänner 2011).

Senda, Raul, *Frelimo cede e dá bancada ao MDM*, <http://www.savana.co.mz/editorial/tema-da-semana/72-tema-da-semana/2290-frelimo-cede-e-da-bancada-ao-mdm>, (besucht im Juni 2010).

Steer, Liesbet; Wathne, Cecilie und Driscoll, Rutz, *Mutual Accountability at the Country Level – A Concept and Emerging Good Practice Paper*, (London: Overseas Development Institute, 2009).

Tanner, Christopher (1996), *The land question in Mozambique (Part 1): Elements for discussion*, <http://www.fao.org/sd/ltldirect/LTan0010.htm>, (besucht im Juli 2010).

Tanner, Christopher (2009), *Land rights and enclosures: Implementing the Mozambican Land Law in practice*, http://www.hsrbpress.ac.za/downloadpdf.php?pdf=files%2FPDF%2F2275%2F06_Struggle_Over_Land.pdf&downloadfilename=The%20Struggle%20over%20Land%20in%200Africa%20-%20Chapter%206%3A%20Land%20rights%20and%20enclosures%3A%20Implementing%20the%20Mozambican%20Land%20Law%20in%20practice, (besucht im Juli 2010).

Tanner, Christopher, *The land question in Mozambique (Part 2): Donor assistance and present status of the problem*, <http://www.fao.org/sd/ltdirect/ltan0011.htm>, (besucht im Juli 2010).

Tessemaker, Esther; van der Wal, Frits und Hilhorst, Thea, *Netherlands support to improving land rights in Africa; overview and lessons learned*, http://www.landcoalition.org/cpl-blog/wp-content/uploads/ned_support_landtenure1.pdf, (besucht im Juli 2010).

The Global Programs and Partnership Group, *Global Program Funds at Country Level: What have we learned?* (Washington: Concessional Finance and Global Partnerships Vice Presidency/ The World Bank, 2008).

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *IDA at Work, Mozambique: From Post-Conflict Recovery to High Growth*, <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/IDA-Mozambique.pdf>, (besucht im Jänner 2010).

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Implementation, Completion and Result Report (IDA-31710 IDA-3171A) on a adaptable Program Credit in the Amount of SDR 21,7 Million (US-\$ 30,0 Million equivalent) to the Republic of Mozambique for the First Phase of an Agricultural Sector Public Expenditure Program (ProAgri)*, (Washington D. C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007).

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *Mozambique - Agricultural Development Strategy, Stimulating Smallholder Agricultural Growth*, http://siteresources.worldbank.org/MOZAMBIQUEEXTN/Resources/Moz_AG_Strategy.pdf, (besucht im Dezember 2010).

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*, (Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2008).

The Telegraph, *Mozambique reverses bread price increase*, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/mozambique/7988146/Mozambique-reverses-bread-price-increase.html>, (besucht im Jänner 2011).

Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2009*, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/, (besucht im Juni 2010).

UNDP; UNFPA; UNICEF und WFP, *Mozambique Case Study: Support to the National Response to the Rising Food Prices*, http://www.unicef.org/about/execboard/files/Mozambique_case_study_JMB_revised_31_Dec_08.pdf, (besucht im Jänner 2010).

United States Agency for International Development, *Mozambique Country Assistance Strategy 2009 – 2014*, http://www.usaid.gov/mz/doc/plan/usa_moz%20assistance%20strategy%202009-14.pdf, (besucht im Juli 2010).

United States Agency for International Development (2004), *Mozambique Country Strategy Plan FY 2004-2010*, http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACF044.pdf, (besucht im Juli 2010).

United States Agency for International Development, *Special Report: Mozambique, November 2009*, http://www.usaid.gov/mz/doc/misc/front_lines_moz.pdf, (besucht im Juli 2010).

United States Government, *Mozambique FY 2010 Implementation Plan - Feed the Future*, http://www.feedthefuture.gov/documents/FTF_2010_Implementation_Plan_Mozambique.pdf, (besucht im Jänner 2011).

Urquhart, Sam, *The Food Crisis Continues - In The Form Of A Global Scramble For Lucrative Farmlands*, <http://www.countercurrents.org/urquhart170609.htm>, (besucht im Juli 2010).

Veloso, Fernando, *Grupo de embaixadores reúne com PR*, http://www.canalmoz.com/default.jsp?file=ver_artigo&nivel=0&id=&idRec=6318, (besucht im Juni 2010).

