

DEMOKRATIE UND MENSCHENRECHTE

WIE KAM DAS WASSER IN DEN WEIN?

Ein politökonomischer Blick auf Entwicklung
und Demokratie in Mosambik und neue Ansätze
internationaler Kooperation

**Winfried Borowczak, Friedrich Kaufmann
und Bernhard Weimer**
November 2019



A success story gone wrong?
Immer wieder geraten Entwicklungsländer, die als Hoffnungsträger oder Erfolgsgeschichten gelten, in negative Schlagzeilen. Die vorliegende Studie liefert einen Beitrag zur Erklärung, warum »Entwicklung« oft nicht so verläuft, wie es sich die westliche Welt vorstellt.



Die internationale Kooperation baut häufig auf falschen Entwicklungshypothesen auf. Am Beispiel Mosambiks wird aufgezeigt, wie der »Geberlieb-ling« zum Problemfall werden konnte – einschließlich der Anwendung von Gewalt.



Nur wenn der Status eines Landes politisch, ökonomisch, gesellschaftlich und kulturell realistisch eingeschätzt wird, kann eine auf Entwicklung, Wohlstand, Überwindung von Armut sowie eine auf innere und äußere Sicherheit zielende Zusammenarbeit gelingen.

Inhalt

1	EINLEITUNG: EIN NEUER BLICK AUF STAAT UND ENTWICKLUNG	2
2	DAS »LIMITED ACCESS AND OPEN ACCESS ORDER-MODELL«	4
3	MOSAMBIKS TRANSFORMATION IM KONTEXT DES LAO-OAO-MODELLS	7
4	AUSWIRKUNGEN DES BEFUNDES AUF DIE ENTWICKLUNG	12
5	LEHREN AUS DEM BEFUND DES MODELLS FÜR INTERNATIONALE KOOPERATION	15
	Anhang: World-Governance-Indikatoren	19
	Literatur	20
	Abkürzungen	24

1

EINLEITUNG: EIN NEUER BLICK AUF STAAT UND ENTWICKLUNG*

Die internationale Wahrnehmung Mosambiks hat sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Das Land am Indischen Ozean galt nach dem Friedensvertrag 1992 – der den sechzehnjährigen blutigen Destabilisierungs- und Bürgerkrieg beendete – lange Zeit als Beispiel für erfolgreiche international unterstützte Mediation, Demokratisierung und Post-Konflikt-Wiederaufbau inklusive Wirtschaftswachstum und Armutsreduktion.

Doch in der jüngsten Vergangenheit bekommt die Erfolgssstory zunehmend Risse. Das bis dato verfolgte Wirtschaftsmodell hat dem Land kaum Entwicklung gebracht. Der *Human Development Index* (HDI) weist seit Jahren eine Stagnation auf dem niedrigsten Niveau aus (Platz 180 von 188). Der erwartete wirtschaftliche Aufholprozess vollzog sich trotz überdurchschnittlicher Wachstumsraten nicht und die Armutsraten sind in den letzten 15 Jahren nur sehr langsam bzw. in manchen Bereichen gar nicht gesunken (vgl. Weltbank 2014; PNUD 2018). Der GINI-Koeffizient zur Einkommensverteilung spreizt sich ungünstig, vor allem als Stadt-Land-Gefälle. Wachstumseffekte kommen nicht bei den armen Bevölkerungsschichten an (vgl. Weltbank 2016a).

Öffentliche Investitionen, vor allem in wichtigen Bereichen der Armutsreduktion wie ländliche Entwicklung, Gesundheit und Bildung, bleiben gering und legen keine stabile Grundlage für einen Entwicklungsstaat (vgl. Weltbank 2015; Castel-Branco 2016; Republic of Mozambique 2019). Die fragmentierte Wirtschaft stützt sich auf den extraktiven Sektor und große Infrastrukturprojekte, schafft jedoch wenig formale Arbeitsplätze außerhalb des Staatsdienstes. Kleine und mittlere Unternehmen sowie die Landwirtschaft sind nach wie vor schwach entwickelt und selten wettbewerbsfähig. Eine zunehmende und nicht nachhaltige Staatsverschuldung im In- und Ausland, chronische Außenhan-

delsdefizite sowie systemische Korruption konterkarieren die Entwicklungsanstrengungen.

Die Qualität der Demokratie verschlechtert sich oder stagniert (vgl. u. a. EIU 2017). Wahlen finden zwar regelmäßig statt, werden aber von Unregelmäßigkeiten und Gewalt überschattet. »Gute Regierungsführung« und Korruptionsbekämpfung bleiben auf der Strecke (s. Anhang). Politische Intoleranz und Repressionen nehmen zu, während das Vertrauen in staatliche Institutionen und eine funktionierende Gewaltenteilung nur gering ausgeprägt ist (vgl. u. a. den HDI; MAP 2016; sowie die World-Governance-Indikatoren im Anhang). Das Wiederaufflammen des Bürgerkrieges ab 2013 in Form eines *low intensity conflicts*, der zwar mittlerweile (August 2019) eine hoffentlich endgültige Beilegung durch das Friedensabkommen zwischen der Regierung und der bewaffneten Oppositionspartei *Resistência Nacional Moçambicana* (Renamo) gefunden hat, schürte lange Zeit Unsicherheit. Die Implementierung und Stabilität des Abkommens bleiben jedoch noch abzuwarten. Auch die Herausbildung einer dschihadistischen Terrorzone im äußersten Norden des Landes (Weimer 2018), der Bedeutungsgewinn Mosambiks als Drogenumschlagplatz (vgl. Hanlon/Smart 2008; Jett 2016; CIP 2018), mit begleitender Zunahme krimineller Aktivitäten, sowie eine inkonsistente, intransparente staatliche Reaktion auf die neuen Sicherheits Herausforderungen sind Quellen politischer Instabilität.

Diese relativ ernüchternden Trends gehen konträr zum noch bis vor Kurzem vorherrschenden Diskurs internationaler Kooperation gegenüber Mosambik. Nach Bekanntwerden immenser Ressourcenvorkommen galt das Land als Kandidat für eine »neue« Kooperation mit Afrika. Sie setzt auf die Kraft liberaler Wirtschaftspolitiken, nationales Unternehmertum und Freihandel, um wirtschaftliche Entwicklung und sozialen Fortschritt zu fördern. Auch die Vertiefung liberaler Demokratie sowie die Verbesserung der Qualität staatlicher Institutionen und der Regierungsführung sind Teil des Instrumentenkastens der Kooperation.

Der Narrativwechsel in der britischen Zeitschrift *The Economist* von »Der hoffnungslose Kontinent« (11.3.2000) zu »Der hoffnungsvolle Kontinent: Africa rising« (2.12.2011) stand stellvertretend für die beschworene Morgenröte Afrikas. 2014 veranstaltete der Internationale Währungsfonds (IWF) unter dem ähnlichen Titel *Africa Rising: Building to*

* Anmerkung: Die Schlussredaktion der Studie erfolgte einige Wochen vor der Unterzeichnung eines Vertrags zum definitiven Ende der militärischen Feindseligkeiten und eines Abkommens zu Frieden und Versöhnung zwischen der Regierung und der bewaffneten Opposition *Resistência Nacional Moçambicana* (Renamo) am 6. August 2019. Beide Dokumente müssen noch vom Parlament in einer Sondersitzung ratifiziert werden. Dieser Sachverhalt tut der vorliegenden Analyse indes keinen Abbruch, nimmt sie doch das politische elite settlement als Argumentation auf, ohne dessen Endergebnis abzuwarten.

Die Autoren vertreten hier ihre persönlichen Meinungen.

the Future eine hochrangige Konferenz in der mosambikanischen Hauptstadt Maputo, um »eine Bestandsaufnahme der starken ökonomischen Leistung Afrikas, der gewachsenen Widerstandsfähigkeit gegen externe Schocks und der bestehenden wirtschaftspolitischen Herausforderungen zu machen«¹.

Das war ein Jahr vor Bekanntwerden der sogenannten »versteckten Schulden«, ausgelöst durch illegal garantierte staatliche Anleihen für die dubiose halbstaatliche Thunfischfirma EMATUM, die – addiert mit zwei anderen dubiosen Finanzierungen für die Firmen MAM und Proindicus – den mosambikanischen Staatshaushalt heute mit zwei Milliarden US-Dollar mehr als belasten. Diese Schulden riefen eine der heftigsten Finanz- und Wirtschaftskrisen der Geschichte des Landes hervor und ließen das »Musterkind« Mosambik bei Geber_innen und Analyst_innen in Ungnade fallen.

Wie kam das Wasser in den Wein? Und wie lässt sich das langjährige Auseinanderlaufen eines Diskurses zu einer nachholenden, armutsreduzierenden Entwicklung und den alarmierenden Anzeichen fehlender Transformation erklären?

Dieses Papier analysiert mithilfe politökonomischer Instrumente den Kontext internationaler Kooperation mit Mosambik. Es nutzt dazu das sogenannte »North-Modell«, in dem Douglass C. North, der Begründer der *New Institutional Economics*, und seine Mitstreiter mit der sogenannten *Limited Access and Open Access Order* (LAO/OAO) einen politökonomischen Analyse- und Deutungsrahmen für die Probleme von Entwicklung und Unterentwicklung, Gewalt und Rechtsstaatlichkeit erarbeiteten (North 2013). Im Folgenden wird versucht, die bisherige Entwicklung Mosambiks anhand der Kriterien dieses Modells – politische und ökonomische Institutionen, herrschende Machteliten und Hauptrenten des Systems – zu beschreiben und Schlussfolgerungen für eine demokratie- und entwicklungsfördernde Kooperation unter den herrschenden politökonomischen Umständen zu ziehen.

¹ Republic of Mozambique – International Monetary Fund Conference, 29.–30. Mai 2014, Maputo; <http://www.africa-rising.org/>

2

DAS »LIMITED ACCESS AND OPEN ACCESS ORDER-MODELL«

Spätestens seit der Publikation des Weltbankberichts von 2002 war das Schlagwort *institutions matter* in aller Munde. Nicht erst seit dem Erfolg der Institutionenökonomie und der Verleihung des Nobelpreises an ihren »Vater«, Douglass C. North, weiß man, dass ökonomischer Erfolg, Demokratie und soziale Entwicklung maßgeblich von »verbesserten Institutionen« abhängen (vgl. North et al. 2013, S. 1; Shirley 2010; Weltbank 2002). So besitzen sie beispielsweise einen höheren Einfluss auf das wirtschaftliche Wachstum einer Volkswirtschaft als andere erklärende Faktoren (vgl. IWF 2017).

Bekannt ist aber auch, dass es »formelle« und »informelle« Institutionen gibt. Im Gegensatz zu den formellen, verschriftlichten, offiziellen und regelgebundenen Institutionen sind informelle Institutionen vor allem Sitten und Gebräuche, Moral, Normen und entsprechendes Verhalten, welches gelebt und verinnerlicht ist, sei es in einer Gesellschaft als Ganzem oder Teilen davon. Die beiden Institutionentypen existieren nebeneinander, ergänzen und durchdringen sich. Sie können sowohl harmonisieren als auch konfligieren. Wenn formelle und informelle Institutionen nicht ausreichend harmonisieren, haben Staat, Gesellschaft und Wirtschaft ein Entwicklungsproblem. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn größeren Teilen der Bevölkerung – entgegen der Verfassung und des geschriebenen Rechts – der Zugang zu Macht, Ressourcen und staatlichen Leistungen aus Gründen der politischen Orientierung, Ethnizität, des sozialen Status oder Geschlechts verwehrt bleibt.

Vor dem Hintergrund, dass Politik, Macht und Ökonomie in Entwicklungsländern in der Regel nicht zu trennen sind, haben sich North und seine Kolleg_innen der Frage einer adäquaten Entwicklungspolitik gewidmet. Der bis heute dominierende *Washington Consensus*² von 2000 ging im Prinzip davon aus, dass Entwicklung darin bestünde, die Rezepte und Institutionen westlicher Länder zu exportieren und zu implementieren; dann werde sich Entwicklung schon einstellen und Wachstum erzeugen. Man orientierte sich dabei im Wesentlichen an formalen, d. h. »offiziellen« Institutionen.

Die Realität in Entwicklungsländern folgt aber häufig ganz anderen Mustern. Schon Mitte der 1970er-Jahre hatte der nigerianische Sozialwissenschaftler Peter P. Ekeh darauf hingewiesen, dass die Unterscheidung zwischen Öffentlichkeit, in welcher Politik debattiert und gestaltet wird, und Privatsphäre für Afrika nur sehr bedingt zutrifft. Politik und Ökonomie, staatliche Institutionen und »traditionelle« Machtstrukturen sind stark verwoben und staatliche Institutionen im öffentlichen Raum als Erbe der Kolonialvergangenheit oftmals diskreditiert (Ekeh 1975). So bilden sich Konstellationen, in denen sich Eliten durch die Monopolisierung des Zugangs zu ökonomischen und politischen Ressourcen hohe Renten, Macht und auch gesellschaftlichen Status sichern. Es handelt sich um Gesellschaften mit beschränktem Zugang (*limited access*) zu jedweden Ressourcen und zum allgemeingültigen Recht. Gewaltenteilung sowie *checks and balances* sind in der Regel, selbst wenn formal gegeben, nicht ausreichend wirksam.

Eine solche *Limited Access Order* (LAO) zeichnet sich dadurch aus, dass Gewalt – das zentrale Problem jeder Gesellschaft – durch die Regulierung ökonomischer Interessen im politischen System begrenzt bleibt. Eliten kreieren Renten, damit es im Interesse mächtiger (dominanter) Gruppen und/oder Einzelner liegt, keine Gewalt anzuwenden. Politische und ökonomische Anreize und Strategien des Umgangs mit Gewalt und Macht sind nicht zu trennen. Dominante Elite-Koalitionen bilden sich dadurch, dass Mitglieder einer Gruppe sich zwar untereinander vertrauen, nicht aber einer anderen Gruppe, die auch Machtressourcen besitzt. Schließen sich Gruppen zu einer »dominanten Koalition« zusammen und teilen sich Ressourcen und Renten, vermeiden sie Konflikte, die zu Wohlstandsminderungen führen würden. Die Renten einer gewaltfreien Koalition müssen jedoch höher sein als bei Gewaltanwendung. Die Führer_innen solcher Gruppen können sich gegenseitig helfen, ihre eigenen Gruppen zu disziplinieren, damit sich innerhalb der eigenen Gruppe keine rivalisierenden Formationen bilden. So dienen die Gruppen in Abwesenheit neutraler Institutionen einander zur Interessenmediation, als *third-party enforcement*. Zu solchen Koalitionen können etwa politische Parteien und Bewegungen, ethnische Gruppen, kriminelle Gruppen/Familien oder andere Netzwerke gehören (vgl. North et al. 2013, S. 4f.).

² Der *Washington Consensus* fordert im Grunde eine ultraliberale Wirtschaftspolitik und versucht die Institutionen, die in westlichen »offenen« Gesellschaften funktionieren, in Entwicklungsländern »einzuführen« (vgl. etwa Levy 2014).

