

Reformprojekt "Dezentralisierung in Afrika" - zum Scheitern verurteilt? Das Beispiel Mosambik

Plagemann, Johannes

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Plagemann, J. (2009). *Reformprojekt "Dezentralisierung in Afrika" - zum Scheitern verurteilt? Das Beispiel Mosambik.* (GIGA Focus Afrika, 11). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-276297>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Reformprojekt „Dezentralisierung in Afrika“ – zum Scheitern verurteilt? Das Beispiel Mosambik

Johannes Plagemann

Nach den umstrittenen Wahlen des Präsidenten, des Parlaments und erstmalig der Provinzversammlungen am 28. Oktober 2009 in Mosambik versprach die neue und alte Führung unter Präsident Armando Guebuza die Fortsetzung der im Jahr 1994 begonnenen Dezentralisierungspolitik – auch mit Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft.

Analyse

In den 1990er Jahren wurde in zahlreichen Ländern Afrikas die Dezentralisierung als großes demokratisches Reformprojekt begonnen. Eine Reihe von Studien zeichnet bestenfalls ein durchwachsendes Bild. Das Beispiel Mosambik zeigt, wieso sich die einst großen Hoffnungen bisher nicht erfüllt haben.

- Die Dezentralisierung in Mosambik – wie zumeist auch in anderen Ländern – bedeutete vor allem eine Dekonzentration der Zentralverwaltung, aber nur eine beschränkte Übertragung politischer Entscheidungsbefugnisse an lokale Selbstverwaltungsorgane.
- In Mosambik blieb die politische Reform zudem auf „städtische“ Verwaltungsbezirke (Munizipien) beschränkt; nur dort – nicht in ländlichen Verwaltungsbezirken – wurden nominell demokratisch gewählte Selbstverwaltungsorgane eingerichtet.
- Entscheidendes Problem für die demokratische Selbstverwaltung ist, dass den neuen dezentralen Institutionen kaum eine eigene Finanzhoheit eingeräumt wurde. Dies ist kennzeichnend auch für die Reformen in den meisten anderen Ländern.
- Die Dezentralisierung scheitert zumeist am Widerstand der politischen Elite, die trotz gegenteiliger Rhetorik nicht bereit ist, politische und finanzielle Entscheidungsmacht an lokale Institutionen abzugeben.
- Dieser Widerstand wird auch deshalb erleichtert, weil internationale Geber die Dezentralisierung eher als technisches Problem behandeln und ihren eminent politischen Charakter ignorieren.

Schlagwörter: Mosambik, Demokratisierung, Dezentralisierung

1. Dezentralisierung als Demokratisierungshoffnung

Nach dem weitgehenden Scheitern des zentralistischen Entwicklungsstaates, insbesondere im südlichen Afrika, findet sich aufseiten der Entwicklungshilfe in Forschung und Praxis eine Vielzahl von Vertretern, die für eine vertiefte Dezentralisierung als Grundlage legitimer Staatlichkeit und als ein zeitgemäßes entwicklungspolitisches Instrument argumentieren (z.B. Fukuyama 2004; Olowu und Wunsch 2004). Auch die aktuelle deutsche Entwicklungszusammenarbeit priorisiert die Dezentralisierung als Mittel zur Verwirklichung ihrer Primärziele der *good governance* und der Armutsbekämpfung.¹ Schließlich gilt die Dezentralisierung auch als Lösung für das spezifisch afrikanische Problem der sozialen und ethnischen Heterogenität (Meagher 2004).

Politische Dezentralisierung wird idealtypisch unterschieden in Dezentralisierung im Sinne von *Dekonzentration* und Dezentralisierung im Sinne von *Devolution*. Dekonzentration meint nur die Abgabe von Entscheidungsbefugnissen innerhalb der staatlichen Verwaltung von der nationalstaatlichen auf Lokal- und/oder Provinzebene. Devolution hingegen bezeichnet die Zuweisung exklusiver Regierungsfunktionen an unabhängige, subnational gewählte Regierungen (Azfar et al. 2004: 20). Im Unterschied zur Dekonzentration führt sie neben der horizontalen eine *vertikale* Gewaltenteilung ein, indem sie die Autorität der Institutionen auf nationaler Ebene zugunsten lokaler Organe einschränkt.