Veloso Fernando und Frades, António, *Embaixadores insatisfeitos com justificações do presidente do CNE*, http://www.canalmoz.com/default.jsp?file=ver_artigo&nivel=0&id=&idRec=6312, (besucht im Juni 2010).

Vitorino, Conceição, *STAE admite fraquezas*, http://www.canalmoz.com/default.jsp?file=ver_artigo&nivel=0&id=&idRec=5985, (besucht im Juni 2010).

Wagner, R. Harrison, "Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence" in *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), S. 461-483.

Warren-Rodríguez, Alex, *Putting Aid On Budget: A Case Study of Mozambique, A Study for the Collaborative Africa Budget Reform Initiative (CABRI) and the Strategic Partnership with Africa (SPA)*, (Oxford: Mokoro, 2008).

Willer, David; Lovaglia, Michael J. und Markovsky Barry, "Power and Influence: A Theoretical Bridge" in *Social Forces*, Vol. 76, No. 2 (Dec., 1997), S. 571-603.

Yin, Robert K., *Case Study Research – Design and Methods*, (Thousand Oaks: Sage Publications, Inc., 2002).

7.2 Abkürzungsverzeichnis

AGRA	Alliance for a Green Revolution in Africa
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
CAADP	Comprehensive African Agricultural Development Program
CFFM	Common Flow of Funds Mechanism
CPAR	Country Procurement Assessment Reviews
CRS	Creditor Reporting System
CS	Country Strategy
CUT	Conta Unica do Tesourou
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Department for International Development
DPG	Development Partners Group
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organisation
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GBS	Generelle Budgethilfe
GOP	Government Operational Plan
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HIV/AIDS	Humane Immundefizienz-Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome
HoC	Head of Cooperation
IFAD	International Fund for Agricultural Development
INCAJU	Instituto de Fomento do Caju
ITC	Iniciativa das Terras Comunitárias
IWF	Internationaler Währungsfond
MADER	Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural
MCC	Millennium Challenge Corporation
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MINAG	Ministério de Agricultura
MoU	Memorandum of Understanding
MOZ	Mosambik
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MR	Metical
NRO	Nicht Regierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PAAO	Plano Anual de Actividades e Orçamento
PAEI	Politica Agrária e Estratégias de Implementação
PAF	Performance Assessment Framework
PAP	Programme Aid Partners
PAPA	Plano de Acção para a produção de alimentos
PARPA	Plano de acção para a redução da pobreza absoluta
PD	Paris Declaration
PEDSA	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability Reviews
PER	Public Expenditure Reviews
PFM	Public Finance Management
PGBS	Partnership General Budget Support
ProAgri	Programa Nacional do Desenvolvimento Agrícola
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
ROSC	Reports on Observance of Standards and Codes
SBS	Sektorielle Budgethilfe
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
TIA	Trabalho de Inquérito Agrícola

USAID	United States Agency for International Development
UN	United Nations
US (USA)	United States (of America)

7.3 Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Official Development Assistance</i>	11
<i>Abbildung 2: GBS Verpflichtungen 2011</i>	46
<i>Abbildung 3: Dialogmechanismen in Mosambik</i>	53
<i>Abbildung 4: BIP Wachstum Mosambik 2007/2008</i>	61
<i>Abbildung 5: ProAgri Geberfinanzierung 1999-2010</i>	74
<i>Abbildung 6: Einschätzung der Lebensbedingungen mosambikanischer Kleinbauern 2002-2007</i>	108
<i>Abbildung 7: Nutzung der Regelungen des öffentlichen Finanzmanagements Mosambiks durch Geber (2009)</i>	122
<i>Abbildung 8: Haushaltsvollzug Mosambiks für das Jahr 2009</i>	130
<i>Abbildung 9: PEFA Ergebnisse für Mosambik (2004 und 2008)</i>	160
<i>Abbildung 10: ProAgri Common Flow of Funds Mechanismus</i>	164

7.4 Verzeichnis der Tabellen⁵⁶⁴

<i>Tabelle 1: Bewertung der PARPA Indikatoren (Sektor Landwirtschaft) 2005-2009</i>	86
<i>Tabelle 2: Transparency International Index (Bewertung Mosambik)</i>	92
<i>Tabelle 3: Zusammenfassung der Studienfälle anhand der Forschungsfragen</i>	172
<i>Tabelle 4: Schematische Darstellung der Studienfälle anhand der Forschungsfragen</i>	177

⁵⁶⁴ Anmerkung: Die angeführten Tabellen wurden, im Gegensatz zu den Abbildungen, im Rahmen der Forschungsarbeit selbst erstellt.