In einer funktionierenden, stabilen LAO-Gesellschaft stehen an der Spitze einer dominanten Koalition Meinungsführer_innen, deren privilegierte Position (z.B. die Staatspräsident_innen, die Vorsitzenden der dominierenden politischen Partei) die Kooperation innerhalb der dominanten Koalition sichern. Die Kombination verschiedener Machtgruppen vermindert somit die Kapazität einzelner Personen oder Gruppen, Gewalt auszuüben, da ihre Interessen abgestimmt sind und sie davon ausgehen, die entsprechenden Renten unter sich aufteilen zu können. Unter dem Begriff der »Renten« sind hier jedoch nicht Renten zu verstehen, die aufgrund innovativer oder kreativer Prozesse entstehen und in der Regel temporär sind, sondern vielmehr solche Renten, die durch eine Beschränkung von Zugang, durch natürliche und staatliche Monopole oder nicht wettbewerbliche Strukturen (Korruption) geschaffen werden. Ihnen entspricht im Wertschöpfungsprozess weder eine nennenswerte Arbeitsleistung noch ein Beschäftigungseffekt. Vielmehr schaffen sie bei den politischen und ökonomischen Eliten insbesondere in neopatrimonialen Systemen »unverdiente« Einkommen (vgl. Moore 1998). Sie tragen nicht zur Wettbewerbsfähigkeit oder allgemeinen Wohlstandssteigerung bei. Im Gegenteil: Das Schaffen und Verteidigen solcher Renten ist letztlich das Kernstück von LAO-Gesellschaften.

Die Logik, wie LAOs das Problem der Gewalt lösen, hat folgeschwere Implikationen für die ökonomische und demokratische Entwicklung eines Landes: begrenzte Rechte und Möglichkeiten für die einen, eigene Koalitionen außerhalb der dominanten Koalition zu bilden, sowie zahlreiche Privilegien zur Rentenschaffung und -abschöpfung für die anderen. Wirtschaftlicher Wettbewerb wird untergraben. Lokale Monopole, Markteintrittsbeschränkungen, wie z.B. ungleicher Zugang zu Bildung und Kapital, verhindern funktionierende Märkte, langfristiges Wachstum und sozialen Aufstieg (vgl. North et al. 2013, S. 9).

LAO-Gesellschaften sind systematisch und vordringlich mit der Armutsschere breiter Gesellschaftskreise konfrontiert bzw. dafür mitverantwortlich (vgl. Sumner 2016). Die Kosten für die Aufrechterhaltung des Gewaltmonopols in diesen Gesellschaften sind mitunter sehr hoch. Dessen Anfechtung, etwa durch bewaffnete Rebell_innen und ausgeschlossene oder marginalisierte gesellschaftliche Gruppen, kann schnell zu politischer Gewalt führen. Insbesondere fragile LAO-Gesellschaften bewegen sich damit auf einem Entwicklungskurs, der auf Messers Schneide steht – zwischen dem Erhalt des Status quo einerseits und dem Schatten politischer Gewalt andererseits, wie Levy (2012) für Sambia und Mosambik gezeigt hat.

Nach North existieren drei Grundtypen einer LAO: »Fragile LAO«, »Basic LAO« und »Mature LAO«. Hierbei handelt es sich nicht um scharf abgrenzbare Systeme, sondern um fließende, kontinuierliche Erscheinungsformen. Die wesentlichen Charakteristika dieser drei Grundtypen sind in folgender Abbildung dargestellt.

Der Gegenentwurf zu LAOs sind sogenannte *Open Access Orders* (OAO). Sie zeichnen sich vor allem durch sehr weitgehenden Wettbewerb im politischen und ökonomischen Sys-

Abbildung 1
Charakteristika einer LAO

»LAO«
geschlossene Gesellschaften – limitierter Zugang

Kernprinzip: Die dominante Elite-Koalition benutzt das politische System zur Manipulation/Regulierung der Ökonomie, damit gesamtwirtschaftlich i. d. R. unvorteilhafte Renten entstehen, welche die Herrschaft der dominanten Koalition stützen und eine private Aneignung für Wenige ermöglichen.

Fragile LAO: Die dominante elitäre Koalition hat direkten Zugang zu Ressourcen und Gewalt. Es bestehen kaum institutionelle (staatliche) Strukturen und kaum private Organisationen. Die Anwendung von Gewalt ist wahrscheinlich. Ökonomische und politische Organisationen sind nicht wirklich unterscheidbar, außer eventuell multinationale.

Basic LAO: Der Staat fungiert als dauerhafte, relativ stabile, friedliche Organisation. Alle privaten Organisationen sind eng eingebunden. Öffentliche Institutionen sind stärker spezialisiert und Lieferant spezieller Güter für die dominante Koalition. Selektive Gewaltanwendung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure ist möglich. Alle ökonomischen Organisationen sind mit der dominanten Koalition verbunden, einige auch mit internationalem Kapital. Die meisten politischen Organisationen sind vom Staat kontrolliert, z. B. in einem De-jure- oder De-facto-Einparteiensstaat oder einer Diktatur. Oppositionen sind verboten und/oder gefährdet.

Mature LAO: Zulassung/Unterstützung für (genehmigte) Organisationen außerhalb des Staates; mehr, wenn auch begrenzter Wettbewerb. Private Organisationen und Unternehmen fordern vom Staat die Einhaltung von ausgehandelten Zusagen. Gewaltanwendung findet nur sehr eingeschränkt statt. Es existieren viele private, und einige multinationale Unternehmen. Markteintrittsbeschränkungen, die politische Kontakte erfordern, sind nach wie vor vorhanden. Es bestehen vielfältige politische Gruppierungen, die aber von zentraler Genehmigung abhängen. Der demokratische Prozess, sofern existent, kann die ökonomischen Machtzentren in der Regel nicht gefährden.

Quelle: eigene Darstellung.

tem aus. Die meisten reichen Nationen entsprechen zu einem recht hohen Grad dem, was Douglass C. North et al. (2007) als OAO bezeichnen: Es herrscht Wettbewerb in Politik und Wirtschaft. Auf Märkten und in der Politik winkt der Erfolg jenen Individuen und Gruppen, die Koalitionen freischmieden und Geschäftsbeziehungen frei aufbauen können. Bei Konflikten oder illegalem Handeln – auch der Mächtigen – helfen Institutionen wie eine unabhängige, neutrale Justiz, Anti-Monopolbehörden oder eine freie Presse, die Rechte durchzusetzen. Typisch für OAOs sind Demokratien und Wirtschaften mit echten Mehrparteiensystemen, wettbewerblich organisierten Märkten und dezentralen Strukturen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft.

Das LAO-OAO-Modell von North beschreibt die Bedingungen der Transformation von Institutionen in Kontext eines Übergangs von einer LAO zu einer OAO, indem es das politi-

Abbildung 2

Charakteristika einer OAO

»OAO«
offene Gesellschaften – offener Zugang

Kernprinzip: Es herrscht Wettbewerb im politischen und ökonomischen System. Der Staat stützt und schützt formell und informell freie Organisationsbildung und Interessenvertretung. Renten sind schwer zu erlangen und zu verteidigen. Der Staat (Parlament, Regierung, Justiz) kontrolliert alle Gruppierungen mit Gewaltkapazität, also Militär, Polizei oder Geheimdiensten. Gleichzeitig liegt das Gewaltmonopol beim Staat selbst.

- a) Zugang zu ökonomischen, politischen, religiösen und Bildungsaktivitäten ist offen für alle Bürger_innen.
- b) Unterstützung für Organisationsformen all dieser Aktivitäten für alle Bürger_innen erhältlich.
- c) Recht ist neutral und einforderbar für alle Bürger_innen.

Quelle: eigene Darstellung.

cal settlement berücksichtigt, also die Machtkonstellationen und »Verabredungen«, die eine Transformation erlauben oder blockieren. Im Zentrum stehen dabei Schaffung, Erhalt und (Neu-)Verteilung von Macht und Renten zum Zwecke von Konfliktlösungen, die im Interesse der politischen und ökonomischen Stabilisierung der Position der dominanten Koalition liegen.

Für die endogene Transition einer *mature* LAO, welche bereits einen hinreichenden Reifegrad hat, hin zu einer OAO müssen laut North et al. (2013) folgende zwei Voraussetzungen gegeben sein:

- Erstens muss es möglich sein, institutionelle Arrangements zu schaffen, die unpersönliche Transaktionen zwischen Eliten und Elitegruppen ermöglichen. Dies meint den Schritt von personengebundenen Ordnungen hin zu personenungebundenen, auch wenn sie nach wie vor nur für einen begrenzten Kreis gelten. Dafür muss es innerhalb der Eliten einen Anreiz geben, ihre Ressourcen besser schützen oder verwerten zu können.³
- Zweitens beginnt die Transition bzw. setzt sich in Bewegung, wenn Mitglieder der dominanten Koalition ein Interesse entwickeln, den Radius unpersönlicher Transaktionen auszuweiten (z. B. Verkäufe an »Außenstehende«, um wirtschaftliche Vorteile zu realisieren) und dafür schrittweise den Zugang der »Ordnung« für weitere Gruppen gewähren.

Es geht also darum, seitens der Machteliten das ins Auge zu fassen, was Olson (2000) als *»encompassing interest«*, als Mittel zur politischen und ökonomischen Stabilisierung des Staatswesens und der Besteuerung, in die Debatte von Transitionsökonomien eingeführt und theoretisch begründet hat.

Ein Beispiel wäre ein Transformationsprojekt, das aus mindestens drei Elementen besteht, nämlich:

- a) Sozioökonomische Inklusion, vor allem von kommerziell orientierten Klein- und Mittelbäuerinnen und -bauern, selbständigen Handwerker_innen sowie Jugendlichen;
- b) horizontale und vertikale Umverteilung von fiskalischen Ressourcen (z. B. progressive Besteuerung und Gewin-nabschöpfung bei Kapitaleinkommen, *cash transfers* und Finanzausgleich zugunsten von Gemeinden; sowie
- c) ein Public-Finance-Management-System, das dies auf eine öffentlich nachvollziehbare und effiziente Weise leistet.

Was hat all dies nun mit Mosambik zu tun? Im Folgenden wird das vorliegende Papier das beschriebene Modell von North et al. für den mosambikanischen Transformationsweg ausbuchstabieren und die Machteliten und ihre Rentenquellen beschreiben. Hieraus soll ein realistischeres Bild entstehen, welche Entwicklung das Land bislang genommen hat und wo es derzeit steht. Davon hängt letztlich ab, welche Rolle eine internationale Kooperation in Demokratie- und Entwicklungsförderung einnehmen kann und welche Instrumente und Arbeitsfelder sich anbieten.

³ Zum Beispiel Eigentumsrechte bzw. die Verwertung von Immobilien. Freilich kann es dazu kommen, dass diese unpersönlichen Transaktionen im und mit dem Ausland ermöglicht und gewünscht werden (internationale Verträge), nicht aber im heimischen Inland und für die Mehrheit der Bevölkerung. Die Elite ermöglicht sich so eine selektive Rechtssicherheit.

3

MOSAMBIKS TRANSFORMATION IM KONTEXT DES LAO-OAO-MODELLS

Die Offenheit von politökonomischen Systemen ist nach dem North-Modell also keine Selbstverständlichkeit, sondern oftmals das Resultat einer langen, konfliktreichen Geschichte. Die Annahme, dass jede Gesellschaft sich gradlinig auf das Ziel einer OAO zubewegt bzw. Regierungen dies anstreben, liegt fälschlicherweise vielen entwicklungspolitischen Interventionen zugrunde. Diese verfolgen oft einen Ansatz, der davon ausgeht, dass viel auch viel hilft (vgl. Deaton 2015) und Entwicklung immer in eine offene, partizipative Richtung einer letztlich nachholenden Entwicklung geht. Dies muss mittlerweile ernsthaft angezweifelt werden bzw. darf es als Arbeitshypothese nicht automatisch angenommen werden (vgl. North et al. 2009, 2013).

Wie stellen sich Lage und Geschichte Mosambiks unter dieser Sichtweise dar? In den letzten 50 Jahren hat Mosambik eine eindrucksvolle doppelte Transformation vollzogen: von einer politisch und ökonomisch eng kontrollierten portugiesischen Kolonie (bis 1975) über einen unabhängigen, marxistisch-leninistischen Einparteiensstaat, inklusive Zentralverwaltungswirtschaft (1975 bis 1988 hin zu einem formal demokratischen Mehrparteiensystem und einer Wirtschaft mit marktwirtschaftlichen Elementen (1988 bis heute) (vgl. Simons-Kaufmann 2003).

Trotz des institutionellen Wandels ist die Präsenz typischer LAO-Charakteristika eine Konstante. Sowohl in der Kolonialzeit und der marxistisch-leninistischen Phase als auch in der gegenwärtigen Phase formaler Demokratie wird der politische und ökonomische Zugang zu Ressourcen und Macht durch eine relativ kleine Elitengruppe »gemanagt«, wenn gleich ab 1990 eine gewisse Öffnung zu weiteren Gruppen zu erkennen ist. Nichtsdestotrotz ist Gewalt bzw. das Potenzial dazu sehr präsent, was durch den grausamen, von externen Kräften befeuerten Bürgerkrieg (1976–1992) offenbar wurde (vgl. Levy 2013; Jett 2016). Seine Wiederholung auf »kleiner Flamme« zwischen 2013 und 2017 bestätigt diese Beobachtung nur (vgl. Borowczak / Kaufmann 2017).

Als portugiesische Kolonie war Mosambik bis in die 1970er-Jahre hinein durch eine diktatorische Regierungsweise gekennzeichnet. Die Kolonialpolitik war vor allem darauf gerichtet, Renten aus Land und Leuten zu ziehen und an einen kleinen Kreis konzessionierter Firmen, Siedler_innen sowie in die Metropole Lissabon (Portugal) zu leiten (vgl. Newitt 2017). Als die *Frente de Libertação de Moçam-*

bique (Frelimo) 1975 die Macht übernahm, wurde – mit anderen politischen und ökonomischen institutionellen Arrangements – die typische LAO-Situation fortgeführt. Das Vakuum, welches die überstürzte Entkolonialisierung hinterließ, war enorm. Lokale mosambikanische Kapazitäten (Fachkräfte, Kapital, Zugang zum Weltmarkt) waren kaum noch vorhanden. Ideologische Überzeugungen nebst puren Notwendigkeiten führten zu einer Anlehnung an die Sowjetunion und ihre Satelliten sowie in der Konsequenz zu einer politischen und ökonomischen Struktur mit exklusivem Zugang, die letztlich von einer sehr kleinen Gruppe von 10 bis 15 Personen (dem Politbüro der Frelimo) beherrscht wurde. Das Hauptaugenmerk dieser Phase lag auf der Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen für die Bevölkerung, wie eine bescheidene und ideologisierte Grundbildung und eine ebenso bescheidene Gesundheitsversorgung. Eine weitgehende Verstaatlichung von Schlüsselbetrieben, eine Umorganisation der Landwirtschaft mit Staatsfarmen und Zwangsgenossenschaften wurden vorgenommen. Es wurden politische Aktivistengruppen mobilisiert, Erziehungslager eingerichtet und andere drakonische Maßnahmen ergriffen. Repressionen und Gewaltandrohungen waren ständige Begleiter.