Grundlage der Förderung von Dezentralisierung durch die internationalen Geberinstitutionen ist die Annahme, dass Dezentralisierung *ceteris paribus* eine erhöhte Partizipationsfähigkeit der Bevölkerung bewirkt, was über eine damit einhergehende erhöhte Rechenschaftspflicht der Regierenden dem Bürger gegenüber zu *Demokratisierung* beziehungsweise zur Konsolidierung demokratischer Herrschaft führt (Ndulo 2006: 79ff.). Die Rechenschaftspflicht soll dadurch gesteigert werden, dass Beamte und Volksvertreter näher an die Bevölkerung und die Wähler rücken beziehungsweise überhaupt erst auf lokaler Ebene gewählt werden statt als Statthalter in kolonialer Tradition von einer zentralistisch-politischen Verwaltungsmaschine ernannt zu werden und lediglich nach *oben* Rechenschaft abgeben zu müssen.

¹ Vgl. <www.bmz.de/de/themen/goodgovernance/demokratie/arbeitsfelder/Dezentralisierung/index.html> (Aufruf: 24.11.2009).

Der Dezentralisierung wird geradezu eine Wunderheilkraft zugesprochen, weil sie theoretisch und empirisch kompatibel mit liberalen Grundprinzipien von Demokratie, Subsidiarität und Wettbewerb ist (Oxhorn 2004: 3f.). Die Rede von einem politischen Paradigmenwechsel (Olowu/Wunsch 2004: 29) in einer Vielzahl afrikanischer Länder erscheint daher zunächst gerechtfertigt (Ndulo 2006: 79; PDM 2008: 21). Auch die politische Führung Mosambiks hat diesen Paradigmenwechsel in ihrer Rhetorik vollzogen. So bezeichnet die stellvertretende Ministerin für staatliche Verwaltung, Carmelita Namashulua, die Dezentralisierung als eine Grundvoraussetzung für die Demokratisierung, die positive wirtschaftliche Entwicklung und für den Sieg im Kampf gegen die absolute Armut in ihrem Land (MAE 2008: 4).

2. Dezentralisierung auf dem Vormarsch?

Mit dem Friedensvertrag von Rom im Jahr 1992 bekannte sich der ehemals marxistisch-leninistische Einparteiensstaat Mosambik zu freien Wahlen und Märkten. Schon die neue Verfassung sieht eine – wenngleich vage formulierte – Dezentralisierung des in 123 Distrikten und elf Provinzen unterteilten, zentralistischen Staates vor. Diese wird zweigleisig und graduell verfolgt. Der zum Prinzip erhobene mosambikanische *gradualismo* manifestiert sich in der schrittweisen, zögerlichen Einführung und Umsetzung der Reformen. Dabei finden zwei Dezentralisierungsprozesse nebeneinander statt:

- Die Gründung von mittlerweile 43 subnational gewählten Munizipien in urbanen Gegenden steht für eine Dezentralisierung im Sinne von *Devolution*. Die selbstverwalteten Munizipien sind dabei autonomer Teil der Provinzen, aber in bestimmten Sachgebieten weiterhin hochgradig abhängig von der zentralistischen Verwaltungshierarchie. Seit den ersten Kommunalwahlen im Jahr 1998 wird hier – allerdings in inhaltlich engen Grenzen – eine demokratisch fundierte Selbstverwaltung praktiziert.
- Die Aufwertung der 123 Distrikte zum Schwerpunkt von Entwicklung und Planung hingegen steht für eine Dezentralisierung im Sinne von *Dekonzentration*, weil hier lediglich Entscheidungskompetenzen und Mittel innerhalb der zentralistischen Verwaltungshierarchie nach unten delegiert werden. Die mit neuen Befugnissen ausgestatteten Distriktvorsteher (*Administradores*) bleiben als Chefs ihres Verwaltungsbezirks ver-

antwortlich gegenüber den höheren Verwaltungsebenen und sind ultimativ abhängig von der nationalen politischen Führung. So erfolgt deren Ernennung weiterhin durch den Präsidenten der Republik. Vereinfacht kann die Aufwertung der Distrikte als nicht demokratischer, die Einführung der Munizipien hingegen als demokratischer Bestandteil des mosambikanischen Dezentralisierungsprozesses verstanden werden.

Gleichwohl wurde mit den Reformen die vom portugiesischen Kolonialregime geerbte sogenannte „doppelte Subordination“ eingeschränkt. So sind heute die Fachdirektoren auf Distriktebene primär dem Distriktvorsteher gegenüber rechenschaftspflichtig anstatt wie bisher primär der sektoralen Verwaltungshierarchie entsprechend den Fachdirektoren auf Provinzebene und den Ministern. Die Dekonzentration der Personalverwaltung wurde weithin als erhebliche Verbesserung der Verwaltungspraxis anerkannt. Auch wurden auf Distriktebene und darunter lokal gewählte Konsultativgremien installiert, deren zukünftige Rolle aber noch unklar ist.