7.5 Lebenslauf (in Englisch)

PERSONAL INFORMATION

Name	KREMSER ROSWITHA
Nationality	Austrian
Date of birth	29 – 10 – 1978

WORK EXPERIENCE

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Dates (from – to) | 08/2006 – ongoing |
| <ul style="list-style-type: none"> • Name and address of employer | Austrian Development Agency, Vienna |
| <ul style="list-style-type: none"> • Type of business or sector | Public Sector – Austrian Development Cooperation (ADC) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Occupation or position held | Programme Officer Budget Support, Deputy Head of Office (based in Maputo)
As from 08/2010: Desk Officer Public Administration and Public Financial Management (based in Vienna) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dates (from – to) | 03/2005 – 07/2006 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Name and address of employer | Austrian Federal Ministry for European and International Affairs, Vienna |
| <ul style="list-style-type: none"> • Type of business or sector | Public Sector – Ministry of Foreign Affairs |
| <ul style="list-style-type: none"> • Occupation or position held | Desk Officer (Turkey, Russia, Eastern Europe, Central Asia), temporary contract |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dates (from – to) | 10/2004 – 02/2005 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Name and address of employer | European Commission, Brussels |
| <ul style="list-style-type: none"> • Type of business or sector | EuropeAid Cooperation Office: Private Sector Development and Trade Related Assistance |
| <ul style="list-style-type: none"> • Occupation or position held | Trainee |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dates (from – to) | 01/2004 – 09/2004 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Name and address of employer | FEPPD, Brussels |
| <ul style="list-style-type: none"> • Type of business or sector | Lobbying for Small and Medium Enterprises (SMEs) on European level (health sector) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Occupation or position held | Political and Administrative Assistant (Trainee) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dates (from – to) | 02/2003 – 07/2003 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Name and address of employer | BOSCH, Brussels |
| <ul style="list-style-type: none"> • Type of business or sector | Car Radios |
| <ul style="list-style-type: none"> • Occupation or position held | Marketing Assistant at Bosch/Blaupunkt (Trainee) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dates (from – to) | 09/2000 – 01/2003 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Name and address of employer | KURIER, Vienna |
| <ul style="list-style-type: none"> • Type of business or sector | Austrian daily newspaper |
| <ul style="list-style-type: none"> • Occupation or position held | Journalist (Business and Career); periods of part time and full time |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dates (from – to) | 03/2002 – 05/2002 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Name and address of employer | Austrian Trade Office in Japan, Tokyo |
| <ul style="list-style-type: none"> • Type of business or sector | Austrian Embassy Commercial Section (Austrian Trade Office) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Occupation or position held | Internship at the Austrian Trade Office in Tokyo (Japan) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dates (from – to) | 03/1999 – 07/2002 |
| <ul style="list-style-type: none"> • Name and address of employer | Vienna University of Business Administration and Economics, Vienna |
| <ul style="list-style-type: none"> • Type of business or sector | University |
| <ul style="list-style-type: none"> • Occupation or position held | IT Tutor (University assistant in the computer rooms); part time |
| <ul style="list-style-type: none"> • Dates (from – to) | 01/1997 – 01/2003 |

- Name and address of employer **KREMSER Ltd**, Vienna
 - Type of business or sector Import and Export of electric tools
 - Occupation or position held Marketing Assistant and Bookkeeper; part time

EDUCATION AND TRAINING

- Dates (from – to) 09/2003 – 09/2004
- Name and type of organisation **University of Kent (Brussels School of International Studies - BSIS)** – Brussels/Belgium
 - Principal subjects EU Politics, International Political Economy, International and Human Rights Law, Conflict Management, Negotiation and Mediation. Focus on African issues.
Master Thesis: Management Mistakes within Post-Conflict Reconstruction.
- Title of qualification awarded Master (MA) in International Relations
- Dates (from – to) 09/1997 – 11/2002
- Name and type of organisation **Vienna University of Economics and Business Administration** – Vienna/Austria
 - Principal subjects International Commerce (Int. Trade, Cultural competence), Strategic Marketing, Business Administration, Economics, Languages (English, French, Japanese), Law (EU and Austria),
Master Thesis: Crucial Factors for a Successful Entry into the Japanese Foodstuff Market.
- Title of qualification awarded Magistra der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (Mag. rer. soc. oec.),
(Master of International Commerce)
- Dates (from – to) 04/2001 – 09/2001
- Name and type of organisation **University of Tsukuba** – Tsukuba/Japan
 - Principal subjects Japanese, International Relations
- Title of qualification awarded Exchange Student