Das Einparteiensystem der Frelimo begann mit dem Bürgerkrieg in den 1980er-Jahren zu zerfallen. Die Rebellenbewegung Renamo bildete sich zwar zunächst mit starker politischer, militärischer und finanzieller Unterstützung der Siedler- und Apartheitsregime Rhodesiens und Südafrikas, die Renamo hatte aber auch viele Sympathisant_innen im Zentrum des Landes, die gegen das Vorgehen der Frelimo bei der Fortführung und teilweisen Neukonfigurierung eines LAO-Regimes (Zentralkontrolle der Wirtschaft, Kollektivierung der Landwirtschaft, Missachtung traditioneller Hierarchien und Anführer_innen inklusive traditioneller Werte, Sitten und Gebräuche) rebellierten.

Wie schon der Beginn des Bürgerkriegs um 1976 war auch dessen Ende 1992 durch eine Kombination externer und interner Einflüsse geprägt. Ein Abkommen mit Apartheid-Südafrika 1984 und eine internationale Mediation ab 1988 halfen ebenso, den Krieg zu beenden, wie die generelle Erschöpfung beider Seiten, einschließlich der Erkenntnis, dass der mosambikanische Staat eine neue Verfassung und eine Ausrichtung hin zu mehr wirtschaftlicher Öffnung bräuchte.

Der in Rom ausgehandelte Friedensschluss von 1992 und die politisch-militärische UN-Präsenz zur Sicherung des Waffenstillstands und der Demobilisierung ermöglichten eine Phase der Friedensdividende (vgl. Jett 2016) – allerdings unter der Voraussetzung eines *winner takes it all*-Modells, da die aus der Rebellenbewegung Renamo hervorgegangene Opposition vom Zugang zu staatlichen Institutionen wie Verwaltung, Polizei und Firmen im Staatsbesitz sowie zu Quellen ökonomischer Renten weitgehend ausgeschlossen blieb (vgl. Weimer 2000). Der Wiederaufbau wurde mit großzügiger Unterstützung der westlichen Geber und multilateraler Institutionen vorangetrieben. Ein erster Aufschwung setzte um 1996 ein.

Ab 1994 führte Mosambik alle fünf Jahre nationale Parlamentswahlen durch. Dazu fanden ab 1998 Lokalwahlen statt. Das Land wurde schnell ein »Aid-Darling«, nicht zuletzt wegen der erfolgreichen UN-Befriedungsmission (1992) und der folgenden Friedensdividende. Im Jahr 2009 erhielt es ein Drittel des Staatshaushaltes aus Mitteln der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) (vgl. Eaglestone 2016). Seitdem ist der Trend zwar prozentual rückläufig, aber immer noch fließen etwa drei Mrd. US-Dollar an Hilfen aller Art ins Land, was ca. 27 Prozent der Staatseinnahmen entspricht (vgl. African Futures Project 2017, S. 46). Seit Mitte 2005 nahmen auch die Auslandsdirektinvestitionen (*Foreign Direct Investments*, FDI) substantiell zu, nicht zuletzt durch bedeutende extraktive Großprojekte (Gas, Kohle, Schwersande, MOZAL-Aluminiumschmelze etc.). Neue Einkommensquellen wurden erschlossen und die wirtschaftlichen Wachstumsraten waren – auf niedrigem absolutem Niveau – überdurchschnittlich hoch.

Das »neue« LAO-Gleichgewicht wurde vor allem durch folgende strukturelle Änderungen ermöglicht:

- eine neue Verfassung mit der Konsequenz von kompetitiven Mehrparteienwahlen, welche die bewaffnete Opposition als zweitstärkste Partei im Parlament etablierten;
- die Integration von ehemaligen Renamo-Kämpfer_innen in die Armee, aber nicht in die Polizei und andere Apparate der Staatssicherheit, wie es vom römischen Friedensvertrag von 1992 vorgesehen wäre;
- eine wirtschaftliche Öffnung im Rahmen der IWF-Strukturreformen bei Aufhebung der meisten Preiskontrollen nebst Privatisierung sowie erste FDI, Einführung marktwirtschaftlicher Elemente und verstärkte Entwicklungshilfe;
- verbesserte Einbindung der ländlichen Bevölkerung bzw. ihrer traditionellen Anführer_innen (Regulos);
- Öffnung der dominanten Partei Frelimo mit stark steigenden Mitgliederzahlen und stärker diversifizierten inneren »Zirkeln«, Strömungen und Machtgruppen (Machel-Gruppe, Chissano-Gruppe, Guebuza-Gruppe, Freieitskämpfer_innen / Militärs, Lokalpolitiker_innen u.a.) bei nach außen weiterhin geschlossenem Erscheinungsbild.

Mit diesen Änderungen konnte die Opposition, d.h. die Renamo und ihre Führung, lange Zeit »ruhiggestellt« werden. Sie erhielt Parlamentspräsenz mit gewissem Einkommen und Privilegien. Die Partei erhielt Finanzmittel und Beratung durch ausländische Stiftungen (z.B. Hanns-Seidel- und Konrad-Adenauer-Stiftung). Der inzwischen verstorbene (Mai 2018) Renamo-Chef Afonso Dhaklama konnte auf substanzielle Zuwendungen (u.a. Immobilien, Mineneinkommen) von internationalen Organisationen und später der Frelimo selbst zählen. Sein Rückhalt bei der ländlichen Bevölkerung im Zentrum des Landes blieb, nicht zuletzt wegen der Kontrolle und der Nutzung dieser Renten, ungebrochen. Jedoch führten wiederholt enttäuschte Wahlhoffnungen, eine schwache Führung und interne Streitigkeiten schließlich zur Abspaltung einer Fraktion und der Gründung einer weiteren Oppositionspartei unter Ex-Renamo-Mitglied Daviz Simango, der *Movimento Democrático de Moçambique*. Dies behinderte ein Erstarken der Renamo als politische Kraft und eine ernsthafte Herausforderung des bestehenden Kräftegleichgewichts (vgl. Borowczak / Kaufmann 2017).

Die Situation wurde ferner durch folgende Aktivitäten und Umstände »stabilisiert«: Die Strömungen, Gruppen und Machtzirkel der Frelimo waren immer wieder in der Lage, intern Machtansprüche und Renten innerhalb der dominanten Koalition auszuhandeln, und die dominierenden Eliten blieben über die Jahre numerisch eng begrenzt und traten bis in die jüngste Zeit geschlossen auf, was bislang zur Stabilisierung des »Systems Mosambik« beigetragen hat (vgl. EIU div. Jahrgänge; Hanlon 2008; di Renzo 2008). Zudem kooperierten Präsidenten und Ex-Präsidenten, Minister_innen und Ex-Minister_innen sowie Parteigranden aller Art (vgl. Savanna 2016), um ein »Implodieren« der Partei zu verhindern (vgl. EIU 2016).

Nach einer zaghaften Trennung von Partei und Staat in der Spätphase der Präsidentschaft Joaquim Chissanos (1992–2004) verschmolzen Partei und Staat erneut unter der Präsidentschaft Armando Guebuzas (ab 2005). Der wachsenden Mitgliederzahl der Partei wurden durch mehr Stellen im Staatsdienst, öffentliche Unternehmen und – in den Distrikten – durch die »7 Milhões« (7 Millionen) genannten Distriktfonds, Möglichkeiten der Patronage eröffnet und Privilegien verschafft. Das politökonomische System war und ist nach wie vor extraktiv und verteilend, aber nicht produzierend oder produktiv angelegt. Zudem war die Partei in der Lage, ihre wirtschaftlichen Interessen auszuweiten, sodass die Rentenquellen der Eliten sich von *small scale*- zu *large scale*-Operationen und auf weitere wirtschaftliche Bereiche und Handlungsfelder ausdehnten (vgl. Weimer et al. 2012). Wichtige Instrumente waren dabei:

- die Reprivatisierung von Staatsfirmen (rund 1.200 kleine und mittlere Unternehmen) im Rahmen der ersten Strukturanpassungsprogramme von Mitte der 1980- bis Mitte der 1990er-Jahre. Die Eigentumsübergabe an Private erfolgte oftmals an nicht geeignete Personen, ausgesucht lediglich aufgrund ihrer Nähe zur bzw. Mitgliedschaft in der Frelimo (vgl. Pitcher 2002).

- die Reprivatisierung zahlreicher Immobilien. Dabei handelte es sich um Immobilien (Wohnung, Geschäftsräume, Büros, Industriegebäude etc.), die größtenteils unmittelbar nach der Unabhängigkeit 1975 von geflohenen Portugies_innen zurückgelassen worden waren und die zunächst die extra gegründete Immobilienholding APIE verwaltete. Diese Immobilien wurden ab Anfang der 1990er-Jahre an Privilegierte zu extrem niedrigen Preisen abgegeben, was dazu führte, dass die Partei sich eine Großzahl von Immobilienrentiers schaffte, die bis heute zum Teil von Mieteinnahmen (häufig von Ausländern in Devisen bezahlt) leben.
- Landrechte (spekulative Landtitel, genannt DUATs), die an entsprechend vernetzte Personen zu günstigen Konditionen abgegeben wurden und im Falle einer Bebauung oder kommerziellen Nutzung in neue *Joint Ventures* eingebracht oder »weiterverkauft« werden können. Gleiches gilt für natürliche Ressourcen wie Holz und andere Rohstoffe (vgl. u. a. Chichava 2015).
- gut bezahlte Stellen in Staatsfirmen und Aufträge, die an Parteimitglieder und verbundene Kreise »vergeben« wurden, jedoch nicht immer nach Kriterien der Eignung oder Effizienz (vgl. Weimer et al. 2012). Stellen in Staatsfirmen sind oft mit erheblichen Privilegien (Häuser, Autos, Krankenversicherung, Stipendien, Einkaufsgutscheine etc.) verbunden. Teilweise werden Ämter auch verkauft (z. B. beim Zoll).

Auf Druck der Geber und internationalen Organisationen wurden zahlreiche Elemente des *Washington Consensus* umgesetzt und der wirtschaftliche Handlungsspielraum vergrößert – allerdings in einem schwierigen Wirtschaftsklima und oft nur unter Beteiligung der dominanten Koalition. Importgeschäfte wurden häufig über parteinahe Kreise abgewickelt und führten zu Renten, die keinen fairen Wettbewerb erlauben und kaum Anreize für Importsubstitution bieten. Große Infrastrukturprojekte, Public-Private-Partnerships (PPPs), Großkredite (Cahora Bassa, EMATUM etc.) und nicht zuletzt große Auslandsinvestitionen in extraktive Industrien wurden über »lokale Partner« eingefädelt und entsprechende *free carry*-Beteiligungen ausgehandelt oder Seitenzahlungen vereinbart, trotz stark steigender Staatsverschuldung im In- und Ausland (vgl. Massarongo 2016). Rohstoffe, insbesondere die riesigen Kohle- und Gasvorkommen, waren und sind wichtige Objekte des *rent-seeking*. Die Verträge mit ausländischen Investoren sind – trotz der *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI) – weitgehend unbekannt oder nebulös. Die Besteuerung von Kapitalgewinnen bei der Veräußerung von Anteilen an Investitionen ist »verhandelbar«, wenig transparent und hat vermutlich besonders in der Guebuza-Ära zur Bereicherung einiger Eliten geführt (vgl. Macuane / Buur / Monjane 2017).

Der Zufluss an Hilfgeldern stieg und die internationale Entwicklungskooperation bediente sich u. a. der direkten Budgethilfe, was die Spielräume des Staatshandelns vergrößerte (vgl. Hanlon 2004; Castel-Branco 2008). Dies ermöglichte rentenschaffende Positionen und einen Ausbau des Patron-

age-Systems über Stellen in bilateralen Projekten oder über entsprechende Mittelverwendung und Beschaffungsaktivitäten. Selbst gebundene und konditionierte Hilfen setzten an anderen Stellen Spielräume frei. Die Verbesserung des öffentlichen Budgetmanagements bildet zwar seit Jahren eine Priorität der internationalen Kooperation – so wurde in enger Zusammenarbeit mit dem IWF und zunehmend auch mit den Budgethilfegebern eine Reihe bedeutender Reformen und Neuerungen eingeführt, die zu einer wesentlichen Verbesserung des Systems öffentlicher Finanzen geführt haben (vgl. Hodges / Tibana 2005; APRM 2009, S. 172 ff.) –, dennoch ist ein Großteil der öffentlichen Ausgaben immer noch *off budget*, wie auch bei den öffentlichen Unternehmen, sodass die Spielräume zum Missbrauch weiter erheblich sind und entsprechend »genutzt« werden (vgl. u. a. Mosca / Francisco 2016). Ferner ist das Management⁴, d. h. die Selektion, Ausschreibung, Vergabe, Transparenz etc., öffentlicher Investitionen eines der schlechtesten in ganz Afrika (vgl. Republic of Mozambique 2019, S. 46).

»Außenseiter-Eliten« wurden kooptiert oder konnten durch Zuwendungen »ruhiggestellt« werden. PPPs gewannen an Bedeutung und eröffneten großvolumige Verteilungsspielräume und Posten, ebenso wie die zunehmende Nutzung von Staatsfirmen und *Parastatals* als »Jobmaschinen« und Verteilungsplattformen. Die Gesamtverschuldung von Staatsfirmen bei nationalen Banken bzw. im Ausland ist nicht bekannt. Auch die Verpflichtungen aufgrund von Garantien oder den großzügig ausgestellten *comfort letters*⁵ der öffentlichen Hand sind intransparent. Oft folgen diese Firmen nicht wirtschaftlichen Rationalitäten oder Entwicklungsinteressen, sondern vergeben Posten ohne Arbeit für Günstlinge des Systems (z. B. Ex-Minister_innen, verdiente Parteimitglieder, Freiheitskämpfer_innen) (vgl. Lima 2017). Die meisten Staatsunternehmen wie Post, staatliches Fernsehen, Radio oder der Energieversorger EdM und der Flughafenbetreiber AdM sind nicht rentabel.

Durch Unterwanderung und/oder Kooptation von Nichtregierungsorganisationen (NROs), die Einschüchterung und Bedrohung von intellektuellen und journalistischen Kritiker_innen – inklusive deren Assoziierung mit der politischen Opposition – wurden notwendige Debatten zu Reformthemen, Entwicklungsstrategien und -politiken sowie zu Korruption weitgehend unterbunden. Partizipation, etwa bei den Staatsausgaben, ist nicht vorhanden bzw. erwünscht und wird international als »unzureichend« eingestuft⁶ (vgl. u. a. The International Budget Partnership 2015; Nylan 2014; Killick/Castel-Branco/Gerster 2005). Es besteht ein Geflecht aus Schlüsselpositionen in Partei, Verwaltung, Militär und Ökonomie mit der Tendenz, die gleichen Personen der Elite immer wieder zu »recyclen« (vgl. Macuane 2010; Nhamumbo 2016;

⁴ Vgl. das *Public Investment Management Assessment* (PIMA), in: Republic of Mozambique (2019).