In einer vergleichenden Studie von vier Dezentralisierungsprozessen in Subsahara-Afrika – Uganda, Malawi, Ghana, Tansania – stellen Christof Hartmann und Gordon Crawford (2008) übereinstimmend fest, dass es sich in allen Fällen um einen Mix aus Devolution und Dekonzentration handelt. Kennzeichnend ist ferner eine noch unzureichend klare Trennung und Verteilung von Kompetenzen zwischen den verschiedenen Regierungsebenen (Hartmann und Crawford 2008: 236f.). Das Gleiche ist für Mosambik zu beobachten.

3. Keine finanzielle Eigenständigkeit

Gestützt allein auf das Studium der formal-rechtlichen Reformen kommen Macamo und Chaliene (2008: vi) zu dem Schluss, dass die Dezentralisierung in Mosambik innerhalb des vergangenen Jahrzehnts bemerkenswerte Fortschritte erzielt habe. Offenbar sind erste Effizienzgewinne zum Beispiel infolge der Dekonzentration der Personalverwaltung festzustellen. Auch die Einführung der Provinzversammlung sowie der lokalen Konsultativgremien, die den Distriktbeamten zuarbeiten und die lokalen Entwicklungspläne mit beschließen, können als Aspekte der Demokratisierung einer ansonsten undemokratischen Dekonzentration gesehen werden.

Wie sehr dagegen der mosambikanische Dezentralisierungsprozess faktisch engen Grenzen verhaftet bleibt, zeigt z.B. Forquilha (2007). Daten des Finanzministeriums zufolge liegt die Ausgabenquote auf subnationaler Ebene bei etwa 25 Prozent.² Allerdings wird der Großteil dieser Ausgaben von den elf Provinzverwaltungen getätigt, die zum einen zu groß sind, als das sie Effizienz- oder Partizipationskriterien genügen könnten, und zum anderen weiterhin unter direkter, vertikaler Kontrolle der Zentralregierung stehen. Mit rund zwei Prozent der Ausgaben in den selbstverwalteten Munizipien (2009) liegt Mosambik weit zurück im Vergleich mit anderen Transformations- und Entwicklungsländern, die im Mittel zwischen 13 und 22 Prozent ihrer Ausgaben auf selbstverwalteter subnationaler Ebene tätigen (Boex und Nguenha 2008: 105).

Die mangelhafte finanzielle Umsetzung ist problematisch für die Umsetzung einer erfolgreichen Dezentralisierung als solcher. So können die Wahlen in den Munizipien nur dann als ernsthafter Schritt im Sinne demokratischer Herrschaft verstanden werden, wenn die gewählten Volksvertreter auch über Entscheidungsbefugnisse bei Finanzausgaben verfügen. Ebenso sind Erfahrungs- und Effizienzgewinne innerhalb der Distriktverwaltungen nur zu erwarten, wenn sie sich auf reale Erfahrungen im autonomen Umgang mit Finanzmitteln für lokale Entwicklung stützen. Schließlich beklagten alle befragten Beamte auf lokaler Ebene, dass die größten Hindernisse für eine erfolgreiche Dezentralisierung der Mangel an finanziellen und personellen Ressourcen vor Ort seien. Die Kompetenzübertragung auf die unteren Ebenen macht aber nur dann Sinn, wenn auch die dafür notwendigen Mittel delegiert werden. Dagegen bestehen offenbar erhebliche Widerstände innerhalb der Beamtenschaft, der Regierungspartei FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*) und aufseiten der politischen Elite auf Provinz- und nationaler Ebene.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die Studie von Hartmann und Crawford. Sie stellen fest, dass in allen von ihnen untersuchten Fällen die mangelnde finanzielle Ausstattung der neuen subnationalen Regierungs- und Verwaltungsebenen ein wesentliches Hindernis für die Realisierung der Potenziale einer erfolgreichen Dezentralisierung ist. Offensichtlich sind afrikanische Zentralregierungen

² Alle Zahlen zum mosambikanischen Haushalt siehe <<http://www.mpd.gov.mz/orcamento/2009/oe2009.html>>.

zwar bereit, auf formale Kompetenzen zu verzichten, nicht aber die notwendigen Finanzressourcen und Entscheidungsbefugnisse bereitzustellen (Hartmann und Crawford 2008: 237f.), die für eigenständiges politisches Handeln dezentraler politischer Institutionen notwendig wären.

4. Zielkonflikte: Die Rolle der Geber

Der mosambikanische Dezentralisierungsprozess ist ein von oben gesteuerter Prozess, innerhalb dessen lokale und/oder zivilgesellschaftliche Einflüsse kaum Raum haben. Weder existieren traditionelle, lokale Formen politischer Einflussnahme mit der Reichweite, den politischen Prozess in Maputo zu beeinflussen, noch haben die bisherigen Reformen eine lokale politische Klasse außerhalb der hierarchisch-vertikalen (Partei-)Struktur zugelassen. (Buur und Kyed 2007)

Damit verbleiben die Geber als Korrektiv und Impulsgeber gegenüber einer nach außen geschlossenen, politischen Klasse. Mosambik reiht sich in dieser Hinsicht in die große Mehrzahl der dezentralisierenden Länder in Afrika ein (Ndegwa und Levy 2004: 118). Dabei verdeutlicht sich der Transformationsstand in der Art und Weise des Dezentralisierungsprozesses. Hier werden grundlegende politische Spielregeln herausgefordert: Autonomie der Munizipien, formale Einbeziehung traditioneller Autoritäten (*chiefs*) in die lokale Staatlichkeit, Aufwertung der Distrikte etc. Mithin liegt ein Konflikt um staatliche Ressourcen vor, wenn zentral erwirtschaftete Finanzmittel künftig auf lokaler Ebene, das heißt an den Provinzen vorbei, geplant und ausgegeben werden. Der Konflikt wird *vertikal* zwischen verschiedenen Ebenen (nationaler Ebene, Provinz- und Distriktebene und Munizipien) sowie *horizontal* zwischen den Fachministerien, dem Verwaltungsministerium, dem Planungsministerium, dem Stab des Präsidenten und den Gebern ausgetragen. Die Akteure nehmen die Dezentralisierung als Nullsummenspiel wahr, was nicht verwundern kann, da innerhalb neopatrimonialer Regime persönliche Schicksale ganz wesentlich mit den Potenzialen von Patronage und Klientelismus verbunden sind (Erdmann und Engel 2007).

Die unklare Position innerhalb der Regierungspartei und sich widersprechende Aussagen bezüglich des eigentlichen Zwecks der Reformen lassen den öffentlich bezeugten Konsens zwischen

Gebern und Nehmerregierung über das Ziel einer demokratischen Dezentralisierung zweifelhaft erscheinen. Gleichzeitig erschweren die Parallelität von Devolution und Dekonzentration sowie der *gradualismo* die Vorhersehbarkeit, weil sie in ihrer Komplexität keinem konkreten Ziel verpflichtet sind. Es kann angenommen werden, dass damit die Steuerungsfähigkeit einer informierten politischen Elite erhöht wird.

5. Grenzen der Demokratisierung

Das mosambikanische Verwaltungsministerium verweist auf die Kommunalwahlen in den Munizipien und die Einrichtung der Konsultativgremien (*conselhos locais*) in den Distrikten, um zu verdeutlichen, wie Partizipation der lokalen Bevölkerung und Demokratisierung im mosambikanischen Dezentralisierungsprozess verwirklicht werden (MAE 2008: 4). Ebenso wird betont, dass der Prozess der Dezentralisierung in Mosambik dem Gesetz nach graduell zu sein hat. Eine Vertiefung der Demokratisierung im Zuge der Dezentralisierungsreformen kann damit in die Zukunft verschoben werden – abhängig auch vom sozioökonomischen Entwicklungsstand einer Gesellschaft, die von ihrer politischen Elite teilweise als (noch) nicht demokratiefähig angesehen wird.

In der Tat ist die Beteiligung der *conselhos locais* am Politikprozess in den Distrikten, trotz einiger positiver Erfahrungen, noch unzureichend. Formal verabschieden sie die von der Distriktverwaltung entworfene jährliche Finanzplanung. Außerdem entscheiden sie über die Mittelverwendung eines lokalen Entwicklungsfonds (*Fundo de Investimento de Iniciativa Local*, FIIL). In der Praxis jedoch dominieren die Distriktvorsteher die Gremien, setzen die Agenda und vergeben Arbeitsaufträge an die Teilnehmer. Ein Distriktvorsteher bemängelte im Gespräch, dass die Rolle der Konsultativgremien nicht hinreichend geklärt sei. Letztlich interpretiere jede Distriktverwaltung dessen Bedeutung anders (CIP et al. 2009: 8).