⁵ *Comfort letters* sind inoffizielle Garantieschreiben des Staates an Banken, die die Rückzahlung von Krediten etwa an staatliche Unternehmen »versprechen«.

⁶ Der Schuldenskandal des Jahres 2016 ist letztlich nur der spektakuläre Höhepunkt, der an die Öffentlichkeit gelang.

MASC et al. 2018). Dies hat Auswirkungen auf die Art des *political settlements* und führt dazu, dass ein fairer Wettbewerb und die Entfaltung staatsunabhängiger Akteure, die das bestehende Machtgleichgewicht hinterfragen könnten, behindert wird – eine typische LAO-Beschreibung.

Zudem war das diskretionäre und weitgehend gewaltfreie Aushandeln von Macht und Ressourcen schwieriger geworden. Der Staat reagierte unter Guebuza zunächst gewaltbereiter, sowohl gegenüber der Renamo als auch gegenüber anderen zivilgesellschaftlichen Oppositionsgruppen, Individuen und Medienvertreter_innen (z. B. mehrfache, bis dato unaufgeklärte politische Morde und Anschläge). Militärische Aufrüstung war ebenso zu beobachten (Kredite und Beschaffung von Ausrüstung) sowie der Ausbruch eines »kleinen Krieges« mit Renamo-Kämpfer_innen im Zentrum des Landes (2013–2017) und drei Attentatsversuche auf deren Vorsitzenden. Wachsender Druck durch die wirtschaftlich angespannte Lage und den Skandal der versteckten Schulden, welche die Rentenmöglichkeiten stark begrenzten, sowie durch die zunehmend kritische Positionierung nationaler und internationaler Akteure verlangten der dominanten Koalition schließlich Zugeständnisse ab.

Mit der parteiintern kontroversen Machtübernahme von Frelimo-Präsident Filipe Nyusi 2014 ist ein neuer Verteilungs- und Aushandlungskampf innerhalb der dominanten Koalition ausgebrochen. Das wirtschaftliche Guebuza-Imperium und -Erbe wird teilweise infrage gestellt und neue Ansprüche (z. B. durch den Freiheitskämpfer General Alberto Chipande) werden formuliert. Es scheint für die Partei schwerer zu werden, Gruppen und Interessen zusammenzuhalten; kritische Stimmen häufen sich (Graca Machel, Joaquim Chissano) und der Druck durch Abweichler (Samito Machel) steigt. Es bleibt abzuwarten, wie die Führung mit den wachsenden Herausforderungen für die Kohäsion und Geschlossenheit der Partei umgehen wird.

Die Renamo formulierte ab 2012/13 immer deutlicher ihren Unmut über die Nichtumsetzung des Friedensvertrages von Rom, inklusive der nicht vollzogenen Überlassung von Arbeitsplätzen in Staat/Staatsunternehmen, Verwaltung und Militär. Auch wiederholte Manipulationsvorwürfe bei nationalen und regionalen Wahlen sowie die schleppende Implementierung der Dezentralisierungsabsichten haben aufseiten der Renamo zum Bröckeln der Akzeptanz des Status quo beigetragen (vgl. Weimer 2013; Weimer/Carrilho 2017; Borowczak/Kaufmann 2018). Die bilateralen Verhandlungen zwischen Staatspräsident Nyusi und Renamo-Präsident Dhlakama können als Machtgewinn der Oppositionspartei innerhalb des politökonomischen Gesamtgefüges interpretiert werden. Der derzeitige parteiinterne Richtungs-/Flügelstreit innerhalb der Renamo und die schwierige Einigung auf einen Nachfolger nach dem Tod ihres langjährigen politischen und militärischen Führers Dhlakama gefährden allerdings den Gewinn an politischer Glaubwürdigkeit und Einfluss.

Die erschwerten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die schwachen wirtschaftlichen Wachstumsraten, eine zuneh-

mende Ausplünderung von Staatsfirmen und die Privilegienbeschaffung für Parteimitglieder haben den Staat und seine Möglichkeiten zunehmend erschöpft (vgl. CIP 2016c; Nhantumbo 2016). Die Finanzierung wird von extern induziertem Wachstum via FDI nicht mehr automatisch getragen. Das jahrelange Streben nach schnellen Renten unter Vernachlässigung von Produktivitätsverbesserungen, Diversifizierung und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht beginnt seinen Preis zu fordern. Die relative Position Mosambiks bei der Wettbewerbsfähigkeit – auch im regionalen Vergleich – bleibt konstant schlecht; die »Kosten« des Wirtschaftens bei geringer Produktivität bleiben hingegen hoch (vgl. Abbas/Bruna 2016). Dies ist ein Grund, warum in vielen Sektoren nur wenige Investitionen nach Mosambik fließen und Wertschöpfungsketten im Land kurzgehalten werden. Die zahlreichen, meist geberfinanzierten Reformprogramme haben es bisher nicht geschafft, das Wirtschaftsklima nachhaltig zu verbessern und die Transformation von einer Verteilungs- zu einer Produktionsökonomie zu bewirken. Die negativen Folgen des vorherrschenden Wirtschaftsmodells werden für die Bevölkerung immer spürbarer. Soziale Unruhen werden wahrscheinlicher. Die vermeintliche »goldene Lösung« durch Gas und Ölreserven steht nicht, wie erhofft, unmittelbar zur Verfügung, sondern frühestens ab Mitte der 2020er-Jahre.

Die steigende interne und externe Verschuldung unter der Regierung Guebuza hatte vor allem die Förderung extraktiver Industrien und die militärische Aufrüstung zum Zweck (vgl. MAP 2016, S. 61 ff.; Castel-Branco 2016; Massarongo 2016). Nach dem bisherigen Untersuchungsstand ist davon auszugehen, dass die illegalen zwei Milliarden US-Dollar an Anleihen mit Staatsgarantien zumindest zum Teil in korrupten Kanälen versickert sind (vgl. u. a. Jones 2016; Tibana 2016; Africa Confidential 2016; Williams/Isaksen 2016). Generell verdichten sich seit Längerem die Hinweise, dass Mitglieder der politischen und wirtschaftlichen Elite persönlich in illegale Geschäfte (Drogenhandel, illegale Holzexporte etc.) verstrickt sind oder diese decken (vgl. Jett 2016; Hanlon/Smart 2008). Eine jüngere Studie des Zentrums für Öffentliche Integrität (*Centro de Integridade Pública*, CIP) und des *Chr. Michelsen Institutes* (vgl. CIP 2016c) schätzt, dass ca. ein Drittel des BIP als »Kosten der Korruption« zu bewerten sind; das entspricht fast 200 Prozent der staatlichen Investitionen und ein Vielfaches der offiziellen Entwicklungshilfe (vgl. CIP 2016c, S. 42, 48). Emblematische Korruptionsfälle sowie die seit Jahren stagnierende Armutsreduzierung bei wachsenden Vermögens- und Einkommensunterschieden – trotz massiver Zuflüsse der internationalen Entwicklungskooperation – schürten vermehrt Zweifel an der Entwicklungsorientierung der Regierung und führten zum Vertrauensverlust breiter Bevölkerungsschichten (vgl. Weltbank 2014; MAP 2016; Wuyts 2016; Massarongo 2016, S. 123 ff., MEF 2016).

Das beschriebene suboptimale, aber vergleichsweise stabile LAO-Gleichgewicht ist seit den Wahlen Ende 2014 unter Druck (vgl. Institute for Security Studies 2016; Jett 2016; Borowczak/Kaufmann 2017). Mit dem Amtsantritt Präsident Filipe Nyusis und den auf seine Initiative von der Schweizer

Botschaft vermittelten direkten Gesprächen mit dem inzwischen verstorbenen Renamo-Führer Dhlakama in dessen »Kommandozentrale« in den Gorongosa-Bergen kam ein Prozess in Gang, der die Öffnung der Frelimo-dominierten LAO zur Konsequenz haben könnte. Auf dem Verhandlungsweg wurde inzwischen ein weitreichendes Abkommen zur Dezentralisierung erreicht, das in einer substantiellen Verfassungsänderung vom Mai 2018 zum Ausdruck kommt. Sie sieht eine demokratische Dezentralisierung auf Provinzebene vor, wenngleich viele Detail-, Fiskal- und Finanzierungsfragen noch offen sind. Zentral sind in diesem Kontext die über Parteilisten gewählten Gouverneur_innen sowie die Wahl der Distriktadministrator_innen (vgl. Weimer 2018a). Darüber hinaus haben sich die Führungen von Frelimo und Renamo darauf geeinigt, die Renamo-Miliz zu entwaffnen und aufzulösen und deren Kämpfer_innen in Armee und Polizei zu integrieren. Damit wären einige wichtige Voraussetzungen für ein neues *political settlement* gegeben.

Wie das neue Aushandlungsergebnis mit der Renamo durch den Friedensvertrag zu bewerten ist und ob es stabil sein wird, bleibt abzuwarten. Dies wird unter anderem von der Akzeptanz der Wahlen und den Ergebnissen der Dezentralisierungsbemühungen und -versprechungen sowie von finanziellen Transfers abhängen, die maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des bisherigen LAO-Gleichgewichts und die dominante Elite haben werden.

4

AUSWIRKUNGEN DES BEFUNDES AUF DIE ENTWICKLUNG

Formal hat Mosambik eine Transformation hin zur Demokratie vollzogen. Doch trotz existierender und teils vorbildlicher Gesetze sind *checks and balances* nach wie vor schwach und weiterhin stark personalisiert bzw. korrupt. Es herrscht ein klientelistisches System unter Patronage der Regierungspartei vor, welches der Sicherung von ökonomischen Renten und dem Machterhalt dient. Das Interesse an einem fairen politischen Wettbewerb und einer Unabhängigkeit der Institutionen ist nicht sehr ausgeprägt. Die Frelimo geht nach dem Befreiungskampf bis heute von einem Herrschaftsanspruch aus, der legitimerweise nur ihr selbst gebühre (vgl. Rosa-Luxemburg-Stiftung 2017; Darch 2018; Weimer / Carrilho 2017). Verhalten, Abhängigkeiten und Management in Wirtschaft und Politik können als in hohem Maße klientelistisch und undemokratisch beschrieben werden. Der Zugang zu Institutionen und Ressourcen bleibt letztlich einem kleinen Kreis von Personen vorbehalten. Staat und Partei sind kaum getrennt. Die dominante Koalition ist autoritär, machtbewusst und bisweilen gewaltsam. Die Gewaltenteilung innerhalb des Staates ist unvollständig.

Auch die Transformation hin zu einer Marktwirtschaft mit ihren wesentlichen konstitutiven Merkmalen wurde formal vollzogen (vgl. Bertelsmann Transformation Index; Simons-Kaufmann 2003). Lange Zeit herrschte oberflächlich eine makroökonomische Stabilität bei hohem Wachstum vor. Es handelte sich dabei um eine weitgehend kreditfinanzierte »Konsumökonomie«, eine Dienstleistungsökonomie mit einer unbedeutenden Industrie und einer marginalisierten Landwirtschaft. Die existierenden »Megaprojekte« im extraktiven und Infrastruktursektor tragen wenig zur Industrialisierung und Diversifizierung der Wirtschaft bei (vgl. Langa / Mandlate 2015). Arbeitsplätze werden kaum geschaffen (vgl. Darch 2018, S. 8). Zudem ist die Wirtschaft sehr auslandsabhängig, importlastig und anfällig für externe Schocks (importierte Inflation, Weltmarktpreise etc.).

Die Konsequenzen dieses Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells sowie seiner Entwicklung in den letzten 20 Jahren sind deutlich sichtbar: Sie können vereinfachend beschrieben werden als »Wachstum und Machterhalt der Elite ohne Entwicklung«. Darüber können auch die zweistelligen Wachstumsraten von 2001 bis 2013 nicht hinwegtäuschen, die größtenteils den Investitionen in Megaprojekte (z. B. Eisenbahn und Straßenbau) und in die extraktiven Enklaven zuzuschreiben sind (vgl. Fabrizio et al. 2017; Hanlon 2017c).

Die Produktivität und Effizienz des Wirtschaftssystems und des staatsunabhängigen, nationalen Privatsektors sind nach wie vor schwach (vgl. Weltbank, Ease of Doing Business Index, Weltwirtschaftsforum diverse Jahre), ein unabhängiger »Mittelstand« existiert praktisch nicht (vgl. Kaufmann 2016; Kaufmann/Braun 2016; Castel-Branco 2016). Ein genuines staatliches Interesse an der Verbesserung des Geschäftsklimas ist nur schwer erkennbar, wobei der offizielle Dialogpartner des Staates aufseiten der Privatwirtschaft, die *Confederação das Associações Económicas* (CTA), in weiten Teilen kooptiert ist. Zwar verfolgt die Regierung Nyusi offiziell eine Strategie der Importsubstitution und der wirtschaftlichen Diversifizierung, doch fehlen ihr dafür kapitalkräftige und im Management erfahrene Unternehmer_innen. Stattdessen machen chinesische Firmen das Geschäft, unterstützt mit großzügigen Finanzierungs-, Arbeits- und Wettbewerbsbedingungen, sowohl seitens der chinesischen als auch der mosambikanischen Regierung. Der erkennbare Entwicklungsanspruch der Regierung (Armutsreduktion, Investitionen in *Pro-Poor*-Aktivitäten) geht hingegen zurück. Wenngleich die jüngsten Zahlen der Haushaltsprüfung eine leichte Reduzierung des Anteils der armen Bevölkerung anzeigen, bleibt die Lage auf dem Land äußerst prekär. Absolut gibt es mehr arme Menschen in Mosambik als je zuvor (vgl. MEF 2016). Bei der Bekämpfung chronischer Mangel- und Fehlernährung von Kindern wurden seit 2008 keine Fortschritte erzielt (vgl. Voa Portugues 2017).

Die Ungleichheit im Land nimmt zu (vgl. IWF 2016; MAP 2016; MEF 2016), vor allem im Stadt-Land-Gefälle. Die städtische Elite profitiert, während die ländliche Bevölkerung zunehmend marginalisiert wird und die »kleine Arbeiterklasse« an Kaufkraft verliert (vgl. Wuyts 2016). Die Entwicklung der Landwirtschaft, in der die große Mehrheit der Bevölkerung informell arbeitet, wurde stark vernachlässigt (vgl. Hanlon / Smart 2014). In landwirtschaftlichen Potenzialgebieten, wie der Provinz Nampula, ist die Armutsrate gar gestiegen (vgl. MEF 2016). Nach wie vor werden große Teile der Lebensmittelversorgung importiert, was nicht unerheblich zum chronischen Handelsbilanzdefizit Mosambiks beiträgt (vgl. MIC 2016). Analyst_innen diagnostizieren eine Art »Enteignung des Staates« zugunsten privater Interessen (vgl. Castel-Branco 2016; Jones 2016). Dies ist nicht nur an der Art der staatlichen Investitionen zu erkennen, sondern auch daran, dass der Staat kaum nennenswerte öffentliche Einnahmen aus den FDI generiert hat, wohl aber Partikularinteres-

sen bedient (vgl. Weimer / Carrilho 2017, S. 62; Vines et al. 2015). Eine wirtschaftspolitische Vision ist nicht wirklich erkennbar, während die Wirtschaftspolitik reaktiv, aber machtbewusst auf Großprojekte fixiert ist. Armutsreduktion und Inklusion haben dabei keine Priorität. Eine armutsbekämpfende, entwicklungsorientierte Außenhandelsstrategie ist ebenfalls nicht zu erkennen. Die Armutsreduktionsstrategien (PARPAs) sind ohne wirkliche Resonanz ausgelaufen (vgl. Kaufmann / Borowczak 2016).

Die Spaltung der Gesellschaft nimmt weiter zu. Dies ist zum Beispiel daran abzulesen, dass öffentliche Dienstleistungen wie Sicherheit, Bildung, Gesundheit, aber auch Strom- und Wasserversorgung für privilegierte Schichten zunehmend von privaten Unternehmen zur Verfügung gestellt werden, während Nichtprivilegierte unter der Misere eines ausgebluteten öffentlichen Dienstleistungssektors leiden müssen. Der Lebensstandard armer Bevölkerungsschichten hat sich kaum verbessert, wobei die Grundversorgung mit Lebensmitteln durch ihre relativ starken Preissteigerungen (über dem Inflationsindex) weiter geschwächt wurde (vgl. Wuyts 2016). Die realen Mindestlöhne sanken im Jahr 2017 erstmals seit zehn Jahren wieder (vgl. Hanlon 2017). Am härtesten ist die Jugend in der Altersklasse von 16 bis 30 Jahren, die in Mosambik die Bevölkerungsmehrheit stellt, von der gesellschaftlichen Spaltung betroffen. Ohne Zugang zu guter Grund- und Berufsausbildung sowie geringen Aussichten auf eine auch nur minimal abgesicherte formale Beschäftigung, aber mit dem täglichen Erleben einer konsumorientierten Herrschaftselite, die über die Medien und Netzwerke vermittelt wird, hat sie wenig Chancen auf eine bessere Zukunft. Für sie hat die mosambikanische Autorin Alcinda Honwana den treffenden Begriff der »*Youth in Waithood*« geprägt (Honwana 2013). Häufig entfremdet von ihrer eigenen Kultur und nicht integriert in eine Ökonomie, die Einkommen und soziale Stabilität ermöglicht, ist sie tendenziell anfällig für radikale Ideologien, Gewaltmärkte und kriminellen Praktiken jeglicher Art (vgl. Weimer 2018).

Der Blick auf die politischen und wirtschaftlichen Realitäten im Land legt also folgendes vorläufiges Resümee nahe: Obwohl die ökonomischen und politischen Institutionen sowie die Veränderungen im politökonomischen Gesamtgefüge rein theoretisch eine Transformation hin zu einer OAO in Mosambik erlauben würden, dürfte diese in nächster Zeit keine Realität werden.

Ein Großteil der beschriebenen institutionellen Veränderungen wurde auf Druck oder Anraten der Geber geschaffen und unter Mithilfe ausländischer Expert_innen formuliert. Sie sind somit nicht oder nur begrenzt endogen (vgl. Booth 2015). Die Institutionentheorie beschreibt Wichtigkeit und Effizienz von Institutionen für die Entwicklung eines Landes, wobei die Durchsetzbarkeit und Wirksamkeit von Institutionen immer aus formellen und informellen Elementen besteht (vgl. u. a. Levitsky / Helmke 2004). Zwischen den formellen und informellen Elementen herrscht eine Interdependenz in dem Sinne, dass informelle Institutionen formelle prägen und ausfüllen oder sie gar erst ermöglichen (vgl. Shirley 2005). Die neuere interkulturelle Institutionenökono-

mik (vgl. u. a. Leipold 2006, S. 277) zieht folgende Schlüsse: »... dass die wirtschaftlichen Verhältnisse und deren Entwicklung in den jeweiligen gewachsenen Institutionengefügen wurzeln, die wiederum in letzter Instanz von den jeweiligen kulturellen Bedingungen bestimmt werden.« Materialistische oder rein ökonomische Entwicklungserklärungen werden dadurch nicht kraftlos, sie sind aber interdependent mit dem kulturell gewachsenen Institutionengefüge zu sehen. Das gilt auch für das Handeln der Eliten und damit das Verhältnis von Staat und Wirtschaft.

Die Veränderung der Mentalität (*mindset*) – sowohl auf Geber- als auch auf Nehmerseite – ist von immenser Wichtigkeit, um Entwicklungsnarrative zu überdenken und Politiken anzupassen (vgl. Rickman 2015). Dies ist in Mosambik bisher nur rudimentär der Fall, etwa im laufenden Friedensprozess, und wird noch immer nicht von allen Teilen der politischen und wirtschaftlichen Elite mitgetragen. Aus geschichtlichen Gründen herrscht nach wie vor ein nur langsam zu beseitigendes *mindset* vor, das der Anthropologe Bertelsen als »*governance as warfare*« bezeichnet hat (Bertelsen 2016). Bestenfalls herrscht eine doppelte, taktische Institutionenlogik von Dialog und Offenheit einerseits sowie militant verteidigter Geschlossenheit andererseits vor, die selektiv eingesetzt wird. Diese verfolgt in letzter Konsequenz das Ziel, die LAO-Logik zu stützen und zu verteidigen.

Stellt man das skizzierte Rentensuchverhalten und das auf den Weg gebrachte *political settlement* mit der stärksten Oppositionspartei in Rechnung sowie die Divergenz formaler Institutionen und der informellen Realitäten, kommt man zu folgendem Zwischenergebnis: Nach der Klassifikation von North et al. herrscht in Mosambik derzeit eine *Basic Limited Access*-Ordnung mit der Gefahr weiterer Rückentwicklung vor. Diese Rückentwicklung wird bereits in den Indikatoren zur Regierungsführung (*World Governance Indicators*) und anderen Analysen sichtbar (vgl. Republic of Mozambique 2019), die sich in den letzten Jahren weitgehend negativ entwickelt haben, vor allem in dem für LAOs typischen Feld der machterhaltenden Korruption und mangelnder, nur selektiver Rechtsstaatlichkeit (s. Anhang).

Das bedeutet, Staat und Regierung sind noch weitgehend stabil, die Verwaltung funktioniert, wenn auch eher defizitär, und die Gewalt war und ist (noch) weitgehend eingedämmt. Dennoch setzt die dominierende Partei und die von ihr getragene Regierung alles daran, die Parteieinheit, ihre Machtkoalition und ihren Einfluss zu konsolidieren. Echter politischer Wettbewerb und eine effektive Offenheit in Wirtschaft und Gesellschaft werden nicht gesucht. Verteilungskonflikte mit der bislang »ruhiggestellten« Opposition flackern bisweilen auch gewalttätig neu auf.

Die Machtelite ist nur bedingt bereit, eigenständige Organisationen außerhalb ihres Einflussbereichs zu dulden, zu schützen oder gar zu fördern. Im Gegenteil, es gibt seit Langem ernsthafte Hinweise auf Wahlmanipulationen und Repressionen (vgl. Hanlon 2013, 2014). Zwar existiert in geringem Umfang ein unabhängiges zivilgesellschaftliches Engagement (vgl. Fiege 2011) – etwa im Umfeld der Kirchen,

weniger unabhängiger nationaler Organisationen, begrenzt in der Presse und jüngst auch im Internet (vgl. Lobato 2016) –, diese sind allerdings eher mit dem Fehlen von geeigneten Kontrollmitteln seitens der Herrschenden als mit einem echten Mentalitätswandel zu erklären und bieten keine Grundlage für eine nachhaltige Transformation. Was bedeutet dies für die Handlungsspielräume internationaler Kooperation?

5

LEHREN AUS DEM BEFUND DES MODELLS FÜR INTERNATIONALE KOOPERATION

Die internationale Entwicklungskooperation basiert generell auf der Annahme, dass trotz der häufig ernüchternden Realitäten ein politischer Wille zu demokratischer Reform und Entwicklung besteht, den es durch Dialogmöglichkeiten, technische und finanzielle Zusammenarbeit zu verstärken gilt. Die Mehrzahl der Entwicklungsprojekte ist nach wie vor darauf ausgerichtet, den Übergang von einer angenommenen *mature* LAO zu einer OAO zu fördern und zu fordern (vgl. North et al. 2013, S. 328). Tatsächlich wird sich verhalten, als stehe Mosambik schon an der Schwelle zu einer OAO, obwohl die internen Kräfte wesentlich darauf ausgerichtet sind, den Status quo der *basic* LAO zu erhalten. Mehr als 30 Jahre intensive Entwicklungszusammenarbeit und Strukturanpassungsprogramme haben das polit-ökonomische System offensichtlich nicht auf einen günstigen und inklusiven Entwicklungspfad bringen können. Dies belegen nicht nur die Analyse der Regierungsführung (s. Anhang), sondern auch die *policy choices* sowie die Entwicklung sozialer Indikatoren und öffentlicher Dienstleistungen. Das LAO-Regime wurde, wie in den letzten beiden Kapiteln gezeigt, über die Zeit eher gefestigt.

Eine wirkungsvolle internationale Kooperation muss auf maßgeschneiderten, ehrlichen Analysen der politischen Ökonomie des Landes, eines Sektors oder eines Reformvorhabens beruhen, wie Weimer und Carrilho (2017) für den Dezentralisierungsbereich gezeigt haben. Nur wenn die polit-ökonomischen Rahmenbedingungen einer *basic* LAO wirklich als Ausgangspunkt akzeptiert werden und weniger »Wunschdenken« vorherrscht, kann internationale Kooperation zur Entwicklung und Demokratieförderung sinnvolle Beiträge leisten.

Die systemische Krise in Mosambik ist Anlass genug, die internationale Kooperation auf den Prüfstand zu stellen. Angesichts »versteckter Schulden«, makroökonomischer Schieflagen, der Suspendierung von Budgethilfeleistungen – einschließlich der »trotzigen« Haltung von Regierungsmitgliedern und Parteigranden, notfalls auf internationale Hilfe verzichten zu können – erscheint ein »Weiter wie bisher« als keine echte Option. Die Analyse nach LAO-OAO-Logik hat gezeigt, dass die viel beschworenen Krisen – militärisch, politisch, ökonomisch – interdependent sind und sich gegenseitig befeuern. Die dominante Elite war und ist an allen drei Krisen beteiligt und mitverantwortlich. Sie agierte zwar eine Zeit lang stabilisierend – im Sinne der LAO-Theorie –, wirkte

aber auch und gerade deswegen entwicklungs- und demokratisierungshemmend. Nun scheint das Herrschafts- und Unterentwicklungsmodell aus LAO-Perspektive jedoch erschöpft. Der substanzielle Fortschritt in den Friedensverhandlungen mit seinen konkreten Teilergebnissen lässt zumindest hoffen, dass es Mosambik und seiner derzeitigen Führungselite unter Nyusi gelingt, eine neue Dynamik in Richtung *mature* LAO zu erzeugen, in die Rückschritte durch die Opposition von Verlierer_innen der Reform mit einbezogen werden müssen.

Vieles von dem, was die Konzepte nachholender Entwicklung beanspruchen, scheitert an der großen Divergenz informeller und formeller »offizieller« Institutionen. Sind beide nicht ausreichend kongruent bzw. wird diese Divergenz von den dominierenden Eliten proaktiv gelebt und gefördert, so bleibt die Umsetzung von Reformen weitgehend theoretisch, die Wirksamkeit formeller Institutionen ungenügend oder gar kontraproduktiv. Soziale, mentale und kulturelle Prozesse müssen auf dem Weg in eine OAO eingeschlossen werden, brauchen aber Zeit und Motivation. Vor allem aber müsste die Machtelite der LAO bereit sein, den formellen Institutionenrahmen selbst zu akzeptieren. Mosambik ist davon derzeit weiter entfernt als in der Phase nach dem Friedensabkommen von Rom. Unter Nyusis Vorgänger Guebuza machte das Regime praktisch keine Anstalten, diese Prozesse zu fördern oder zumindest zu tolerieren. Die Nyusi-Regierung zeigt nun, dass sie eine weiter eskalierende Korruptionsproblematik nicht mehr tolerieren kann. Sie scheint erkannt zu haben, dass sie ernsthaftere Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung zeigen muss, sowohl im politischen Diskurs als auch in der Praxis, insbesondere was *petty corruption*, Amtsmissbrauch und Abzweigung von öffentlichen Geldern anbelangt. Entsprechend zeigen die einschlägigen Zahlen eine Zunahme von Anklagen, disziplinarischen Maßnahmen und Entlassungen aus dem öffentlichen Dienst, inklusive der Polizei. Selbst »größere Fische«, wie jüngst einige Botschafter_innen, Ex-Minister Chang und Guebuzas Sohn, müssen mit Anklagen rechnen, auch wenn Mitglieder der höchsten Frelimo-Kreise und deren Herrschaftsclans bisher verschont wurden.

Eine wirksame Korruptionsbekämpfung und eine unabhängige Justiz sind eine wesentliche Grundlage für die Öffnung und Weiterentwicklung hin zu einer OAO-Logik. Die internationale Kooperation sollte sich davor hüten, weiter

an den Symptomen zu kurieren, ohne die grundlegenden systemischen Fragen zu stellen. »Viel hilft viel« oder arbeiten in einem Sektor, ohne die Gesamtkonstellation zu würdigen, kann mehr schaden als helfen. Zu fördern sind vielmehr diejenigen Personen oder Maßnahmen, die eine Evolution des Systems befördern und nicht konservieren.

In einem unreifen LAO-System, wie es in Mosambik vorherrscht, Instrumente einzusetzen und Prozesse anzustreben, die bereits auf die Transformation hin zu einer OAO wirken sollen, ist zu vermeiden. Dies führt zu Fehlanreizen, Wirkungslosigkeit und Stabilisierung von Strukturen, die entwicklungshemmend sein können. Hier lässt sich beispielsweise die (zu) frühe Dezentralisierungsunterstützung der Weltbank und anderer Geber in den 1990er- und beginnenden 2000er-Jahren nennen (vgl. Borowczak / Weimer 2012).

Vielmehr muss realistisch auf dem Niveau der jeweiligen LAO im Sinne einer angemessenen und möglichen Evolution / Weiterentwicklung gearbeitet werden (*»working with the grain«*). Dazu wird auch der Mut gehören, Nein zu sagen und begonnene Kooperationen vorzeitig zu beenden.

In dem skizzierten Fall eines suboptimalen, dennoch lange Zeit relativ stabilen LAO-Gleichgewichts, bei mangelhafter Entwicklungsorientierung des Systems, kann es nicht das Ziel sein, eine Entwicklungszusammenarbeit zu betreiben, welche die seit Jahrzehnten dominante politökonomische Elitekoalition stützt und alimentiert. Zu bedenken ist, dass Diskurs und wahre Absichten aufseiten dieser Elite erheblich divergieren, da der Umgang mit Gebern und Konditionen in der langen Geschichte der Zusammenarbeit durchaus »erlernt« und zu nutzen gewusst wurde. Wie zuvor bereits ausgeführt, weichen formelle und informelle Institutionen häufig voneinander ab und verursachen Konflikte und Kosten unterschiedlicher Art. Dies ist vor allem dort der Fall, wo effiziente formelle Institutionen sich nicht endogen und systemisch entwickelt haben, wie typischerweise in LAOs und eben auch in Mosambik. Eine Folge ist der starke Hang zu und Spielraum für Korruption. Dies sollte bei der Gestaltung entwicklungspolitischer Maßnahmen berücksichtigt werden.

Das LAO-System in Mosambik (Regierung und Staat sowie die dominierende Partei) setzt prinzipiell Machterhalt und Bereicherung der Eliten durch Renten vor Entwicklung und Armutsreduzierung. Wo immer diese beiden Zielblöcke in Konflikt stehen, ist die Priorität bislang offensichtlich und die Stagnation auf der Stufe der skizzierten LAO vorgezeichnet. Dies darf durch internationale Kooperation nicht subventioniert bzw. stabilisiert werden. Es herrscht das Dilemma vor, dass weder Markt noch Institutionen des Staates effizient funktionieren (vgl. Castel-Branco 2015b) und gerade die Staaten, die einer Industriepolitik und aktiver Intervention bedürften, die schlechtesten Voraussetzungen dafür besitzen (vgl. Altenburg / Lütkenhorst 2015). Zugespielt formuliert: Da wo staatliche Entwicklungszusammenarbeit erfolgreich praktiziert werden kann, braucht man sie eigentlich nicht, und dort wo sie gebraucht wird, sind die Voraussetzungen dafür in der Regel nicht gegeben (vgl. Deaton 2015). Vorsicht und intime Kenntnisse der Verhältnisse sind

also unabdingbar, um die beabsichtigten Effekte zu erzielen. Es muss ernsthaft und realistisch geprüft werden, ob die notwendigen Voraussetzungen für Politiken überhaupt gegeben sind, um Wirkungen zu erzielen bzw. ob ein System für gewisse Schritte bereits »reif« ist.

Wie könnten also alternative Ansätze und der gewünschte Mentalitätswandel jenseits des »Weiter so« und der Kapitulation vor populistischer Fundamentalkritik aussehen? Die Antwort ist weder einfach noch offensichtlich und müsste Faktoren wie Kosten-Nutzen-Relation, Fokussierung, Priorisierung und Fristen sowie Sequenzierung (also die Frage nach den Voraussetzungen für die Wirksamkeit bestimmter Interventionen) berücksichtigen. Die folgenden Ausführungen sind deshalb als Impuls für eine notwendige weiterführende Debatte zu verstehen.

Grundsätzlich gibt es drei Aspekte oder Korrektive, die bei der gegebenen Problemlage und Geschichte diskutiert werden müssten:

- 1) Die staatliche Entwicklungszusammenarbeit unterliegt den geschilderten Dilemmata in einem LAO-Kontext, da sie den Staat als Hauptpartner hat. Die Zusammenarbeit sollte daher weniger hoch aggregiert stattfinden, sondern eher auf kontrollierbare »Inseln der Effizienz« in dem ansonsten nicht gerade kleinen »Meer der Ineffizienz« staatlicher Verwaltung setzen. Die Kooperation sollte daher auch stärker in Richtung der Zivilgesellschaft und des staatsfernen Teils des Privatsektors umgesteuert werden. Im Zentrum stehen zivilgesellschaftliche Organisationen (d. h. nur in ganz speziellen und wohlbegründbaren Fällen lokale EZ-NROs), die soziale Dienstleistungen erbringen, der Gewalt- und Repressionseindämmung verpflichtet sind und/oder legitime Interessen spezifischer Bevölkerungsgruppen vertreten (Verbände von Kleinunternehmer_innen / Handwerker_innen, Bauernorganisationen, Gewerkschaften etc.). Bedingung ist stets, dass es sich nicht um vom Regime kontrollierte oder kooptierte Organisationen handelt. In diesem sensiblen Kontext kann auch eine Zusammenarbeit mit Teilorganisationen möglich sein, die zum Regime in einem Spannungsverhältnis stehen. Ebenso sollte auf eine mögliche internationale Vernetzung (internationale Unternehmer- und Genossenschaftsverbände, La Via Campesina, Internationaler Gewerkschaftsbund) geachtet werden.
- 2) Neben dem Versuch, die Armut generell zu bekämpfen, sollte bei der Politikwahl verstärkt auch die zunehmende Ungleichheit eingedämmt werden (z. B. progressive Steuerreformen etc.), da sie zumindest teilweise den Konsequenzen eines LAO-Regimes entstammt.⁷
- 3) Es sollten verstärkt sachliche Bereiche gefördert werden, die eine endogene Systementwicklung bzw. Sys-

⁷ Vgl. u. a. Fabrizio (2017). Nach Ansicht der Autoren wird bei den skizzierten Politikvorschlägen des IWF nicht immer deutlich, dass die Handlungsspielräume in einem LAO-Regime stark beschränkt sein können.

temevolution einer LAO fördern. Hierzu zählen in erster Linie die Landwirtschaft, der Landhandel, aber auch bessere Bildung einschließlich politischer Bildung, Kultur- und Wissenschaftszusammenarbeit sowie die Öffnung der deutschen/europäischen Systeme/Märkte für Produkte, Studierende/Auszubildende, Kultur- und Wissenschaftsaustausch etc.

ÜBERLEGUNGEN ZU METHODEN UND INSTRUMENTEN

- a) Die internationale Kooperation sollte wesentlich staats- und regierungsferner werden. Eine prinzipielle Hinwendung zur Zivilgesellschaft und zu Akteuren des Privatsektors, die außerhalb der dominierenden LAO-Koalition stehen, einschließlich »mikroökonomischer Inseln der Entwicklung« (vgl. Deaton 2015; IFO 2016; Kaufmann 2016a), nicht zuletzt im Agrarsektor, wäre anzustreben. Dieses Vorgehen verläuft in einer LAO nicht unbedingt konfliktfrei (vgl. Borowczak / Kaufmann 2014). Sowohl Rechtsstaatlichkeit als auch politische Stabilität entstehen aber letztlich immer von »unten nach oben« (IFO 2016).
- b) Internationale Kooperation muss es vermeiden, entgegen der formulierten Zielsetzungen »benutzt« zu werden. Unspezifische Unterstützung und die Nutzung der »Partnersysteme« sind häufig sehr riskant und unter den politökonomischen Rahmenbedingungen einer LAO nicht empfehlenswert. Im Falle Mosambiks ist nicht nur das Vertrauen erschüttert, sondern Investitionen und Handlungen des Staates lassen auch eine genuine Entwicklungsorientierung vermissen. Diese muss eingefordert werden und im Staatshaushalt deutlich erkennbar sein. Hierzu muss der Geberdialog in der Lage sein, sonst bleibt er Makulatur und sollte aufgegeben werden.
- c) Bei der Zusammenarbeit mit dem Staat muss Vereinbartes kritisch nachgehalten und müssen Konsequenzen gezogen werden. Die Argumente der »Nichteinmischung in innere Angelegenheiten« sind neu zu prüfen. Das Argument, dass sonst andere Akteure, z.B. die Chines_innen, das Feld übernehmen würden, führt unter diesen Bedingungen nicht weiter – im Gegenteil.
- d) Anstatt die Illusion zu pflegen, man könne das Gegenüber ändern und entwickeln, sollte auf das Schaffen günstiger Voraussetzungen für Evolution gesetzt werden. So sollten Geber auch im eignen Land tun, was nützlich sein könnte und kontrollierbar ist. Hierzu gehören die Öffnung eigener Märkte, die Möglichkeit zu Ausbildung und Erfahrungen in Deutschland, eine intelligente Migrationspolitik (vgl. Deaton 2015) sowie die Förderung, Unterstützung und Absicherung der deutschen Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft bei einem Engagement in Mosambik.
- e) Es sollte wieder vermehrt auf langfristige und direkt der Bevölkerung zugutekommende Felder gesetzt werden. Entwicklungspolitische Maßnahmen laufen oft Gefahr, wenig konkrete Vorteile für die Bevölkerung zu bringen. Hier ist vor allem die Bildung zu nennen, um eine langfristige Entwicklung von innen heraus zu ermöglichen. Dazu zählt nicht zuletzt auch die Förderung und Ausbildung von Verbandsvertreter_innen, Jugendorganisationen, von Gewerkschaften und Bauernorganisationen sowie genuinen staatsfernen Kulturinitiativen und -institutionen. Mittel- und langfristig wird nur eine aufgeklärte und gebildete Zivilgesellschaft bzw. deren Repräsentant_innen zur Veränderung des Systems einer LAO beitragen. Karitative Aktivitäten können dies in Katastrophenfällen ergänzen.
- f) Jedes Land ist ein Einzelfall. Die politökonomische Situation und die Absichten der Akteure sind divers und variabel. Die Arbeit mit vermeintlich übertragbaren Modulen, globalen *best practices* und reinen *up-scaling*-Ansätzen ist zu hinterfragen und durch adäquate Analysen politökonomischer Art und anpassungsfähige EZ-Ansätze zu ersetzen, da in jedem Einzelfall die politökonomischen Vorbedingungen realistisch und kritisch analysiert, geprüft und begleitet werden müssen (vgl. IDS 2017).
- g) Letztlich muss eine innovative und situationsgerechte internationale Kooperation auch bereit sein, selbst zu lernen und sich auch selbst zu beschränken. Umsatzmaximierung, Stellenausbau und Präsenz in Gremien sollten keine Priorität haben. Eine selbstkritischere Grundhaltung kann dazu beitragen, Fehler nicht endlos zu begehen bzw. früher zu erkennen. Die Tendenz, politische Überzeugungen zu lange zu beschönigen bzw. zu positiv zu evaluieren sowie inadäquate Moden aufrechtzuhalten, ist nicht entwicklungsdienlich. Seit Langem besteht in Mosambik der Eindruck, Entwicklungszusammenarbeit sei allgegenwärtig, überfordere die Absorptionsfähigkeit der mosambikanischen Strukturen und produziere viele Fehlanreize und -allokationen.
- h) Aus LAO-theoretischer Sicht sollte das Bestreben aller Ansätze sein, von einer personenorientierten Politik zu einer institutionenorientierten, anonymen Regulierung und Rechtsprechung zu kommen. Selbst wenn dies zunächst auf die Elite des Landes beschränkt bleibt, sollte hier auf die Einführung personenunabhängiger Regeln geachtet werden. Der Kreis und Radius personenunabhängiger Spielregeln, Gesetze etc. muss erweitert werden und zunächst innerhalb der Elite für eine Art Gleichbehandlung sorgen. Der Reform des Justizsektors inklusive der Förderung der juristischen Fakultäten kommt dabei besondere Bedeutung zu. Interessanterweise existieren hier bisher kaum Projekte oder sie sind, sofern vorhanden, in der Regel weitgehend erfolglos geblieben.
- i) Trotz der in unserer Analyse zum Ausdruck gekommenen Skepsis gegenüber Staatshandeln und Reformbereitschaft bieten die von der Nyusi-Regierung endlich in die Wege geleitete Dezentralisierungsreform mit Fokus auf autonomere Provinzregierungen einen wichtigen

Einstieg für die Entwicklungszusammenarbeit. Dies gilt insbesondere für jene Geber wie Deutschland und die Schweiz, die Dezentralisierung seit mehr als zweieinhalb Jahrzehnten in Mosambik fördern. Diese Reform kann als *game changer* in Richtung effizienteren Staatshandelns und der Neubestimmung interinstitutioneller Beziehungen nach dem nun verfassungsmäßig festgelegten Subsidiaritätsprinzip gesehen werden (vgl. Weimer 2018a). Wie schon die Dezentralisierung auf Municipal Ebene in den 1990er-Jahren birgt die nun weitergehende Dezentralisierung auf Provinz- und Distriktebene die Möglichkeit der weiteren Herausbildung lokaler Eliten, welche die dominante Elitenkoalition unter Kontrolle des Politbüros der Regierungspartei nur noch mit großer Mühe wird kontrollieren, manipulieren und instrumentalisieren können. Hier öffnet sich zumindest potenziell der Raum für mehr Rechenschaft gegenüber den eigenen Wähler_innen, mehr Demokratie von unten und damit für Bewegung im suboptimalen LAO-Zustand.

ANHANG: WORLD-GOVERNANCE-INDIKATOREN

Die von der Weltbank publizierten *World Governance Indicators* sehen wir als geeignete Variablen und Belege für die oben gemachten Aussagen. Vor allem die schlechten Werte zur Korruption und Rechtsstaatlichkeit sind typisch für eine LAO-Gesellschaft.

World-Governance-Indikatoren für Mosambik in den Jahren 1996–2018

Indikator	Relative Position weltweit in %											Tendenz
	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2010	2005	2000	1996	
Voice and Accountability	32,5	33,5	34,0	37,9	40,9	39,3	42,7	45,5	50,5	45,2	38,9	rel. stabil
Political Stability	19,1	14,3	12,4	26,2	32,0	37,4	58,3	57,1	51,4	38,9	44,2	negativ
Government Effectiveness	17,8	18,3	18,8	23,1	24,0	31,1	29,7	34,4	37,1	39,5	52,7	negativ
Regulatory Quality	24	25	25,0	34,1	38,0	35,9	34,9	38,3	25,0	42,2	27,9	stabil/ schwankend
Rule of Law	14,4	15,4	15,9	19,7	21,6	22,3	33,6	39,3	33,5	28,2	23,9	negativ nach Verbesserung
Control of Corruption	24	18,8	18,3	20,7	27,9	30,1	34,0	41,4	37,6	42,9	40,5	negativ

Anmerkung: 0 % schlechteste, 100 % beste Entwicklung.
Quelle: Weltbank 2019.

LITERATUR

- Adam Smith International** (2017): *MOZAMBIQUE: Fiduciary Risk Assessment*. Maputo, DFID Mozambique, April.
- Abbas, M. / Natacha Bruna** (2016): Competitividade da Economia Moçambicana, in: *PMEs em Moçambique, Situação e Desafios*, Maputo.
- Abrahamsson, H. / Nilson, A.** (1997): *Mozambique: The troubled transition*, London.
- ADE / ITAD / COWI** (2014): *Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique: Final Report: Volume 1*. European Commission, the Ministry of Planning and Development of Mozambique, and the evaluation departments of Ireland, Germany, Belgium, Italy, Finland, The Netherlands and France.
- Africa Confidential** (2016): *Secret debts devastate economy*, Vol. 57, Nr. 10, http://www.africa-confidential.com/article/id/11658/Secret_security_debts_devastate_economy.
- African Futures Project** (2017): *Draft Development trends and Current Path Report: Mozambique*.
- Altenburg, T.** (2011): Can Industrial Policy Work under Neopatrimonial Rule?, Working Paper No. 2011/41, UNU-Wider, United Nations University.
- Altenburg, T. / Lütkenhorst, W.** (2015): *Industrial Policy in Developing Countries – Failing Markets, Weak States*, London.
- Altenburg, T. / Kleinz, M. / Lütkenhorst, W.** (2016): *Directing Structural Change: from Tools to Policy*, Bonn, DIE Discussion Paper 24.
- APRM** (African Peer Review Mechanism) (2009): Country review report. Republic of Mozambique, June 2009, South Africa: African Peer Review Secretariat (APRM Country Review Report No. 11).
- Baltazar, R.** (2016): Ansprache auf dem Jahrestag des Mosambikanischen Anwaltsverbandes, in: *Savana* v. 6.5., Maputo.
- Bizhan Nematullah** (2018): Aid and state-building, Part I: South Korea and Taiwan, in: *Third World Quarterly*, 39:5, 999–1013, DOI: [10.1080/01436597.2018.1447368](https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1447368)
- Bizhan Nematullah** (2018a): Aid and state-building, Part II: Afghanistan and Iraq, in: *Third World Quarterly*, 39:5, 1014–1031, DOI: [10.1080/01436597.2018.1447369](https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1447369).
- Bertelsen, Bjørn Enge** (2016): *Violent Becomings: State Formation, Sociality, and Power in Mozambique*. New York, Berghahn Books; https://www.academia.edu/28359377/2016_Violent_Becomings_State_Formation_Sociality_and_Power_in_Mozambique_OPEN_ACCESS-FULL_BOOK_
- Bertelsmann-Stiftung** (various years): BTI – Mozambique Country Report, Gütersloh.
- Bierschenk, Th.** (1999): Lokale Entwicklungsmakler. Entwicklungshilfe schafft neue Formen des Klientelismus in Afrika, in: Thiel, E. R. (Hrsg.): *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Bonn, S. 60–69.
- BMZ** (2001): Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe, Aktionsprogramm 2015, Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut, Bonn.
- BMZ** (2005): Mehr Wirkung erzielen: Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Millenniums-Entwicklungsziele, *BMZ Spezial* Nr. 130, Bonn.
- BMZ** (2014): Die neue Afrika-Politik des BMZ – Afrika auf dem Weg vom Krisen- zum Chancenkontinent, *BMZ-Strategiepapier* 6, Bonn.
- Booth, David** (Hrsg.) (2015): *Developmental Regimes in Africa synthesis report*.
- Borowczak, W. / Kaufmann, F.** (2009): Encourage Entrepreneurs, in: *Development and Cooperation*, Nr. 6, p. 237–239, Bonn;
- Borowczak, W. / Kaufmann, F.** (2011): Limited access orders – an unresolved core problem of development cooperation, in: *Development and Cooperation*, Nr. 2, S. 69–71, Bonn.
- Borowczak, W. / Kaufmann, F.** (2014): Cooperating with the Civil Society from outside is not a trivial matter, in: *Development and Cooperation*, Nr. 6, S. 256–258.
- Borowczak, W. / Kaufmann, F.** (2017): Mozambiques »Mini-War«, in: *Development and Cooperation*, Nr. 6, S. 20; in Deutsch: Ende von Mosambiks »kleinem Krieg« in Sicht?, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 6, S. 20.
- Castel Branco, N. / Ossemame, R.** (2010): Crises Cíclicas e Desafios da Transformação do Padrão de Crescimento Económico em Moçambique, in: IESE (Hrsg.): *Desafios para Moçambique 2010*, S. 139–182, Maputo.
- Castel-Branco, N.** (2008): Aid Dependency and Development: A Question of Ownership? A Critical View. Working Paper No. 1/2008, IESE: Maputo.
- Castel Branco, N.** (2011): Dependência de Ajuda Externa, Acumulação e Ownership, in: IESE (Hrsg.): *Desafios para Moçambique 2011*, S. 372–401, Maputo.
- Castel Branco, N.** (2015): Capitalizando o capital doméstico: Porosidade e acumulação primitiva de Capital em Moçambique, in: IESE (Hrsg.): *Desafios para Moçambique 2015*, S. 111–132, Maputo.
- Castel-Branco, N.** (2015a): Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: Social losses, private gains, in: *Review of African Political Economy*, Vol. 41, Nr. 1, S. 26–48.
- Castel-Branco, N.** (2015b): Challenges of rural development in Mozambique: Critical contribution with debate on basic postulates, in: IESE (Hrsg.): *Questions on productive development in Mozambique*, S. 96–108, Maputo.
- Castel-Branco, N.** (2016): Desenvolvimento centrado em PME ?, in: IESE (Hrsg.): *Desafios para Moçambique 2016*, S. 113–147, Maputo.
- Chichava, S.** (2015): Chinese Investment in Mozambique: Characteristics and Trends, in: IESE (Hrsg.): *Questions on productive development in Mozambique*, S.96–108, Maputo.
- CIP** (2014): Frelimo vence mais uma eleição manchada, in: *Boletim sobre o processo político em Moçambique*, Número 56, 1. Dezembro 2014, Maputo.
- CIP** (2016): Business Integrity Country Agenda (BICA), Assessment Report Mozambique, Executive Summary, Februar, Maputo.
- CIP** (2016a): Os Exemplos das Operações »Lava Jato« e »Marquês« e a Inacção do Nosso Ministério Público, Newsletter Nr. 51, Maputo.
- CIP** (2016b): Crise Financeira Moçambicana: Uma oportunidade para reformar profundamente o procurement público, Newsletter Nr. 56, Maputo.
- CIP** (2016c): Os custos da Corrupção para a Economia Moçambicana, Maputo.
- CIP** (2016d): Corrupção que custa vidas! Anticorrupção, Nr. 35, September, Maputo.
- CIP** (2016e): Combate à Corrupção Esteve Fora das Prioridades da Agenda de Governança do Presidente Nyusi – Discurso Político de Promoção da Integridade e Combate à Corrupção Não Encontra Respaldo em Acções Práticas anti-corrupção. Faltando Cerca de Um Mês Para Completar dois Anos do Seu Actual Mandato, Nr. 43, November, Maputo.

- CIP** (2017): Buchili e Machatine Munguambe Colocam Judiciário em Subserviência Face ao Executivo de Nyusi, in: *A Transparencia Newsletter* Nr. 7, Maputo.
- Darch, C.** (2018): *The Mozambican Conflict and the Peace Process in Historical Perspective*, FES Maputo.
- Deaton, A.** (2015): *The Great Escape*, London.
- Deutsche Welle** (Hrsg.) (2018): Hunger: Das kaum noch lösbare Problem, 14.9.2018; <https://www.dw.com/de/hunger-das-gr%C3%B6%C3%9Fte-l%C3%B6sbare-problem-der-welt-un-fao-bericht/a-45443086>
- Eaglestone** (2016): *The Mozambican Economy*, Juli, Maputo.
- Easterly, W.** (2006a): *Wir retten die Welt zu Tode*, Frankfurt/New York.
- Easterly, W.** (2006): Are aid agencies improving? Paper prepared for the October 20–21, 2006 Panel Meeting of Economic Policy in Helsinki.
- EIU** (various years): *Economic Outlook, Country Report Mozambique*, London.
- Elwert, G.** (2001): Für eine neue deutsche Afrika-Politik, Die Entwicklungshilfe hat die autoritären Regime gestärkt, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit* 10/2001, S. 284–287.
- Fabrizio, S. et al.** (2017): Macro-Structural Policies and Income Inequality in Low-Income Developing Countries, IMF SDN 17/01, Januar.
- Fiege, K.** (2011): Zivilgesellschaftliches politisches Engagement in Mosambik. Venro, FH Düsseldorf, Forschungsstelle Entwicklungspolitik;
- Fischer, F. et al.** (2008): Government-Donor Partnerships: Mozambique as a Model of Donor Coordination, in: IMF (Hrsg.): *Post-Stabilization Economics in Sub-Saharan Africa*, S. 238–287, Washington.
- Fórum de Monitoria de Orçamento** (2016): Contra a legalização das dívidas ilegais e cortes nos sectores sociais – Análise da Proposta de Lei atinente ao Orçamento Retificativo de 2016, Maputo.
- Hanlon, J.,** (2004) : Do donors promote corruption? The case of Mozambique, in: *Third World Quarterly* 25 (4), S. 747–763.
- Hanlon, J.** (2013): Mozambique political process bulletin, Nr. 54, 23. Dezember, Maputo.
- Hanlon, J.** (2014): Mozambique political process bulletin, Nr. 56, 28. November, Maputo.
- Hanlon, J.** (2017): Minimum wage falls below 60 USD for first time in a decade, in: *Mozambique* 368, News report and clipping, 19.4.
- Hanlon, J.** (2017a): Government wage cut, in: *Mozambique* 369, News report and clipping 26.4.
- Hanlon, J.** (2017b): Parliament accepts & legalizes secret debt, in: *Mozambique* 370, News report and clipping, 2.5.
- Hanlon, J.** (2017c): Bank governor hits development policy & lack of support for small commercial farmers, in: *Mozambique* 372, News report and clipping, 2.6.
- Hanlon, J. / Mosse, M.** (2009): Is Mozambique's elite moving from corruption to development? UNU-WIDER Conference on the Role of Elites in Economic Development, 12–13 Juni, Helsinki, Finland.
- Hanlon, J. / Smart, T.** (2008): *Há mais bicicletas – mas há mais desenvolvimento?*, Maputo.
- Hanlon, J. / Smart, T.** (2014): *Chickens and beer: A recipe for agricultural growth in Mozambique*, Maputo.
- Heritage Foundation** (2017): Index of Economic Freedom – Mozambique; <http://www.heritage.org/index/country/mozambique>
- Hodges, T. / Tibana, R.** (2005): *The Political Economy of the Budget Process in Mozambique*, Maputo.
- Honwana, A.** (2013): *Youth, Waithood, and Protest Movements in Africa*. International African Institute (IAI) – Lugard Lecture 2013, AFRICAN ARGUMENTS, 12.8.2013; <http://africanarguments.org/2013/08/12/youth-waithood-and-protest-movements-in-africa-by-alcinda-honwana/>
- IDS** (2017): How Do State–Business Relations Shape Sustainable Development? *Policy Briefing* Nr. 141, März.
- IESE** (verschiedene Jahrgänge): *Desafios para Moçambique*, Maputo.
- IFO-Institut** (2016): Engagement der deutschen Wirtschaft in afrikanischen Staaten, *Forschungsberichte* Nr. 71, München.
- IFW** (2016): Afrikas jüngster Aufschwung: Ressourcenboom oder Basis für langfristige Investitionen?, *Kiel Policy Brief* Nr. 99, Mai, Kiel.
- Ingram, S.** (2015): Political Settlements: The History of an Idea in Policy and Theory, SSGM Discussion Paper 2014/5, Canberra, Australian National University, The State, Society & Governance in Melanesia Program (SSGM); <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/12211/1/Ingram%20Political%20settlements%202014.pdf>.
- Institute for Security Studies (IDS)** (2016): The perfect storm: Mozambique's compounding crises, 22. Juli, Südafrika
- IWF** (2016): Country Report Mozambique, Nr. 16/10, Januar.
- IWF** (2017): Regional Economic Outlook, Sub-Sahara-Afrika, April.
- Jett, D.** (2016): Preserving Peace in Mozambique, Start by Reining in Corruption, in: *Foreign Affairs*, Snapshot Dec, 14, Washington; <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2016-12-14/preserving-peace-mozambique>.
- Jones, T.** (2016): Mozambique's secret loans: A scandal that started in London, in: *Jubilee debt campaign*, 9.9.; <http://jubileedebt.org.uk/blog/mozambiques-secret-loans-scandal-started-london>.
- Kaufmann, F.** (2016): Política Centrada nas Micro, Pequenas e Médias Empresas: Situação, Justificação e Desafios, in: *PMEs em Moçambique, Situação e Desafios*, Maputo.
- Kaufmann, F.** (2016a): Visão Política: Carta Moçambicana das Pequenas e Médias Empresas: Uma Proposta para a Assembleia da República, in: *PMEs em Moçambique, Situação e Desafios*, Maputo.
- Kaufmann, F. / Borowczak, W.** (2016): A matter of power and interest, in: *Development and Cooperation*, Nr. 9, S. 20–22; in Deutsch: Richtige Politische Weichenstellung, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 9, S. 20–22.
- Kaufmann, F. / Braun, K.** (Hrsg.) (2016): *PMEs em Moçambique, Situação e Desafios*, Maputo.
- Kaufmann, F. / Fungulane, B. / Macamo, S.** (2008): Uma Política centrada nas PME: Importância, Prioridades e Desafios, in: *Pequenas e Médias Empresas em Moçambique, – Situação, Perspetivas e Desafios*, S. 5–16, Maputo.
- Kaufmann, F. / Krause, M.** (2008): How to address regional and sector-specific regulatory issues? A case study from Mozambique, in: *Enterprise Development and Microfinance*, Vol. 19, Nr. 3, S. 220–239.
- Kaufmann, F. / Simons-Kaufmann, C.** (2016): Corporate Social Responsibility in Mozambique, in: Vertigans, S. / Idowu, S. / Schmidpeter, R. (Hrsg.): *Corporate Social Responsibility in Sub-Saharan Africa*, S. 31–50.
- Khan, M.** (1995): State Failure in Weak States: A Critique of New Institutional Explanations, in: J. Harriss / J. Hunter / C. M. Lewis (Hrsg.): *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge, S. 71–86.
- Killick, T. / Castel-Branco, C. / Gerster R.** (2005): Perfect Partners? The Performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004. A report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique. Maputo: PAP Secretariat.
- Krause, M / Kaufmann, F.** (2011): Industrial Policy in Mozambique, DIE discussion paper 10/2011, Bonn.

- Krause, M. et al.** (2010): Formalisation and business development in Mozambique: How important are regulations? German Development Institute (GDI), Studie 53, Bonn.
- Langa, E. / Mandlate, O.** (2015): Linkages between large foreign investment projects and local suppliers: The promise of development, in: IESE (Hrsg.): *Questions on productive development in Mozambique*, S. 59–78, Maputo.
- Leipold, H.** (2006): *Kulturvergleichende Institutionenökonomik*, Stuttgart.
- Levitsky, S. / Helmke, G.** (2004): Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda, in: *Perspectives on Politics*, Nr. 4, S. 725–740.
- Levy, B.** (2013): Seeking the elusive development knife edge: Zambia and Mozambique – A Tale of two countries, in: North, D. C. et al. (2013): *In the Shadow of Violence – Politics, Economics, and the Problems of Development*, Cambridge / New York, S. 70–111.
- Levy, B.** (2014): *Working with the Grain*, Oxford.
- Lima, F.** (2017): »Problems at IGEPE are much more serious«, Interview, in: *Deutsche Welle* vom 2.2.2017; <http://clubofmozambique.com/>.
- Lobato, F.** (2016): »Online haben die Leute keine Angst«, in: *Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 5–6/2016, S. 28–29.
- Macuane, J.** (2010): Elites, pro poor policies and development in Mozambique, paper IDEG Workshop Ghana.
- Macuane, J. L. / Buur, L. / Monjane, C. M.** (2017): Power, Conflict and natural resources: The Mozambican crisis revisited, in: *African Affairs*, S. 1–24.
- MASC et al.** (2018): Como esta Moçambique?, in: *Savana* vom 25.5., S. 14–15, Maputo.
- Massarongo, F.** (2016): Estrutura da Divida publica em Moçambique e a sua relação com as dinâmicas de acumulação, in: IESE (Hrsg.): *Desafios para Moçambique 2016*, S. 113–140, Maputo.
- MEF** (2016): *Household Survey 2014/2015*, Maputo.
- MIC** (2016): *Posicionamento de Moçambique no Comercio Internacional 2016*, Maputo.
- Moore, M.** (1998): Death Without Taxes: democracy, state capacity and aid dependence in the fourth world, in: Robinson, Mark / White, Gordon (Hrsg.), *The democratic developmental state: politics and institutional design*, Oxford: Oxford University Press.
- Moyo, D.** (2009): *Dead Aid – Why Aid is not working and how there is another Way for Africa*, London.
- Mosca, J. / Francisco, A.** (2016): Orçamento: retificação ou ratificação? in: *Savanna* vom 5.8., S. 14–15, Maputo.
- Müller-Armack, A.** (1959): *Religion und Wirtschaft. Geistesgeschichtliche Hintergründe unserer europäischen Lebensform*, Stuttgart.
- Newitt, M.** (1995): *A History of Mozambique*, Hong Kong.
- Newitt, M.** (2017): *A short History of Mozambique*, London.
- Nhantumbo, A.** (2016): »Nyusi e um presidente de faz contas«, in: *Savanna* vom 15.7.2016, S. 2 ff., Maputo.
- North, D. C. et al.** (2007): *Limiting Access Orders in the Developing World – A New Approach to the Problems of Development*, The World Bank Policy Research Working Paper 4359, Washington.
- North, D. C. et al.** (2009): *Violence and Social Orders – A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge/New York (Cambridge University Press).
- North, D. C. et al.** (2013): *In the Shadow of Violence – Politics, Economics, and the Problems of Development*, Cambridge/New York (Cambridge University Press).
- Nylen, W.** (2014): Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study, Cadernos IESE No. 13E, Maputo.
- Olson, M.** (2000): *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Orre, A. / Ronning, H.** (2017): *Mozambique: A Political Economy Analysis*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo.
- Pitcher, A.** (2002): *Transforming Mozambique. The Politics of Privatization 1975–2000*, Cambridge.
- Republic of Mozambique / Program Aid Partners** (2010): Annual Review 2010, Maputo.
- Rajan, R. / Subramanian, A.** (2008): Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? in: *Review of Economics and Statistics*, November, Vol. 90, Nr. 4, S. 643–665.
- Renzio, di P.** (2011): Can Donors buy better governance? The political economy of budget reforms in Mozambique, Cadernos IESE no. 9, Maputo.
- Renzio, di P. / Hanlon, J.** (2007): *Contested sovereignty in Mozambique: The Dilemma of AID dependence*. Oxford: Oxford University.
- Renzio, di P. / Nuvunga, A.** (2016): Bankrupting Mozambique: From poster child to cautionary tale, in: *Club of Mozambique*, 3.7.2016; <http://clubofmozambique.com/news/bankrupting-mozambique-from-poster-child-to-cautionary-tale/>.
- Reporters without borders** (2017): Mozambique – Intimidation campaigns and self-censorship, <https://rsf.org/en/mozambique>.
- Republic of Mozambique** (2019): IMF Country Report No.19/276, Diagnostic report on Transparency, Governance and Corruption.
- Rickman, T.** (2015): *A Veblen Treasury*, London.
- Rosa-Luxemburg-Stiftung** (2017): FRELIMO Has always used its version of history to claim a kind of entitlement to rule. An interview with historian Prof. M. Newitt for the ROSA LUXEMBURG Foundation Southern Africa, International Politics, 1/2017. http://www.rosalux.co.za/wp-content/uploads/2017/04/Interview-Prof-M-Newitt-IP-01_2017_Final.pdf.
- Sande, Z.** (2011): »7 Milhões«, in: IESE (Hrsg.): *Desafios para Moçambique 2011*, S. 207–228.
- Shikwati, J.** (2006): »Fehlentwicklungshilfe«, in: *Internationale Politik* 61, S. 6–15.
- Shirley, M.** (2005): Institutions and Development, in: Menard, C. / Shirley, M. (Hrsg.): *Handbook of New Institutional Economics*, S. 611–638, Dordrecht.
- Shirley, M.** (2010): *Institutions and Development, Advances in New Institutional Analysis Series*, London.
- Simons-Kaufmann, C.** (2003): *Die Transformation eines Entwicklungslandes: Das Beispiel Mosambik*.
- SPEED** (2014): *The states engagement in business in Mozambique*, Maputo.
- Sumner, A.** (2016): *Global Poverty and the New Bottom Billion, Revisited: Why are some people poor?*, London, March; www.researchgate.net/publication/294893944.
- Supporting Economic Transformation** (2017): *Economic Transformation and Job Creation in Mozambique*.
- The International Budget Partnership** (2015): Ranking; <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-OBIRankings-English.pdf>.
- Thiel, E. R.** (1999): *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Bonn.
- Tibana, R.** (2016): »Que arranjassem uma desculpa para não ser presidente«, in: *Savana* vom 19.8., S. 14–15, Maputo.

Transparency International (various years): Corruption Perceptions Index Results; http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/results.

United Nations (2000): *United Nations Development Declaration*, New York.

United Nations (2005): *The Millennium Development Goals Report*, New York.

UNDP – United Nations Development Program (Hrsg.) (2018): HDI, zitiert nach: Caldeira, A.: Moçambique é o décimo pior 'Índice de Desenvolvimento Humano', in: *A Verdade online*, 18.9.2018; www.verdade.co.mz.

Vines, A. / Thompson, H. / Jensen, S. / Azevedo-Harman, E. (2015): *Mozambique to 2018: Managers, Mediators and Magnates*. London, Chatham House / Royal Institute for International Affairs, Juni 2015; <http://www.chathamhouse.org/publication/mozambique-2018>.

Voa Portugues (2017): Mozambique losing the fight against child malnutrition; <http://clubofmozambique.com/news/mozambique-losing-the-fight-against-child-malnutrition/>.

Vollmer, F. (2013): The changing face of Africa: Mozambique's economic transformation and its implications for aid harmonisation. In: *Irish Studies in International Affairs* 24, S. 1–28.

WEF (2017): The Global Competitiveness report 2016–2017; http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

Weimer, B. (2000): Peace in Mozambique: Conditions for establishing and sustaining it, in: Krumwiede, Heinrich-W. / Waldman, Peter (Hrsg.): *Civil Wars: Consequences and Possibilities for Regulation*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft: S. 185–216.

Weimer, B. (Hrsg.) (2012): *Moçambique descentralizar o centralismo*, IESE, Maputo.

Weimer, B. / Mucuanne, J. / Buur, L. (2012): A economia do political settlement em Moçambique: contexto e implicações da Descentralização, in: Weimer, B. (Hrsg.): *Mocambique descentralizar o centralismo*, IESE, S. 31–75, Maputo.

Weimer, B. / Carrilho, J. (2017): *The Political Economy of Decentralization in Mozambique – Dynamics, Outcomes, Challenges*, IESE: Maputo.

Weimer, B. (2018): Vampires, Jihadists and Structural Violence in Mozambique. Reflections on Violent Manifestations of Local Discontent and their Implications for Peacebuilding. An Essay (IESE).

Weimer, B. (2018a): Descentralização e Processo de Paz. Reforma constitucional de descentralização – elementos-chave, questões e perspectivas, IESE (Ideias), Maputo.

Williams, A. / Isaksen, J. (2016): Corruption and state-backed debts in Mozambique, What can external actors do? Chr. Michelsen Institute U4 ISSUE November, Nr 6.

Weltbank (2002): World Development report 2002: Building Institutions for Markets, Washington.

Weltbank (2010): The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues, Policy Research Working Paper 5430.

Weltbank (2011): Report No. 59918 – MZ Mozambique Analysis of Public Expenditure in Agriculture.

Weltbank (2014): Mozambique Public Expenditure Review, Addressing the Challenges of Today, Seizing the Opportunities of Tomorrow, September.

Weltbank (2016a): Accelerating Poverty Reduction in Mozambique: Challenges and Opportunities, 9. Oktober, Washington.

Weltbank (2017a): http://siteresources.worldbank.org/INTMOZAMBIQUE/Resources/MOZAMBIQUE_GOVERNANCE.pdf (27.9.2017).

Weltbank (2017): World Bank – Country Policy and Institutional Assessment CPIA 2016, Washington.

Wuyts, M. (2016): Inflação e Pobreza, in: IESE (Hrsg.): *Desafios para Moçambique 2016*, S. 95–112, Maputo.

You, J. (2012): Transition from a limited Access Order to an Open Access Order. The case of South Korea, Paper for delivery at the 2012 annual meeting of American Political Science Association.

ABKÜRZUNGEN

AdM	Aeroportos de Moçambique
APIE	Agência da Propriedade Imobiliária do Estado
BTI	Bertelsman Transformationsindex
CDF	Comprehensive Development Framework
CFM	Caminhos de Ferro de Moçambique
CIP	Centro de Integridade Pública
CPI	Corruption Perception Index
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
EdM	Electricidade de Moçambique
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EIU	European Intelligence Unit
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDI	Foreign Direct Investment
FRELIMO	Frente da Libertação de Moçambique
GCI	Global Competitiveness Index
GDP	Gross Domestic Product
HDI	Human Development Index
IDS	Institute of Development Studies
IWF	Internationaler Währungsfonds
LAO	Limited Access Order
MDG	Millennium Development Goals
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MEF	Ministério de Economia e Finanças
MIC	Ministério da Indústria e Comercio
NRO	Nichtregierungsorganisationen
OAo	Open Access Order
ODA	Official Development Aid
PARPA	Plano de Acção da Redução da Pobreza Absoluta
PIMA	Public Investment Management Assessment
PPP	Public Private Partnerships
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
RENAMO	Reistência Nacional Moçambicana
SADC	Southern African Development Community
SDG	Sustainable Development Goals
UN	United Nations
WB	Weltbank
WEF	World Economic Forum
WGI	World Governance Indicators

ÜBER DIE AUTOREN

Dr. Winfried Borowczak studierte Geografie und Sozialwissenschaften, Wissenschaftstheorie und Pädagogik an den Universitäten Bielefeld und Münster. Er promovierte 1986 im Fach Soziologie an der Universität Paderborn. Er arbeitete von 1977 bis 1992 in sozial-ökonomischen Forschungsprojekten in Deutschland, Portugal, Spanien und Kap Verde. Parallel dazu begann er eine Tätigkeit als Regierungsberater und Gutachter für Entwicklungsagenturen, überwiegend in Afrika mit Schwerpunkt Mosambik. Seit 1992 ist er ausschließlich als Berater/Gutachter in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit tätig. Hinzu tritt seit 2010 publizistische Tätigkeit zu Themen der Entwicklung und Unterentwicklung afrikanischer Länder. Sein fachlicher Schwerpunkt ist die Analyse der Entwicklung und/oder Stagnation von Organisationen/Institutionen. Kontakt: winborow@aol.com

Dr. Friedrich Kaufmann ist Repräsentant der Auslandshandelskammer für das Südliche Afrika (AHK) als Leiter des Büros in Maputo. Zuvor war er entwicklungspolitischer Gutachter für Privatsektorentwicklung mit Schwerpunkt Afrika/Mosambik und Lateinamerika. Er lebt seit mehr als 15 Jahren in Mosambik, wo er als Direktor der Wirtschaftsfakultät der Katholischen Universität von Mosambiks (UCM) bis 2003 und als Projektverantwortlicher für die GTZ/GiZ im Bereich Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung im Industrie- und Handelsministerium Mosambiks (MIC) bis 2009 tätig war. In Deutschland arbeitete er zuvor zehn Jahre als Forscher im Institut für Mittelstandsforschung Bonn (IFM). Er studierte Ökonomie an den Universitäten Regensburg, Zürich, ESADE/Barcelona und Köln, wo er 1993 zum Dr. rer. pol mit einer Arbeit zur Internationalisierung kleiner und mittlerer Unternehmen promovierte. Kontakt: Friedrich.Kaufmann@gmx.net

Dr. Bernhard Weimer ist Politologe (Dr. phil, FU Berlin) und Ökonom (Dipl. VW, LMU München). Er war langjähriger Mitarbeiter der Afrika-Fachgruppe der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Botswana, Sambia und Mosambik. Er arbeitet als Hochschullehrer, Internationaler Konsulent (Mosambik, Myanmar, Pazifik) mit den Fachgebieten Dezentralisierung, Politische Ökonomie, Öffentliche Finanzen, Friedenskonsolidierung und Regionale Integration. Kontakt: b.leloba1@gmail.com

IMPRESSUM

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Afrika
Hiroshimastr. 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:

Dr. Manfred Öhm, Leiter des Referats Afrika
Tel.: +49-30-269-35-7453 | Fax: +49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt

AnnaLena.Nickel@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

WIE KAM DAS WASSER IN DEN WEIN?

Ein politökonomischer Blick auf Entwicklung und Demokratie in Mosambik
und neue Ansätze internationaler Kooperation



Die Erfolgsgeschichte Mosambiks seit dem Friedensprozess 1992 hat Risse bekommen. Woran liegt das? Warum wird der einstige »Geberdarling« nunmehr kritischer gesehen und warum sind die erhofften Entwicklungserfolge nur sehr partiell erzielt worden?



North et al. haben ein methodisches Gerüst zur Klassifizierung von Entwicklungsländern entwickelt, auf dessen Basis sie nachweisen, dass die internationale Kooperation häufig auf falschen Entwicklungshypothesen aufbaut. Der vorliegende Beitrag versucht dies anhand des Beispiels Mosambik zu belegen und erste Ideen für eine notwendige Neuausrichtung zu diskutieren.



Nur wenn der Status eines Landes politisch, ökonomisch und in seiner Verflechtung realistisch eingeschätzt und politisch akzeptiert wird, kann eine auf Entwicklung, Wohlstand, Überwindung von Hunger und Armut sowie eine auf innere und äußere Sicherheit zielende Zusammenarbeit gelingen.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
<https://www.fes.de/afrika>