Auch hochrangige Politiker äußern sich widersprüchlich zur Rolle der Konsultativgremien. Zwar lobten die befragten Beamten die Zusammenarbeit mit den *conselhos locais* als hilfreich bei der Planerstellung des Distrikthaushaltes. Durch deren Beteiligung sei es einfacher, notwendige Informationen über Bedürfnisse in abgelegenen Gebieten des Distriktes zu erlangen. Auch erfreuten sich die *con-*

selhos einer regen Beteiligung seitens der lokalen Bevölkerung. Eine Anteilnahme am Haushaltsprozess über diese (wichtige) Informationsfunktion hinaus wurde jedoch nicht erwähnt.

Angesichts der Tatsache, dass ohnehin nur ein Bruchteil der im Distrikthaushalt vorgesehenen Projekte realisiert wird, muss der formelle Beschluss derselben im Hinblick auf eine *tatsächliche* Partizipation ohnehin erheblich relativiert werden (ebd.: 61). So bleibt die Mitwirkung der lokalen Bevölkerung, indirekt vermittelt über die *conselhos*, weitgehend auf die Verteilung der Mittel des lokalen Entwicklungsfonds an Klein- und Kleinstunternehmer beschränkt.

Letztlich ist also die *demokratische* Dezentralisierung stark eingeschränkt, einerseits durch die Insularität der Munizipien und deren hohe Abhängigkeit, vor allem in finanzieller Hinsicht; andererseits durch die formell und informell eingeschränkte und unklare Rolle der Konsultativgremien in den Distrikten, denen eine tatsächliche Mitsprache nur bei der Verteilung des Entwicklungsfonds FIIL zugesprochen wird. Die Schwäche der lokal gewählten Gremien – insbesondere gegenüber den zentral und damit politisch ernannten Distriktvorstehern – ist beispielhaft für andere Dezentralisierungsprozesse im südlichen Afrika. In keinem der untersuchten Fälle hat die Dezentralisierung zu einer signifikant erhöhten Rechenschaftslegung der Regierungen geführt (Hartmann und Crawford 2008: 238ff.).

In Ermangelung einer klaren, formalisierten politischen Zielsetzung sprechen alle Indikatoren für eine Fortführung der zweigleisigen Dezentralisierung – zuungunsten demokratischer Elemente. Inwiefern ein solches Hybrid aus halbdemokratischen Elementen und einer historisch tradierten zentralistischen Hierarchie jedoch dazu beitragen kann, das komplexe Verwaltungssystem Mosambiks zu vereinfachen, ist noch unklar.

Gesprächen mit beteiligten Beamten und Praktikern der Entwicklungszusammenarbeit zufolge scheinen unnötige Doppelungen sowie unklare Zuständigkeiten und Hierarchien die Folge zu sein. So sind die Distriktdirektoren dem Distriktvorsteher gegenüber ebenso verantwortlich wie der Provinzdirektion. In vielen Politikbereichen sind alle drei beziehungsweise vier verschiedenen Verwaltungsebenen mit wichtigen Verantwortlichkeiten betraut (Macamo und Chaliane 2008: 61ff.). Die Provinzregierung wird sich in Zukunft gegenüber der Provinzversammlung ebenso rechtfertigen müs-

sen wie ihre Mitglieder gegenüber den jeweiligen Fachministern bzw. dem Präsidenten der Republik. Damit bleibt nicht nur das Grundproblem der doppelten Subordination ungelöst. Indem auf eine eindeutigere Definition der Kompetenzen – insbesondere im Bereich der fiskalischen Dezentralisierung – verzichtet wurde, werden außerdem Dezentralisierungspotenziale verschenkt (ebd.: vi).³

6. Voraussetzungsvolle Dezentralisierung

Die Dezentralisierung offenbart ein Dilemma, dem auch andere entwicklungspolitische Ansätze gegenüberstehen. Die Voraussetzung für erfolgreiche Reformen sind gleichzeitig Ziel derselben: stabile und anerkannte formale Institutionen sowie eine rege Beteiligung auf lokaler Ebene. Erfolgreiche Beteiligung setzt die Existenz von Nachfrage nach Partizipation aufseiten der Regierten voraus. Dem widersprechen die individuellen Interessen der Vertreter höherer Verwaltungs- und Regierungsebenen (Steiner 2005: 23f.).

Hier verdeutlicht sich auch die Interdependenz aller Steuerungsmaßnahmen von außen: erfolgreiche institutionelle Reformen beruhen immer auch auf einer aktiven gesellschaftlichen Annahme und Nachfrage derselben. Diese wiederum scheint insbesondere vom sozioökonomischen Entwicklungsstand und von historisch geprägten, bislang aber auch theoretisch unterbelichteten informellen Institutionen auf lokaler Ebene abzuhängen. Intuitiv einleuchtend ist, dass extreme Armut eine demokratische Partizipation breiter Teile der Gesellschaft erschwert. Hier stößt ein steuernder Eingriff von außen auf erhebliche Probleme. Die Geber scheinen in Mosambik auf diese unerwartete Komplexität mit einer Rückbesinnung auf das primäre Entwicklungsziel zu reagieren: die Reduzierung der absoluten Armut. Damit aber wird ein grundlegend anderes Projekt umgesetzt, das angesichts der besonders dünnen Beweislage für die Dezentralisierung als Armutsbekämpfungsstrategie noch fragwürdiger ist (Vgl. Hartmann und Crawford 2008; Oxhorn 2004; Jütting et al. 2004), als

³ So war in der Studie von CIP et al. die Quote der für im Haushalt 2008 geplanten und abgeschlossenen Vorhaben im Vergleich zu den geplanten und nicht abgeschlossenen bzw. nicht begonnenen Projekten bei den drei untersuchten Munizipien deutlich höher als bei den sechs untersuchten Distrikten (CIP et al. 2009). Die Studie ist nicht zwingend repräsentativ, kann aber als Indiz für eine effizientere Mittelverwendung und Planungskapazität auf Munizipienebene gelesen werden.

die mittelfristige Konzeption der Dezentralisierung als *state-building* à la Fukuyama (2004).

7. Dezentralisierung – ein politisches Projekt

Dezentralisierung ist dem Fallbeispiel Mosambiks zufolge also nicht per se als Demokratisierung zu verstehen. Ebenso wenig leistet sie zwingend einen Beitrag zu Bürokratieabbau und Armutsbekämpfung. Vielmehr kann sie sinnvoll als Teil einer umfassenden Verfestigung eines hybriden politischen Systems verstanden werden: „Die Frage und Dynamik der Macht im Rahmen der Dezentralisierung wurde bislang unterschätzt. Viele halten die Dezentralisierung für eine technische, theoretische Debatte. Das ist falsch.“ resümierte der Politikwissenschaftler Amilcar Pereira von der Universität Eduardo Mondlane in Maputo.

Die Erfahrungen Mosambiks decken sich mit vergleichenden Studien anderer afrikanischer Dezentralisierungsprozesse. Auch in Ghana, Malawi, Uganda und Tansania wurden massive Widerstände seitens der zentralen Verwaltung und Regierung gegenüber einer bereits formalisierten Devolution festgestellt, gleichwohl sie von einzelnen Gebern lange Jahre als beispielhaft für eine gelungene Dezentralisierung angeführt wurden wie etwa im Falle Ghanas. Diese und andere Fallstudien belegen den inhärent politischen Charakter der Dezentralisierung: „Regierungen implementieren Dezentralisierungsreformen aus verschiedenen Gründen, unter anderem mit der Absicht die Kontrollfähigkeit auf lokaler Ebene zu stärken, immer aber um die eigenen Interessen zu verwirklichen“ (Hartmann und Crawford 2008: 243).

Ausgehend von der Annahme, dass formale Institutionen, mithin Rechtsstaatlichkeit, in den Ländern des südlichen Afrikas im intraregionalen Vergleich wenig stabil sind (Hyden 2006: 72ff.), muss gefolgert werden, dass auch die Formalisierung von Dezentralisierungsvorhaben weniger stabile Institutionen hervorbringt, als es in anderen Regionen der Fall wäre (Eaton 2008: 698).

Der im afrikanischen Kontext hohe Einfluss von außen garantiert zwar die zumindest vorläufige Fortschreibung des mosambikanischen Dezentralisierungsprozesses. Die Diskrepanz von formeller Planung unter Einbeziehung der Geber und informeller Umsetzung ist nichtsdestotrotz bemerkenswert. Zu vermuten ist, dass die traditionelle Parallelität der Machtstrukturen von Partei und

Staatsverwaltung in Mosambik diesen Umstand verstärkt (Alexander 1997: 3). Es scheint mithin politisch opportun, zusätzliche „dezentrale“ Autoritäten zu installieren, wohingegen bestehende „zentralistische“ Hierarchien abzubauen, schwerer fällt. So kann der lokale Entwicklungsfond FIIL gelesen werden als Einführung eines dezentralen fiskalischen Elementes, ohne damit die zentralistische Struktur in ihrem Wesen angreifen zu müssen. Auch kann die Einführung der Provinzversammlungen als ein Zugeständnis an die Klientelstrukturen neopatrimonialer Herrschaft verstanden werden. Hier entsteht eine Vielzahl neuer, prestigeträchtiger Posten.

In verschiedenen Interviews wurde auf die Potenziale der Dezentralisierung für die Festigung der Position des Präsidenten hingewiesen. Die Gefahr einer solchen Ausbeutung der Dezentralisierung sollte auch innerhalb der weiteren entwicklungspolitischen Debatte erkannt werden. Schließlich droht das Verwaltungssystem damit tatsächlich *komplexer* und *informeller* zu werden – was dem Gegenteil der ursprünglichen Intention aufseiten der Geber entspricht. Somit bricht die alte Ordnung auf, während sich die traditionelle Dominanz der FRELIMO gleichzeitig zu verfestigen scheint. Es muss vermutet werden, dass sich hierin die von Beobachtern konstatierte Autonomie afrikanischer Eliten – bei vordergründig hoher externer Abhängigkeit – materialisiert (Chabal und Daloz 1999: 110ff.; van de Walle 2001: 44ff.).

In durch strenge Hierarchien und eine autoritäre Verwaltungspraxis geprägten Staaten können grundlegende institutionelle Reformen nicht durchgeführt werden, ohne dass nur schwer zu lösende Konflikte um Machtressourcen aufbrechen (Hartmann und Crawford 2008: 241). Diese Einsicht mag aus politikwissenschaftlicher Sicht trivial erscheinen: ökonomische Effizienzkriterien müssen sich im Rahmen von Dezentralisierungsvorhaben de facto intransparenten politischen Machtkriterien unterordnen (Hyden 2006: 230).

Die empirische Literatur zur Dezentralisierung und deren Umsetzung im südlichen Afrika bestätigt die Erfahrungen aus Mosambik: Dezentralisierung ist immer ein genuin politischer Prozess, eben weil er die zentralstaatlichen Autoritäten herausfordert. Das politische Wesen des Prozesses, nicht dessen verwaltungstechnische Komplexität, erklärt die bislang nur unzureichende Umsetzung. Die entwicklungspolitische Praxis täte gut daran, der Verwechslung des komplexen Reformvorhabens

mit einer verwaltungstechnischen Übung keinen Vorschub zu leisten.

Literatur

- Alexander, Jocelyn (1997), The Local State in Post-War Mozambique: Political Practice and Ideas About Authority, in: *Africa*, 67, 1, 1-26.
- Azfar, Omar et al. (2004), Decentralization, Governance and Public Services: The Impact of Institutional Arrangements, in: M. S. Kimenyi und P. Meagher (Hrsg.), *Devolution and Development*, Aldershot: Ashgate, 19-61.
- Boex, Jamie und Eduardo Nguenha (2008), *Intergovernmental Fiscal Relations in Mozambique*, unveröffentlichtes Dokument, Maputo.
- Buur, Lars und Helene M. Kyed (2007), Traditional Authority in Mozambique: The Legible Space between State and Community, in: L. Buur und H. M. Kyed (Hrsg.), *State Recognition and Democratization in Sub-Sahara Africa*, New York: Palgrave.
- Chabal, Patrick und Jean-Pascal Daloz (1999), *Africa Works – Disorder as a Political Instrument*, Oxford: James Curry.
- CIP et al. – Centro de Integridade Pública/Associação Moçambicana para o Desenvolvimento e Democracia/Grupo Moçambicano da Divida/Liga dos Direitos Humanos (2009), *Aspectos Críticos da Governação Local em Moçambique*, Maputo: CIP.
- Diamond, Larry (2008), The Rule of Law versus the Big Man, in: *Journal of Democracy*, 19, 2, 138-148.
- Eaton, Kent (2008), Federalism in Europe and Latin America, in: *World Politics*, 60, 4, 665-698.
- Erdmann, Gero und Ulf Engel (2007), Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, in: *Journal of Commonwealth and Comparative Studies*, 45, 1, 95-119.
- Forquilha, Salvador C. (2007), „Remendo Novo em Pano Velho“: O Impacto das Reformas de Descentralização no Processo da Governação em Moçambique, Conference Paper, 10, Conferência Inaugural do IESE, 19.09.2007, Maputo: Instituto dos Estudos Sociais e Económicos.
- Fukuyama, Francis (2004), *State Building – Governance and World Order in the Twenty-First Century*, London: Profile Books.
- Hartmann, Christof und Gordon Crawford (2008), Conclusion: Decentralisation – No Shortcut to Development and Peace, in: G. Crawford und C. Hartmann (Hrsg.), *Decentralisation in Africa: A Pathway out of Poverty and Conflict?*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 233-252.
- Hyden, Goran (2006), *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jütting, Johannes, Céline Kauffmann, Ida Mc Donnell, Holger Osterrieder, Nicolas Pinaud, und Lucia Wegner (2004), *Decentralization and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact*, OECD Working Paper, 236, Paris.
- Macamo, José L. und Guilherme D. Chaliane (2008), *Descentralização, Planos e Orçamentos Sectorais em Moçambique*, unveröffentlichte Studie, Maputo: Embaixada dos Países Baixos.
- MAE – Ministério da Administração Estatal (2008), *Síntese do Seminário Nacional sobre a Descentralização*, Maputo: MAE.
- Meagher, Patrick (2004), Institutional Design and the Governance Challenges of Plural Societies, in: M. S. Kimenyi und P. Meagher (Hrsg.), *Devolution and Development*, Aldershot: Ashgate, 63-104.
- Ndegwa, Stephen N. und Brian Levy (2004), The Politics of Decentralization in Africa: A Comparative Analysis, in B. Levy und S. Kpundeh (Hrsg.), *Building State Capacity in Africa. New Approaches, Emerging Lessons*, Washington: World Bank Institute, 283-321.
- Ndulo, Muna (2006), Decentralization: Challenges of Inclusiveness and Equity in Governance, in: M. Ndulo (Hrsg.), *Democratic Reform in Africa*, Oxford: James Currey, 79-98.
- Olowu, Dele und James S. Wunsch (2004), *Local Governance in Africa – The Challenge of Democratic Decentralisation*, London: Lynne Rienner Publishers.
- Oxhorn, Philip (2004), Unravelling the Puzzle of Decentralization, in: P. Oxhorn, J. S. Tulchin und A. D. Selee (Hrsg.), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- PDM – Partenariat pour le Développement Municipal (2008), *État de la décentralisation en Afrique*, 3. Ausgabe, Paris: Karthala.
- Steiner, Susan (2005), *Decentralisation and Poverty Reduction: A Conceptual Framework for the Economic Impact*, GIGA Working Papers, 3, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.
- Walle, Nicolas van de (2001), *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*, Cambridge: Cambridge University Press.

■ Der Autor

Johannes Plagemann, MA, ist Politikwissenschaftler; er verbrachte für Praktika und Feldforschung mehrere Monate in Mosambik.

E-Mail: <hannes_plagemann@yahoo.de>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Das GIGA beschäftigt sich mit den spezifischen Problemen von Staatlichkeit in Afrika, Asien und Lateinamerika in dem von der DFG geförderten Forschungsprojekt „Persistenz und Wandel von Neopatrimonialismus in verschiedenen Nicht-OECD-Regionen“ (s. <www.giga-hamburg.de/projects/neopatrimonialism>). Die Auswirkungen von Dezentralisierung auf Armut hat Dr. Susan Steiner am Beispiel Ugandas erforscht.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Augel, J. und P. Meyns (Hrsg.) (2002), *Transformationsprobleme im portugiesischsprachigen Afrika*, Hamburg: Institut für Afrika-Kunde.

Erdmann, Gero und Ulf Engel (2007), Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept, in: *Journal of Commonwealth and Comparative Studies*, 45, 1, 95-119.

Soest, Christian von (2009), *The African State and its Revenues. How Politics Influences Tax Collection in Zambia and Botswana*, Baden-Baden: Nomos Verlag.

Steiner, Susan (2005), *Decentralisation and Poverty Reduction: A Conceptual Framework for the Economic Impact*, GIGA Working Papers, 3, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht.

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Bert Hoffmann; Lektorat: Kerstin Labusga
Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

G I G A *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM