



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Einbettung eines OEZA co-finanzierten NRO-
Einzelprojektes in die nationale Armutsbekämpfungsstra-
tegie von Mosambik“

Verfasserin

Mag.rer.soc.oec. Sandra Eder

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Naturwissenschaften (Mag.rer.nat.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 453

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Theoretische und Angewandte Geographie

Betreuer:

Ao. Univ.-Prof. Dr.phil. Heinz Nissel

Dank

Ich möchte mich ganz herzlich bei meiner Familie, Freundinnen und Freunden sowie Arbeitskolleginnen und –kollegen bedanken, dass diese Arbeit das geworden ist, was sie ist. Ganz besonders möchte ich mich bei Melchor Parinas bedanken, der mir interessante Einblicke in das Leben und die Projektarbeit in Mosambik ermöglicht hat.

Ich erkläre hiermit, die vorliegende Diplomarbeit selbständig und nur unter Zuhilfenahme der angegebenen Literatur und der zitierten Quellen verfasst zu haben. Diese Diplomarbeit wurde noch keiner Kommission zur Prüfung vorgelegt.

Wien, August 2011

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	iv
Tabellenverzeichnis.....	vi
Abkürzungsverzeichnis	vii
1. Einleitung	1
1.1 Zielsetzung und Forschungsfrage	2
1.2 Aufbau	2
1.3 Abgrenzung	4
1.4 Methodik	4
2. Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik	6
2.1 Einführung und internationale Rahmenbedingungen	6
2.1.1 Entwicklungspolitik – kurzer Abriss	6
2.1.2 Die Millenniums Entwicklungsziele (MDGs).....	9
2.1.3 Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP)	13
2.1.4 Pariser Deklaration (PD)	17
2.2. Österreichische Entwicklungspolitik.....	21
2.2.1 Österreichische Entwicklungszusammenarbeit OEZA – ein Überblick	21
2.2.2 Thematische und geographische Schwerpunkte	26
2.2.3 Die Rolle der NROs in der OEZA.....	30
3. Länderprofil Mosambik.....	35
3.1 Kleine Landeskunde	35
3.1.1 Geschichte – kurzer Abriss	36
3.1.2 Politik und Wirtschaft.....	38

3.1.3 Entwicklungsindikatoren.....	43
3.2 Entwicklungspolitik Mosambiks	51
3.2.1 Internationale Abhängigkeit.....	51
3.2.2 Armutsbekämpfungsstrategie von Mosambik: PARPA II	54
3.2.3 Wasser und Siedlungshygiene.....	58
4. Österreichische Entwicklungspolitik in Mosambik.....	60
4.1 OEZA in Mosambik – Überblick.....	60
4.2 Daten und Fakten der OEZA in Mosambik	62
4.3 Budgethilfe als neues Finanzierungsinstrument	66
4.4 Die Länderstrategie Mosambik.....	70
5. Fallbeispiel NRO-Einzelprojekt: Wasser- und Sanitär-versorgung in Mosambik	78
5.1 Kurzbeschreibung NRO-Einzelprojekt Wasser- und Sanitär-versorgung.....	78
5.2 Logical Framework (Projektmatrix)	84
5.3 Monitoring und Ergebnisse.....	86
6. Analyse der Einbettung des Fallbeispiels	89
6.1 Methode.....	89
6.4.1 Qualitative Methoden	89
6.4.2 Analysekonzept und Interviewpartner	92
6.2 Internationale Ebene.....	95
6.2.1 MDGs	95
6.2.2 Pariser Deklaration (PD)	96
6.2.3 Budgethilfe	100
6.2.4 Geberkoordination – Rolle der OEZA	103
6.3 Nationale Ebene	106

6.3.1 Wasser- und Sanitärversorgung im PARPA	107
6.3.2 Bekanntheitsgrad des PARPAs im Feld.....	108
6.3.3 OEZA Einfluss auf den PARPA Prozess.....	110
6.4 Lokale/Regionale Einbettung des Projektes	112
6.4.1 Lokale und regionale Behörden	113
6.4.2 Wirkung der NROs im Feld	116
6.4.3 Probleme in Mosambik und Wirkung des Projektes.....	118
6.4.4 Die Bekanntheit der ADA im Feld und Abstimmung der Projektarbeit	122
6.5 Schlussfolgerungen	126
Literatur - Quellenverzeichnis.....	136
Anhang	145
Gesprächsleitfaden.....	145
Zusammenfassung	147
Abstract.....	149
Bildergalerie Mosambik Mai 2010.....	151

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1.	Thematische Schwerpunkte der OEZA	26
Abb. 2.	Geographische Schwerpunkte der OEZA.....	29
Abb. 3.	Karte Übersicht Mosambik und Basisdaten Mosambik	36
Abb. 4.	Regionale Unterschiede im Armutsniveau Mosambik 2003	45
Abb. 5.	HDI Entwicklung von Mosambik 1980 bis jetzt	46
Abb. 6.	HDI aufgesplittert – Gesundheit, Bildung und Einkommen.....	47
Abb. 7.	MPI – Dimensionen und Indikatoren	48
Abb. 8.	MPI und Einkommensarmut im Vergleich.....	49
Abb. 9.	OEZA Landesprogramm: Schwerpunktland Mosambik.....	61
Abb. 10.	Typen der OEZA Geldflüsse nach Mosambik 2007.....	64
Abb. 11.	OEZA Mittel nach Schwerpunktregionen 2008.....	65
Abb. 12.	Sektorielle Verteilung der OEZA/ADA an Mosambik 2008	65
Abb. 13.	Karte: Mosambik.....	79
Abb. 14.	Karte: Provinz Gaza mit der Projektregion Xai-xai und Chibuto	80
Abb. 15.	LogFrame Projekt Wasser- und Sanitärversorgung im südlichen Mosambik	85
Abb. 16.	Kategorisierung Inhaltsanalyse.....	92
Abb. 17.	Schema der Einbettung des Fallbeispiels in die lokalen Strukturen	94
Abb. 18.	Schema der Einbettung des Fallbeispiels in die lokalen Strukturen	125
Abb. 19.	Foto: Hauptstraße von Xai-xai	151
Abb. 20.	Foto: Kinder beim Wasserholen in Chibuto und Xai-xai	151
Abb. 21.	Foto: Kaputte Afridev Wasserpumpe in Xai-xai	152
Abb. 22.	Foto: Von dieser Wasserpumpe sind 500 Familien abhängig, Xai-xai	152

Abb. 23.	Foto: Afidev Wasserpumpe, Ngulelene in Xai-xai	153
Abb. 24.	Foto: Hygieneschulung an einer Grundschule in Xai-xai.....	153
Abb. 25.	Foto: Monitoringbesuch (Beamte des SDPIEs und des DPOPHs).....	154
Abb. 26.	Foto: Monitoringbesuch im Demonstrationszentrum in Xai-xai	154
Abb. 27.	Foto: Einweihungsfeier einer rehabilitierten Wasserpumpe, Cuvalene	155

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.	Prinzipien der Pariser Erklärung	18
Tabelle 2.	ODA an Mosambik 2005 bis 2007	53
Tabelle 3.	Finanzplanung des PARPAs II 2005-09, 2014	54
Tabelle 4.	Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen aus Österreich an Mosambik.....	63
Tabelle 5.	Geberprofil Österreich ODAmoz Geberatlas 2008	69
Tabelle 6.	Übersicht Programme und Projekte OEZA-finanziert, 2010 bewilligt	75
Tabelle 7.	Interviewpartner und ihr Background.....	93
Tabelle 8.	ODAmoz – ODA Flüsse aus Österreich: Wasser und Siedlungshygiene.....	106

Abkürzungsverzeichnis

AAA	Accra Agenda for Action
ADA	Austrian Development Agency
AKP-Staaten	Afrika, Karibik und Pazifik Staaten
BMeiA	Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten
BNE	Bruttonationaleinkommen
CPI	Corruption Perceptions Index/Korruptionsindex
DAC	Development Assistance Committee
DAS	Department of Water and Sanitation
Dann	Direcção Nacional de Águas
DPOPH	Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação Provincial Directorate for Public Works and Habitation
EIU	Economist Intelligence Unit
EK	Europäische Kommission
EPA	European Partnership Agreement
EU	Europäische Union
EZA	Entwicklungszusammenarbeit
GAS	Grupo de Agua e Saneamento
GBS	General Budget Support/Generelle Budgethilfe
GIS	Geoinformationssysteme
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
IDA	International Development Association – World Bank’s Fund for The Poorest
IFIs	internationale Finanzinstitutionen (Weltbankgruppe)
INE	National Statistical Institute
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds/International Monetary Fund
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
Kobü	Koordinationsbüro

MDG	Millennium Development Goals Millenniumsentwicklungsziele
MoU	Memorandum of Understanding
MPD	Ministry of Planning and Development
MPI	Multidimensional Poverty Index
NEPAD	New Partnership for the Development of Africa
NGO	Non Governmental Organisation
NRO	Nicht Regierungsorganisation
NWP	National Water Policy
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungshilfe)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OEZA	Österreichische Entwicklungszusammenarbeit
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung
PAARSS	Programa de Abastecimento de Água e Saneamento Rural em Sofala
PAP	Programme Aid Partners
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty
PCM	Project Cycle Management
PD	Pariser Deklaration
PEC Zonal	Participacao e Educacao Comunitaria no ambito zonal Participative Education of Communities
PES	Plano Económico e Social/Wirtschafts- und Finanzplan
PHAST	Participatory Hygiene and Sanitation Transformation
PRONASAR	Programas de Abastecimento de Água e Saneamento Rural
PRS	Poverty Reduction Strategy
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SADC	Southern African Development Community
SAP	Strukturanpassungsprogramme
SBS	Sector Budget Support/Sektorielle Budgethilfe
SDPIE	District Service for Planning and Infrastructure
SPS	Small Piped System
SWAP	Sector Wide Approach

TOR	Terms of Reference
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Program
WATSAN	Water and Sanitation
WTO	World Trade Organisation
WHO	World Health Organisation
WUC	Water User Committee

1. Einleitung

Gerade bei einem Thema wie der Entwicklungszusammenarbeit ist es nicht immer leicht, Distanz und Objektivität zu bewahren, vor allem, wenn man selbst in diesem Bereich tätig ist. Aufgrund der persönlichen Erfahrung mit der Projektarbeit in Mosambik wurde das Interesse an der vorliegenden Arbeit geweckt. Neue Schlagworte wie *Alignment*, *Ownership*, Harmonisierung, Budgethilfe und Wirksamkeit prägen aktuelle Diskussionen im entwicklungspolitischen Kontext. Aber wie hängen diese neuen Schlagworte mit der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im Schwerpunktland Mosambik zusammen?

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZA) steht immer mehr vor der Herausforderung zu zeigen, dass sie etwas bewirken kann, daher bekommt das Thema der Wirksamkeit immer größeres Gewicht. Die letzten Jahrzehnte zeigen nur bescheidene Fortschritte im Kampf gegen die Armut in der Welt, und mehr und mehr müssen sich die Akteure fragen, was wirklich der Impact der Bemühungen der EZA ist. Durch die Pariser Deklaration wird versucht, Entwicklungszusammenarbeit wirksamer zu gestalten. Es soll eine Art internationale Arbeitsteilung geschehen, um die individuellen Vorteile der verschiedenen Geber zu nutzen. Dabei stehen auch die Geberkoordination und die Budgethilfe im Mittelpunkt der Diskussion.

Diese Orientierung Richtung Wirksamkeit gepaart mit dem neuen Fokus der Armutsbekämpfung als oberstes Ziel brachte seit 2000 eine Reihe von neuen Rahmenbedingungen im Bereich der EZA hervor. Dazu gehören die Millenniumsentwicklungsziele (MDGs), die Paris Deklaration und die Entwicklung der Armutsbekämpfungsstrategien (PRS). Diese drei internationalen Abkommen beziehungsweise Entwicklungen prägen auch die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA). Ich möchte im Zuge der vorliegenden Arbeit das Engagement der OEZA in Mosambik unter die Lupe nehmen und analysieren, in wie weit die OEZA mit der nationalen mosambikanischen Armutsbekämpfungsstrategie abgestimmt und eingebettet ist sowie erörtern, wie die neuen internationalen Rahmenbedingung die Partnerschaft beeinflussen.

Ein Fallbeispiel aus dem südlichen Mosambik in der Provinz Gaza soll auf einer kleinen Maßstabsebene veranschaulichen, wie ein NRO-Einzelprojekt¹ (bilaterale Projekthilfe) mit Wasser und Siedlungshygiene-Schwerpunkt in diesem System der Rahmenbedingungen und Zielsetzungen im OEZA Schwerpunktland Mosambik funktioniert. Dabei werden mittels einer Mehrebenenanalyse folgende Maßstabsebenen und Auswirkungen auf die bilaterale Projekthilfe untersucht:

- International: Armutsbekämpfungsstrategien, Pariser Deklaration sowie MDGs
- National: PARPA (Armutsbekämpfungsstrategie von Mosambik) und Länderstrategie der OEZA
- Lokal: Einbettung in lokale Strukturen

1.1 Zielsetzung und Forschungsfrage

Ziel der Arbeit soll es sein, die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit in Mosambik im Bereich Wasser und Siedlungshygiene zu beleuchten und deren Einbettung in lokale, regionale, nationale und vor allem auch internationale Strukturen zu analysieren. Konkret soll daher ein bestehendes Projekt, das im Zuge der NRO-Kooperation Süd von der OEZA co-finanziert wurde, als Fallbeispiel herangezogen werden. Dabei werden folgende Fragen in den Raum gestellt:

- 1) Wie funktioniert die Einbettung der OEZA in die nationale Armutsbekämpfungsstrategie (PARPA) in Mosambik?
- 2) Welche internationalen Rahmenbedingungen beeinflussen diese Einbettung und welche internationalen/nationalen/lokalen Akteure sind dafür verantwortlich?
- 3) Kann ein NRO-Einzelprojekt (Fallbeispiel) in die nationale Armutsbekämpfungsstrategie eingebunden werden?

1.2 Aufbau

Die vorliegende Arbeit ist in sechs Kapitel eingeteilt. Das erste Kapitel ist als Einleitung zu verstehen, die durch die Erläuterung der Zielsetzung, der Abgrenzung und der Methodik den inhaltlichen, zeitlichen, räumlichen sowie methodischen Rahmen absteckt. Es folgt das Kapitel 2 zur Entwicklungszusammenarbeit (EZA) und Entwicklungspolitik, wo es vor allem um einen kurzen Einblick in aktuelle internationale Rahmenbedingungen und Abkommen der EZA geht. Es werden die *Millenniums Development Goals* (MDG), die Armutsbekämpfungspläne (PRSP) und die Pariser Deklaration (PD) näher erörtert. Nach der Einführung und der Darstellung internationaler Rahmenbedingungen widme ich mich überblicksmäßig der Österreichischen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (OEZA). Neben einem allgemeinen Überblick über die Entstehung der OEZA werde ich

¹ NRO-Einzelprojekt – NRO-Kooperation: bilaterale Projekthilfe, die zum Teil über die OEZA co-finanziert und von Nichtregierungsorganisationen (NROs) im Projektland umgesetzt wird.

deren thematischen und geographischen Schwerpunkten nachgehen. Letztendlich wird auch die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NRO) näher betrachtet, da das untersuchte Fallbeispiel von einer NRO durchgeführt wurde. Das Kapitel 3 widmet sich dem untersuchten Entwicklungsland – der Republik Mosambik. In Form einer kleinen Landeskunde wird ein kurzer Abriss über die Geschichte, Politik und Wirtschaft sowie über aktuelle Entwicklungsindikatoren des südafrikanischen Landes geboten. Neben der beschreibenden Landeskunde wird in diesem Kapitel auch die Entwicklungspolitik von Mosambik erörtert. Dabei scheint es wichtig, die internationale Abhängigkeit als eigenes Unterkapitel darzustellen und ebenso zentral ist hier die Darstellung des aktuellen PARPAs (nationaler Armutsbekämpfungsplan von Mosambik) und bezugnehmend auf das Fallbeispiel die Einbindung des Themas Wasser und Siedlungshygiene. Das Kapitel 4 soll die Kapitel 2 und 3 verbinden, indem die Österreichische Entwicklungspolitik konkret in Mosambik betrachtet wird und dazu Daten und Fakten sowie das Engagement der OEZA im Bereich der Budgethilfe als neues Finanzierungsinstrument erörtert werden. Besonders wichtig ist in diesem Kapitel die Beschreibung der strategischen Landesprogramme der OEZA in Mosambik. Nach dieser inhaltlichen Aufarbeitung wichtiger Themengebiete der EZA in den ersten 4 Kapiteln wird im Kapitel 5 nun das Fallbeispiel skizziert. Das Projekt „Wasser und Siedlungshygiene im südlichen Mosambik“ dient als Fallbeispiel zur Analyse der Einbettung der OEZA in die nationale Armutsbekämpfungsstrategie in Mosambik (PARPA). Das Projekt wird in Form einer Kurzbeschreibung, der Projektmatrix und des Monitoringprozesses sowie einer kurzen Darstellung der Ergebnisse präsentiert. Das Fallbeispiel kann einerseits in die internationalen Rahmenbedingungen wie den MDGs oder der PD eingebettet werden, andererseits aber auch in die nationalen Strukturen von Mosambik wie das PARPA. Genau diese Einbettung und Abstimmung eines NRO-Einzelprojektes soll im letzten und zentralen Kapitel 6 untersucht werden. Es wurden 5 episodische Interviews in Mosambik und Österreich, sowie, durch einen Projektaufenthalt, teilnehmende Beobachtungen zwischen Mai und September 2010 durchgeführt. Diese qualitativen Erhebungen werden für die Analyse ausgewertet. Die Kategorisierung, nach welchen Kriterien ausgewertet wurde, wird zusätzlich eingangs im Kapitel 6 erklärt. Es werden auch die Interviewpartner vorgestellt. Ganz allgemein kann gesagt werden, dass die Einbettung des Fallbeispiels auf multidimensionaler Ebene (international, national und regional bzw. lokal) untersucht wird. Schließlich erfolgt eine Synthese aller erarbeiteten Inhalte in der Beantwortung der Forschungsfragen, in wie weit das NRO-Einzelprojekt der OEZA in die nationale Armutsbekämpfungsstrategie eingebettet ist.

1.3 Abgrenzung

An dieser Stelle erfolgt eine inhaltliche, zeitliche und räumliche Abgrenzung des Themas. Inhaltlich wird der Schwerpunkt auf die Österreichische Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) in Mosambik gelegt. Vica versa wird auch die Mosambikanische Entwicklungspolitik beleuchtet und dabei vor allem die Einbettung und der Einfluss der OEZA untersucht. Zusätzlich wird der Fokus auf den Entwicklungsbereich Wasser und Siedlungshygiene gelegt, da das Fallbeispiel im Wasser- und Sanitärbereich verankert ist. Dabei werden die unterschiedlichen Maßstabsebenen Schritt für Schritt untersucht. Einerseits die internationale Ebene mit wichtigen Rahmenbedingungen wie den MDGs, der Pariser Deklaration (PD) und den *Poverty Reduction Strategies* (PRS). Auf der nationalen Ebene wird der PARPA als PRS von Mosambik näher analysiert, sowie das Länderprogramm der OEZA für Mosambik. Auf der lokalen Ebene kommt dann das NRO Einzelprojekt als Fallbeispiel der bilateralen EZA ins Spiel und es wird anhand dieses Beispiels aufgezeigt, wie die Einbettung und Abstimmung mit lokalen Behörden funktioniert.

Die zentrale Fragestellung der Arbeit verlangt vor allem die Analyse der aktuellen Situation ab dem Jahr 2000, da sich seither wichtige internationale Rahmenbedingungen geändert haben. Der Zeitrahmen der Projektreise und somit der Aktualitätsbezug selbst wird im Teil der Methodik näher erläutert.

Die räumliche Abgrenzung im Zuge der Diplomarbeit scheint vorerst relativ einfach. Das zentrale Forschungsgebiet ist die Republik Mosambik, wobei auch hier räumlich wieder differenziert werden muss. Das Fallbeispiel befindet sich in der Provinz Gaza im südlichen Mosambik. Im Zuge der Projektreise wurde auch eine Exploration in Beira in der Provinz Sofala gemacht. Die OEZA ist traditionellerweise nur in der Provinz Sofala tätig. Darum ist die Ausweitung auf diese Region für die vorliegende Arbeit sehr spannend und interessant. Trotz der geographischen Fokussierung auf Mosambik als Ganzes wird der Einbezug der globalen Ebene unabdingbar sein, da das Thema der EZA ein globales Netzwerk an Akteuren aufweist. Somit wird im Zuge der Arbeit auch immer deutlicher werden, dass bei der Bearbeitung des Themas stets internationale, multilaterale und bilaterale Gesichtspunkte einfließen.

1.4 Methodik

Für die einleitenden Grundlagen wird vor allem auf einschlägige Literatur im Bereich der Entwicklungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit zurückgegriffen. Der Fokus liegt auf der Österreichischen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit in Mosambik, sowie der Entwicklungspolitik von Mosambik selbst. Da der Bereich der

Entwicklungszusammenarbeit allerdings in ein internationales Netzwerk eingebettet ist, werden auch internationale Rahmenbedingungen und Abkommen aus einschlägiger Literatur erarbeitet.

Im Zuge einer dreiwöchigen Projektreise im Mai 2010 konnte ein OEZA co-finanziertes NRO-Einzelprojekt im südlichen Mosambik besucht werden. Die Autorin ist selbst bei einer kleinen Nichtregierungsorganisation (NRO) beschäftigt und konnte ein Projekt, welches im Bereich Wasser und Siedlungshygiene angesiedelt ist, besuchen. Während der Projektreise war es möglich, erstens als konkretes Fallbeispiel das Projekt „Wasser- und Sanitärversorgung in Mosambik“ zu analysieren und mittels teilnehmender Beobachtungen interessante Schlüsse zu ziehen, und zweitens auch Interviews mit wichtigen Akteuren im EZA Bereich zu führen. Die Projektreise fand vom 1. bis zum 20. Mai 2010 statt und führte in das südliche Mosambik in die Region Gaza in die Distrikte Xai-xai und Chibuto. Neben diesem konnte auch ein zweitägiger Aufenthalt in Beira in die Region Sofala (ADA² Büro in Beira) unternommen werden und auch ein Treffen mit Zuständigen des Koordinationsbüros (Kobü) der ADA in Maputo wahrgenommen werden.

Im Zeitraum vom 1. Mai bis zum 23. September 2010 konnten 5 Interviews durchgeführt werden. Für Übersetzungen aus dem Portugiesischen stellte sich Herr Melchor Parinas, Projektleiter des genannten Projektes, zur Verfügung. Alle Gespräche wurden auf Tonband aufgezeichnet und später transkribiert. Der Gesprächsleitfaden wird in Folgen kurz zusammengefasst. Im Anhang findet die Leserin/der Leser den kompletten Leitfaden. Zusammenfassung der zentralen Fragestellungen:

- How are projects from the Austrian Development Agency integrated in local, regional and national development strategies of Mozambique?
- Which authorities are the main actors concerning development issues – especially for water and sanitation?
- Are small projects like the case study of AMURT (water and sanitation project) sustainable? How are they embedded into the national system?

Vier der Interviews wurden im Zuge der Projektreise durchgeführt. Das fünfte fand in Wien mit einer Mitarbeiterin der ADA statt. Hier sollten ähnliche Fragen aufgeworfen werden, um auch die Sicht der OEZA in Österreich in die Analyse einfließen lassen zu können. Alle Interviewpartner werden im Kapitel 6 eingangs vorgestellt.

² ADA – *Austrian Development Agency*: staatliche Entwicklungsagentur Österreichs

2. Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik

Das folgende Kapitel gibt einen Einblick in den Bereich Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik, und legt damit die Grundlage für die nachfolgende Untersuchung. Natürlich kann das Thema der EZA und der Entwicklungspolitik nicht auf ein paar Seiten umfassend erläutert werden, trotzdem soll anhand dieser Einführung die Leserin/der Leser auf wichtige Inhalte vorbereitet werden. Hauptaugenmerk wird dabei auf Veränderungen der Rahmenbedingungen auf internationaler Ebene gelegt, sowie auf die aktuelle Situation im internationalen Kontext. Neben wichtigen internationalen Weichenstellungen wird die Österreichische Entwicklungspolitik vorgestellt. Dazu werden die inhaltlichen und regionalen Schwerpunkte herausgearbeitet sowie die Struktur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit beleuchtet.

2.1 Einführung und internationale Rahmenbedingungen

2.1.1 Entwicklungspolitik – kurzer Abriss

Wenn man sich mit dem Gebiet der Entwicklungspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit auseinandersetzt, steht zu Beginn immer die schwierige Frage: Was ist denn überhaupt Entwicklung und welche Theorien stecken dahinter? In diesem Zusammenhang kann nur auf einschlägige Literatur zum Thema verwiesen werden, da alleine die Auseinandersetzung mit dem Entwicklungsbegriff eine wissenschaftliche Analyse wert wäre. Trotzdem soll an dieser Stelle ein kurzer Abriss des Entwicklungsbegriffs erwähnt sein, welcher vor allem für die Entwicklungspolitik Relevanz hat.

In den 50er Jahren wurde der Begriff der Entwicklung mit wirtschaftlichem Wachstum gleichgesetzt. Dabei war in den so genannten Wachstumstheorien vor allem das Pro-Kopf-Einkommen ein entscheidender Indikator. Zu dieser Zeit war das zentrale Argument Wachstum, wenn es dieses gibt, dann komme die Entwicklung von ganz alleine. Das wirtschaftliche Wachstum sollte durch die Modernisierung der Industrie herbeigeführt werden.³ Selbst die Dependenztheoretiker, deren zentraler Ansatz die Abhängigkeit der Entwicklungsländer von den kapitalistischen Metropolen der Industrieländer war, waren sehr auf Wirtschaftswachstum und Industrialisierung fokussiert. Soziale Entwicklungsindikatoren kamen erst viel später in den Fokus des Interesses. In den 60er Jahren wurde der Entwicklungsbegriff ein wenig erweitert und bestand seither aus Wachstum und Wandel. Dabei entstanden die so genannten Modernisierungstheorien, welche Entwicklung in den

³ Vgl. Kevenhörster et al. (2009): S. 19

Bereichen Ernährung, Gesundheit, Bildung sowie der Politik und der Verwaltung verfolgten. Ab den 70er Jahren kam es erneut zu einem Paradigmenwechsel in der Entwicklungspolitik. Die neue Theorie war die Grundbedürfnisstrategie, dabei ging es um verbesserte Lebensbedingungen in der Ernährung, der Gesundheit, der Beschäftigung, des Wohnens und auch der Bildung. In den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts entwickelte sich allmählich der Begriff der nachhaltigen Entwicklung, der bis heute Aktualität hat.⁴

Durch das Ende des Kalten Krieges wurden die Geber freier von ideologischen Grundeinstellungen betreffend der gesellschaftlichen Verantwortung der EZA. Zusätzlich entbrannte in den 90er Jahren eine heiße Debatte über die Wirksamkeit der EZA in den Ländern des Südens. Mehrere UN-Konferenzen widmeten sich diesem Diskurs, wobei vor allem die soziale Entwicklung im Vordergrund der Debatte stand.⁵ Diese Wirksamkeitsdiskussion hält bis heute an und hat zu einigen neuen Rahmenbedingungen geführt.

In den 80er Jahren wurden die Strukturanpassungsprogramme (SAP) proklamiert, diese folgten einer strengen neoliberalen Leitlinie. Durch diese Strategie wurde die Armut nur noch schlimmer. Vor allem in Afrika waren die 1970er bis 1990er Jahre durch das neoliberale Credo des Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank und deren SAPs geprägt. Zusätzlich waren aber auch die Geber sehr schlecht koordiniert und vertraten zum Teil sehr unterschiedliche Entwicklungsansätze. Weitere Kennzeichen dieser Jahre sind die zahlreichen korrupten Eliten der Länder und die Verschuldungskrise. Diese Zeit wird in der Literatur zu Recht als so genannte „verlorene Dekade“ bezeichnet.⁶

Der Begriff der Entwicklungspolitik ist ebenso schwer zu definieren oder abzugrenzen wie jener des Begriffs „Entwicklung“ selbst. Es handelt sich dabei um eine Art „Hybridwesen, eine Gemengelage aus vielerlei Quellen, die sich im Regelfall nur additiv darstellen lassen.“⁷ Zentrale Teilgebiete der Entwicklungspolitik sind laut Kevenhörster folgende: Entwicklungszusammenarbeit, Außenpolitik, Außenwirtschaftspolitik und Wirtschaftspolitik, Migrations- und Umweltpolitik sowie Ethnologie und Anthropologie.⁸ Insgesamt sind fast alle Politikbereiche irgendwie mit Entwicklungspolitik verknüpft. Die Entwicklung der

⁴ Vgl. Kevenhörster et al. (2009): S. 20

⁵ Vgl.: Eberlei (2009): S. 18

⁶ Vgl.: ebenda: S. 12 ff

⁷ Kevenhörster et al. (2009): S. 13

⁸ Vgl.: ebenda: S. 13 f

Entwicklungspolitik seit den 50er Jahren kann wie eine Pendelbewegung angesehen werden – hin zum neoliberalen Denken bzw. weg davon.

Die vergangenen 50 Jahre können somit in drei Hauptphasen untergliedert werden. Auf diese Phasen beruft sich u.a. auch Katseli (2008). Die erste Periode dauerte von 1950 bis 1972 und wird häufig auch als das „goldene Zeitalter“ bezeichnet. Anschließend folgt eine Zeit der neoliberalen Ausrichtung bis 1990. Danach beginnt die aktuelle Periode vom Washington Konsensus bis zu den Abschlüssen der Pariser Deklaration. Dabei haben diese Perioden auch jeweils ein eigenes Paradigma der Entwicklungspolitik geformt. Zum „goldenen Zeitalter“ zählen die Wachstumstheorien, zur selben Zeit entstehen die importsubstituierenden Maßnahmen in Lateinamerika und im Gegensatz dazu die eher exportorientierte Industriepolitik in Asien. Der Washington Konsensus beinhaltet 10 Reformvorschläge, die in den 90er Jahren von Weltbank und IWF getragen wurden. Darunter fallen Steuerdisziplin, Steuerreformen, Liberalisierung des Zinssatzes und des Handels und die Förderung von ausländischen Direktinvestitionen, sowie Privatisierung und Deregulierung. Eigentlich sind die Grundgedanken auf lateinamerikanische Verhältnisse abgestimmt, aber trotzdem fand dieses politische Denken international großen Zuspruch.⁹

Das 21. Jahrhundert hat mit einigen Umbrüchen in der globalen Entwicklungspolitik begonnen. Dabei soll nicht verschwiegen werden, dass es nach wie vor unzählige Probleme vor allem in Afrika gibt, dennoch gibt es auch Hinweise, dass sich vor allem auf politischer Ebene einiges zum Besseren wendet. Dabei zeigt Eberlei (2009) vor allem drei wichtige Neuerungen auf: Zum einen bekommt der Staat wieder eine zentralere Rolle – im Vergleich dazu war der Markt in der neoliberalen Phase immer wichtiger als der Staat. Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank hatten Jahrzehnte lang für einen Abbau der staatlichen Aufgaben und Verantwortung gesorgt. Bereits Mitte der 90er Jahre setzte das erste Umdenken Richtung mehr Macht des Staates in der Entwicklungspolitik ein. Um 1999/2000 kam es zur Einführung von so genannten Armutsbekämpfungsstrategien, welche unter dem englischen Namen *Poverty Reduction Strategy* (PRS) in der Literatur zu finden sind. Zu Beginn des Jahres 2009 hatten bereits 34 Länder des sub-saharischen Afrikas solche PRS verfolgt. Die zweite zentrale Änderung findet man im Versuch einer Harmonisierung internationaler EZA. Dabei wird vor allem darauf geachtet, dass externe Hilfe auf Armutsbekämpfung fokussiert ist und verschiedene Geber ihre Aktivitäten abgleichen und vor allem mit den nationalen PRS abstimmen. Dazu zählen die Millenniumsentwicklungserklärung von 2000, die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit

⁹ Vgl.: Katseli (2008): S. 10 ff

der Entwicklungszusammenarbeit von 2005 (Pariser Deklaration) und auch der Aktionsplan von Accra aus dem Jahr 2008. Die Armut wird nun gleichermaßen von den Regierungen im Norden wie auch im Süden als zentrale Herausforderung anerkannt. Die dritte Neuerung beschreibt Eberlei (2009) mit der zunehmenden zivilgesellschaftlichen Verantwortung und Einmischung von Akteuren des Südens, die ihre eigenen Regierungen auffordern etwas zu ändern.¹⁰

Wie definiert nun die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) den Begriff Entwicklung? Definitiv kann dabei nur gesagt werden, dass es keine allgemein gültige Definition für den Begriff Entwicklung gibt, auch innerhalb der OEZA nicht. Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung, der vor allem versucht die Bedürfnisse der Gegenwart zu befriedigen ohne die Bedürfnisse der zukünftigen Generationen zu gefährden, scheint ein bis heute allgemein akzeptierter Begriff in der Entwicklungspolitik zu sein, der auch von der OEZA herangezogen wird.

Die OEZA ist über internationale Zusagen und Verträge in ein System internationaler, bilateraler und multilateraler Rahmenbedingungen eingebettet. Im nächsten Kapitel sollen die wichtigsten Abkommen im Bereich der EZA aufgezeigt werden, die auch für die weitere Analyse Bedeutung haben. Wie bereits einleitend erwähnt gibt es drei zentrale Weichenstellungen, die im Zuge dieser Arbeit näher betrachtet werden sollen. Das sind die Millenniumsentwicklungsziele (MDG), die Armutsbekämpfungsstrategien (PRS) und die Pariser Deklaration (PD).

2.1.2 Die Millenniums Entwicklungsziele (MDGs)

Erst durch das Ende des Kalten Krieges und die Öffnung des Ostblocks wurden erste Überlegungen angestellt, verbindliche internationale Zielsetzungen im Bereich der Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit für die internationale Staatengemeinschaft zu erstellen. In den 90er Jahren gab es eine Reihe wichtiger UNO-Konferenzen, wo auch Nichtregierungsorganisationen wichtige Inputs lieferten. Zentrale Konferenzen waren zum Beispiel die UN Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 und die 4. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995. Es kann gesagt werden, dass es zur Wende des 21. Jahrhunderts eine zentrale neue Richtung für die Suche nach gemeinsamen Zielen der internationalen Staatengemeinschaft mit der Verabschiedung der Millenniums Entwicklungsziele (MDG) gab.¹¹

¹⁰ Vgl.: Eberlei (2009): S. 12 ff

¹¹ Vgl.: ebenda: S. 160 f

Durch die Betonung und Fokussierung auf Armutsminderung haben auch die MDGs dieses Ziel als Hauptziel. Dabei stehen alle Ziele mit der Reduktion der Armut im Zusammenhang.¹² Im September 2000 hat die UN-Generalversammlung beim so genannten Millenniumsgipfel die Millenniums Entwicklungsziele verabschiedet. Sie stellen somit einen politisch verbindlichen Beschluss der internationalen Staatengemeinschaft dar. Dabei soll aber unterstrichen werden, dass die Erreichung den jeweiligen Staaten selbst obliegt, aber die internationale Gemeinschaft die Zielerreichung unterstützen soll. Die Inhalte wurden nicht wirklich erst am Millenniumsgipfel erarbeitet, sondern von vorangegangenen Dokumenten verschiedenster UN-Konferenzen aus den 90er Jahren zusammengestellt. Es kamen dabei besonders soziale Ziele auf die Liste, die auch die gängige Betonung der Armutsreduktion Ende der 90er Jahre bestätigt. Dabei sind leider viele Ziele, die ebenfalls auf Konferenzen beschlossen wurden, nicht aufgenommen worden. Zum Beispiel Ziele der Weltbevölkerungs- und Weltfrauenkonferenz oder Ziele aus dem Weltsozialgipfel 1995, wo es beispielsweise um die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ging. Weiters werden Themen wie nachhaltige Ökologie nur unzureichend abgedeckt und Energiethemen völlig ausgeblendet. Trotzdem haben die MDGs großen Einfluss gewonnen. Zum Beispiel verwenden die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien der Entwicklungsländer auch die MDGs als Hauptzielkatalog in ihren Plänen. Auch bei der Entschuldung setzen die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) voraus, dass die durch den Schuldenerlass frei werdenden Mittel für die Erreichung der MDGs verwendet werden.¹³

Die Millenniums Entwicklungsziele (MDGs) umfassen 8 zentrale Ziele, die bis 2015 erreicht werden sollen. Die Millenniumserklärung von 2000/2001 hat dabei vier Handlungsfelder: Friede, Sicherheit und Abrüstung; Entwicklung und Armutsbekämpfung; Schutz der gemeinsamen Umwelt, Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung.¹⁴ Die 8 MDGs sind:¹⁵

¹² Vgl.: Katseli (2008): S. 17

¹³ Vgl.: Freudenschuß-Reichl (2008b): S. 162

¹⁴ Vgl.: Kevenhörster et al. (2009): S. 34

¹⁵ Vgl.: ebenda: S. 34 und Vgl.: Katseli (2008): S. 17

- 1) Halbierung der extremen Armut und des Hungers. Dabei soll die Anzahl der Menschen, die 1990 weniger als 1 US\$ pro Tag zur Verfügung hatten bis 2015 halbiert werden.
- 2) Verwirklichung der allgemeinen Grundschulbildung. Es sollen 100% erreicht werden.
- 3) Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Stärkung der Rolle der Frau. Hier geht es vor allem um den Erziehungsbereich.
- 4) Senkung der Kindersterblichkeitsrate. Wieder wird auf 1990 Bezug genommen – Reduzierung der Kindersterblichkeit um ein Drittel (bei Kindern unter fünf Jahren).
- 5) Verbesserung der Gesundheit von Müttern, Senkung der Müttersterblichkeit um ein Viertel bei der Entbindung.
- 6) Bekämpfung von HIV/AIDS, Malaria und anderen Krankheiten.
- 7) Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit; Halbierung des Anteils jener Menschen, die keinen nachhaltigen Zugang zu sauberem Wasser und sanitären Einrichtungen haben.
- 8) Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft.

Die MDGs haben die Reduktion der Armut international stark in den Mittelpunkt gerückt. Dabei streben die MDGs nach einer deutlichen Verbesserung der sozialen Entwicklung für Menschen auf der ganzen Welt. Das Oberziel ist die Halbierung der extremen Armut bis 2015. Hier wird die Einkommensarmut der Weltbank 1,25 USD pro Tag als Indikator herangezogen (diese wurde von 1 US\$ auf 1,25 US\$ angehoben). Dabei werden die MDGs auch von den Entwicklungsakteuren unterstützt und begrüßt. Sie waren die Antwort auf die Diskurse in den vorangegangenen Jahrzehnten. Trotzdem gibt es auch kritische Stimmen wie zum Beispiel bei Eberlei (2009).¹⁶

Die 8 Ziele der MDGs werden weiter über 18 Zielvorgaben und 48 Indikatoren beschrieben, um so ein komplexes Zielsystem abzubilden, das auch gut messbar ist.¹⁷ Leider beziehen sich die Ziele, und besonders das Oberziel der Reduktion der Armut um die Hälfte auf das Referenzjahr 1990 und nicht auf das Jahr 2000 des Abschlusses. Diese Referenz reduziert die wirkliche Zahl, somit ist das Ziel niedriger gesteckt.¹⁸

Durch die MDGs ist das Oberziel der Armutsreduzierung in das Hauptinteresse aller Geber gelangt und gleichzeitig wurde durch die nationalen Armutsbekämpfungsstrategien (PRS) ein

¹⁶ Vgl.: Katseli (2008): S. 26 ff

¹⁷ Vgl.: Six et al. (2007): S. 6

¹⁸ Vgl.: Küblböck (2008): S. 35

Zeichen gesetzt, dass die Entwicklungsländer selbst Verantwortung übernehmen müssen und selbst Entwicklungsstrategien erarbeiten sollen.¹⁹

Die *Rome Declaration on Harmonization* aus dem Jahre 2003 war eine Art Vorgängerin der Pariser Deklaration, wo das Oberziel der Armutsreduktion noch einmal bestätigt wurde, ebenso wie nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und nachhaltige Entwicklung. Das Ganze soll mittels einer internationalen Harmonisierung erreicht werden. Das Hauptziel war schon hier, die Wirksamkeit der EZA zu erhöhen und die Erreichung der MDGs zu ermöglichen. Dabei wurde festgestellt, dass es oft einen Mangel an Abgleichung mit den Partnerländern gibt und so sehr hohe Transaktionskosten entstehen. Die Strategien wurden oft nur schlecht mit den Plänen der Entwicklungsländer abgestimmt. Die Eigenverantwortung sollte ab jetzt gestärkt werden, damit die Länder eine wichtigere Rolle für ihre eigene Entwicklung einnehmen.²⁰ Mosambik und Österreich waren bei diesem Forum anwesend.

Der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002 stellt vor allem ein wichtiges Abkommen im Bereich Wasser und Siedlungshygiene dar. Dabei geht der Gipfel aufbauend auf die Konferenz in Rio de Janeiro 1992 verstärkt auf die nachhaltige Entwicklung ein und formuliert auch Handlungsanweisungen, darunter auch wieder die Armutsreduktion, den Schutz der natürlichen Ressourcen, Gesundheit u.a. Auch die OEZA ist dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung verpflichtet. Zum Beispiel werden Umweltverträglichkeitsprüfungen gefordert und auch die inhaltliche Schwerpunktsetzung auf zum Beispiel Wasser und ländliche Entwicklung bestätigt das.²¹

Die Vereinten Nationen sind für die Koordination und für das Monitoring der Entwicklung der MDGs verantwortlich. Dabei wertet das UNDP²² die aktuellen Daten und Statistiken aus und kooperiert mit den zuständigen statistischen Ämtern in den Partnerländern. Die Fortschrittsberichte können auf der Website des UNDPs (www.undp.org/mdg) abgerufen werden.²³ Dabei hat der UN-Gipfel 2005 die Erreichung der Ziele bis 2015 eher ernüchternd analysiert.²⁴

¹⁹ Vgl.: Eberlei (2009): S. 34

²⁰ Vgl.: The High-Level Forum on Harmonization (2003): S. 1-4

²¹ Vgl.: Freudenschuß-Reichl (2008b): S. 164 f

²² UNDP – United Nations Development Programme; Näheres siehe www.undp.org

²³ Vgl.: Linhart (2008): S. 212

²⁴ Vgl.: Freudenschuß-Reichl (2008b): S. 162

2.1.3 Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP)

Die sogenannten *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) haben sich aus dem *Comprehensive Development Framework* (CDF) der Weltbank entwickelt. Sie entsprechen eher einer Vorgabe als einem politisch bindenden Beschluss. Dabei sollten Entwicklungspartnerschaften auf Grundlage der nationalen Armutsbekämpfungsstrategien erarbeitet werden. Auch die UN Organisationen verwenden dieses Strategiepapier, um ihre Beiträge zu strukturieren.²⁵ Die Einführung von nationalen Armutsbekämpfungsstrategien in den Ländern des Südens ist eine wichtige Entwicklung. Seit 1999 haben sich die *Poverty Reduction Strategies* verbreitet und sind mittlerweile in über 60 Entwicklungsländern weltweit erarbeitet worden. Die Idee für die PRS wurde am Kölner Weltwirtschaftsgipfel im Jahr 1999 aufgeworfen und somit vom IWF und der Weltbank auch gleich als Kriterium für die Entschuldung von Entwicklungsländern aufgenommen.²⁶

*„A PRSP sets out a country’s macroeconomic, structural, and social policies and programs to promote growth and reduce poverty, as well as associated external financing needs. Countries will typically prepare a PRSP every three to five years in a participatory process involving a broad range of stakeholders.“*²⁷

Durch die Entwicklung der PRS soll die Eigenverantwortung (*Ownership*) des Staates im Süden gestärkt werden. Dabei geht es weiters darum, wie der Staat seine Rolle ausführt, und so gelangt man zum Begriff *good governance*, der so genannten guten Regierungsführung. Die PRS sind von den nationalen Regierungen in Eigenverantwortung zu erstellen und sollen vor allem auf die Erfüllung der MDGs ausgerichtet sein. Die PRS sind dabei von einer ständigen Kontrolle, Bewertung und Anpassung gekennzeichnet. In einem drei bis fünf Jahres-Zyklus wird nach einer Evaluierung eine neue Strategie erarbeitet, die dann die „neue Generation“ genannt wird. Insgesamt werden sechs inhaltliche Schwerpunkte in ein PRS gesetzt: Armutsanalyse, Zielsetzung, Instrumente und Maßnahmen, Kostenaufstellung, Ressourcenaufstellung plus externe finanzielle und technische Unterstützung, Beschreibung des partizipativen Prozesses und letztendlich die Monitoringstrategie.²⁸ Leider sind die PRS nur Planungsgrundlagen. Dabei formuliert es Eberlei sehr gut *„PRS sind zunächst einmal Strategiepapiere und Papier ist geduldig.“*²⁹

²⁵ Vgl.: Freudenschuß-Reichl (2008b): S. 168

²⁶ Vgl.: Eberlei (2009): S. 31 ff

²⁷ Weltbank (2010): <http://web.worldbank.org>

²⁸ Vgl.: Eberlei (2009): S. 31 ff

Ein zentrales Ziel der PRSP-Initiative ist sicherlich die Stärkung und Erreichung von *Ownership*, wobei es vor allem darum geht, dass die Regierungen der Entwicklungsländer eigenständig unter Einbeziehung der Zivilgesellschaft die Strategie erstellen und diese auch umsetzen. Allerdings unterstreichen auch Küblböck et al. (2006), dass bisherige Analysen dieser Initiative viele kritische Stimmen hervorbringen und die Initiative viele Schwächen aufweist. Sie wird dabei noch stark als *donor-driven* bezeichnet. Die Konditionalitäten, die bei den SAP lange kritisiert wurden und auch zum neuen Prozess der PRSPs überhaupt geführt haben, werden auch hier gefunden.³⁰ Neu ist, dass sich die Armutsbekämpfung als Oberziel auch auf die Wirtschafts- und Finanzpolitik des Landes bezieht.³¹

Der direkte Zusammenhang zwischen PRSP und der HIPC³² Initiative ist zentral und soll kurz erwähnt werden. Bei HIPC geht es um einen Schuldenerlass für die ärmsten Länder der Welt. Dabei gibt es zwei Stufen, die ein Land erreichen muss – erstens den *Decision Point*, hier hat sich ein Land erst für den Erlass qualifiziert, zweitens den *Completion Point*, ab hier hat das Land alle Voraussetzungen für den Schuldenerlass erreicht. Alle HIPC-Länder müssen nationale PRSPs erarbeiten, um qualifiziert zu sein.³³ Es sind nicht nur HIPC, die PRSPs erarbeiten müssen, da auch die Vergabe von konzessionellen Krediten von den internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) abhängt. Neben den IFIs orientieren sich aber auch viele bilaterale Geber an den PRSPs, um Entwicklungshilfegelder zu prüfen und zu planen. In diesem Zusammenhang wird auch die Gewährung von Budgethilfe an diese gehängt.³⁴

Die PRS sollten als neue Wende gedeutet werden und die von außen aufgesetzten SAPs ersetzen. Bei genauerer Betrachtung sind die PRS leider nicht so neu wie überall proklamiert wird. Der Inhalt ist in den unterschiedlichen Länderstrategien sehr ähnlich, obwohl genau das nicht sein sollte, da diese Entwicklungspapiere individuell an die Bedürfnisse der einzelnen Entwicklungsländer angepasst werden sollten. Nach wie vor ist der Hauptfokus das Wirtschaftswachstum, um die Entwicklung voranzutreiben. Trotzdem sind die PRS von der Idee her eine gute Richtung, die zu mehr Eigenverantwortung für die Entwicklungsländer führen kann. Allerdings sollte es schon zu denken geben, dass die IFIs dieses neue Konzept

²⁹ Eberlei (2009): S. 31 ff

³⁰ Vgl.: ebenda: S. 3 ff

³¹ Vgl.: Enzi (2002): S. 15

³² HIPC: Highly indebted poor countries

³³ Vgl.: Enzi (2004): S. 50

³⁴ Vgl.: Küblböck et al. (2006): S. 5

recht sang- und klanglos übernommen und akzeptiert haben, obwohl es auf theoretischer Basis ihren Handlungsspielraum einschränkt.

Um eine Teilentschuldung bereits vor der endgültigen Version des PRSPs zu ermöglichen, wurden die Interims-PRSPs ermöglicht, die als Vorstufe für den *Full-PRSP* gelten. In der Praxis werden die Inhalte des Interims-PRSPs übernommen, obwohl die Anforderungen für Partizipation und den Inhalten selber dementsprechend geringer sind. Enzi (2004) hat in ihrer Diplomarbeit eine recht gute Zusammenfassung der wichtigsten Prinzipien der PRSP erstellt, die in Folge etwas verkürzt dargestellt sind:³⁵

- Partizipativer Prozess sämtlicher Stakeholder ist für die Entwicklung entscheidend – *country-driven*.
- Steigerung der Transparenz bei der Mittelverwendung und eine Verbesserung des öffentlichen Ausgabenmanagements soll erreicht werden.
- Es braucht eine politische Rahmenbedingung, die aufzeigt, wie Armut direkt bekämpft werden soll – diese soll einer Prioritätenliste folgen.
- Das PRSP muss von seinen Inhalten her ergebnisorientiert sein (d.h. die Ziele sollen überprüfbar sein). Zu Beginn geht es um eine Analyse der Ist-Situation, weiters sollen die Ursachen und Eigenschaften der Armut erklärt werden. Zur Messung müssen Indikatoren eruiert werden, die die langfristigen, mittelfristigen und kurzfristigen Ziele auch messbar machen.
- Armut soll in den PRSPs multidimensional betrachtet werden.
- Es soll eine Kohärenz zwischen den Armutszielen und anderen makroökonomischen Maßnahmen geben, wo auch soziale Elemente integriert sind.
- Partnerschaftlichkeit soll gegeben sein – Regierung, Zivilgesellschaft und Geber.
- Langfristige Perspektive.

Küblböck et al. (2006) fassen diese Liste wie viele andere Autoren auf fünf Kernprinzipien zusammen: *Ownership* und Partizipation; Ergebnisorientierung; Multidimensionalität der Armut; Zusammenarbeit mit Gebern und NROs und eine langfristige Perspektive soll verfolgt werden.³⁶ Auch in diesem ÖFSE Paper werden kritische Stimmen über die einzelnen Prinzipien aufgezeigt.

Für viele Entwicklungsländer war der Fokus auf Armutsbekämpfung nicht unbedingt neu, es gab auch schon vor den PRS nationale Aktionspläne zur Armutsreduktion, wie zum Beispiel in Uganda, in Tansania und auch in Mosambik. Somit gab es den ersten PARPA in Mosambik bereits bevor es offiziell ein PRSP wurde. Der *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta* (PARPA) wurde in Mosambik bereits 1989 in der ersten Version erstellt.

³⁵ Vgl.: Enzi (2004): S. 52 ff

³⁶ Vgl.: Küblböck et al. (2006): S. 7

1995 folge dann die zweite Armutsstrategie und im Jahr 1999 folgte der detaillierte Aktionsplan, der dann auch schon PARPA hieß. Dabei haben die internationalen Finanzinstitutionen erst den PARPA 2000-2004 als I-PRSP angenommen und den 2001-2005 Entwurf als ersten Full-PRSP akzeptiert.³⁷

Wie von vielen anderen kritischen Stimmen wird auch von VENRO³⁸ im Zusammenhang mit dem Projekt *„Perspektive 2015-Armutsbekämpfung braucht Beteiligung“* versucht, die Probleme der Umsetzung der PRS-Idee aufzuzeigen. Eigentlich wäre für die Analyse, die Erstellung und das Monitoring und die Evaluierung die Partizipation verschiedener gesellschaftlicher Gruppen vorgesehen. In der Realität ist es aber meistens eine *„Allianz aus Technokraten der jeweiligen Regierungen sowie einflussreicher internationaler Institutionen – insbesondere IWF, Weltbank und einige bilaterale Geber“*³⁹. Genau dieses Fehlen der Beteiligung der Zivilgesellschaft an den Strukturanpassungsprogrammen war beklagt worden und sollte mit dem PRS-Prozess geändert werden. Unter den bilateralen Gebern gibt es teilweise Zurückhaltung, darunter fallen zum Beispiel Geber wie die USA und Japan. Hingegen gibt es andere bilaterale Geber wie zum Beispiel das britische DFID, die großen Einfluss einnehmen. Der Zusammenschluss und die Harmonisierung der Geber ist eher ein Vorteil für sie, da ihre Macht dadurch steigt und der Einfluss der Geber gestärkt wird.⁴⁰

Die näheren Inhalte des PARPA II (aktueller PRSP von Mosambik) werden im Kapitel 3.2 erörtert. Bei näherer Betrachtung lässt sich jedenfalls gut erkennen, dass die PRS weitgehend ähnliche Ziele wie die Pariser Deklaration beinhalten (siehe nächstes Kapitel), nämlich *Ownership* und die Ergebnisorientierung genauso wie die Partizipation auf partnerschaftlicher Ebene, die auch bei den MDGs vorkommen. Im PRSPs-Ansatz werden sowohl *Ownership* wie auch *Alignment* der PD unterstützt – ebenso die Harmonisierung der Geberkoordination. Der Geber sollte sich mehr oder weniger in die „zweite Reihe“ stellen.⁴¹

³⁷ Vgl.: Enzi (2004): S. 47 f

³⁸ VENRO: Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.

³⁹ VENRO (2005): S. 3

⁴⁰ Vgl.: ebenda: S. 3 f

⁴¹ Vgl.: Eberlei (2009): S. 38

2.1.4 Pariser Deklaration (PD)

Neben den MDGs und der PRSPs ist auch die Pariser Deklaration eine wichtige internationale Rahmenbedingung der EZA. Sie ist eher eine Vorgabe und nicht direkt ein politisch bindender Beschluss. Dieses Dokument wurde von der Gebergemeinschaft des DACs⁴² unterzeichnet und soll die *„Art und Weise der Abwicklung von EZA festlegen und dadurch zu einer Verbesserung der Qualität der EZA beitragen“*⁴³. Dabei geht es vor allem darum, dass die Entwicklungsländer Partner sein und selbst Verantwortung übernehmen sollen.

*„Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist äußerst umstritten. Bereits 1992 und 1998 haben Berichte der Weltbank gezeigt, dass die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit schlechter gewesen sei als erwartet. Allerdings deuten die Evaluationen auch darauf hin, dass die Mehrheit der Projekte positive Wirkungen auf die direkte betroffene Zielgruppe hat. Makroökonomisch lassen sich jedoch diese Befunde nicht bestätigen.“*⁴⁴

Der Wunsch nach mehr Wirksamkeit im Bereich der EZA hat die Pariser Deklaration vorangetrieben. Österreich sowie Mosambik haben sie unterzeichnet. Die fünf Säulen der Pariser Erklärung werden in Folge näher erläutert, die alle um das Hauptziel der Erhöhung der Qualität von Entwicklungszusammenarbeit angelegt sind. Dabei wird das Dreijahresprogramm der OEZA genauso beeinflusst (2009 bis 2011) wie die spezifische Länderstrategie der OEZA für Mosambik (2010-2013).⁴⁵ In der Entschlossenheitserklärung der PD haben sich die zuständigen Minister aus Entwicklungs- und Industrieländern sowie Mitarbeiter/innen von multilateralen und bilateralen Entwicklungsinstitutionen geeinigt, dass *„durch Monitoring überprüfbare Maßnahmen zu ergreifen“*⁴⁶ sind, um die Entwicklungszusammenarbeits Abwicklung und Verwaltung zu reformieren. Dabei wird das Zugeständnis von Monterrey⁴⁷ bekräftigt, dass dazu eine Erhöhung der ODA-Leistungen notwendig ist, aber auch die Wirksamkeit erhöht werden muss. Dabei knüpft das Forum an

⁴² DAC: *Development Assistance Committee* der OECD

⁴³ Freudenschuß-Reichl (2008b): S. 169

⁴⁴ Kevenhörster et al. (2009): S. 87

⁴⁵ Vgl.: ADA (2010b): S. 4

⁴⁶ OECD (2006): Erklärung zur Pariser Deklaration

⁴⁷ Monterrey Consensus - Report of the International Conference on Financing for Development, March 2002

jenes über Harmonisierung aus dem Jahr 2003 in Rom an. Es wurde „*erneut unsere Entschlossenheit*“⁴⁸ bestätigt. Die Partnerschaftsverpflichtungen umfassen Eigenverantwortung, Partnerausrichtung, Harmonisierung, ergebnisorientiertes Management und gegenseitige Rechenschaftspflicht. Diese werden unten in der Tabelle näher erläutert. Die Erklärungen selbst beinhalten zu jedem Bereich einen To-Do Katalog für die Geber und für die Partnerländer und jeweils die dazu entwickelten Fortschrittsindikatoren, um die Ergebnisse messbar zu machen. Ein Indikator ist zum Beispiel, dass es bis 2010 75% der Partner schaffen sollen, eine operationelle Entwicklungsstrategie zu erstellen.⁴⁹

Tabelle 1. Prinzipien der Pariser Erklärung⁵⁰

Prinzipien der Pariser Erklärung	
Eigenverantwortung (<i>ownership</i>)	Die Partnerländer übernehmen eine wirksame Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien und koordinieren die entwicklungspolitischen Maßnahmen.
Partnerausrichtung (<i>alignment</i>)	Die Geber gründen ihre gesamte Unterstützung auf die nationalen Entwicklungsstrategien, -institutionen und -verfahren der Partnerländer.
Harmonisierung (<i>harmonization</i>)	Die Aktionen der Geber sind besser harmonisiert und transparenter und führen zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit.
Ergebnisorientiertes Management (<i>managing for results</i>)	Ergebnisorientierung beim Ressourcenmanagement und entsprechende Verbesserung der Entscheidungsprozesse.
Gegenseitige Rechenschaftspflicht (<i>mutual accountability</i>)	Geber wie Partnerländer legen Rechenschaft über die Entwicklungsergebnisse ab.

Zu diesen fünf Schlüsselprinzipien werden auch 12 Fortschrittsindikatoren und 21 Zielvorgaben formuliert. Als ein konkreter Ansatz, um *Ownership* umzusetzen, verstehen sich die nationalen Entwicklungsstrategien wie die *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP). Diese Strategiepapiere werden dann auch als Bewertungsplan für das *Ownership* verwendet. Allerdings ist es nach wie vor so, dass die PRSP stark von der Geberseite dominiert werden.⁵¹

⁴⁸ OECD (2006): Erklärung zur Pariser Deklaration

⁴⁹ Vgl.: OECD (2006): Erklärung zur Pariser Deklaration

⁵⁰ Vgl.: Eberlei (2009): S. 35 Quelle: Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der EZA, Paris 2005 (OECD deutsche Übersetzung)

⁵¹ Vgl.: Six et al. (2007): S. 6 ff

Seit den 1990er Jahren gibt es das Schlagwort der *good governance* in der Entwicklungspolitik. Dabei handelt es sich um die „Entwicklung staatlichen Handelns“ des Partnerlandes. Es soll vor allem die Verantwortung der Empfängerländer gestärkt werden. Ein weiterer Begriff ist dabei eben auch *Ownership*.⁵² Dabei ist es vor allem im Zusammenhang mit Budgethilfe wichtig und zählt zu den Bedingungen des 8. MDGs zur Errichtung einer Entwicklungspartnerschaft. Die direkte Budgethilfe ist eine Auszahlung von direkten Zuschüssen an den Haushalt und im Gegenzug werden dementsprechende Reformschritte ausverhandelt.⁵³

Die OEZA stellt bereits 60% in Form von Budgethilfe zur Verfügung.⁵⁴ Korruption als konkretes Problem wird weder in den MDGs noch in der PD explizit erwähnt.⁵⁵ Nur indirekt und implizit kommt sie vor, zum Beispiel in Form des *good governance*.

*„Die Geber bekräftigten nun die Eigenverantwortung der Entwicklungsländer. Sie sagten zu, ihre Entwicklungspolitik auf die Armutsbekämpfungsstrategien der Nehmerländer auszurichten und diese künftig in enger Abstimmung untereinander zu implementieren. Dabei sei die Frage nach Wirkungen in den Mittelpunkt zu stellen; für diese erklärten sich beide Seiten verantwortlich.“*⁵⁶

Ob diese Absichtserklärungen nur Floskeln und Wünsche sind, mag ich nicht zu beurteilen, aber die Realität zeigt, dass kaum eines der Ziele wirklich erreicht wird. Viele kritische Autoren haben diese Vermutung bestätigt.

In Österreich haben sich NROs zusammengeschlossen, um den Prozess der Wirksamkeitsanalyse und der Effizienzsteigerung zu evaluieren. Im Jahre 2005 ist die PD von über hundert Gebern und auch von den Empfängerländern unterzeichnet worden, aber nicht von Seiten der NROs. Dabei verweist die AG Globale Verantwortung⁵⁷ darauf, dass es zu viele Schwächen gegeben hätte. Das Ziel einer nationalen Konsultation im Mai 2010 soll

⁵² Vgl. Kevenhörster et al. (2009): S. 36 f

⁵³ Vgl. ebenda: S. 52

⁵⁴ Vgl.: ADA (2010b): S. 4

⁵⁵ Vgl.: GTZ (2007): S. 5

⁵⁶ Eberlei (2009): S. 35

⁵⁷ Die Dachorganisation GLOBALE VERANTWORTUNG – Arbeitsgemeinschaft für Entwicklung und Humanitäre Hilfe – vertritt national und international die Interessen von derzeit 42 österreichischen Nichtregierungsorganisationen, die in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit, entwicklungspolitische Inlandsarbeit, Humanitäre Hilfe sowie nachhaltige globale wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung tätig sind. www.globaleverantwortung.at

eine Art Positionierung der NROs sein und bei der nächsten OECD Konferenz in Seoul 2011 eingebracht werden. Für österreichische NROs erscheint die Situation immer schwieriger, weil einerseits massiv bei den öffentlichen Förderungen gekürzt wird und andererseits mehr Professionalität verlangt wird, um die Wirksamkeit zu steigern. Bis 2015 ist das zugesagte Ziel mit 0,7% des BNE noch höher gesteckt.⁵⁸ Auf der internationalen Konferenz über die Finanzierung von Entwicklung in Monterrey 2002 wurde an die Festhaltung an dem 1970 formulierten Ziel, 0,7% des Bruttonationaleinkommens für OEZA auszugeben, appelliert.⁵⁹ Momentan liegt Österreich gerade einmal bei 0,3% des BNEs und ist eigentlich eher rückläufig.

Eine sehr kritische Analyse des Begriffs Wirksamkeit sowie der Pariser Deklaration und der MDGs findet man in Six (2008): „*Was bedeutet Wirksamkeit von Entwicklung?*“ Six et al. (2007) haben sich die PD vor allem auf die beiden Prinzipien des *Ownerships* und der gegenseitigen Rechenschaftspflicht näher angesehen. Dabei wird deutlich, welche globalen und innerpolitischen Voraussetzungen geschehen müssen, um die Umsetzung zu ermöglichen. Die Gegenseitigkeit funktioniert nicht wirklich, da nach wie vor die Geber und Empfänger ungleiche Machtverhältnisse haben.⁶⁰ Die zwei Punkte Harmonisierung und Anpassung stellen vor allem Geberverpflichtungen dar.⁶¹ Österreich hat die Pariser Deklaration im März 2005 unterzeichnet, ebenso wie die *Accra Agenda for Action* im September 2008 und sich somit zur Erhöhung der Wirksamkeit verpflichtet.⁶² In Accra wurde im September 2008 am dritten *High Level Forum on Aid Effectiveness* ein Midterm Review über den Fortschritt der PD vorgestellt, dieser fasst wichtige Fortschritte zusammen.⁶³

⁵⁸ Vgl.: Hörtnner (2010): S. k.A.

⁵⁹ Vgl.: Kevenhörster et al. (2009): S. 91

⁶⁰ Vgl.: Six et al. (2007): S.3

⁶¹ Vgl.: Six (2006): S. 6 f

⁶² Vgl.: Steiner et al. (2010): S. 5

⁶³ Vgl.: 3rd High Level Forum (2008): S. k.A.

2.2. Österreichische Entwicklungspolitik

2.2.1 Österreichische Entwicklungszusammenarbeit OEZA – ein Überblick

Österreich hat nach dem Zweiten Weltkrieg nur dank der umfassenden Hilfe des *European Recovery Program* (Marshall Plan) eine rasche Erholung geschafft. Ab 1947 hat Österreich diese Hilfe in Anspruch genommen. Dadurch hatte sich zu dieser Zeit bei allen politischen Parteien ein Selbstverständnis entwickelt, dass Österreich auch selbst die Armen der Welt unterstützen soll. Zu Beginn spielte vor allem die katholische Kirche eine wichtige Rolle, die bereits ab 1958 Hilfsprojekte vor allem für die Hungernden organisierte. Österreich wurde im Jahr 1955 in die Vereinten Nationen aufgenommen, ein Jahr darauf trat Österreich in den Europarat ein. 1961 wurde es schließlich OECD Mitglied. Zwar wurden die ersten öffentlichen Entwicklungshilfegelder bereits Mitte der 50er Jahre überwiesen⁶⁴, aber die Geburtsstunde der Österreichischen öffentlichen Entwicklungspolitik liegt erst in den 1960er Jahren. Sie ist hauptsächlich aus privaten Kontakten und Entwicklungshilfeaktivitäten entstanden.⁶⁵ Die ersten Diskussionen beschäftigten sich einerseits mit humanitären Aspekten, aber auch mit der Erschließung neuer Märkte für die österreichische Wirtschaft, auch aus dem Blickwinkel des Kalten Krieges. Bereits in den 1960er Jahren sind wichtige Institutionen im entwicklungspolitischen Kontext entstanden, so wie zum Beispiel die Österreichische Forschungstiftung für Entwicklungshilfe (ÖFSE), die bis heute besteht.⁶⁶

In Österreich hat es einige Jahrzehnte gedauert, bis die Zuteilung der EZA-Agenden und Kompetenzen geklärt waren. Lange Zeit wurden die Agenden zwischen Bundeskanzleramt und Außenministerium hin und her verschoben. In den 60er Jahren flossen die Entwicklungshilfegelder noch ohne jeglichen geographischen Schwerpunkt in bis zu 45 Länder. 1974 wurde das erste Entwicklungshilfegesetz beschlossen, wo bereits das Dreijahres-Entwicklungshilfeprogramm festgelegt wurde, welches bis heute jährlich zu erstellen bzw. fortzuschreiben ist. Seit 1995 sind die EZA-Agenden endgültig im Bereich des Außenministeriums angesiedelt, wo es nun eine eigene Entwicklungsagentur gibt, die mit der EZA-Gesetzes-Novelle 2003 entstand – die *Austrian Development Agency* (ADA). In den 90er Jahren sollte mehr und mehr eine geographische und inhaltliche Fokussierung

⁶⁴ Vgl.: Freudenschuß-Reichl (2008a): S. 138

⁶⁵ Vgl.: OEZA Web (2011a): www.entwicklung.at/entwicklungspolitik/oesterreich

⁶⁶ Vgl.: Freudenschuß-Reichl (2008a): S. 138

entstehen, teilweise auf Drängen des DACs und der UNO. 1992 stand Mosambik dann bereits auf der Liste der Schwerpunktländer von Österreich.⁶⁷

Seit den 90er Jahren ist die OEZA neben den regionalen Schwerpunkten Afrika, Asien und Zentralamerika auch in Südosteuropa aktiv. Insgesamt gibt es 7 Schwerpunktregionen – Näheres dazu im Kapitel 2.2.2. Das Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMeiA) ist für die Strategieentwicklung der Programme der OEZA zuständig. Die ADA setzt diese um. Es gibt zusätzlich 12 Koordinationsbüros (Kobüs), die die Projekte in den Partnerländern koordinieren und kontrollieren.⁶⁸

Die Hauptziele der Österreichischen Entwicklungspolitik sind die Verminderung der Armut, die Sicherung von Frieden und der Erhalt der Umwelt. Diese Ziele werden in den Kontext der internationalen Entwicklungspolitik eingebettet. Dabei stellen die Millenniums-Entwicklungsziele und die PD zentrale Rahmenbedingungen für die bilaterale und multilaterale EZA dar.⁶⁹ Die Österreichische Entwicklungspolitik selbst ist Teil der Österreichischen Außenpolitik und deshalb ist das BMeiA auch für die strategische Planung verantwortlich. Die multilaterale EZA wird auch operativ im BMeiA umgesetzt und enthält die EZA mit den Vereinten Nationen und den Organisationen der UN Development Group. EU Agenden im EZA Bereich liegen bei der Sektion VII im BMeiA.⁷⁰

Seit Jänner 2004 hat Österreich seine eigene Entwicklungsagentur, die ADA – *Austrian Development Agency*. Ab diesem Zeitpunkt wurden die operative Steuerung und die Abwicklung der bilateralen Programme und Projekte von der Sektion für Entwicklungszusammenarbeit im Außenministerium an die ADA übergeben.⁷¹

Im neuen Unternehmenskonzept 2010 der ADA werden 6 Unternehmensziele festgelegt.⁷²

⁶⁷ Vgl.: Freudenschuß-Reichl (2008a): S. 138 ff

⁶⁸ Vgl.: OEZA Web (2011a): www.entwicklung.at/entwicklungspolitik/oesterreich

⁶⁹ Vgl.: ebenda: www.entwicklung.at/entwicklungspolitik

⁷⁰ Vgl.: OEZA Web (2011b): www.entwicklung.at/akteure

⁷¹ Vgl.: ADA (2010a): S. 3

⁷² ebenda: S. 7

- Die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit erhöhen;
- Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in Österreich und in den Partnerländern verstärken;
- Synergien mit dem Privatsektor, insbesondere über öffentlich-private Partnerschaften nutzen;
- Mehr Wissen über Entwicklungszusammenarbeit in der österreichischen Öffentlichkeit verankern;
- Das Wissensmanagement der ADA ausbauen;
- Die Unternehmensstrukturen und Abläufe in der ADA systematisch weiterentwickeln.

Die bilaterale OEZA wird von der ADA umgesetzt und stellt das Kernprogramm dar. Das Budget dazu wird im Österreichischen Bundesfinanzgesetz festgelegt.⁷³ Die ADA selbst plant, finanziert und begleitet Entwicklungsprogramme und -projekte. Diese werden dann entweder von öffentlichen Einrichtungen, NROs oder Unternehmen umgesetzt. Über die Koordinationsbüros steht die ADA im ständigen direkten Kontakt mit ihren Partnern. Neben der Umsetzung von bilateralen Programmen und Projekten ist die ADA auch für die Bildungs- und Informationsarbeit in Österreich zuständig.⁷⁴

Rechtliche Grundlage für die OEZA ist das Entwicklungszusammenarbeitsgesetz (EZA-Gesetz), welches im Jahr 2002 beschlossen und im Jahr 2003 novelliert wurde. Dabei findet man in dem Gesetz auch die zentralen Zielsetzungen der OEZA wieder – Armutsreduktion, Sicherung von Frieden und Sicherheit sowie die Umwelt. Auch im EZA-Gesetz ist die Eigenverantwortung der Partnerländer verankert sowie andere Grundprinzipien, wie zum Beispiel der Respekt vor kultureller Vielfalt und die Gleichstellung von Frauen und Männern.⁷⁵

Das Dreijahresprogramm setzt sich vor allem mit den Herausforderungen der Entwicklungspolitik auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene auseinander. Dabei betont Michael Spindelegger (Außenminister) in der Einleitung die neuen Akzente des Dreijahresprogrammes: „*Entwicklungspolitik verstärkt als weltumspannende Strukturpolitik und Querschnittsaufgabe vieler Politikbereiche*“⁷⁶. Dabei sollen „*Synergieeffekte zwischen*

⁷³ Vgl.: OEZA Web (2011a): www.entwicklung.at/entwicklungspolitik/oesterreich

⁷⁴ Vgl.: OEZA Web (2011b): www.entwicklung.at/akteure

⁷⁵ Vgl.: OEZA Web (2011a): www.entwicklung.at/entwicklungspolitik/oesterreich

⁷⁶ BMeiA (2009): S. 3

*Entwicklungspolitik und anderen Politikbereichen*⁷⁷ ausgeschöpft werden. Das Dreijahresprogramm ist als Wegweiser für die österreichische Entwicklungspolitik zu verstehen – es gibt den Rahmen vor, in dem sich die OEZA aktuell bis 2011 bewegt. Dabei ist die OEZA im multilateralen (EU, UN, IFIs) wie im bilateralen Bereich tätig. Für die vorliegende Arbeit ist vor allem die bilaterale Hilfe interessant. Zu der bilateralen EZA zählen auch die NRO-Kooperationen. Ganz wichtig ist, dass Österreich seine bilateralen Programme mit den Partnern abstimmt und ein Mix an Finanzierungsmöglichkeiten eingesetzt wird.⁷⁸

Für das Schlagwort *good governance* gibt es seitens der OEZA ein eigenes Policypapier aus dem Jahr 2006, das beschreibt, was die ADA in diesem Bereich macht. Es kam in den letzten 15 Jahren immer mehr ins Gespräch und wird heute als Grundvoraussetzung für Entwicklung angenommen. Zu Beginn ging es eher um wirtschaftliche Prozesse und administrative Effizienzsteigerung, allmählich kommen aber auch Demokratie, Recht und Partizipation ins Zentrum. Die Millennium Deklaration ist jene Zusage seitens der UN Mitglieder, die Prinzipien von *good governance* zu verfolgen.⁷⁹

„*Core elements of good governance are transparency, participation and accountability.*“⁸⁰ Für die OEZA ist es ein Ziel für sich, aber auch eine Methode, um die wichtigsten Ziele der OEZA wie die Reduktion der Armut zu erreichen.⁸¹

Genauer zu *good governance* findet man im Policy Dokument der ADA (2006).

Im Bereich der *aid effectiveness* und der Verfolgung der Ziele der Pariser Erklärung sowie der *Action Agenda of Accra* hat die OEZA einen *Austrian Action Plan* erarbeitet, wo die Umsetzung der PD mittels Reviews untersucht werden. Dabei möchte ich im Folgenden kurz auf einen Bericht aus dem Jahr 2008 eingehen. Seit 2005 versucht die OEZA die fünf Säulen Schritt für Schritt mit Maßnahmen umzusetzen. Dabei wurden sie in das Dreijahresprogramm der OEZA eingearbeitet und so weit es geht auch in die neuen

⁷⁷ BMeiA (2009):S. 3

⁷⁸ ebenda: S. 11 f

⁷⁹ Vgl.: ADA (2006): S. 4

⁸⁰ ebenda: S. 5

⁸¹ Vgl.: ebenda: S. 5

Länderstrategien und andere thematische Strategiepapiere. Eine Zusammenfassung der wichtigsten Maßnahmen ist aus dieser Liste zu ersehen:⁸²

- Unterstützung der Partnerländer bei der Erarbeitung der PRS; Austausch von Erfahrungen und *best practice* Beispielen mit der Weltbank, dem DAC und der EU;
- Konzentration auf thematische und geographische Schwerpunkte;
- Erhöhung der Budgethilfe auf 10 bis 15% des operativen OEZA Budgets ab 2008;
- Wirksame Abstimmung mit anderen (EU) Gebern – inkludiert Teilnahme am *Devision of Labour* der EU im Bereich der EZA;
- Zunahme des Anteils von programm-basierten Aktivitäten;
- Anpassung der Abläufe zur Programmierung der OEZA an die Prozesse der Partnerländer zur Verbesserung der Vorhersagbarkeit;
- Anpassung und Harmonisierung der Verfahren im BMeiA und in der ADA;
- Mehr Gewicht auf Kapazitäten- und Institutionenaufbau legen;
- Programme müssen an die Strategien und Prioritäten der Partnerländer angepasst sein;
- Stärkere Integration der Parlamente und der Zivilgesellschaft;
- Bekräftigung der Absicht, im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit das Engagement in fragilen Staaten sowie in Konfliktsituationen fortzuführen;
- Integration von Gender Perspektiven.

Im Bereich *Alignment* geht es vor allem um die Anpassung der Länderstrategien an die Prioritäten des Partnerlandes sowie um die Anwendung von Budgethilfe. Mosambik ist hier das erste Land, wo auch generelle Budgethilfe geleistet wird.⁸³ Die aktuelle Länderstrategie ist ebenfalls bereits besser an die nationalen Prioritäten von Mosambik angepasst.

Österreich ist Mitglied im Entwicklungshilfeausschuss der OECD, dem *Development Assistance Committee* (DAC). Österreich ist daher dem DAC gegenüber verpflichtet, seine öffentlichen Entwicklungshilfegelder (ODA) jährlich zu melden und offen zu legen. Dabei müssen diese Gelder gewisse Kriterien des DACs erfüllen, um als ODA anerkannt zu werden. ODA steht für *Official Development Assistance*, die den DAC Kriterien entsprechen.⁸⁴ Abgesehen von der bilateralen OEZA der ADA gibt es noch andere Stellen, die Mittel für die gesamte bilaterale ODA bieten, wie Ministerien, Länder, Gemeinden und andere öffentliche Körperschaften. Unterschieden von der bilateralen ODA wird die

⁸² Vgl.: BMeiA et al. (2008): S. 3 f

⁸³ Vgl.: ebenda : S. 7 f

⁸⁴ Vgl.: OEZA Web (2011c): www.entwicklung.at/entwicklungspolitik/zahlen-daten-und-fakten/

multilaterale ODA. Diese wird von der OECD relativ eng definiert und umfasst nur jene Zuwendungen an internationale Organisationen, die nicht direkt zweckgewidmet sind.⁸⁵

Momentan steht die gesamte OEZA unter Kritik, da die zugesagte Erhöhung der ODA⁸⁶ gegenüber dem Europäischen Rat bis 2010 auf 0,51% des BNE zu erhöhen alles andere als eingehalten wurde. Laut den neuesten Zahlen aus 2009 ist die ODA gegenüber 2008 um 31,2 Prozent gekürzt worden. Dabei steht Österreich momentan nur bei 0,3% des BNE anstelle der angepeilten 0,51% (07% bis 2015). Österreich ist hier im OECD Feld am Ende der Liste zu finden. Die Richtung wird leider beibehalten und weitere Kürzungen sind im März 2010 geplant.⁸⁷

2.2.2 Thematische und geographische Schwerpunkte

Die OEZA hat sich in den letzten Jahren einem kontinuierlichen Prozess der Fokussierung unterworfen – inhaltlich und auch geographisch. Dabei geht es vor allem darum, dass Österreich ein recht kleiner Geber ist, der seine begrenzten Mittel gut und sinnvoll verteilen muss.⁸⁸ Weiters muss die Abstimmung verschiedener Geber immer wichtiger erachtet werden aufgrund neuer Rahmenbedingungen wie der PD.

Im Dreijahresprogramm werden unter anderem die thematischen Schwerpunkte der OEZA abgesteckt. Dabei stehen folgende Themen im Hauptfokus:

Abb. 1. Thematische Schwerpunkte der OEZA⁸⁹



⁸⁵ Vgl.: OEZA Web (2011c): www.entwicklung.at/entwicklungspolitik/zahlen-daten-und-fakten/

⁸⁶ ODA: Official Development Assistance „Grants or Loans to countries and territories on Part I of the DAC List of Aid Recipients (developing countries) which are: (a) undertaken by the official sector; (b) with promotion of economic development and welfare as the main objective; (c) at concessional financial terms [if a loan, having a Grant Element (q.v.) of at least 25 per cent]. In addition to financial flows, Technical Co-operation (q.v.) is included in aid. Grants, Loans and credits for military purposes are excluded. For the treatment of the forgiveness of Loans originally extended for military purposes.“ OECD Glossary (2011)

⁸⁷ Vgl.: Hörtner (2010): S: k.A.

⁸⁸ Vgl.: Freudenschuß-Reichl (2008a): S. 148

⁸⁹ BMeiA (2009): S. 16

Insgesamt hat die OEZA die in Abb. 1 aufgelisteten sechs Schwerpunktt Themen definiert. Ich möchte mich hier vor allem auf das Schwerpunktt hema Wasser und Siedlungshygiene konzentrieren, da das Fallbeispiel in diesen Bereichen angesiedelt ist. Dazu hat die ADA auch ein eigenes Dokument erstellt, auf das im Folgenden näher eingegangen wird.

Die ADA hat gemeinsam mit dem BMeiA, der hydrophil – consultant & knowledge development GmbH, der Kommunalkredit Public Consulting GmbH und der University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna im März 2009 ein Policy Dokument für den Bereich Wasser, Sanitärversorgung und Wasserressourcen herausgegeben. In diesem wird gleich einleitend bestätigt, dass der Bereich Wasser- und Sanitärversorgung bereits seit Jahren ein Schwerpunkt der OEZA ist. Wasser wird in der Zusammenfassung als einer der Schlüsselfaktoren für sozio-ökonomische Entwicklung und als öffentliches Gut bezeichnet. Weltweit haben zurzeit noch mehr als eine Milliarde Menschen keinen Zugang zu sicherem Wasser. Das Millenniums Entwicklungsziel, diese Tatsache um die Hälfte zu reduzieren, braucht einen verstärkten Einsatz aller Akteure. Noch dramatischer wird die Lage im Bereich der Sanitärversorgung beschrieben. Hier ist man vom Ziel noch weiter entfernt. Die OEZA will hier vor allem unterstützen, dass alle Nutzergruppen adäquaten und leistbaren Zugang zu Wasser und Sanitäreanlagen haben, die Verfügbarkeit von Wasser für alle Nutzungen soll sichergestellt sein, gutes Wasserressourcenmanagement soll die ökologische Nachhaltigkeit sicherstellen und auch Konflikte vermeiden. Dabei beachtet die OEZA bei all ihren Interventionen internationale Ziele sowie nationale Zielsetzungen der Partnerländer. Aber es soll nicht nur die Infrastruktur selber errichtet, sondern auch ein Fokus auf wichtige Bewusstseinsbildungsmaßnahmen im Bereich Hygiene verstärkt werden.⁹⁰

Zusätzlich werden die Koordination mit anderen Gebern (Harmonisierung) und die Integration in nationale Strategien und Programme (*Alignment*) einleitend als zentrale Aspekte betont. Die Aktivitäten im Wasser- und Sanitärbereich sind vor allem an folgenden Zielen orientiert:⁹¹

- Internationale Entwicklungsziele, wie die MDGs
- Nationale Ziele und Entwicklungsstrategien der Partnerländer
- Die Zielvorgaben des OEZA Dreijahresprogrammes

⁹⁰ Vgl.: ADA (2009b): S. 1

⁹¹ Vgl.: ebenda: S. 2 ff

Zu den internationalen Zielen gehören neben den MDGs (vor allem das Ziel 10 und 7), der *World Summit on Sustainable Development (2002)*, *Johannesburg Plan of Implementation*, *CSC Process*, *Agenda 21* und *Dublin Prinzipien*, *World Water Forum of the World Water Council* etc. Aber auch die *Pariser Deklaration*, die *Barcelona Commitments* der EU aus 2002 und die Empfehlungen des *DAC Peer Review* der OEZA 2004. Es können vier Sektorziele abgeleitet werden:⁹²

- Verbesserung der *basic services and health* (leistbarer und nachhaltiger Zugang zu sauberem Wasser sowie die Sicherung des Zugangs in einer akzeptierbaren Distanz und zu jeder Zeit für alle; der Zugang zu grundlegender Sanitärversorgung);
- Sicherstellung der Lebenserhaltung und der wirtschaftlichen Entwicklung (Wasser für produktive Zwecke zur Verfügung stellen);
- Schutz der Wasserressourcen;
- Strukturiertes und gleichberechtigtes Wasserressourcenmanagement;
- Querschnittsthemen.

Ganz zentral ist die Verbindung zwischen „Hardware“ und „Software“, damit die Ziele erreicht werden können. Dabei handelt es sich bei ersterem vor allem um die Infrastruktur und bei zweiterem um die Errichtung von Institutionen, Bewusstseinsbildung und Ausbildung im Bereich Hygiene und Gesundheit sowie rechtliche Rahmenbedingungen.⁹³

Im Bereich Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen konnten im Jahr 2009 laut Geschäftsbericht 2009 der ADA 9,53 Millionen Euro fließen – rund 10% der bilateralen OEZA-Mittel der ADA. Was die Durchführungsstruktur betrifft, so werden 2009 die bilateralen OEZA-Mittel der ADA mit rund 35% (31,88 Mio Euro) von österreichischen NROs verwaltet. Dabei unterscheidet man NROs, die vorwiegend Auslandsprojekte abwickeln (24,99%), jene die vorwiegend Projekte in Österreich abwickeln (6,53%) und jene die vorwiegend Studienförderprogramme abwickeln (3,75%).⁹⁴ Insgesamt wird nach wie vor zu wenig Fokus auf die Verbesserung der Sanitärversorgung gelegt. Meistens liegt der Schwerpunkt im Wasserversorgungsbereich. Dabei sprechen die Statistiken für sich, nach denen rund 2,6 Mrd. Menschen⁹⁵ weltweit keinen Zugang zu adäquaten Sanitäreinrichtungen haben. Diese Menschen leben hauptsächlich in Afrika, Indien und China, wobei vor allem Afrika hinten liegt, um die internationalen Ziele zu erreichen (MDGs). Obwohl im Jahr 2008 das

⁹² Vgl.: ADA (2009b): S. 12

⁹³ Vgl.: ebenda: S. 14

⁹⁴ Vgl.: ebenda: S. 71 f

⁹⁵ WHO Statistiken

Internationale *Year of Sanitation* von der UN ausgerufen wurde, hat sich seither kaum etwas geändert. Auch die geographischen Schwerpunktsetzungen der Österreichischen EZA sind im aktuellen Dreijahresprogramm festgelegt und werden in der Abb. 2 zusammengefasst:

Abb. 2. Geographische Schwerpunkte der OEZA⁹⁶

Schwerpunktregionen der OEZA	Schwerpunktländer der OEZA
■ Afrika (AU)	■ Äthiopien, Uganda
■ Ostafrika	■ Mosambik
■ Südliches Afrika	■ Burkina Faso, Kap Verde
■ Westafrika/Sahel	■ Bhutan
■ Himalaya-Hindukusch	■ Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Serbien Kosovo, Montenegro, Moldau
■ Südkaukasus	■ Nicaragua
■ Südosteuropa/Westbalkan	
■ Zentralamerika/Karibik	■ Palästinensische Gebiete

Die OEZA unterscheidet zwischen Schwerpunktregionen und den dazugehörigen Schwerpunktländern. So gibt es in Summe 8 Schwerpunktregionen und 13 Schwerpunktländer, sowie die Palästinensischen Gebiete als Schwerpunktland. Mosambik gehört zur Schwerpunktregion südliches Afrika und verzeichnet dort auch das größte Engagement mit einem Koordinationsbüro (Kobü) in Maputo und einem weiteren Büro in Beira. Auch andere europäische Länder wie z.B. Deutschland haben regionale Schwerpunktsetzungen auf spezielle Partnerländer, dazu zählt auch Mosambik.⁹⁷

Ganz besonders zentral für die vorliegende Analyse ist die bilaterale Ausrichtung der OEZA, die pro Schwerpunktland und -region definiert wird. Zum Beispiel wird im aktuellen Dreijahresprogramm darauf hingewiesen, dass wichtige neue Strategieentwicklungen für einige Länder durchgeführt wurden – u.a. auch für Mosambik. Es wird vor allem mehr auf die Wirkungs- und Ergebnisorientierung geachtet, wenn neue Landesstrategien entwickelt werden.⁹⁸ Die neue Landesstrategie für Mosambik wurde 2010 neu veröffentlicht und wird im Kapitel 4 vorgestellt.

Ganz wichtig im Planungsprozess ist die Geberkoordination, die verhindern soll, dass mehrere Geber das Gleiche machen und möglicherweise unterschiedliche Ziele verfolgen.

⁹⁶ BMeiA (2009): S. 15

⁹⁷ Vgl. Kevenhörster et al. (2009): S. 45 ff

⁹⁸ Vgl.: BMeiA (2009): S. 33

Die Geberkoordination obliegt den Empfängerländern und stellt eine zentrale Herausforderung für viele Länder dar.⁹⁹

Im Bereich der multilateralen EZA ist Österreich ebenfalls aktiv, einerseits als UN Standort Wien und andererseits durch Beiträge an multilaterale Organisationen.¹⁰⁰ Österreich beteiligt sich an der gemeinschaftlichen EZA der Europäischen Union mit dem „größten Einzelposten der österreichischen ODA“¹⁰¹, dieser betrug im Jahr 2008 rund 17 Prozent.¹⁰²

„Die österreichischen Aktivitäten sind Teil des Regional Indicative Programme 2008-2013 der Europäischen Kommission (EK) und der EU-Mitgliedsstaaten mit der SADC. In diesem Programm ist die OEZA erstmals als International Cooperation Partner (ICP) der SADC mit ihrem regionalen Profil genannt. Das EK-Programm basiert auf den regionalen Entwicklungsplänen der SADC, dem Regional Indicative Strategic Development Plan (RISDP) und dem Strategic Indicative Plan for the Organ on Peace and Security (SIPO).“¹⁰³
Dieses Indikativ-Programm wird auch von Frau Leibrecht (ADA Wien) im Interview erwähnt.

2.2.3 Die Rolle der NROs in der OEZA

Die Nichtregierungsorganisationen spielen im Bereich der Umsetzung von EZA-Projekten in den Ländern des Südens wie auch für die entwicklungspolitische Arbeit in Österreich eine wichtige Rolle. Die Ursprünge sind im kirchlichen Engagement zu finden, wo bereits zur Wende des 20. Jahrhunderts die ersten Projekte vor allem auf missionarischer Basis entstanden. Bis heute zählen zum Beispiel die Sternsinger oder ähnliche Vereinigungen zu den wichtigen NROs im EZA-Bereich. Dabei wurde von der Katholischen Jugend das Landjugendwerk für Entwicklungshilfe-Einsätze ins Leben gerufen, welches sich Ende der 60er Jahre in den Österreichischen Austauschdienst (ÖAD) verwandelte. Dieser wandelt sich später gemeinsam mit anderen, vor allem kirchlichen Organisationen, in die Dachorganisation Horizont 3000 um. Aber die NRO-Landschaft ist neben diesen kirchlichen Zusammenschlüssen noch sehr viel bunter. Es wird ein recht beträchtlicher Teil der

⁹⁹ Vgl.: BMeiA (2009): S. 66

¹⁰⁰ Vgl.: ebenda: S. 27

¹⁰¹ ebenda: S. 21

¹⁰² Vgl.: ebenda: S. 21

¹⁰³ ADA (2009a): S. 37

österreichischen Projekt- und Programmhilfe über NROs als Durchführungsorganisationen abgewickelt, daher stellen NROs für die ADA einen wichtigen Kooperationspartner dar.¹⁰⁴

Es gibt innerhalb der ADA ein eigenes Referat für NRO-Kooperationen. Dieses ist für die Ko-finanzierung von Entwicklungsprojekten in Partnerländern zuständig, die von österreichischen NROs in Kooperation mit lokalen NROs umgesetzt werden.¹⁰⁵ NRO-Einzelprojekte und Programme, die über die OEZA co-finanziert werden, sind in Mosambik verschwindend klein. Momentan wird vor allem auf Budgethilfe gesetzt, und dieser Trend führt zu einer Reduktion der Geldmittel für Projekthilfe, die von NROs umgesetzt werden. Die ADA vergibt zwar immer wieder Gelder für solche Projekte, aber zurzeit sind nur wenige NRO-Einzelprojekte in Mosambik über die ADA co-finanziert.

„Es ist international anerkannt, dass die Beiträge von Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der Entwicklungszusammenarbeit einen wichtigen Bestandteil der EZA-Leistungen sowohl in den Partnerländern wie auch im Inland darstellen.“¹⁰⁶

Diesem obigen Zitat aus den Leitlinien der NRO-Kooperation kann entnommen werden, dass die NROs wichtige und anerkannte Partner für öffentliche EZA-Akteure sind. Es wird weiters betont, dass die NROs einen direkten Zugang zu der Zivilgesellschaft im Partnerland aber auch in Österreich haben und somit die direkte Zusammenarbeit mit den Zielgruppen gegeben ist. Dabei werden sie weiters als *„wichtige Akteure beim Brückenschlag zwischen strategischen Zielen und deren Umsetzung sowie im Rahmen des nationalen und internationalen Dialogs“¹⁰⁷* bezeichnet. Der Trend Richtung Budgethilfe wird aber auch in den Leitlinien zur NRO-Kooperation erwähnt und zeigt auf, dass sich die Gewichtung aufgrund neuer Rahmenbedingungen wie der Pariser Deklaration verändern wird.¹⁰⁸

Die OEZA definiert NROs folgendermaßen und verweist darauf, dass sie immer nur von gemeinnützigen NROs spricht: *„Organisationen, in denen sich die maßgeblichen gesellschaftlichen Strukturen eines Landes – ausgenommen öffentliche Verwaltung und Regierung – zusammenfinden.“¹⁰⁹*

¹⁰⁴ Vgl.: Freudenschuß-Reichl (2008a): S. 145 f

¹⁰⁵ Vgl.: ADA (2010a): S 47

¹⁰⁶ Mang et al. (2007): S. 2

¹⁰⁷ ebenda: S. 2

¹⁰⁸ Vgl.: ebenda: S. 2

¹⁰⁹ ebenda: S. 3

Es gibt einen rückläufigen Trend in der Abwicklung von OEZA-Projekten, die von österreichischen NROs durchgeführt werden. 2001 waren es noch rund 40%. Dabei gibt es immer mehr Ausschreibungen, wo sich auch andere Träger wie Firmen oder lokale Organisationen bewerben. Daher kommt es auch zu einer Zunahme jener Mittel, die direkt an lokale Partner übermittelt werden – zu einer Steigerung auf 5%. Diese Entwicklung wird auch vom DAC-Peer Review aus 2004 für Österreich hervorgehoben. Es müssen mehr Abwicklungen direkt über die Projektländer gehen. Zusätzlich dazu wurde im Review aufgezeigt, dass die OEZA sehr viele kleine und zersplitterte Projekte aufweist, die wenig Wirkung haben. Somit müssen mehr Schritte der OEZA Richtung Harmonisierung, *Alignment* und Partizipation gemacht werden. Den NROs kommt schon lange eine wichtige Funktion im Bereich der EZA zu, da sie im enormen Ausmaß private Spendenmittel aufstellen. Rund 70 Millionen Euro werden jährlich von privaten und kirchlichen Organisationen gesammelt, die in EZA-Projekte fließen. Auf Basis der Kofinanzierung sind NROs wichtige Entwicklungspartner für die OEZA. Dabei werden Teile eines Einzelprojektes von der OEZA co-finanziert und der Rest wird über meist private Spendenmittel aufgestellt. Dabei können die NROs eigene Projekte einreichen, müssen aber, um Kofinanzierungsmittel zu bekommen, mit den OEZA-Zielen abgestimmt sein.¹¹⁰

Speziell für NRO-Kooperationen Süd gibt es eigene Förderrichtlinien. In diesem Dokument werden einerseits die wichtigsten Rechtsgrundlagen aufgezeigt, wie das Entwicklungszusammenarbeitsgesetz, das Dreijahresprogramm der OEZA und auch die Allgemeinen Vertragsbedingungen der ADA, andererseits auch der Rahmen für einreichfähige Projekte abgesteckt. Es sind nur jene NROs antragsberechtigt, die einen Sitz in Österreich haben und Erfahrung im Bereich des konkreten Projektes aufweisen können. Der Projektpartner im Projektland ist hingegen eine lokal ansässige Organisation. Es ist dabei wichtig, dass der Projektpartner genauso mitverantwortlich ist für die Planung und Umsetzung des Projektes. Das Hauptziel bei solchen NRO-Kooperationen ist die Reduktion der Armut durch Projekte, die vor allem darauf abzielen, die Lebensbedingungen der Menschen nachhaltig zu verbessern und neue Entwicklungsmöglichkeiten anzubieten. Dabei gilt dieses Instrument nur, wenn es sich um in sich abgeschlossene Einzelprojekte handelt, die zweijährig oder maximal dreijährig sind. Auch in der Förderrichtlinie von NRO-Kooperationen spiegeln sich die geographischen Schwerpunktregionen und die inhaltlichen Schwerpunkte des Dreijahresprogramms wider. Dabei werden Projekte in Schwerpunktländern und -regionen mit einem Fördersatz von maximal 50% co-finanziert und

¹¹⁰ Vgl.: Mang et al. (2007): S. 4 ff

jene außerhalb dieser geographischen Einschränkung nur mit maximal 25% gefördert. Mosambik gehört zu den Schwerpunktländern der OEZA und wird daher mit bis zu 50% co-finanziert. Die Inhalte lehnen sich wiederum stark an die MDGs sowie an das Dreijahresprogramm der OEZA an. Dabei müssen auch Querschnittsthemen beachtet werden. Die Projekte müssen klar formulierte Ziele aufweisen, die auch anhand von Indikatoren messbar gemacht werden. Das gesamte Projekt wird mit Hilfe des *Project Cycle Management* in ein Projektmanagementtool eingebaut, das auch auf internationaler Ebene anerkannt ist. Dazu muss ein so genanntes *Logical Framework* erstellt werden, wo das gesamte Projekt in einer Projektmatrix dargestellt wird. Diese Projektmatrix zum Fallbeispiel wird im Kapitel 5 vorgestellt. Momentan liegt der maximale Förderbetrag bei EUR 100.000 pro Projekt, wobei das Projektvolumen selbst EUR 250.000 nicht übersteigen darf. Jeweils zweimal im Jahr gibt es einen *Call for Proposal*, wo zur Einreichung von Projektanträgen aufgerufen wird.¹¹¹ Bei der Beurteilung sind vor allem folgende Punkte relevant:¹¹²

- Inhaltliche Schwerpunktsetzung;
- Konsistenz des Projektes (Ziele, Resultate, Aktivitäten, Zeitplan, Organisationsstruktur, Angemessenheit der Kosten im Projektbudget);
- Beteiligung des lokalen Projektpartners und der begünstigten Bevölkerung in der Planung und Durchführung des Vorhabens (*Ownership & Participation*);
- Stärkung lokaler Kapazitäten (*Capacity Building*);
- Zusammenarbeit und Koordination mit relevanten lokalen und/oder internationalen Organisationen sowie die Übereinstimmung des Projektes mit den Entwicklungszielen des Partnerlandes (*Harmonisierung & Alignment*);
- Verwaltungskapazitäten, Kompetenz und Engagement sowie Kreditwürdigkeit des Antragstellers und die Art und Weise, wie Verpflichtungen aus früheren geförderten Vorhaben erfüllt wurden.

In Summe werden durch internationale Rahmenbedingungen wie der Pariser Deklaration, der MDGs und auch laut Evaluierung neue Trends für NROs sichtbar (Auswahl). Man kann eine Verringerung der klassischen Projektabwicklung von NROs aus dem Norden feststellen. Das ist vor allem darauf zurückzuführen, dass NROs aus dem Süden mehr Verantwortung übernehmen. Allerdings kommen die meisten Mittel nach wie vor aus dem Norden, entweder von NROs selbst oder von öffentlichen Fördergebern, die die Auswahl und das Projektdesign stark beeinflussen. Aber trotzdem wird seitens der NROs und Fördergeber versucht, dass mehr Entscheidungen und Aufgaben direkt von den lokalen Partnern umgesetzt werden. Die

¹¹¹ Vgl.: ADA (2009c): S. 1 ff

¹¹² ebenda: S. 6

Aufgaben der NROs des Nordens werden sich sicherlich in den nächsten Jahren weiter wandeln.¹¹³

Alle Projekte sollten auch mit den nationalen und regionalen Entwicklungsplänen abgestimmt werden, um den Beitrag zur Harmonisierung und Anpassung gerecht zu werden.¹¹⁴

Die PD mit ihren fünf Prinzipien ist nicht direkt für NROs anwendbar. Viele NROs sehen diese Agenden der Anpassung und Harmonisierung als nicht relevant für ihre eigenen Projekte und deren Umsetzung an. Die meisten NROs agieren mit privaten Fördermitteln und nicht nur mit öffentlichen Geldern, so sehen sie sich nicht dazu veranlasst, ihre Projektarbeit hier zu integrieren. Sie verstehen diese Ansätze lediglich als Herausforderung für die öffentliche EZA. Diese NROs wollen genau jene Lücken ausfüllen, wo die staatliche Hilfe versagt. So werden sogar Projekte verteidigt, die gegen die nationalen Ziele ausgerichtet sind. Ein Problem, das vor allem NROs aus dem Norden betrifft, ist die Kofinanzierung – hier muss sich die NRO natürlich den Richtlinien des öffentlichen Gebers anpassen und somit auch den internationalen Rahmenbedingungen unterwerfen. Aber genau hier werden NROs in Zukunft weniger Fördermittel für ihre Projektarbeit erhalten, da die Budgethilfe im Vormarsch ist. Diese wird durch die neuen Rahmenbedingungen proklamiert und ist meist in den PRSP enthalten. Aber auch für die Arbeit der NROs kann sich durch eine bessere Abstimmung und Harmonisierung zwischen den privaten Initiativen eine effizientere Arbeit herauskristalisieren.¹¹⁵ Speziell co-finanzierte Einzelprojekte im Rahmen der NRO-Kooperation werden in der Evaluierung der Länderstrategie Mosambik der OEZA 2002-2004 kritisiert, derzufolge sie kaum in die nationalen und regionalen Entwicklungspläne eingebettet waren.¹¹⁶ Seither versucht die ADA die NRO-Projekte besser einzubetten. Beim vorliegenden Fallbeispiel wurde die Einbettung und Abstimmung mit lokalen Behörden seitens der ADA sehr genau geprüft.

¹¹³ Vgl.: Mang et al. (2007): S. 7

¹¹⁴ Vgl.: ebenda : S. 11

¹¹⁵ Vgl.: Six et al. (2007): S. 25 f

¹¹⁶ Vgl.: Mannsdorff et al. (2004): S. 47

3. Länderprofil Mosambik

Noch 1992 war Mosambik als ärmstes Land weltweit bekannt. Diesen Umstand hatte das Land vor allem seiner Kolonialzeit, wo kaum auf den Aufbau von Humankapital gesetzt wurde, seiner sozialistischen Ära und seinem brutalen Bürgerkrieg zu verdanken. Danach folgte 1991-92 noch dazu eine verheerende Dürre, welche zu den schlimmsten im gesamten 20. Jahrhundert zählte. Seit 1992 hat sich aber Fundamentales geändert – wirtschaftlich und auch sozial. Trotzdem wurde das hohe Niveau der Armut nur bedingt verbessert.¹¹⁷

„The Portuguese has restricted the local population’s access to education to such an extent that at independence only forty Mozambicans had been educated to university level.“¹¹⁸

Dieses Zitat macht deutlich, wie sehr das Land unter seiner Kolonialmacht an seiner Entwicklung gehindert wurde.

Im folgenden Kapitel soll eine Übersicht über das Land in Form einer kurzen Landeskunde gegeben werden. Dabei wird auf die Geschichte ab der Kolonialzeit, Politik und Wirtschaft sowie unterschiedliche Entwicklungsindikatoren eingegangen. Im zweiten Teil wird die Entwicklungspolitik von Mosambik erörtert. Die Abhängigkeit von internationalen Hilfsgeldern hat in Mosambik enorme Ausmaße angenommen und bestimmt zum Teil auch seine eigenen nationalen Entwicklungspläne wie das PARPA. Der nationale Entwicklungsplan PARPA wird weiters zusammenfassend vorgestellt. Da sich das Fallbeispiel in den Bereich Wasser und Siedlungshygiene einordnen lässt, werden die aktuelle Situation des Wassersektors und nationale Strategien in Mosambik ergänzend erörtert.

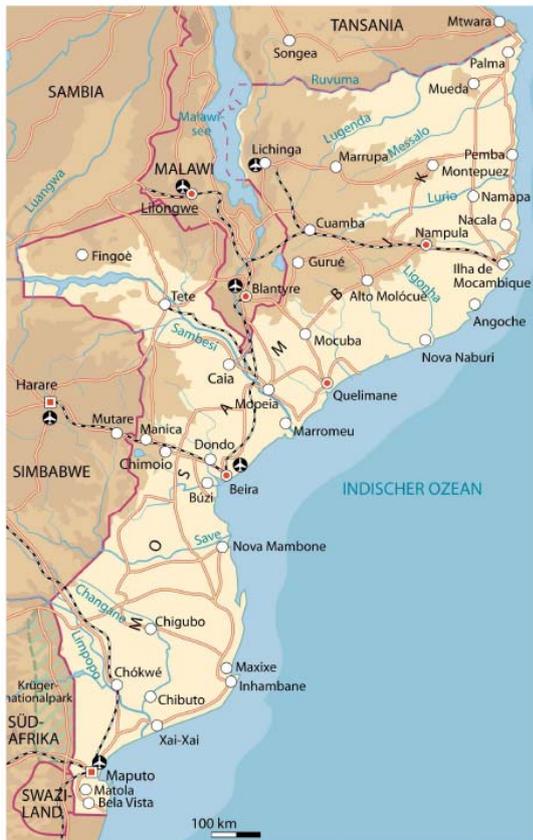
3.1 Kleine Landeskunde

Die Abb. 3 zeigt eine Karte von Mosambik sowie wichtige Basisdaten auf einen Blick. In diesem Kapitel wird das afrikanische Land näher vorgestellt.

¹¹⁷ Vgl.: Republic of Mozambique (2006): S. 17 f

¹¹⁸ Mannsdorff et al. (2004): S. 11

Abb. 3. Karte Übersicht Mosambik und Basisdaten Mosambik^{119 120}



Basisdaten

Staatsform:	Präsidentialrepublik
Staatspräsident:	Armando Emilio Guebuza
Regierungschefin:	Luisa Dias Diogo
Außenminister:	Alcinda Abreu
Fläche:	801.590 km ²
Bevölkerung*:	20,5 Mio.
Bevölkerungswachstum (2005–2015)*:	1,8 %
Lebenserwartung*:	Frauen: 43,1 Jahre; Männer: 41,8 Jahre
Alphabetisierung*:	Frauen: 32 %; Männer: 57 %
HDI*:	0,366; 175. Stelle von 179 Ländern
GDI*:	0,358; 152. Stelle von 157 Ländern
BIP**:	7,8 Mrd. USD
Wachstum des BIP/Jahr**:	7,3 %
BNE**:	7,1 Mrd. USD
BNE/Kopf**:	330 USD
Armut*:	54,1 % der Bevölkerung leben unter der nationalen Armutsgrenze.
Zugang zu sauberem Wasser*:	42 % der Bevölkerung

* UNDP, Human Development Report 2007/2008, Statistical update 2008

** World Bank, Mozambique at a glance (9/24/08)

3.1.1 Geschichte – kurzer Abriss

Portugal hat Mosambik während seiner Kolonialzeit wirtschaftlich ausgebeutet. Der Aufbau von Infrastruktur sozialer oder technischer Natur war der ehemaligen Kolonialmacht nie wichtig. Durch den Faschisten Antonio Salazar, der im Jahr 1926 in Portugal durch einen Militärputsch an die Macht kam, wurde die Kontrolle über die Kolonie Mosambik verstärkt. Das Land musste nun alles durch einen Exportzwang ins Mutterland exportieren. Weiters setzte Salazar auch die Verankerung der Apartheid in Mosambik durch. Zwangsarbeit stand für die Menschen auf der Tagesordnung, entweder als Wanderarbeiter in Südafrika oder auf den portugiesischen Plantagen. Vor allem im Baumwoll- und Reisanbau konnte in Mosambik durch die Zwangsarbeit die Produktion erheblich gesteigert werden. Aber trotzdem litt die Bevölkerung unter Hunger, da nur auf Cash Crops gesetzt wurde. Nach dem zweiten Weltkrieg kam es zu einer vermehrten Öffnung und Lockerung in vielen Kolonien Afrikas. Tausende Afrikaner hatten mit den Europäern gemeinsam gekämpft und ein neues

¹¹⁹ ADA (2008): S. 1

¹²⁰ ADA (2009a): S. 38

Selbstbewusstsein entwickelt. Angola und Mosambik sind relativ spät von dieser Welle des Selbstbewusstseins erreicht worden. Einerseits war Portugal im 2. Weltkrieg neutral, andererseits war das Bildungsniveau in den beiden portugiesischen Kolonien sehr niedrig. Aber bereits Ende der 50er Jahre kam es mehr und mehr zu Revolten und die Afrikaner zeigten ihren Freiheitswillen auch in Mosambik. Dabei kam es im Juni 1960 zu einem schrecklichen Massaker in Mueda, das als Beginn des Freiheitskampfes in Mosambik angesehen werden kann. 1962 bildete sich die Frelimo (*Frente da Libertação de Moçambique*/Front zur Befreiung Mosambiks) aus drei Widerstandsgruppen, welche von Julius Nyerere (Präsident von Tansania) unterstützt wurde. Dabei war Eduardo Mondlane der erste Vorsitzende und hatte sein Hauptquartier in Tansania. 1964 kam es zum ersten Kampf. Die Freiheitskämpfer hatten großen Rückhalt aus der Bevölkerung und schon bald flüchteten viele Portugiesen aus dem Norden Mosambiks. 1969 übernahm Samora Machel, nach einem tödlichen Briefbombenanschlag auf Mondlane, die Führung der Frelimo. Seit damals färbte sich der Unabhängigkeitskampf ideologisch, da China und die Sowjetunion intervenierten. 1974 kam es zu einem Staatsstreich in Portugal, was zur so genannten Nelkenrevolution führte. Die neue sozialistische Regierung wollte die Kolonie so rasch wie möglich loswerden und so wurden Verhandlungen mit der Frelimo aufgenommen. Im September wurde dann bereits das Abkommen von Lusaka unterzeichnet, mit dem Ergebnis einer Übergangsregierung mit Samora Machel.¹²¹

Die ersten freien Wahlen fanden dann 1975 im Juni statt und Samora Machel und die Frelimo gewannen. 90% der Portugiesen verließen darauf hin Mosambik. Das Land blieb in einem schlimmen Zustand zurück, ohne Fachkräfte und ohne Bildungselite, die vorrangig portugiesisch gewesen war. Machel veränderte gemeinsam mit der Frelimo den Staat und setzte eine Wende zum Marxismus durch. Die Russen übernahmen die freigewordenen Positionen der Portugiesen. Mosambik sollte zum sozialistischen Staat nach Vorbild der Sowjetunion werden. Dabei stand die Frelimo im direkten Einfluss der Sowjets und isolierte sich somit von seinen Nachbarn. Alle wirtschaftlichen Bande wurden gekappt. Mosambik unterstützte andere afrikanische Freiheitsbewegungen in den Apartheidsregimen Südafrika und Rhodesien, was wiederum die Bildung der Renamo seitens der Regierung Smith in Rhodesien auslöste. Die Renamo (*Resistência Nacional Moçambicana*/Nationaler Widerstand Mosambiks) versuchte die Frelimo in die Knie zu zwingen. Nachdem Rhodesien 1980 unabhängig wurde, konnte die Renamo nur mehr auf die Unterstützung der letzten weißen Vorherrschaft in Südafrika zählen. Obwohl die Renamo als Terrorgruppe bekannt

¹²¹ Vgl.: Hupe et al. (2009): S. 32 ff

war, wurde diese auch von westeuropäischen Ländern unterstützt. In diesem ideologischen Konflikt standen sich die Renamo als Symbol für den Westen, für Freiheit und Marktwirtschaft der Frelimo gegenüber, die für Bolschewismus, Staatsdoktrin und Unfreiheit stand. Obwohl es dem Land wirtschaftlich sehr schlecht ging, hielt die Frelimo an ihrer Ideologie fest. Erfolge konnten nur im Bereich des Gesundheitswesens und in der Bildung erzielt werden. Insgesamt waren die Menschen nicht zufrieden und Teile der Bevölkerung begannen mit der Renamo zu sympathisieren. Plünderungen und grauenhafte Massaker standen auf beiden Seiten auf der Tagesordnung. Erst mit dem Ende des Kalten Krieges hat sich die Situation geändert. Weder die Renamo noch die Frelimo wurden nun von den internationalen Verbündeten unterstützt. Machel kam bei einem Flugzeugabsturz ums Leben und der Außenminister Joachim Alberto Chissano trat seine Nachfolge an – er schaffte es, Verhandlungen mit der Renamo zu führen und die Menschen davon zu überzeugen, dass er den Sozialismus ablegen und Wirtschaftsreformen einleiten werde. Endlich kam es 1990 zu einem offiziellen Waffenstillstand mit der Renamo und zu einer neuen Verfassung für Mosambik. Das Friedensabkommen folgte 1992 nach zahlreichen Verhandlungsrunden. Die Friedenstruppe UNOMOZ stationierte ab 1993 Blauhelme im ganzen Land.¹²² Insgesamt stand das Land nach der Ausbeutung durch die Kolonialmacht und einem Jahrzehnte lange andauernden Bürgerkrieg praktisch bei Null und musste von Grund auf neu aufgebaut werden.

3.1.2 Politik und Wirtschaft

Mosambik hat sich auch dank internationaler Hilfe in den letzten Jahren wirtschaftlich gut entwickelt. Die stabile politische Situation lockt potentielle Investoren an, vor allem aus Südafrika, was für die Entwicklung des armen Landes sehr wichtig ist. Aber nach wie vor zählt Mosambik zu den ärmsten Ländern weltweit. Betrachtet man die wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Indikatoren, erkennt man sehr schnell, dass das Land noch erheblich mit Armut kämpft. 2007/8 lebte mehr als die Hälfte der Menschen unter der nationalen Armutsgrenze (54,1%). Auch die steigende HIV-Infektionsrate ist eine Gefährdung für die wachsende Lebenserwartung. Der langjährige Bürgerkrieg hat das Land nachhaltig geschwächt. Seit dem Friedensabkommen 1992 geht es mit Mosambik aber trotzdem stetig bergauf, was das Land vor allem seiner politischen Stabilität verdankt. Das Wirtschaftswachstum ist bereits seit einigen Jahren sehr hoch und zeigt eine deutlich positive Entwicklung für den jungen Staat. Andererseits haben nur rund 42% der Menschen

¹²² Vgl.: Hupe et al. (2009): S. 32 ff

Zugang zu sicherem Wasser.¹²³ Die aktuellen Zahlen zum Thema Armut und Entwicklung sind im nächsten Unterkapitel über die Entwicklungsindikatoren näher beschrieben.

Mosambik zeichnet sich durch recht günstige naturräumliche Ausgangsbedingungen aus. Es hat eine 2.500 Kilometer lange Küstenlinie, die für Fischfang und Tourismus genutzt werden kann, sowie natürliche Ressourcen, die für Bergbau nutzbar sind. Zusätzlich verfügt es mit dem Sambesi über ein enormes Wasserkraftpotential zur Energiegewinnung.¹²⁴ Das starke wirtschaftliche Wachstum ist allerdings hauptsächlich aufgrund einiger Megaprojekte und enormen Summen internationaler Hilfgelder möglich. Ein Beispiel eines Megaprojektes ist der Cahora Bassa Staudamm, der bereits in der Kolonialzeit an den Stromschnellen des Sambesi errichtet wurde. Dieser produziert ausreichend Energie für den Export nach Südafrika und Simbabwe. Weitere Großprojekte wie zum Beispiel das MOZAL-Aluminiumschmelzwerk und die Gaspipeline SASOL zählen zu wichtigen Investitionen. Das MOZAL Aluminiumwerk hat dazu geführt, dass das Land zu den größten Aluminium-Exporteuren weltweit zählt.¹²⁵ Das Mozal Werk liegt in einer Sonderwirtschaftszone gleich an der südafrikanischen Grenze, wo der Einflussbereich von Johannesburg erheblich ist.¹²⁶ Auch Kohle stellt eine wichtige Rohstoffquelle in Mosambik dar. Die ODA finanzierte 2008 mehr als die Hälfte der Regierungsausgaben, die Hälfte der gesamten ODA wird bereits in Form von direkter Budgethilfe geleistet. Dieser hohe Prozentsatz kann als Vertrauensvorschuss der Geber angesehen werden. Aber es muss davon ausgegangen werden, dass die Hilfgelder in Zukunft weniger werden, daher braucht Mosambik mehr eigene Steuergelder und eine funktionierende und vor allem wachsende Wirtschaft.¹²⁷

Seit Beginn des 20. Jahrhunderts und bis zur Unabhängigkeit hatte Mosambik eine starke Dienstleistungsfunktion gegenüber Südafrika. Portugal hat kaum etwas in seine Kolonie investiert, die Menschen wurden entweder in die Nachbarkolonien in die Bergwerke geschickt, zur Zwangsarbeit auf den Plantagen oder zum Straßenbau gezwungen. Auch im Baumwollanbau wurden unzählige Bauern und Bäuerinnen unter schlimmen Bedingungen zum Arbeiten gezwungen. Nach der Unabhängigkeit zerstörten viele Portugiesen ihre Fabriken, Maschinen und Gebäude. Der neu einkehrende Marxismus unter der Frelimo

¹²³ Vgl.: ADA (2008): S. 1 und Vgl.: ADA (2009a): S. 38

¹²⁴ Vgl.: ADA (2008): S. 2

¹²⁵ Vgl.: OECD/AfDB (2008): S. 461 f

¹²⁶ Vgl.: Slezak (2010): S. k.A.

¹²⁷ Vgl.: OECD/AfDB (2008): S. 461 f

verstaatlichte die meisten Betriebe und kümmerte sich kaum um den industriellen Sektor. Die Isolierung von Mosambik schritt in dieser Zeit voran. Der blutige Bürgerkrieg zwischen Frelimo und Renamo zerstörte weitgehend die Infrastruktur im gesamten Land. 1980 war das Land laut UN Statistiken das ärmste Land der Welt. Danach kam es allmählich zu einer Orientierung zum Westen hin und zu gezielten Wiederaufbauprogrammen. Der durchschnittliche Monatslohn beträgt aktuell 50 bis 70 Euro für einen Arbeiter. Beamte bekommen rund 100 Euro und im höheren Dienst verdient man bis zu 300 Euro.¹²⁸

Trotz der verbreiteten Armut ist das wirtschaftliche Wachstum des Landes gigantisch. Im südlichen Afrika zählt Mosambik zu den Spitzenreitern mit etwa 8% Wachstum (2009 lag das Wachstum laut Weltbank bei rund 6%). Dabei spielen Rohstoffe eine wichtige Rolle: Gold, Bauxit, Bentonit, Eisenerz, Kupfer, Nickel, Platin, Tantal, Titanerz, Diamanten, Graphit, Marmor, Kaolin, Salz, Steinkohle, Erdgas und Erdöl. Viele Mosambikaner arbeiten im Ausland und bringen so wichtige Devisen für das Land. Allerdings profitiert der Großteil der Menschen davon nicht. Dabei ist der Anteil der Menschen, die noch am Land leben, sehr hoch – rund 80 Prozent. Die Hälfte der Landbevölkerung ist laut nationaler Armutsmessung arm. Überflutungen gehören in Mosambik zu den regelmäßigen Umweltkatastrophen – diese treffen vor allem die arme ländliche Bevölkerung. Eine der schlimmsten Überflutungen in den letzten Jahren waren jene von 2000 und 2001 im Süden des Landes. Auch 2007 kam es wieder zu einer Überflutung am Sambesi. Andere Landesteile sind demgegenüber oft von Trockenheit und Dürre betroffen. Dieses Wechselspiel macht Mosambik abhängig von humanitärer Hilfe. Die OEZA stellt Geldmittel für humanitäre Hilfe in diesen Fällen zur Verfügung, das letzte Mal Anfang 2008.¹²⁹

Die Landwirtschaft sichert nach wie vor vielen Einwohnern Mosambiks den Lebensunterhalt (4/5). Die wichtigsten Anbauprodukte für den Export sind dabei Baumwolle, Cashewnüsse und Zuckerrohr. Die Landwirtschaft hat mit rund 44% einen hohen Anteil am BSP. 80% ernähren sich von Subsistenz-Landwirtschaft, als Bauern oder Fischer. Eigentlich gäbe es noch großes landwirtschaftliches Potenzial in Mosambik, aber das Land liegt brach oder wird von internationalen Investoren aufgekauft. Es wird größtenteils noch mit traditionellem Hackbau angebaut und die häufigen Naturkatastrophen bringen immer wieder harte Rückschläge.¹³⁰ Auch Mosambik ist von der neuen Entwicklung des so genannten *land grabbings* betroffen,

¹²⁸ Vgl.: Hupe et al. (2009). S. 56 f

¹²⁹ Vgl.: ADA (2008): S. 3

¹³⁰ Vgl.: Hupe et al. (2009). S. 58

wo sich reiche Staaten aus dem Ausland fruchtbares Ackerland sichern, um dort Nahrungsmittel zu produzieren. Die Weltbank sieht diese Entwicklung als Chance für die Entwicklungsländer, wobei es viele Kritiker gibt, die sich gegen diesen Ausverkauf stellen. Mit der Erhöhung der Nahrungsmittelpreise in Mosambik gingen 2010 Proteste der Bevölkerung in Maputo einher, denn die Mosambikaner mussten im August 2010 um rund ein Drittel mehr für ihr Brot bezahlen. Nach einem Bericht der Weltbank sind im Jahr 2009 unglaubliche 45 Millionen Hektar Land für landwirtschaftliche Nutzung aufgekauft worden (in Afrika, Lateinamerika, Asien und Osteuropa). Dabei ist das Hauptproblem jenes, dass das fruchtbare Ackerland zu einem viel zu niedrigen Preis verkauft wurde.¹³¹ Die Investoren aus dem Ausland haben zudem oft noch Steuervorteile, wie Frau Leibrecht von der ADA in ihrem Interview betont.¹³² Zur Vertiefung dieses Themas ist an dieser Stelle an einen ausführlichen Bericht der NRO FIAN International zu verweisen „*Land grabbing in Kenya and Mozambique*“.¹³³

Die nach der Unabhängigkeit unterzeichnete Verfassung von 1975 wurde im Jahr 1990 erneuert. So wurde aus der Volksrepublik eine Republik Mosambik. Die Verfassung beinhaltet seither ein Mehrparteiensystem, die Trennung von Exekutive, Legislative und Judikative. Weiters ist die Pressefreiheit, das Recht auf Streik, Umweltschutz und auch die Gleichstellung für Frauen integriert. Seither ist auch die Marktwirtschaft eingeführt.¹³⁴

Dank eines sehr positiv verlaufenden „Friedens- und Konsolidierungskurses“ konnte sich das Land als stabile Demokratie etablieren, hat ein sehr gutes Verhältnis zur Afrikanischen Union (AU) und ist auch Mitglied der SADC (*Southern African Development Community*), der *World Trade Organisation* (WTO), der Weltbank und des IWF. Zentral sind vor allem die guten Beziehungen zu seinem Nachbarn Südafrika.¹³⁵ Die SADC hat ihren Sitz in Gaborone (Botswana) und zählt sicherlich zu den am besten strukturierten Regionalorganisationen in Afrika, wobei Südafrika ein erdrückend starkes wirtschaftliches Übergewicht mit sich bringt.

¹³¹ Vgl.: DerStandard (2010): S. 5

¹³² Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht (2010)

¹³³ Der gesamte Bericht steht unter <http://www.fian.org/resources/documents/others/land-grabbing-in-kenya-and-mozambique/pdf> zum Download bereit.

¹³⁴ Vgl.: ADA (2008): S. 2

¹³⁵ Vgl.: ebenda: S. 2

Die SADC ist auch im Kulturbereich, im Sozialsektor sowie Transport und Infrastrukturbereich eine wichtige Organisation im südlichen Afrika.¹³⁶

Der aktuelle Präsident Armando Emilio Guebuza wird von der Frelimo-Partei gestellt und wurde im Oktober 2009 das zweite Mal gewählt und im Jänner 2010 ins Amt gehoben. Im nationalen Parlament besitzt die Frelimo-Partei auch eine sichere Mehrheit mit rund 75%. Auf der Provinzebene sind es sogar 80% und auf Gemeindeebene wurden 2008 das erste Mal alle Gemeindewahlen von der Frelimo-Partei gestellt. Die größte Oppositionspartei ist die Renamo-Partei und das *Democratic Movement of Mozambique* (MDM), das eine Abspaltung der Renamo-Partei ist.¹³⁷ Guebuza hat mit seinem Antritt im Jahr 2005 eine Wende in der Politik der Frelimo eingeleitet. Sein Vorgänger Chissano hatte einen *laissez faire* Stil verfolgt, dessen Politik als sehr korrupt galt. Guebuza hingegen hatte nun neue Ziele und wollte von Beginn an das Land in seiner Einheit stärken sowie vor allem die Armut und Korruption bekämpfen.¹³⁸

*„The country has three legislative bodies: the assembly of the Republic with 250 deputies; provincial assemblies with over 800 delegates country wide; and municipal assemblies in 43 municipalities. The ruling party has large majorities in all three legislative bodies.“*¹³⁹

Die Stärke der Frelimo-Partei ist überall zu sehen. Mosambik hat mittlerweile vier nationale Wahlen gehabt – 1994, 2003, 2004 und 2009 – drei *Municipal*-Wahlen 1998, 2003 und 2008 und nur eine Provinzwahl 2009.¹⁴⁰ Die erste Wahl nach dem Friedensvertrag ging noch sehr knapp zwischen der Frelimo und der Renamo aus. Guebuza wurde hingegen bereits mit mehr als 70% gewählt.¹⁴¹

Mosambik ist auf administrativer Ebene in 128 Distrikte und 33 *Municipalities* sowie 10 Provinzen eingeteilt. Auch wenn vieles Richtung Dezentralisierung und Stärkung der

¹³⁶ Vgl.: Lennkh (2008): S. 234

¹³⁷ Vgl.: Weltbank (2011): <http://web.worldbank.org>

¹³⁸ Vgl.: Slezak (2010): S. k.A.

¹³⁹ Weltbank (2011): <http://web.worldbank.org>

¹⁴⁰ Vgl.: ebenda

¹⁴¹ Vgl.: Slezak (2010): S. k.A.

Distriktebene ausgerichtet ist, funktioniert das nur eingeschränkt, denn die regulativen Rahmenbedingungen diesbezüglich sind schwach.¹⁴²

Mosambik hat im Jahr 2001 eine umfangreiche Entschuldung erfahren und war dabei unter den ersten drei Ländern weltweit, zusammen mit Uganda und Bolivien. Dabei wurden der Interims-PRSP 2000 und der volle PRSP im Mai 2001 von der Weltbank und dem IWF akzeptiert, was zum *Completion Point* der HIPC-Initiative führte und damit zur Entschuldung. Beim PARPA I 2001-2005 war es vor allem neu, dass auch das Thema der *good governance* aufgenommen wurde, denn Mosambik hatte davor schon eine Art Strategiepapier zur Armutsreduktion. Dabei ist es wichtig zu erwähnen, dass der PARPA auf Distriktebene umzusetzen wäre. Allerdings spielt sich z.B.: laut Enzi (2002) der PARPA Prozess vor allem in Maputo ab, wo auch das meiste Geld bleibt.¹⁴³

Die Provinz Gaza, in der das Fallbeispiel liegt, ist 75.450 km² groß und grenzt an Südafrika und Simbabwe. Die Provinz verfügt über rund 150 km Küstenlinie am Indischen Ozean. Das Landesinnere Richtung Südafrika und Simbabwe ist recht unerschlossen. Die wichtigste Lebensader stellt der Limpopo mit seinen weitläufigen Überschwemmungsebenen dar. Im Februar 2000 kam es zu einer Jahrhundertflut entlang des Limpopos. Die zahlreichen Anrainer leben dort von der Landwirtschaft und dem fruchtbaren Boden der Schwemmflächen. Der Niederschlag verringert sich allgemein Richtung Landesinneres und der meiste Regen fällt an den feuchteren Küstengebieten. Im Landesinneren werden vor allem Baumwolle, Zuckerrohr, Reis und Mais angebaut und Cashewnüsse angepflanzt.¹⁴⁴ Auch Anfang 2011 hat es wieder schlimme Überschwemmungen in der Region gegeben. Tausende Menschen wurden umgesiedelt.

3.1.3 Entwicklungsindikatoren

Obwohl Mosambik eine rasch wachsende Wirtschaft hat, ist Armut noch sehr weit verbreitet. Die Armut hat sich zwar von 1997 bis 2003 um über 20% verringert, aber seither kommt es kaum zu Verbesserungen. In einigen Regionen kam die Entwicklung eher zum Stillstand. Es profitieren offensichtlich nicht alle vom raschen Wirtschaftswachstum der letzten Jahre. Haushaltsdaten, die das Armutsniveau von 54,1% aus dem Jahr 2003 auf den aktuellen Stand bringen sollen, sind momentan noch nicht vorhanden (Stand 2008). Aber eine Erhebung, die von der Mondlane Universität 2006 durchgeführt wurde, zeigt die

¹⁴² Vgl.: Mannsdorff et al. (2004): S. 12 f

¹⁴³ Vgl.: Enzi (2002): S. 15 f

¹⁴⁴ Vgl.: Hupe et al. (2009): S. 150 ff

Verlangsamung der Armutsreduktion auf. Vor allem die Ungleichverteilung wird erkannt. Die Grundschuldabildung ist zwar schon für rund 95% aller Schüler erreicht, aber die Investitionen in die Grundschulbildung haben jene der Sekundarschule vernachlässigt. Zudem gibt es einen erheblichen Mangel an Lehrern und Sekundarschulplätzen. In Mosambik sind noch rund 75% der Beschäftigten im informellen Sektor tätig. Am Land ist dieser Prozentsatz sogar noch höher.¹⁴⁵

Laut den nationalen Armutsbekämpfungsplänen (PARPA) wird in Mosambik Armut folgendermaßen gemessen und definiert:

PARPA I Definition: *„the inability of individuals to ensure for themselves and their dependents a set of minimum conditions necessary for survival and well-being, according to the society’s standards.“*¹⁴⁶

PARPA II Definition: *„the impossibility, owing to inability and/or lack of opportunity for individuals, families, and communities to have access to the minimum basic conditions, according to the society’s basic standards.“*¹⁴⁷

In Mosambik geht man von einer einfachen Definition des Mangels an Einkommen zu einer komplexeren mehrdimensionaleren Ansatzweise von Armut über. Das Hauptziel im PARPA II ist es, die absolute Armut auf 45% zu reduzieren, das geht auf einen Konsum-Indikator zurück, in dem der Konsum pro Kopf (gekauft oder selbst produziert) herangezogen wird.¹⁴⁸ In Mosambik wird von absoluter Armut gesprochen, wenn Menschen weniger als 0,40 USD pro Tag zu Verfügung haben. Demnach leben nach nationalen Maßstäben rund 50% der Menschen in Armut.¹⁴⁹

Die ADA verweist auf Daten der Weltbankgruppe in ihrer neuen Länderstrategie 2010-2013, nach denen in Mosambik rund 10 Millionen Menschen in extremer Armut leben. Weniger als 40% der Bevölkerung haben Zugang zu nationalen Gesundheitseinrichtungen. Nur 40% der ländlichen und 50% der urbanen Bevölkerung hatten im Jahr 2004 Zugang zu ausreichenden Sanitäreinrichtungen und nur rund 50% zu sicherem Wasser. Haushaltsdaten verweisen auf eine beträchtliche Reduktion der Armut zwischen 1997 und 2003 von 70% auf 54%. Die

¹⁴⁵ Vgl.: OECD/AfDB (2008): S. 462 ff

¹⁴⁶ Republic of Mozambique (2006): S. 8

¹⁴⁷ ebenda: S. 8

¹⁴⁸ Vgl.: ebenda: S. 9

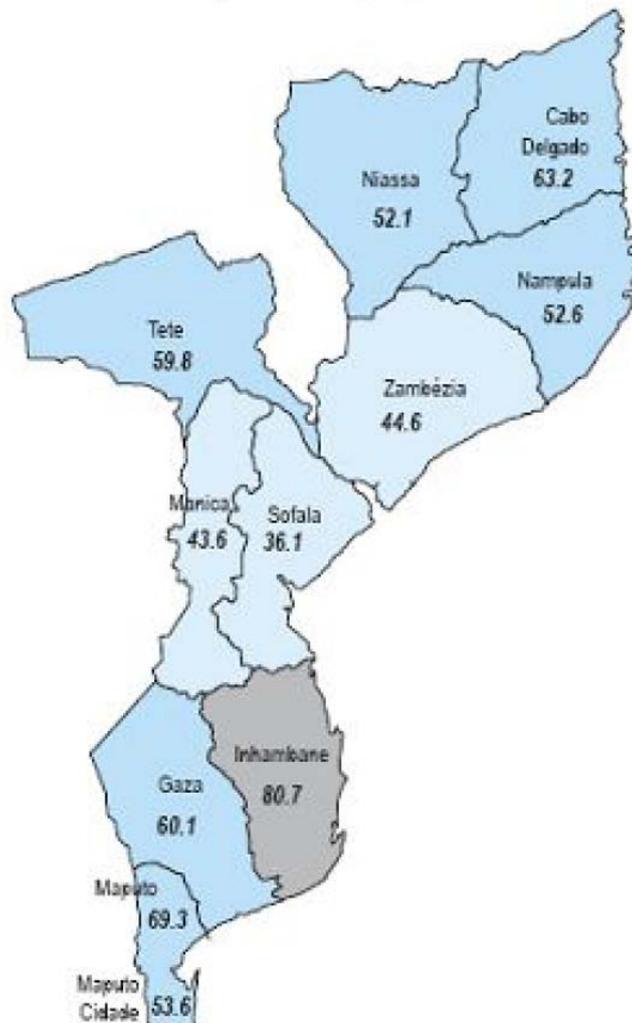
¹⁴⁹ Vgl.: Slezak (2010): S. k.A.

Ungleichverteilung hat sich allerdings nur wenig verändert, was mit dem Gini Koeffizienten statistisch aufgezeigt wird.¹⁵⁰

Die Abb. 4 der regionalen Unterschiede zeigt sehr deutlich, dass es ausgeprägte regionale Disparitäten im Armutsniveau auf Provinzebene gibt. Die Provinz Gaza befindet sich hier in dieser Auswertung im Mittelfeld mit rund 60% Armutsanteil. Die Provinz Inhambane sticht mit über 80% hervor. Die Provinz Sofala, wo die OEZA seit einigen Jahren verstärkt aktiv ist, hat sich erheblich verbessert und liegt bereits bei einem Wert unter 40% und weist nach dieser Graphik das niedrigste Niveau auf.

Eine Tabelle im PARPA II untermauert diese Graphik und liefert ähnliche Werte für die verschiedenen Provinzen.

Abb. 4. Regionale Unterschiede im Armutsniveau Mosambik 2003¹⁵¹



¹⁵⁰ Vgl.: ADA (2010b): S. 10

¹⁵¹ Republic of Mozambique (2006): S. 10

Einer der bekanntesten Entwicklungsindikatoren ist der HDI des UNDPs. Seit 1990 wird dieser im *Human Development Report* jährlich veröffentlicht und wurde als Alternative zu traditionellen Maßzahlen nationaler Entwicklung, wie das Einkommen oder das Wirtschaftswachstum, erarbeitet. Ziel sollte es sein, eine breitere Definition für Entwicklung zu verwenden. Dazu wurde der Index mit drei Hauptdimensionen für die menschliche Entwicklung definiert. Die Dimensionen umfassen Gesundheit, Bildung und Einkommen. Zwischen 1980 und 2010 ist der HDI von Mosambik jährlich um 1,3% gestiegen, von 0,195 auf 0,284 heute. Dabei liegt Mosambik heute auf Rang 165 von 169 Ländern, die vergleichbare Daten aufweisen. Mosambik liegt damit unter dem regionalen Niveau des sub-saharischen Afrika, und zwar während der gesamten Entwicklung seit 1980.¹⁵²

Abb. 5. HDI Entwicklung von Mosambik 1980 bis jetzt¹⁵³

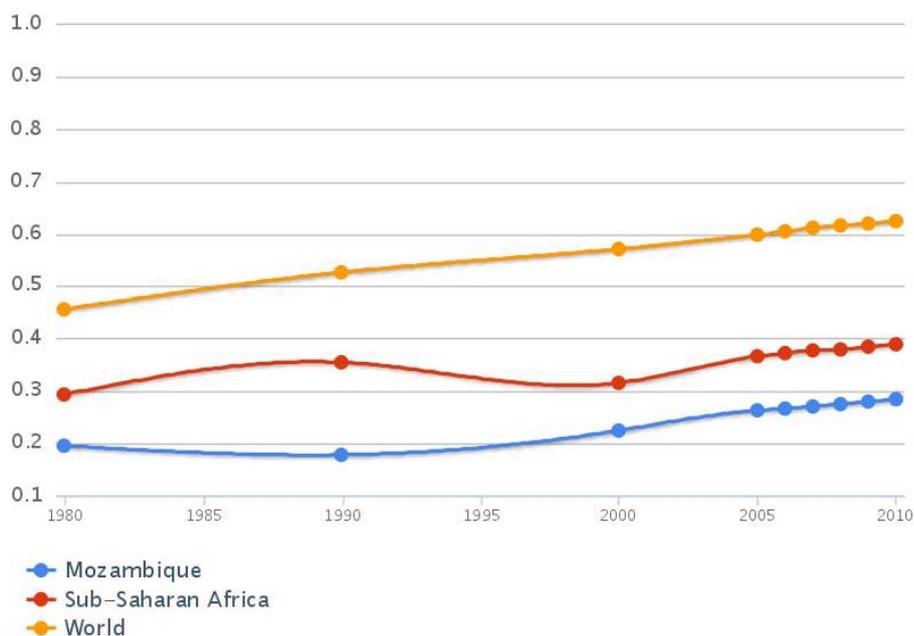
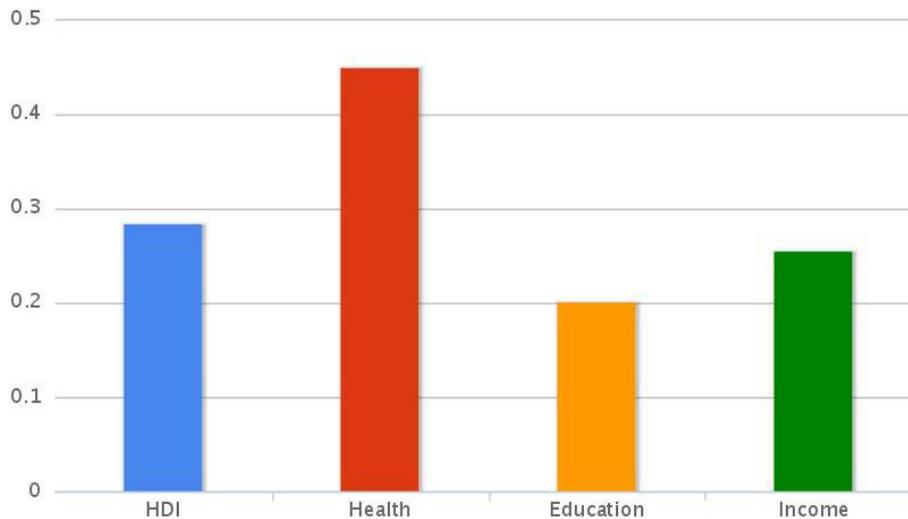


Abb. 5 zeigt sehr deutlich, dass Mosambik bezogen auf seinen HDI relativ niedrige Werte aufweist. Seit den 1990er Jahren hat sich zwar eine positive Entwicklung eingestellt, allerdings liegt der HDI Wert nach wie vor unter dem Schnitt des sub-saharischen Afrikas und weit hinter jenem des Weltdurchschnitts.

¹⁵² Vgl.: UNDP (2011): <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/MOZ.html>

¹⁵³ ebenda

Abb. 6. HDI aufgesplittert – Gesundheit, Bildung und Einkommen¹⁵⁴



Wenn man den HDI in seine Einzelkomponenten aufsplittet, so erkennt man, welche Teile gewichtiger sind als andere. So sticht zum Beispiel in Abb. 6 der Teilbereich der Gesundheit heraus, der den höchsten Wert erzielt. Die Bildung schlägt mit den niedrigsten Werten zu Buche. Auch das Einkommen ist als Einzelkomponente relativ niedrig. In Summe kann daraus abgeleitet werden, dass die gesundheitliche Situation in Mosambik für die Höhe des HDIs ausschlaggebend ist und die beiden anderen Faktoren das Ergebnis verschlechtern.

Neben dem HDI, der schon seit den 90er Jahren ein anerkannter Entwicklungsindikator ist, gibt es jetzt relativ neu auch den MPI – *Multidimensional Poverty Index*. Dieser wird hier kurz dargestellt. Aktuell liegt der *Multidimensional Poverty Index* für Mosambik bei 0,481. Der MPI ist eine Maßzahl, die die Entbehrungen der armen Menschen auf Haushaltsebene anhand derselben drei Dimensionen misst wie der HDI. Dabei kann der Index erklären, auf welche Weise die Menschen arm sind, und nicht nur die Anzahl der Armen erfassen. 80% der Bevölkerung lebt demnach in Mosambik in Armut.¹⁵⁵ Alkire und Santos stellen in einem Paper den neuen MPI vor. Dabei wird dieser neue Entwicklungsindikator momentan für 104 Länder berechnet. Der MPI ist der erste Indikator, der auch die „Intensität“ von Armut messen kann, indem die Anzahl der Abweichungen eines Haushaltes gemessen werden.

¹⁵⁴ UNDP (2011): <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/MOZ.html>

¹⁵⁵ Vgl.: ebenda

1. **Education** (each indicator is weighted equally at 1/6)
 - **Years of Schooling:** deprived if no household member has completed five years of schooling
 - **Child Enrolment:** deprived if any school-aged child is not attending school in years 1 to 8
2. **Health** (each indicator is weighted equally at 1/6)
 - **Child Mortality:** deprived if any child has died in the family
 - **Nutrition:** deprived if any adult or child for whom there is nutritional information is malnourished
3. **Standard of Living** (each indicator is weighted equally at 1/18)
 - **Electricity:** deprived if the household has no electricity
 - **Drinking water:** deprived if the household does not have access to clean drinking water or clean water is more than 30 minutes walk from home
 - **Sanitation:** deprived if they do not have an improved toilet or if their toilet is shared
 - **Flooring:** deprived if the household has dirt, sand or dung floor
 - **Cooking Fuel:** deprived if they cook with wood, charcoal or dung
 - **Assets:** deprived if the household does not own more than one of: radio, TV, telephone, bike, or motorbike, and do not own a car or tractor

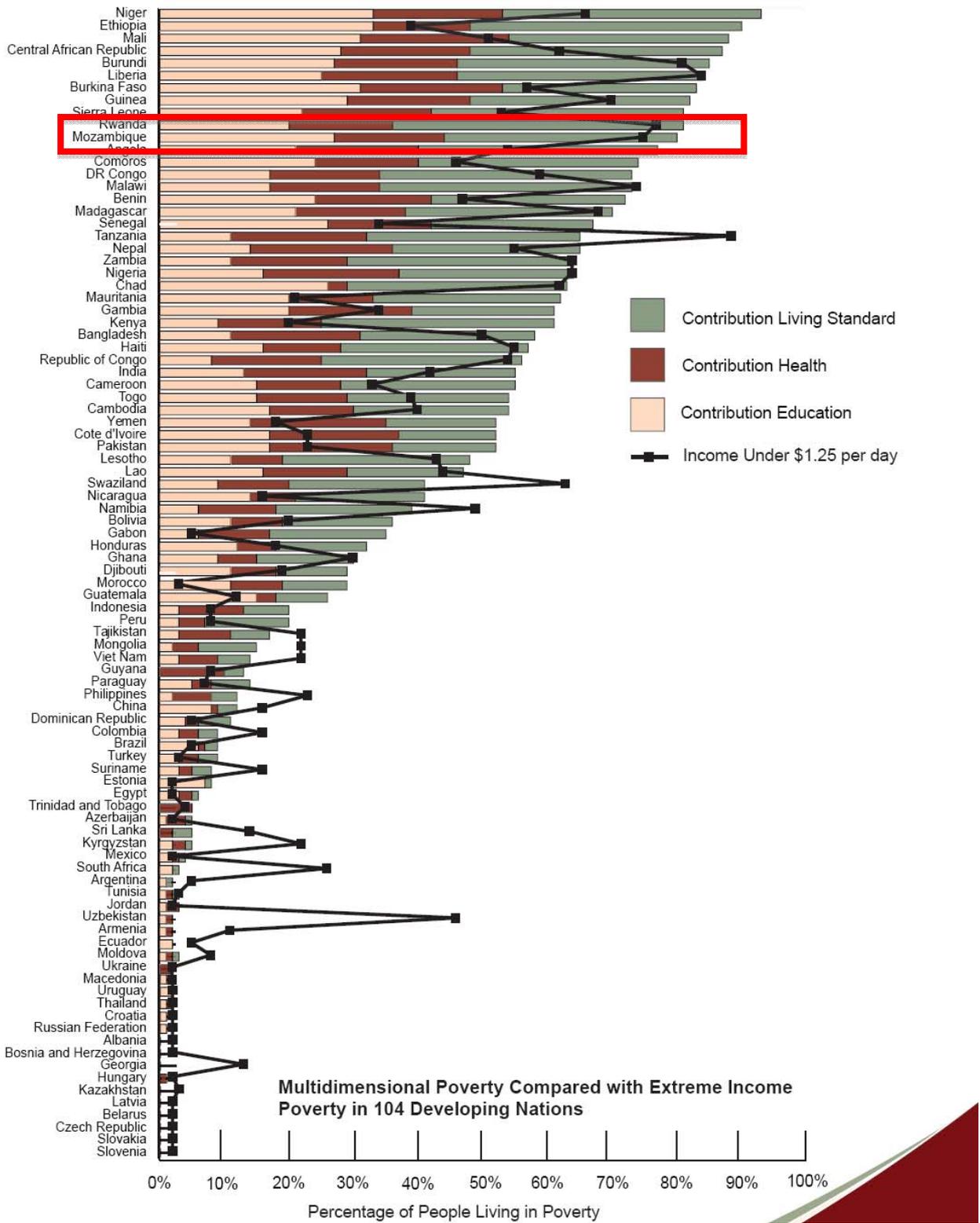
Der MPI wird von den beiden Autorinnen als *“index of acute multidimensional poverty”*¹⁵⁷ beschrieben. Die drei Dimensionen werden mit 10 Indikatoren gemessen. Dabei hat jede Dimension gleich viel Gewicht und jeder Indikator innerhalb einer Dimension auch. Ein Haushalt wird nur dann als arm deklariert, wenn mindestens die Summe aller Abweichungen 30% ausmacht. In der Abb. 7 werden alle Indikatoren aufgelistet. Interessant für meine Fragestellung ist vor allem der Indikator über den Zugang zu sauberem Trinkwasser, der in die Dimension des Lebensstandards integriert ist. Der MPI ist das Produkt von zwei Ziffern: einerseits des Headcount (H) oder des Prozentsatzes der Menschen, die arm sind und die durchschnittliche Intensität der Abweichung.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Alkire et al. (2010): S. 2

¹⁵⁷ ebenda: S. 2

¹⁵⁸ Vgl.: ebenda: S. 1 f

Abb. 8. MPI und Einkommensarmut im Vergleich¹⁵⁹



¹⁵⁹ Alkire et al. (2010): S. 8

Die Abb. 8 zeigt den MPI im Vergleich mit der extremen Einkommensarmut der Weltbank von 1,25 US\$ pro Tag. Mosambik liegt im Ranking ziemlich weit hinten. Vergleicht man die Auswertung der Einkommensarmut mit jener des MPI, so zeigt sich für Mosambik ein ähnliches Bild. Die Einkommensarmut liegt eine Spur hinter dem MPI, aber nicht viel. In anderen Ländern erkennt man größere Abweichungen, wie zum Beispiel in Tansania, wo der MPI deutlich unter dem Niveau der Einkommensarmut liegt. Hier wird deutlich, dass unterschiedliche Dimensionen in die Berechnungen einfließen und daher für gewisse Länder unterschiedliche Ergebnisse herauskommen.

Mosambik versucht das hohe Armutsniveau zu senken und hat daher auch schon vor den PRS Strategien einen nationalen Armutsbekämpfungsplan entwickelt. In der ersten Phase des PARPA I konnte die Armut auch tatsächlich gemindert werden. Das Ziel war eine Armutsreduktion auf 60%, geschafft wurden bis 2002-3 immerhin 54%. Die Reduktion ist allerdings regional sehr unterschiedlich passiert, wie bereits in Abb. 4 dargestellt.

Nach Schätzungen des EIU 2010 lag das reale BIP-Wachstum mit 7,2% noch immer recht hoch. Der Schuldendienst lag 2008 bei rund 10,1% der Exporte von Gütern und Dienstleistungen und der Schuldenstand bei 3,4 Mrd USD.¹⁶⁰

Vor allem HIV/Aids wird immer wieder als Entwicklungshemmnis für Mosambik aufgezeigt. Bei den 15-49 Jährigen ist die Infektionsrate von 1998 8,2% auf 16,2% im Jahr 2004 gestiegen. Im Jahr 2007 konnte ein leichter Rückgang festgestellt werden, aber nur auf 16%. Vor allem Provinzen im Süden des Landes haben steigende HIV/Aids Raten. Die stärksten Zugänge wurden in Gaza und Maputo registriert, wo es Raten in der Höhe von 26-27% gibt.¹⁶¹ Die durchschnittliche Lebenserwartung beträgt laut aktuellen UNDP Daten nur 48,4 Jahre.

Beim Korruptionsindex (CPI) von *Transparency International* liegt Mosambik 2009 auf Rang 130 von 180 Ländern. Dabei liegt Mosambik bei 2,5 auf einer Skala von 10 (0=hohe Korruption; 10=wenig Korruption). Es gibt laut CPI eine hohe Korrelation zwischen Armut und Korruption. Der aktuelle Präsident Guebuza hat sich dem Kampf gegen Korruption verschrieben.¹⁶²

¹⁶⁰ Vgl.: Slezak (2010): S. k.A.

¹⁶¹ Vgl.: UN Mozambique (2011a): <http://www.mz.one.un.org/eng/About-Mozambique/Development-Context-in-Mozambique>

¹⁶² Vgl.: Slezak (2010): S. k.A.

3.2 Entwicklungspolitik Mosambiks

3.2.1 Internationale Abhängigkeit

Die größten Geber in Mosambik sind die Weltbank, die USA, die Europäische Kommission (EK), Großbritannien, die Niederlande, Schweden und Norwegen. Neue Geber wie Indien, China und Brasilien werden aber immer wichtiger – es gibt Versuche, diese Geber auch in die existierende Architektur der generellen Budgethilfe zu integrieren, um die Koordination zu verbessern. Momentan (Stand August 2010) wird ein *Code of Conduct* erarbeitet, der für alle Geber in Mosambik gelten soll und auf der PD und den Zielen der Budgethilfe-Geber basiert.¹⁶³ Mosambik gehört nach wie vor zu den ärmsten Ländern der Welt und ist stark von externen Hilfgeldern abhängig. Der Anteil der Gebermittel macht rund 50 Prozent des Staatshaushaltes aus.¹⁶⁴

Die Vielzahl an Gebern und die enorme Abhängigkeit des Staatshaushaltes von internationalen Hilfgeldern macht die Notwendigkeit für Harmonisierung und *Alignment* deutlich.¹⁶⁵ Deshalb stellt die Geberkoordination eine wichtige Herausforderung für Mosambik und seine Geber dar. Dabei galt die Frelimo Partei immer als kooperativer Partner für die internationale Geberschaft, welche vor allem durch das gute diplomatische Netzwerk viele Geber ermutigte, langfristig in Mosambik zu bleiben. In Summe sind 25 Staaten, 8 multilaterale Organisationen, 11 UN-Organisationen in Mosambik vor Ort und davon gehören 19 zu den *Programme Aid Partners* (PAP). Zu diesen Gebern kommen unzählige NROs. Ein Drittel der rund 2 Mrd USD (2008) an ODA werden bereits über Budgethilfe abgewickelt.¹⁶⁶

Generelle Budgethilfe (GBS) als Finanzierungsmittel der Geber wird für Mosambik immer wichtiger, auch Österreich hat sich 2007 dazu entschlossen. Mittlerweile sind es 19 *Programme Aid Partners* (PAPs) – Länder, die direkte Budgethilfe für den Staatshaushalt zur Verfügung stellen. „2007 wurde generelle Budgethilfe von insgesamt 369,48 Mio USD geleistet.“¹⁶⁷ Die PAP sind rund um 24 thematische Arbeitsgruppen organisiert, wo die Regierung, die Geber, die UN und die Zivilgesellschaft am Monitoringprozess der PARPA

¹⁶³ Vgl.: ADA (2010b): S. 7

¹⁶⁴ Vgl.: ADA (2008): S. 2

¹⁶⁵ Vgl.: ADA (2010b): S. 9

¹⁶⁶ Vgl.: Slezak (2010): S. k.A.

¹⁶⁷ ADA (2008): S. 3

Indikatoren teilnehmen – das ist wichtig für den *Joint Review* der zweimal im Jahr erscheint.¹⁶⁸

Im Bereich der Budgethilfe kommt vor allem den Rechnungshöfen eine zentrale Rolle als Kontrollinstanz zu. Diese müssen beweisen, dass das Geld auch wirklich in die richtigen Kanäle fließt. Funktionierende Rechnungshöfe stehen für Transparenz, Demokratie und nachhaltige Entwicklung. Daher setzt sich auch die OEZA besonders dafür ein, dass die Rechnungshöfe in Mosambik gestärkt werden. Dieser Schritt wird als Stärkung der Eigenverantwortung und zur Harmonisierung der OEZA gesehen.¹⁶⁹

Mosambik hat maßgeblich von Entschuldungen profitiert, allerdings ist das Land nach wie vor mit rund 20 Prozent des BIPs oder 50 Prozent des Staatshaushaltes von Gebermitteln abhängig. PARPA II will die Entwicklung zur Selbstständigkeit fördern und versucht vor allem die Einnahmen durch reguläre Steuern zu erhöhen.¹⁷⁰

Das zentrale Organ der OECD ist das *Development Assistance Committee (DAC)*, das vor allem die Koordination der Maßnahmen der Geberländer in der bilateralen EZA zur Aufgabe hat. Dabei geht es besonders um eine Steigerung der Effizienz und Effektivität. Das DAC wurde 1960 gegründet und hat zwei zentrale Aufgaben: Entwicklungsländer sollen befähigt werden, an der Weltwirtschaft teilzunehmen; und die Armut soll überwunden sowie die Menschen befähigt werden, voll an der Gesellschaft teilzunehmen. Es gibt so genannte *Peer Reviews*, wo andere Mitgliedsländer die Zielerreichung überprüfen. Der DAC hat außerdem einen großen Einfluss auf die Evaluierungsarbeit innerhalb der OECD und überprüft die ODA Leistungen seiner Mitglieder.¹⁷¹

In der Tabelle 2 werden die ODA Leistungen an Mosambik aufgezeigt.

¹⁶⁸ Vgl.: UN Mozambique (2011b): <http://www.mz.one.un.org/eng/About-Mozambique/National-Development-Goals-and-Priorities>

¹⁶⁹ Vgl.: Leyser (2010): S. 11

¹⁷⁰ Vgl.: ADA (2008): S. 3 f

¹⁷¹ Vgl.: Kevenhörster et al. (2009): S. 64

Tabelle 2. ODA an Mosambik 2005 bis 2007¹⁷²

Internationale ODA an Mosambik in Mio. USD*			
	2005	2006	2007
erhaltene ODA gesamt netto (in Mio. USD)	1.290,0	1.605,0	1.777,0
in % des BNE ca.	21,2	26,1	26,3
davon ODA Österreichs (in Mio. USD)	4,3	7,0	3,8

*Quelle: OECD: Recipient aid chart Mozambique (www.oecd.org) und OEZA-Statistik
Die Angaben entsprechen dem Stand Oktober 2009 und ersetzen früher publizierte Werte.

ODA an Mosambik: Hauptgeber in Mio. USD*

Durchschnitt 2006–2007

IDA	849
Afrikanischer Entwicklungsfonds	284
Europäische Kommission	212
Vereinigte Staaten	131
Großbritannien	108

*Quelle: OECD: Recipient aid chart Mozambique (www.oecd.org, Stand Oktober 2009)

Die Tabelle 3 lässt noch einmal die Hauptgeber für Mosambik erkennen. Die IDA (International Development Association), der Afrikanische Entwicklungsfonds, die EK sowie die USA stehen 2006-2007 an erster Stelle. Die IDA macht rund die Hälfte der gesamten ODA aus. Interessant ist, dass Großbritannien als Einzelland weit oben rangiert. Bei der Statistik bis 2005 war das noch Schweden. Die Daten beziehen sich auf 2005-2007 und stammen aus dem ADA Bericht 2009. Die ODA macht mittlerweile nicht nur mehr 20% des Bruttonationaleinkommens (BNE) aus wie noch 2005, sondern bereits über 26% des BNE. Die gesamte ODA in Mio USD ist somit gestiegen, jene von Österreich an Mosambik aber gesunken, auf rund 3,8 Mio USD im Jahr 2007. 2008 lag der ODA Beitrag von Österreich an Mosambik bei rund 8,8 Mio EUR, 2009 bei 6,4 Mio Euro und war daher wieder höher. 2008 lag die ODA an Mosambik schon bei knappen 2 Mrd USD und machte 23% des BNE aus.¹⁷³

¹⁷² ADA (2009a): S. 41

¹⁷³ Vgl.: Slezak (2010): S. k.A.

Tabelle 3. Finanzplanung des PARPAs II 2005-09, 2014¹⁷⁴

Table 11. The Financial Envelope, at Constant 2006 Prices (2005-09, 2014)

(millions of <i>contos</i>)	2005	2006	2007	2008	2009	2014
1. Total Resources	41,503	52,881	56,641	59,066	61,635	75,717
State Revenues (incl. privatizations)	24,057	27,017	29,510	32,633	35,842	50,578
External Resources *	17,446	25,864	27,132	26,433	25,793	25,139
Donations	11,731	16,757	17,277	17,213	17,034	16,770
For projects	5,407	10,510	10,995	10,800	10,486	10,122
Other	6,323	6,246	6,281	6,414	6,548	6,648
Credits	5,716	9,107	9,855	9,220	8,759	8,370
For projects	3,447	4,711	5,072	4,925	4,782	4,616
Other	2,268	4,396	4,783	4,294	3,977	3,753
2. Net internal credit **	-524	-1,332	-802	-1,061	-1,049	0
3. Resource envelope [= 1 + 2]	40,979	51,548	55,839	58,006	60,586	75,717
as % of GDP						
Total Resources	24.8	29.2	29.3	28.5	27.8	24.8
State revenues	14.4	14.9	15.3	15.8	16.2	16.6
External Resources	10.4	14.3	14.0	12.8	11.6	8.2
Donations	7.0	9.3	8.9	8.3	7.7	5.5
Credits	3.4	5.0	5.1	4.5	4.0	2.7
Net internal credit	-0.3	-0.7	-0.4	-0.5	-0.5	0.0
as % of Resource Envelope						
Total Resources	101.3	102.6	101.4	101.8	101.7	100.0
State revenues	58.7	52.4	52.8	56.3	59.2	66.8
External Resources	42.6	50.2	48.6	45.6	42.6	33.2
Donations	28.6	32.5	30.9	29.7	28.1	22.1
Credits	13.9	17.7	17.6	15.9	14.5	11.1
Net internal credit	-1.3	-2.6	-1.4	-1.8	-1.7	0.0

* The increase in external resources between 2005 and 2006 is due to incomplete information on 2005 execution, as well as to the inclusion of 2006 off-budget resources.

** For 2005, includes "other revenues and expenditures" equal to 326 mde (expenditure).

Tabelle 3 zeigt sehr gut die enorme Abhängigkeit des Staatshaushaltes von externer Hilfe. In der Planung für den PARPA II wird davon ausgegangen, dass diese externe Hilfe auch in den nächsten Jahren bis 2014 relativ konstant bleiben wird.

3.2.2 Armutsbekämpfungsstrategie von Mosambik: PARPA II

Das oberste mittelfristige Planungsinstrument der Regierung von Mosambik ist der Fünfjahresplan (aktuell 2005-2009). Der neue 2010-2014 wird voraussichtlich im Februar 2011 veröffentlicht. Dabei steht hier die Armutreduktion als oberstes Ziel fest. Es soll die absolute Armut durch Aktivitäten im Bereich Bildung, Gesundheit und ländliche Entwicklung verringert werden. Innerhalb des Fünfjahresplans ist das PARPA als *Action Plan for Reduction of Absolute Poverty 2006-2009* (PARPA II) das Planungstool für die Armutreduktion in Mosambik. Dabei wurde der letzte PARPA II bis 2010 verlängert und hatte vor allem zwei Hauptziele: Reduktion der absoluten Armut von 54% in 2003 auf 45% im Jahr 2009 sowie ein schnelles und nachhaltiges Wirtschaftswachstum.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Republic of Mozambique (2006): S. 39

¹⁷⁵ Vgl.: ADA (2010b): S. 4 f

Die Republik Mosambik hat ihren aktuellen PARPA II im Mai 2006 angenommen. Im Dokument werden neben den drei Säulen des PARPAs *Governance*, Humankapital und wirtschaftliche Entwicklung auch *Cross-Cutting* Themen erörtert. Ebenso werden Erfolgsfaktoren erwähnt und der Prozess des Monitorings und der Evaluierung genau festgelegt. Bei den *Cross-Cutting* Themen finden sich: Gender, HIV/Aids, Umwelt, Nahrungs- und Ernährungssicherung, Wissenschaft und Technologie, rurale Entwicklung, Umweltkatastrophen und Entminung.¹⁷⁶

Im Vergleich zum letzten PARPA werden einleitend folgenden Neuerungen aufgelistet: Die Prioritäten haben sich in Richtung größerer Integration der nationalen Wirtschaft und Produktionswachstum verschoben. Die distriktbezogene Entwicklung ist wichtiger geworden und es wird auf umweltfreundliches Wachstum gesetzt. Verbesserungen des Finanzsystems und Unterstützung von Klein- und Mittelbetrieben sind ins Zentrum gerückt. Zentral ist auch die Verbesserung im *internal revenue collection system* und im Bereich der *methodes of allocation budgeted funds*. Bei der Erstellung des PARPA II wurden auch regionale, afrikanische und internationale Abkommen als Grundlage herangezogen, wie die MDGs oder das *New Partnership for the Development of Africa* (NEPAD) sowie die SADC. Die Säule des Humankapitals beinhaltet auch den Zugang zu Wasser und Nahrung und somit auch die Reduktion von wasserbedingten Krankheiten.¹⁷⁷

Laut Rothman et al. (2010) hat sich das PARPA I eher auf soziale Entwicklung und grundlegende Infrastrukturentwicklung konzentriert. Das PARPA II legt seinen Fokus auf die Schaffung von Beschäftigung, die Entwicklung des produktiven Sektors und auf wirtschaftliche Entwicklung.¹⁷⁸

Im Fünfjahresplan werden auch die direkte Budgethilfe und die Abstimmung mit den internationalen Gebern erwähnt. Neben diesen generellen Oberzielen stehen aber auch *Governance*, das Humankapital und wirtschaftliche Entwicklung als wichtigste Säulen im Fünfjahresplan – somit erkennt man schon die Überschneidung mit dem PARPA und den internationalen Rahmenbedingungen wie der PD.

Die Regierung von Mosambik ist sich im Klaren, dass sich der Bereich des *Ownerships* und der Partizipation nur ermöglichen lässt, wenn gewisse Voraussetzungen gegeben sind. Ziel

¹⁷⁶ Vgl.: Republic of Mozambique (2006): S. 1

¹⁷⁷ Vgl.: ebenda: S. 1 ff

¹⁷⁸ Vgl.: Rothmann et al. (2010): S. 5

ist es, dass die Erstellung des PARPAs gemeinsam mit der Zivilgesellschaft und der internationalen Gebergemeinschaft passiert. Aber diese aktive Teilnahme hängt laut PARPA II Dokument von folgenden Punkten ab: gute Koordination zwischen den Akteuren in allen Phasen des Aktionsplans, um Konsens zu finden oder neue Blickwinkel einzubringen, klare Beschreibung der Funktion und Pflichten jeder Partei, um die Effizienz und Effektivität zu steigern, klares Commitment der Parteien, den Aktionsplan auch mit umzusetzen, und auch die Zuweisung der Ressourcen, die für die definierten Aktivitäten geplant sind. Um all das zu erreichen, wurde eine Kommunikationsstrategie erstellt.¹⁷⁹ Laut PARPA II werden für die Vorbereitungen zum Dokument auch die Zivilgesellschaft und internationale Partner einbezogen. Dabei werden die internationalen Partner allerdings erst später zugezogen, da ihr Einfluss so ein wenig limitiert werden kann. Für die einzelnen Säulen des PARPAs wurden Arbeitsgruppen gebildet.¹⁸⁰

Mosambik befindet sich momentan bereits in der dritten Stufe des PRS Prozesses. Bereits Anfang 2008 wurde mit der Erstellung von PARPA III begonnen.¹⁸¹ Die Erarbeitung des PARPA III wird mit rund 95 Mio Euro von der EU unterstützt.¹⁸² Das erste Interims-PRSP wurde bereits im Sommer 2000 und das volle PRSP I im Mai 2001 verabschiedet. Der *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta* oder kurz PARPA ist nur ein Teil des mosambikanischen Planungssystems. Es kommt noch der Wirtschafts- und Finanzplan (*Plano Económico e Social – PES*) dazu, welcher die Implementierung des PARPAs für jeweils ein Jahr umfasst. Es gibt auch noch den Fortschrittsbericht (*Annual Progress Report*), der für die Bewertung der Umsetzung des PES und des PARPAs herangezogen wird. Laut Eberlei et al. (2006) hatte die Zivilgesellschaft beim PARPA I nur eine geringe Beteiligung, allerdings mehr Unterstützung der internationalen Geber. Es wurde ein Dialogforum errichtet, das für Monitoringprozesse zuständige *Observatório da Proeza – Province Poverty Observatory*. In dieses werden hohe Erwartungen gesetzt, um die Beteiligung der Zivilgesellschaft zu stärken. Beim Review sind mittlerweile auch zivilgesellschaftliche Akteure beteiligt. Im PARPA II Prozess war die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen somit bereits besser verankert. In Zukunft soll das PARPA in den Fünfjahresplan der Regierung integriert werden. Ein erster Schritt bestand in der Angleichung der Planungsperioden – der PARPA II ging offiziell von 2006–2009. In dieser Zusammenlegung

¹⁷⁹ Vgl.: Republic of Mozambique (2006): S. 142

¹⁸⁰ Vgl.: ebenda: S. 7

¹⁸¹ Vgl.: ADA (2008): S. 3

¹⁸² Vgl.: Slezak (2010): S. k.A.

versteckt sich aber auch die Gefahr, dass die mühsam erkämpfte Möglichkeit der Mitsprache wieder schrumpft, da beim Fünfjahresplan keine Partizipation vorgesehen ist. Beim PARPA-Prozess sind vor allem die Regierung und die internationalen Geber involviert. Die Geber haben den PARPA-Prozess nicht nur mit einem Schuldenerlass gestärkt, sondern seit 2000 auch mit dem neuen Fokus auf die Budgethilfe. Im *Programme Aid Partnership* sind diese Budgethilfegeber zusammengefasst. Laut einer IWF/Weltbank Studie ist das PARPA allerdings außerhalb der Hauptstadt kaum bekannt und es wird oft nicht in die lokalen Sprachen übersetzt. Aber auch das Armutsobservatorium ist ebenso sehr stark auf Maputo konzentriert.¹⁸³

Insgesamt kann auf alle Fälle der Review Prozess samt Partizipation diverser Stakeholder als Chance gesehen werden, ebenso der Versuch der besseren Koordination unter den Gebern. Die Geber spielen eine wichtige Rolle im PARPA-Prozess. Aber es hat sich kaum etwas geändert, weil sich die meisten Geber in den Vorgaben des PARPAs wieder finden und so ihre Aktivitäten rechtfertigen können.¹⁸⁴

Vom *Chr. Michelsen Institute* wurde ein Monitoring und Evaluierungsbericht über PARPA 2006-2008 durchgeführt und im Jahr 2009 veröffentlicht. Diese Untersuchung wurde explizit von der mosambikanischen Regierung ausgeschrieben. Drei qualitative Fallstudien in Murrupula District (Nampula Provinz), vier Stadtviertel von Maputo und im Buzi Distrikt (Sofala Provinz) wurden mit Daten des *National Statistical Institute* (INE) und weiteren Analysen des *Ministry of Planning and Development* (MPD) und anderen internationalen Daten verglichen. Diese Ergebnisse sollen nach drei Jahren mit einer neuerlichen Studie verglichen werden. Dieser Vergleich soll dazu dienen, dass die Verbesserung der Lebensbedingungen genauer abgeschätzt werden kann und dient somit als Baseline Studie.¹⁸⁵ Die Hauptergebnisse sind, dass der so genannte *trickle-down* Effekt nur im sehr geringen Ausmaß eintritt und das wirtschaftliche Wachstum auf die Armen der Bevölkerung kaum positive Auswirkungen hat.¹⁸⁶

¹⁸³ Vgl.: Eberlei et al. (2006): k.A.

¹⁸⁴ Vgl.: Enzi (2004): S. 17

¹⁸⁵ Vgl.: Tvedten et al. (2009): S. 1 ff

¹⁸⁶ Vgl.: ebenda: S. 20

3.2.3 Wasser und Siedlungshygiene

Eigentlich gilt der Zugang zu ausreichend Wasser als Grundrecht für alle Menschen. Über eine Milliarde Menschen haben weltweit dieses Recht nicht. Für die OEZA ist das Recht auf Wasser ein Menschenrecht und wird vom Recht auf Gesundheit im Völkerrecht abgeleitet.¹⁸⁷

Wasser als Menschenrecht wurde erst im Juli 2010 von der Vollversammlung der UN in New York deklariert. Die Resolution wurde von Bolivien vorgelegt und von 33 anderen Ländern unterstützt. 122 der 163 Anwesenden stimmten dafür. Es ist interessant festzuhalten, dass sich 44 Länder der Stimme enthielten, darunter vor allem Industrieländer. Das Menschenrecht auf Wasser ist völkerrechtlich nicht verbindlich, aber es hat einen entscheidenden symbolischen Wert.¹⁸⁸ Die Debatte dauerte rund 15 Jahre, bis das Menschenrecht auf Wasser auch wirklich verabschiedet wurde. Davor war das Recht auf Wasser im *General Comment* Nr. 15 der UN festgeschrieben – in der Konvention über Rechte in Wirtschaft, Soziales und Kultur.

Die Verbesserung der ländlichen Wasserversorgung gehört zu den Prioritäten des PARPA II. Bei Wasserpumpen wird die Ausstattung mit der Afridev Handpumpe von der Regierung empfohlen. 2005 war die ländliche Wasserversorgung für nur 41% der Bevölkerung gegeben, davon hatten rund 37,3% den Zugang über Wasserpumpen und nur rund 3,7% über *small piped Systeme* (SPS). Gründe für diese schlechte Abdeckung sind vor allem der Mangel an Finanzmittel, ein schlechter Ersatzteilmarkt, die Komplexität des Zugangs zu den Wasserressourcen und die Schwierigkeit, lokale Gemeinden im Bereich der Handhabung und Wartung der Wasserpumpen zu trainieren.¹⁸⁹ Der Zugang zu sicherem Wasser ist ein kritischer Faktor, um Armut zu reduzieren und die Lebenssituation zu verbessern – vor allem im ländlichen Raum. Es wird angenommen, dass eine Pumpe rund 500 Personen im Umkreis von 500 Metern versorgt. Die häufigsten Krankheiten im ländlichen Raum sind wasserbedingte Krankheiten wie Diarrhea, Malaria, Parasiten und Trachoma. Aber im Haushaltsbudget bekommt der Wassersektor nur wenig ab, obwohl es ein Oberziel des PARPAs II ist. Der Anteil des Wassersektors liegt bei 2,2% bis 2,5% in den Perioden bis 2005. Im Jahr 2006 gab es einen leichten Anstieg auf 3,5%, allerdings ist das sehr wenig im Vergleich zu anderen Sektoren, wie Gesundheit mit 16% oder Bildung mit 18% und Straßen mit 13%. Es gibt neben dem finanziellen Mangel auch einen großen Kapazitätenmangel auf

¹⁸⁷ Vgl.: Jung (2008): S. 5

¹⁸⁸ Vgl.: Swissinfo.ch (2010): <http://www.swissinfo.ch>

¹⁸⁹ Vgl.: Fodge et al. (k.A.): S. 1 ff

Provinz- und Disriktebene. Das meiste Investitionskapital im Wassersektor kommt daher von NROs in kleinen Projekten oder von zentralen Regierungsinstitutionen mit einem geringen Einfluss der lokalen Bevölkerung. Um das MDG Ziel bis 2015 zu erreichen, 70% der ländlichen Bevölkerung mit sicherem Wasser zu versorgen, müssen rund 140 SPS und 18.200 Brunnen neu gebaut oder rehabilitiert werden.¹⁹⁰

„The national Water Policy (NWP), 1995, defines rural water supply and sanitation as a demand driven process. A sensitized community is mobilized to pronounce the demand, contribute with 2% of the initial cost for an infrastructure of their own choice and make a 100% commitment for future operation and maintenance. NWP transfers the responsibility for construction, repairs, and inspections from the public to the private sector and transforms the government from being the implementer to become a supervisor, coordinator and planner.“¹⁹¹

Aufgrund der NWP 1995 konnte der Zugang bereits verbessert werden, allerdings nur in Regionen mit leicht zugänglichem Grundwasser (seichter Grundwasserspiegel) und in Regionen, die leichter erreichbar sind. Abgelegene Gebiete und jene mit semiariden Klimabedingungen und tiefen Grundwasserspiegeln sind sehr schlecht erschlossen.¹⁹²

In der Provinz Sofala wurde aufbauend auf PAARSS (Kapitel 4.4) das PEC Zonal entwickelt, das einen Gemeindebildungszugang darstellt, der auf die Unterstützung von WUC (*Water User Committees* – gleiches Konzept wie die Wasser-Komitees im Fallbeispiel) abzielt und deren Performance nachhaltiger macht. *„The zoning approach is an integrated soft package covering large geographic areas aiming to deliver adequate soft skills to water users enabling them to meet their operation, management and maintenance requirements.“¹⁹³* Dabei sollen NROs oder private Firmen ermutigt werden, WUCs im Bereich der Wartung, aber auch in Hygiene und in Management-Belangen zu trainieren und auszubilden. Es sollen lokale Mechaniker ausgebildet und ein Ersatzteilmarkt aufgebaut werden. Weiters sollen Beamte der lokalen Behörden Berichte bezüglich der Aktivitäten mittels GPS gesteuerten Systemen wahrnehmen. Die Ergebnisse des PEC Zonal sind sehr gut.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Vgl.: Fodge et al. (k.A.): S. 1 ff

¹⁹¹ ebenda: S. 4

¹⁹² Vgl.: ebenda: S. 4

¹⁹³ Fodge et al. (k.A.): S. 7 f

¹⁹⁴ Vgl.: ebenda: S. 7 f

4. Österreichische Entwicklungspolitik in Mosambik

Dieses Kapitel wird das Engagement der OEZA in Mosambik genauer betrachten und dabei aufzeigen, wie sich die Aktivitäten entwickelt haben und vor allem wo die aktuellen Schwerpunkte der OEZA liegen. Ein wichtiger Punkt sind auch die Daten und Fakten zur OEZA in Mosambik. Die Schwerpunkte sind in der Länderstrategie Mosambik festgeschrieben und werden in diesem Kapitel aufgezeigt.

4.1 OEZA in Mosambik – Überblick

Bereits kurz nach der Unabhängigkeit in Mosambik 1975 kam es zu den ersten Entsendungsprojekten von Personal vor allem im Bildungs- und Stadtplanungsbereich aus Österreich. Zu Beginn der 1980er Jahre war Österreich vor allem Geber von Nahrungsmittelhilfe und fokussierte seine Hilfe auf Bewässerungs- und Viehzuchtprojekte. 1985 kam es zwischen Mosambik und Österreich zur Unterzeichnung eines Abkommens über technische und finanzielle Zusammenarbeit. Dabei waren vor allem Infrastrukturprojekte der Hauptfokus und somit der Wiederaufbau nach dem verheerenden Bürgerkrieg (Beira Korridor – Bahnanlage). In den 90er Jahren wurde dieses Engagement mit Fachkräften im Bereich Demokratieentwicklung erweitert, welches zum ersten Landesektorprogramm führte. Mosambik ist nun bereits seit 1992 Schwerpunktland der OEZA. Die regionale Schwerpunktsetzung innerhalb des Landes konzentriert sich auf die Provinz Sofala. 1995 hat das Koordinationsbüro in Maputo geöffnet. Heute gibt es zusätzlich eine Außenstelle in Beira, der Hauptstadt der Provinz Sofala.¹⁹⁵

Kurz nach der Unabhängigkeit hat das Engagement der OEZA in Mosambik also begonnen. Seither hat sich die OEZA vor allem im Bereich der ländlichen Entwicklung eingesetzt. Die österreichische Hilfe ist aus finanzieller Sicht nur sehr gering. Schon sehr früh wurde versucht, sich durch die regionale Schwerpunktsetzung auf nur eine Provinz zu fokussieren. Ebenso verfolgte die OEZA eine thematische Konzentration auf *Governance*, Zivilgesellschaft, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie Wasserversorgung und Sanitärentwicklung. Die Länge dieser Aufzählung lässt schon vermuten, dass es sich nicht wirklich um eine Fokussierung handelte. In den letzten drei Programmperioden konnte die OEZA aufgrund der regionalen Schwerpunktsetzung in der Provinz Sofala Erfahrungen und Know-how sammeln.¹⁹⁶ Die thematischen sowie die geographischen Schwerpunkte und

¹⁹⁵ Vgl.: ADA (2008): S. 4

¹⁹⁶ Vgl.: ADA (2010b): S. 8

wichtige Aktivitäten des letzten (2009) Landesprogrammes der OEZA sind in der nachfolgenden Abb. 9 zusammengefasst.

Abb. 9. OEZA Landesprogramm: Schwerpunktland Mosambik¹⁹⁷

Region/Land Arbeitsbereich	Programmpriorität Aktionsbereiche	Resultate	Umsetzung 2008–2010		Andere ODA-Akteure und wichtige Partner der OEZA
			Spezifische Maß- nahmen, Instrumente, Institutionen	Programm- dokument	
Mosambik Schwerpunktland	Geografischer Schwerpunkt: Provinz Sofala Dezentralisierung mit der themati- schen Ausrichtung Wasser und Sied- lungshygiene, landwirtschaftliche Produktion und lokale Basis- infrastruktur	Verbesserte öffentliche Leistungserbringung als Beitrag zur Armutsminderung in der Provinz Sofala	Bilateraler Programmdialog Generelle Budgethilfe Sektorielle Budgethilfe für Landwirtschaft (PROAGRI)	OEZA-Landes- strategie 2009–2013*	BMF: - Diverse Kooperationen des CIAT mit nationalen landwirtschaft- lichen Forschungs- und Beratungs- instituten NRO- Kofinanzierung Humanitäre Hilfe im Anlassfall Minenaktions- programm Wirtschafts- partnerschaften BMLVS (SALW) Landesregierung Niederösterreich

In der letzten Spalte sind die NRO-Kofinanzierungen aufgelistet. In diesen Bereich fällt auch das untersuchte Fallbeispiel aus Mosambik. Man erkennt weiters den Schwerpunkt auf Budgethilfe – sektorielle wie generelle.

Bisher wurden bereits folgende Länderstrategien bzw. Landesprogramme für Mosambik erstellt: 1996-1998, 1999-2001, 2002-2004, welche bis 2010 verlängert wurde. 2010 wurde die neue Länderstrategie für Mosambik in englischer Sprache vorgestellt, diese stellt die aktuelle Grundlage für die OEZA für die Jahre 2010 bis 2013 dar. Näheres dazu im nächsten Kapitel.

2003 gab es eine externe Evaluierung des Länderprogrammes 2002-2004. Dabei wurden vor allem diese beiden Empfehlungen abgegeben:¹⁹⁸

- Die Relevanz des OEZA Engagements erhöhen durch die Erhöhung der Budgethilfe, Reduzierung der Sektoren, bessere Einbettung in Provinzplanungsdokumente, die Kohärenz des Programmes stärken durch die Konzentration auf weniger aber größere Projekte.
- Die Nachhaltigkeit erhöhen durch effizienteren Policy Dialog auf nationaler Ebene

¹⁹⁷ BMeiA (2009): S. 46

¹⁹⁸ Vgl.: ADA (2010b): S. 8

Vor allem aufgrund dieser Evaluierung wurde Mosambik Österreichs Pilotland für die Anwendung von genereller Budgethilfe als Finanzierungsinstrument.¹⁹⁹

Mittlerweile hat sich die Arbeit der OEZA merklich verbessert. Österreich wurde gemeinsam mit der Schweiz in der Gruppe der kleinen Geber als „*Best Performer*“ 2009 gekürt. Es gibt jährlich eine Bewertung der Geber der generellen Budgethilfe in Mosambik.²⁰⁰

Im Jahr 2008 haben die Mitgliedsstaaten der EU den *Code of Conduct on Division of Labour* gemeinsam mit der Europäischen Kommission beschlossen. Dabei sollen sich die Geber auf maximal drei Sektoren beschränken und sich aus anderen zurückziehen, um so eine bessere Arbeitsteilung zu ermöglichen. Das Ergebnis soll dabei sein, dass sich EU Geber aus gewissen Sektoren zurückziehen und in denen bleiben, wo sie einen komparativen Vorteil bieten. Die neue Länderstrategie für Mosambik hat sich den Planungszyklen der EU angepasst und umfasst jetzt 2008-2013.²⁰¹

Das Koordinationsbüro in Maputo meldet im Geschäftsbericht der ADA 2009, dass sich der Budgetanteil, der direkt über Distrikte, Gemeinden und Provinzen verwaltet wird, bereits auf 26% erhöht hat. Dies ist laut ADA ein wichtiger Schritt in Richtung selbstbestimmte Arbeit der Partnerländer.²⁰² Diese Entwicklungen der letzten Jahre unterstreichen das Engagement der OEZA, internationale Zielsetzungen wie die PD zu erfüllen und Grundsätze wie das *Alignment* oder die Harmonisierung besser in ihre Strategiepapiere einzubauen.

4.2 Daten und Fakten der OEZA in Mosambik

Seit Mitte der 80er Jahre erhöhte sich die österreichische Hilfe für Mosambik auf rund 3,5 Mio Euro pro Jahr. Dabei floss dazumals zum Beispiel Geld in die Flutprävention und die Rehabilitation des Beira Bahnkorridors. In den 90er Jahren wurden weitere Mittel zur Verfügung gestellt, die in die erste Wahl seit der Unabhängigkeit fließen sollten. Seit der Schwerpunktsetzung auf Mosambik wurde die Hilfe intensiviert und strukturierter.²⁰³

¹⁹⁹ Vgl.: ADA (2010b): S. 9

²⁰⁰ Vgl.: Weltnachrichten (2010): S. 18

²⁰¹ Vgl.: ADA (2010b): S. 6

²⁰² Vgl.: ADA (2010a): S. 32

²⁰³ Vgl.: Mannsdorff et al. (2004): S. 15

Österreich ist im Vergleich zu anderen Gebern in Mosambik ein sehr kleiner Geber. Nachstehend sind in der Tabelle 4 die aktuellen österreichischen ODA Daten an Mosambik angeführt.

Tabelle 4. Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen aus Österreich an Mosambik²⁰⁴

Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen

- ODA Österreichs an Mosambik 1995–2008: 76,88 Mio. Euro
- OEZA/ADA Österreichs an Mosambik 1995–2008: 51,15 Mio. Euro

ODA Österreichs an Mosambik in Mio. Euro

	2004	2005	2006	2007	2008
bilaterale ODA gesamt in Mio. Euro an Mosambik	4,16	3,47	5,54	2,78	8,80
in % der bilateralen Gesamt-ODA	1,47	0,35	0,64	0,29	1,03
OEZA/ADA an Mosambik in Mio. Euro	4,12	3,38	5,14	2,47	8,52
OEZA/ADA an Mosambik in % der gesamten OEZA/ADA-Leistungen (ODA)	5,65	3,99	5,42	2,69	8,29

Die bilaterale ODA aus Österreich an Mosambik unterlag in der Periode von 2004 bis 2008 erheblichen Schwankungen. Dabei lag das Niveau 2004 bei rund 4 Mio Euro. 2005 verringerten sich die ODA Leistungen ein wenig, um 2005 aber sogar über das Niveau von 2004 auf 5,54 Mio Euro anzusteigen. 2007 kam es allerdings wieder zu einer Halbierung auf nur 2,78 Mio Euro. 2008 waren die ODA Leistungen wieder auf einem Rekordniveau in dieser Untersuchungsperiode und waren mehr als doppelt so hoch wie 2004 mit 8,8 Mio Euro. 2008 machte somit die bilaterale ODA rund 1% der bilateralen Gesamt-ODA aus. Der Großteil der ODA an Mosambik wird über die OEZA/ADA verwaltet. Die OEZA ist in Mosambik mit einem recht hohen Anteil von über 8% tätig. Im Geschäftsbericht der ADA 2009 werden die bilateralen OEZA Mittel der ADA nach Mosambik im Jahr 2009 mit 6,12 Mio Euro ausgewiesen, das entspricht rund 6,77%. 2008 waren es noch 8,52 Millionen Euro, 2007 allerdings nur noch 2,47 Mio Euro.²⁰⁵

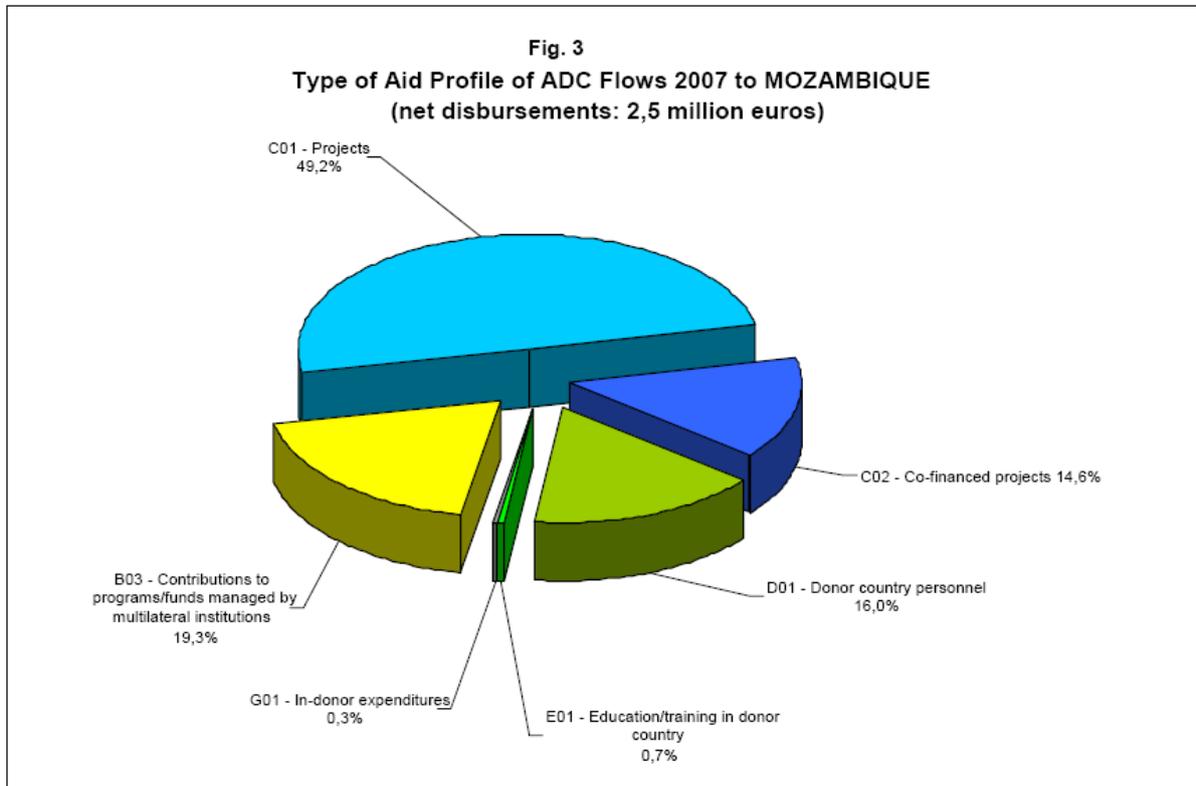
Die aktuelle Länderstrategie der ADA umfasst für den Zeitraum 2009 bis 2013 ein Gesamtbudget von EUR 14,4 Mio für die generelle Budgethilfe (GBS). Dabei sind das im Jahr 2009 rund 33% GBS und in den Jahren 2010-2013 bereits 64%. Im Wasser- und

²⁰⁴ ADA (2009a): S. 41

²⁰⁵ Vgl.: ADA (2010a): S. 69

Sanitärbereich wird der Prozentsatz von 20% auf 12,5% reduziert. Im Bereich der sektoriellen Budgethilfe sind nur 1,5 Millionen Euro für 2009 und 2010 budgetiert, allerdings fließen 9 Millionen Euro in dieser Zeitspanne in Projekte und Unterstützungen von Programmen und *common funds*.²⁰⁶

Abb. 10. Typen der OEZA Geldflüsse nach Mosambik 2007²⁰⁷

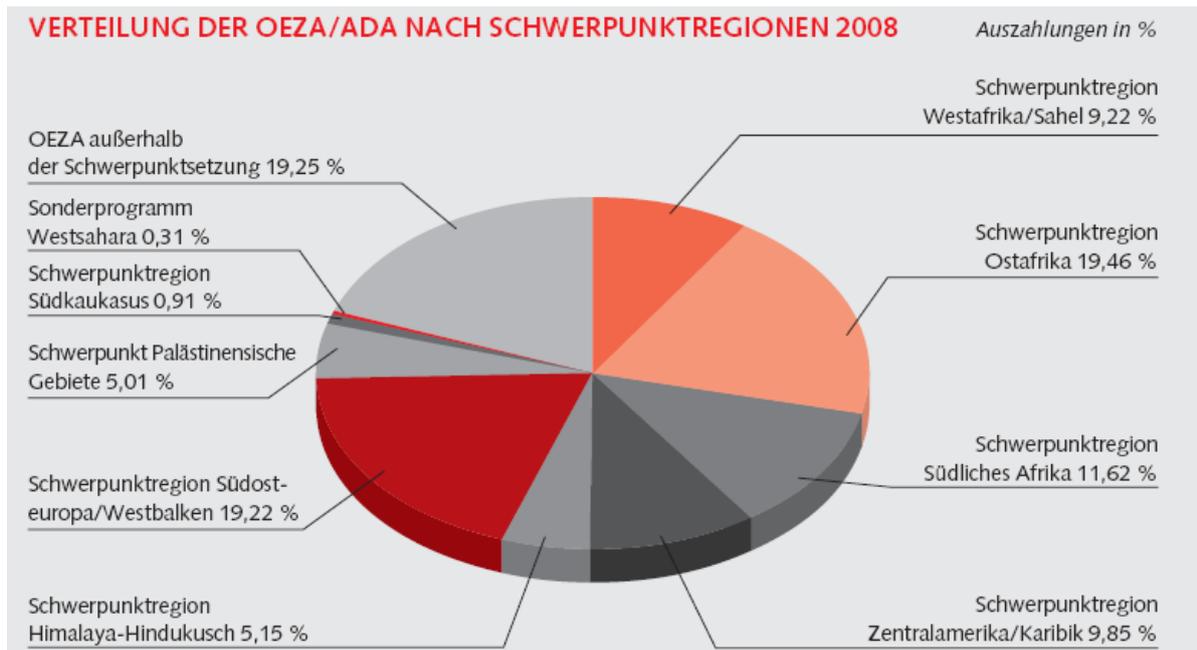


Der Anteil an NRO-Einzelprojekten, die von der ADA in Mosambik co-finanziert werden, ist relativ gering und kann in der Abb. 10 abgelesen werden. Im Jahr 2007 machten diese rund 15% der gesamten OEZA Flüsse nach Mosambik aus.

²⁰⁶ Vgl.: ADA (2010b): S. 17

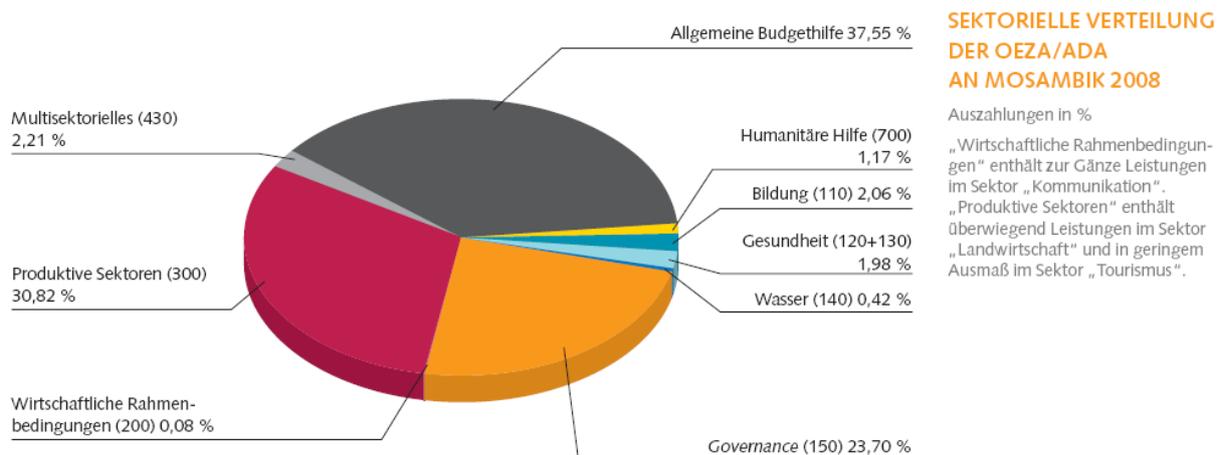
²⁰⁷ BMeiA et al. (2008): S. 34

Abb. 11. OEZA Mittel nach Schwerpunktregionen 2008²⁰⁸



Die Schwerpunktregion des Südlichen Afrikas nahm 2008 11,6% der gesamten OEZA/ADA Mittel in Anspruch. Der Großteil, rund 8% der gesamten OEZA/ADA, floss nach Mosambik. Betrachtet man das Tortendiagramm in Abb. 11, so erkennt man, dass die Schwerpunktregionen Ostafrika und Südosteuropa die größten Anteile mit jeweils knapp 20% der gesamten OEZA/ADA Mittel bekommen. Nur die Summe aller außerhalb der Schwerpunktregion liegenden OEZA Mittel beträgt auch knapp 20%. Die Schwerpunktregion Südkaukasus nimmt nicht einmal 1% ein. In Zukunft wird sich aber dieses Diagramm zu Gunsten des Kaukasus und Osteuropa verändern.

Abb. 12. Sektorielle Verteilung der OEZA/ADA an Mosambik 2008²⁰⁹



²⁰⁸ ADA (2009a): S. 9

²⁰⁹ ebenda: S. 41

Abb. 12 über die sektorielle Verteilung der OEZA/ADA an Mosambik zeigt deutlich den Schwerpunkt auf allgemeine Budgethilfe auf, diese wird hier mit 37,55% ausgewiesen. Der Sektor Wasser erhält nur 0,42% der OEZA/ADA Mittel. Im Jahr 2009 hat sich die sektorielle Verteilung laut OEZA Statistik kaum verändert. Aber die allgemeine Budgethilfe machte mit 25,2% weniger aus, dafür hat sich der Bereich Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen auf 16,9% gesteigert.²¹⁰

Die Abteilung Statistik der ADA erstellt jährlich eine Statistik über NRO Projektflüsse, die abseits der öffentlichen Gelder in die Entwicklungsländer fließen. Diese lagen im Jahr 2008 bei 95,06 Millionen Euro für alle Entwicklungsländer. Davon wurden 11,06 Mio Euro für humanitäre Hilfe geschickt. In den Sektor Wasserversorgung und sanitäre Einrichtungen wurden von NROs im Jahr 2008 1,19 Mio Euro gesteckt. Regional betrachtet fließen die meisten Mittel nach Afrika mit 33,40 Mio Euro, knapp gefolgt von Asien mit 28,88 Mio Euro (2008). Genauer auf Länder aufgespalten wurden von österreichischen NROs 1,48 Mio an Eigenmitteln nach Mosambik geschickt.²¹¹

4.3 Budgethilfe als neues Finanzierungsinstrument

Zur Erhöhung der Wirksamkeit muss Österreich zwei Herausforderungen bewältigen: einerseits eine „*quantitative Erhöhung der Budgetmittel*“ und andererseits „*die Verstärkung der Wirksamkeit seiner Mitteleinsätze*“²¹². Dabei ist die Budgethilfe als neues Finanzierungsinstrument eine Maßnahme, um diese Herausforderungen zu meistern. Deshalb wurde im Dreijahresprogramm 2006-2008 der allmähliche Einstieg eingeleitet. Im Es gibt Bestrebungen, wonach bis Ende 2008, zumindest 10 bis 15% für Budgethilfe verwendet werden sollen. Danach soll das die Untergrenze bilden. Die sektorielle Budgethilfe soll dabei im Laufe der Zeit gesteigert werden. Die OEZA möchte sich vor allem in Bereichen engagieren, in denen sie auch bisher Erfahrungen gesammelt hat und einen komparativen Vorteil hat. Ebenfalls wichtig ist klarzustellen, dass die OEZA nur in ihren Schwerpunktländern Budgethilfe einsetzen möchte. Außerdem möchte die OEZA Partnerschaften mit anderen Gebern bilden, da ansonsten die Mittel zu gering sind. Letztendlich vermittelt die ADA in ihrem Strategiepapier, dass die Budgethilfe nur für *vergleichsweise stabile und gut regierte Länder* anwendbar ist.²¹³

²¹⁰ Vgl. Slezak (2010): S. k.A.

²¹¹ Vgl.: ADA-Statistik (2010): S. 1 ff

²¹² Steiner et al. (2010): S. 5

²¹³ Vgl.: ebenda: S. 5 f

Auch der Europäische Konsensus zur Entwicklungspolitik 2006 setzt den Fokus auf die Verwendung von Budgethilfe, wenn es die Rahmenbedingungen erlauben. In welchem Land welche Modalitäten und Finanzierungsinstrumente eingesetzt werden, hängt auch von den bestehenden nationalen Entwicklungsplänen ab, den PRSPs. Man unterscheidet bei der Budgethilfe die generelle und die sektorielle (GBS versus SBS). Erstere stellen Budgetmittel für den generellen Staatshaushalt bereit und zweitere für die Umsetzung eines Sektorprogramms, wobei ein Fachministerium direkt unterstützt wird. In ihrer Budgethilfe-Strategie unterstreicht die ADA, dass auch die Projekthilfe weiterhin eine Teilkomponente des Finanzierungsmixes bleiben wird. Hier fallen zum Beispiel die humanitäre Hilfe hinein, aber auch die NRO-Kooperationen.²¹⁴

Der Schritt Richtung Budgethilfe wurde vor allem durch die externe Evaluierung des Landesprogrammes 2002 ausgelöst, in dem es zu dieser eindeutigen Empfehlung kam. Einige Vorteile sind:²¹⁵

- Stärkung der Eigenverantwortung (*Ownership*) und demokratischen Rechenschaftspflicht der Regierungen gegenüber der eigenen Bevölkerung (und nicht gegenüber den Gebern);
- Bessere Koordinierung und Harmonisierung mit den anderen Gebern durch Eingliederung der österreichischen Interventionen in eine gemeinsame (Sektor-) Strategie und Verringerung der Transaktionskosten auf Empfängerseite;
- Anpassung der Geberinterventionen an die Strukturen der Partnerländer (*Alignment*)
- Stärkung der institutionellen Kapazitäten der Partnerländer;
- Verbesserung des öffentlichen Finanzmanagements, Förderung von Dezentralisierung;
- Größere Nachhaltigkeit von Interventionen;
- Höhere Transparenz und bessere Vorhersagbarkeit der ODA;
- Stärkung der Effektivität von bilateraler ODA;
- Reduktion der Gesamtkonditionalität der Geber durch Harmonisierung und *Alignment*;
- Permanenter und geordneter politischer Dialog.

Diese obige Liste liest sich ein wenig wie das Allheilmittel für jegliche entwicklungspolitischen Probleme. Allerdings steht die OEZA vor großen Herausforderungen wie dem Know-how und den Kapazitäten der OEZA selbst, erörtert aber im Vergleich nur wenige Risiken. Die Abstimmung des passenden Finanzierungsmixes erfordern sehr komplexe Analysen und somit mehr Kapazitäten seitens der ADA. Eine Herausforderung wird auch die Diskussion

²¹⁴ Vgl.: Steiner et al. (2010): S. 7 ff

²¹⁵ ebenda: S. 11 f

mit der Öffentlichkeit in Österreich sein. Die Hauptrisiken werden folgendermaßen zusammengefasst: Makroökonomische Risiken wie mangelnde Vorhersagbarkeit und Volatilität, mangelnde Anreize eigene Steuereinnahmen zu generieren, treuhänderische Risiken, wo es darum geht, dass das Geld nicht zweckgewidmet verwendet wird und in falsche Kanäle fließt. Dazu kommen noch Korruption und politische Risiken. Die Korruption wird dabei als kein besonders großes Problem angesehen, da aus einer OECD Evaluierung hervorgeht, dass die Korruption im Bereich Budgethilfe nicht höher ist als im Bereich der Programm- oder Projekthilfe.²¹⁶ Das wird weitgehend als Argument für die Budgethilfe herangezogen, gleichwohl es bekannte Beispiele gibt, wo Budgethilfe nicht funktioniert. Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Vorteile viel häufiger zitiert werden als die negativen Aspekte und Gefahren.

Ein sicherlich großer Vorteil der Budgethilfe ist, dass auch kleine Geber wie Österreich mehr Mitspracherecht haben. So können sie sich besser in den Dialog mit der Regierung einbringen. In Mosambik ist die OEZA in der Gebergruppe für generelle Budgethilfe im Bereich Landwirtschaft zuständig.²¹⁷ Die OEZA hat mittlerweile eine eigene Strategie zum Thema Budgethilfe erstellt, um das immer wichtiger werdende Finanzierungsinstrument näher festzuschreiben. Die Neuauflage 2010 von Steiner und Leyser gibt einen Überblick über das Finanzierungstool ganz allgemein und speziell für die OEZA. Dabei wird einleitend der wesentliche Beitrag der sektoriellen und generellen Budgethilfe zu mehr Wirksamkeit erörtert.²¹⁸

Ein bekanntes Beispiel, wo das Engagement der OEZA mit Budgethilfe ein Problem hatte, ist Äthiopien. In einem ÖFSE Paper bereiten Karin Küblböck und Martina Bergthaller diesen Fall auf. Auch in Äthiopien setzten die meisten bi- und multilateralen Geber auf das neue Finanzierungsmittel der Budgethilfe. Aber dann kam es zu einem plötzlichen Ende, da es im Mai Parlamentswahlen gab. Aufgrund schwerer Menschenrechtsverletzungen haben viele Geber die Gelder gestrichen. Näheres dazu im ÖFSE Paper.²¹⁹

Im März 2009 hat Österreich die neue Absichtserklärung zur finanziellen Unterstützung des Staatshaushaltes von Mosambik unterzeichnet und sicherte so die Zusage bezüglich

²¹⁶ Vgl.: Steiner et al. (2010): S. 13

²¹⁷ Vgl.: ebenda: S. 8 f

²¹⁸ Vgl.: ebenda: S. 4

²¹⁹ Vgl.: Bergthaller et al. (2009)

Budgethilfe. Dies führt laut ADA zu einem effektiveren und effizienteren Einsatz der Mittel und entspricht so den Zielen der PD.²²⁰

In der Tabelle 5 erkennt man, dass die OEZA zwar einen Schwerpunkt in der Provinz Sofala hat, aber der Großteil der Gelder im Wege der direkten Budgethilfe in nationale Kanäle fließt und nicht nach Sofala. Das Fallbeispiel aus Gaza ist in dieser Tabelle noch nicht berücksichtigt, da der Atlas aus dem Jahr 2008 stammt und somit die Daten älter sind. Damals war auch nicht klar, dass die OEZA weiterhin mehr Budgethilfe leisten wird.

In der Provinz Gaza ist die OEZA nur mit dem Fallbeispiel des NRO-Einzelprojektes tätig. Auf der Website <http://mozambique.odadata.ampdev.net/reports/provinces> werden sonst nur andere Geber für Gaza gefunden. Die OEZA scheint nur in der Schwerpunktregion Sofala und auf nationaler Ebene auf.

Tabelle 5. Geberprofil Österreich ODAmoz Geberatlas 2008²²¹

IV. Donor Profiles: Austria

ODAmoz Mozambique Donor Atlas 2008

Aid Flow per Sector

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
12000 Health	0	0	0	50.000	42.857	0	11.429
13000 Population Policies/ Programmes and Reproducti	0	356.101	35.714	32.857	0	0	0
14000 Water Supply and Sanitation	0	482.143	0	11.369	0	0	0
15000 Government and Civil Society	1.757.143	1.771.643	882.856	930.938	407.018	196.017	0
31000 Agriculture, Forrestry and Fishing	833.823	3.324.286	357.143	3.524.286	1.738.393	207.143	66.286
51000 General budget support	0	0	0	2.285.714	4.571.429	0	0
71000 Emergency Food Aid	0	0	428.571	142.857	0	0	0
73000 Reconstruction Relief	0	0	514.286	0	0	0	0
99800 Unallocated/ Unspecified	0	0	156.857	0	0	0	0
	2.590.966	5.934.173	2.375.427	6.978.021	6.759.697	403.160	77.715

Aid Flow per Province

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
National	0	2.857.143	585.714	5.285.714	6.000.000	0	0
Niassa	0	106.796	31.371	0	0	0	0
Cabo Delgado	0	0	31.371	0	0	0	0
Nampula	0	106.796	0	0	0	0	0
Zambezia	0	0	31.371	0	0	0	0
Tete	190.966	0	31.371	0	0	0	0
Sofala	2.400.000	2.756.643	1.664.227	1.692.307	759.697	403.160	77.715
Inhambane	0	106.796	0	0	0	0	0
	2.590.966	5.934.173	2.375.427	6.978.021	6.759.697	403.160	77.715

Aid Flow per Funding Type

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Budget Support	0	0	0	2.285.714	4.571.429	0	0
FC Proagri	0	0	0	2.857.143	1.428.571	0	0
Project	2.590.966	3.077.030	2.218.284	1.835.164	759.697	403.160	77.715
Studies	0	0	0	0	0	0	0
SWAP	0	2.857.143	0	0	0	0	0
Technical Assistance	0	0	157.143	0	0	0	0
	2.590.966	5.934.173	2.375.427	6.978.021	6.759.697	403.160	77.715

²²⁰ Vgl.: OEZA Web (2011d): www.entwicklung.at/laender-und-regionen/suedliches_afrika/mosambik/

²²¹ ebenda

4.4 Die Länderstrategie Mosambik

Österreich erarbeitet strategische Programme für seine Schwerpunktländer, um seine Aktivitäten zu planen und zu koordinieren. Das letzte Landesprogramm wurde bis 2010 verlängert, die aktuelle Länderstrategie wurde im Jahr 2010 veröffentlicht. Es umfasst den Zeitraum 2010-2013 und beruht noch auf dem Armutsbekämpfungspapier PARPA II. Die Erarbeitung und Anpassung der Länderstrategie der OEZA ist klar an internationale und europäische Rahmenbedingungen geknüpft. So hat sich Österreich im Rahmen der EU für einen gewissen entwicklungspolitischen Weg entschieden, der sich auch am nationalen PARPA orientiert. Zentral ist hier zu erwähnen, dass die Europäische Kommission die generelle und sektorielle Budgethilfe als Hauptfinanzierungsinstrument einsetzt. Daher sind die strategischen Ziele der OEZA über die internationalen Abkommen und Zusagen geleitet und vorbestimmt.²²²

Die ersten Vorbereitungen für das erste Länderprogramm starteten bereits 1994 gleichzeitig mit der regionalen Schwerpunktsetzung auf Sofala. Sofala wurde vor allem aufgrund historischer Gründe ausgewählt, da es dort schon Aktivitäten gab. Gleichzeitig war die Provinz eine der ärmsten von ganz Mosambik. 1995 wurde das Koordinationsbüro in Beira geöffnet und kurz darauf (1996) auch das erste Länderprogramm präsentiert, das von 1996–1998 angesetzt war. 1997 wurde zusätzlich das *Liaison Office* in Maputo eröffnet (ist heute das Kobü). Damals gab es noch vier Sektoren: Demokratisierung, Wasser, Landwirtschaft und Klein- und Mittelbetriebe. Diese Schwerpunkte änderten sich auch im zweiten Strategiepapier für Mosambik 1999-2001 noch nicht. Es gab einen leichten Schwenk von Rehabilitation und Friedensicherung in Richtung politische Stabilisierung und nachhaltige Entwicklung.²²³

Im Zuge der vorliegenden Arbeit soll auf das Landesprogramm von 2007 bis 2009 sowie auf das von 2010-2013 eingegangen und beide verglichen werden. Der geographische Schwerpunkt auf Sofala bleibt bestehen und wurde auch mit der Regierung von Mosambik und den Provinzbehörden abgeklärt. Die thematische Schwerpunktsetzung ist durch die Stärkung der Dezentralisierungsprozesse durch *Capacity Building* im Bereich der kleinbäuerlichen Landwirtschaft und in der Verbesserung der Wasserversorgung und der Siedlungshygiene am Land sowie durch kleine Infrastrukturprojekte geprägt. Dabei legt die OEZA Wert darauf, dass alle Aktivitäten mit den nationalen Sektorprogrammen und anderen

²²² Vgl.: ADA (2010b): S. 4

²²³ Vgl.: Mannsdorff et al. (2004): S. 15

Gebern abgeglichen sind.²²⁴ In der neuen Länderstrategie hat man inhaltlich weiter reduziert, nun ist die OEZA offiziell nur noch im Sektor *Governance* tätig, was die internationalen Bestrebungen widerspiegelt.²²⁵

Das Instrument der Budgethilfe, sektorelle wie generelle, gewinnt wie dargestellt an Bedeutung. Das ist auch der entscheidende Unterschied zwischen den beiden untersuchten Landesprogrammen – der Fokus auf das Finanzierungsinstrument der Budgethilfe erhält im neuen Programm mehr Gewicht. Mosambik gehört dabei zu den sogenannten *Aid Darlings*²²⁶ und bietet stabile Voraussetzungen für die Anwendung der Budgethilfe. Die generelle Budgethilfe hat sich im Jahr 2009 bereits auf 485 Millionen USD erhöht (www.pap.org.mz). Dabei hat die OEZA im Jahr 2005 mit der sektoriellen Budgethilfe in Mosambik begonnen. Hier hat die OEZA das nationale Programm für Landwirtschaft *ProAgri* mittels eines SWAP (sector wide approach) unterstützt. Im Jahr 2007 ist die OEZA der Gruppe generelle Budgethilfe beigetreten, das auch *Programme Aid Partnership* genannt wird (PAP). Momentan ist die ADA auch durch ihr Koordinationsbüro (Kobü) in Maputo auf allen wichtigen PAP Ebenen vertreten (*Ambassadors, Head of Cooperation und Economists*). Österreich ist auch in den PARPA Arbeitsgruppen im Bereich Dezentralisierung vertreten.²²⁷

Anhand folgender Projektbeispiele soll das aktuelle Engagement der OEZA in Mosambik beleuchtet werden. Diese Projektbeispiele sind in der Landesstrategie 2007-2009 der ADA aufgelistet, werden aber im neuen Programm weitestgehend fortgesetzt.

Sektorielle Budgethilfe – ProAgri

Bereits seit 2005 unterstützt die OEZA das mosambikanische Landwirtschaftsministerium (MINAG) bei ihrem Sektorprogramm ProAgri mit sektorieller Budgethilfe. Das erste Programm ProAgri I von 2000 bis 2006 versuchte die allgemeinen Rahmenbedingungen für ein nachhaltiges Wachstum im Bereich Landwirtschaft zu unterstützen, ohne die natürlichen Ressourcen zu zerstören. Zentrales Ziel bei diesem Programm ist die Reduktion der ländlichen Armut. Dabei wurde das Programm von der OEZA in der Provinz Sofala unterstützt. Das ProAgri II Programm wurde 2007 bis 2010 umgesetzt. Die erste Evaluierung des Programmes kam zu dem Schluss, dass die sektorielle Budgethilfe ein viel wirksameres

²²⁴ Vgl.: ADA (2008): S. 4 f

²²⁵ Vgl.: ADA (2010b): S. 6

²²⁶ Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht

²²⁷ Vgl.: ADA (2010b): S. 6 ff

Tool ist, um Wachstum zu erreichen. Das Programm wird vom mosambikanischen Landwirtschaftsministerium geleitet und soll stark „fragmentierte Geber-Projekte“ ersetzen. Im Makrobereich scheint das gut zu funktionieren. Im Bereich der Provinzen und Distrikte wurden aber noch einige Schwierigkeiten entdeckt. Zum Beispiel wurde die Rehabilitierung von Bewässerungssystemen nur mit einer Quote von 50% geschafft. Besonders bedenklich war der Informationsfluss über Produktionstechnologien oder Vermarktungen – nur rund 12% der Bauern wurden erreicht. Die OEZA ist im ProAgri II in einer Koordinationsgruppe enthalten und im Planungsprozess voll involviert.²²⁸

Im Jahr 2009 haben acht Geber (Österreich, Dänemark, Finnland, EK, Schweden, IFAD, Irland und Kanada) ProAgri finanziert, wobei die EK der größte Geber mit rund 40% und Österreich der kleinste Geber mit nur 3% war.²²⁹ Oft wird kritisiert, dass die zugesagten Mittel erst viel zu spät ausbezahlt werden bzw. dass aus Österreich nur eine jährliche Planung möglich ist und so die langfristige Planung schwierig gemacht wird.²³⁰

Generelle Budgethilfe – Vertrag mit MPD (mosambikanisches Ministerium für Planung und Entwicklung)

Die OEZA ist mittlerweile Mitglied der Gebergruppe für generelle Budgethilfe. *„Budgethilfe stellt für die OEZA ein adäquates Instrument für den Einsatz zusätzlicher ODA-Mittel („Scaling-Up“) dar, kommt aber vor allem der Forderung nach einem effektiveren und effizienteren Einsatz der Budgetmittel im Sinne der Pariser Erklärung nach.“*²³¹ Die aktuelle Projektphase läuft von 2008 bis 2010 und umfasst 4,8 Millionen Euro. Dabei wird immer wieder betont, dass Mosambik das positive Beispiel für eine wirksame und funktionierende generelle Budgethilfe ist (dies wird von Evaluierungen der OECD und der Weltbank bestätigt), wobei vor allem das makroökonomische Umfeld profitiert, aber es soll auch zur Armutsreduktion beitragen und zu mehr Harmonisierung und Abstimmung führen.²³²

²²⁸ Vgl.: ADA (2008): S. 6

²²⁹ Vgl.: Rothmann et al. (2010): S. 7

²³⁰ Vgl.: ebenda: S. 25

²³¹ ADA (2008): S. 6

²³² Vgl.: ebenda: S. 6 f

Bezirks- und Gemeindeentwicklung – PADM 2

Darunter versteht man die Unterstützung der Bezirks- und Gemeindeverwaltung durch die OEZA in der Provinz Sofala. Die nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung können nur mit einer funktionierenden Verwaltung umgesetzt werden. Das PADM 2 kann als ein Leitprojekt der OEZA bezeichnet werden. Dieser Dezentralisierungsprozess beinhaltet auch die Entwicklung von Investitions- und Entwicklungsplänen auf lokaler Ebene.²³³ In Sofala wird der aktuelle Provinzentwicklungsplan mit Geldern der OEZA unterstützt.

Ländliche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung – PAARSS II

Seit 2003 setzt sich die OEZA mit dem *Programa de Abastecimento de Água e Saneamento Rural em Sofala* (PAARSS) für die Verbesserung der ländlichen Wasserversorgung sowie der Siedlungshygiene ein. Auch dieses Programm ist auf die Provinz Sofala begrenzt. Momentan ist schon PAARSS III im Anlaufen. Insgesamt konnte eine wesentliche Verbesserung der Wasserversorgung in dieser Region festgestellt werden – von 53 Prozent auf 67 Prozent. Die zentralen Vertragspartner sind neben der Provinzregierung Sofala auch das *Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação* (DPOPH) in Zusammenarbeit mit dem *Departamento de Água e Saneamento* (DAS). Es werden einerseits die Wassernetze erneuert, aber auch effizientere Wassermanagementstrukturen etabliert. Auf der Gemeindeebene sind vor allem die so genannten Wasser-Komitees zentral. *„VerbraucherInnen, ein Repräsentant der Gemeinde und ein/e eingeschulte/r Handwerker/in managen die Einnahmen und sorgen für reibungslosen Betrieb und die Wartung der Hand- und kleinen Solarpumpen. In den meisten Komitees sind es Frauen, die für die Beschaffung, Bereitstellung, den Betrieb und die Erhaltung der Brunnen und Wasserentnahmestellen verantwortlich sind. Sie werden speziell für die Aufgaben des Managements und der technischen Wartung ausgebildet.“*²³⁴ Wichtig ist auch die Befähigung der Bezirksverwaltung, um so genannte Wasserversorgungspläne erstellen zu lernen. Der Aufbau dieser Kapazitäten stellt die zentrale Herausforderung dar. Auch in der Abwasserentsorgung wird im Zuge des PAARSS durch Bewusstseinsbildung im Bereich Hygiene und Gesundheit an Verbesserungen gearbeitet. Dabei sind vor allem die ökologischen Trockentoiletten ein Erfolg (EcoSan).²³⁵

²³³ Vgl.: ADA (2008): S. 7

²³⁴ ebenda: S. 7 f

²³⁵ Vgl.: ebenda: S. 7 f

Das PAARSS Programm wurde nach der ersten Phase nicht evaluiert, was immer wieder zu Kritik führte. Weiters wurde diesem Programm vorgeworfen, dass es eine Art Parallelstruktur aufbaut und nicht in die administrativen Strukturen eingebettet ist.²³⁶ Die erste Projektphase war von 1999 bis 2002 und die zweite von 2003 bis 2006. Derzeit ist die bereits die dritte Phase aktuell.

Wirtschaftsförderung von Kleinbauern PROMEC (*Promocao da Economia dos Camponeses em Sofala*)

In Mosambik leben rund 4/5 der Bevölkerung von der Landwirtschaft. Daher stellt die Förderung der Landwirtschaft einen wichtigen Schritt zur Armutsreduktion dar. Nicht nur die verbesserte Selbstversorgung ist das Ziel, sondern auch die Produktion zum Verkauf. Die Bauern haben sich zu Gruppen zusammengeschlossen, um ihre Handelsmacht zu stärken. Dabei setzt das Programm vor allem auf nachhaltige Produktion und auf marktfähige Produkte. Die zweite Projektphase umfasste die Jahre 2005 bis 2008 und betrug 1,4 Millionen Euro.²³⁷

Die Dezentralisierung, in der sich die OEZA in der Periode 2010-2013 in Mosambik einbringen möchte, umfasst in Sofala zwei spezifische Themen:²³⁸

- Dezentrale Wasser – und Sanitärversorgung
- Dezentrale landwirtschaftliche Versorgung

In der Planungsmatrix am Ende der neuen Länderstrategie der OEZA können die gesamten angestrebten Resultate und Indikatoren für deren Messung nachvollzogen werden.

Neben der Budgethilfe verwendet die OEZA in Mosambik auch andere Finanzierungsinstrumente, wie zum Beispiel die NRO-Kooperation. Es ist es wichtig, dass diese Projekte die Länderstrategie ergänzen und auch wenn möglich den geographischen Schwerpunkt beibehalten.²³⁹

Nach diesen Beispielen wird klar, dass vor allem der Bereich Wasserversorgung und Abwasserentsorgung der zentrale Ankerpunkt für die vorliegende Arbeit ist. Die OEZA ist

²³⁶ Vgl.: Mannsdorff et al. (2004)

²³⁷ Vgl.: ADA (2008): S. 8

²³⁸ Vgl.: ADA (2010b): S. 12

²³⁹ Vgl.: ebenda: S. 14

hier mit seinem Programm PAARSS auf die Provinz Sofala konzentriert. Trotzdem wurden auch Programm- und Projektmittelgelder für diesen thematischen Schwerpunkt in anderen Regionen des Landes eingesetzt. Das Fallbeispiel „Wasser- und Sanitärversorgung in Mosambik“ entspricht genau den Inhalten des PAARSS, allerdings mit dem regionalen Fokus auf die Provinz Gaza im südlichen Mosambik. Näheres dazu in Kapitel 5.

Die neue Länderstrategie weist darauf hin, dass die Inhalte auf regionaler Ebene der SADC abgestimmt sind. Dezentralisierung als Priorität und Landthemen als Fokus sowie Energieversorgung und der Zugang zu nachhaltigen Energietechnologien sind neue Inhalte.²⁴⁰

Der Auszug in der Tabelle 6 aus der Projektdatenbank der ADA zeigt jene Leistungen für Mosambik auf, die 2010 bewilligt wurden. Darauf sieht man das ProAgri II als sektorielle Budgethilfe, das mit EUR 500.000 zu Buche schlägt, den Beitrag zur generellen Budgethilfe in der Höhe von EUR 3,2 Mio, die sektorielle Budgethilfe im Bereich der Landwirtschaft von EUR 500.000, zwei NRO Einzelprojekte von *Missio* und *World Vision* sowie eine Wirtschaftskooperation mit ECOTEC in der Höhe von rund 1 Mio Euro. Diese Tabelle wird jährlich erneuert und zeigt so via Homepage die aktuellen Projekte und Programme der OEZA in den Schwerpunktländern.

Tabelle 6. Übersicht Programme und Projekte OEZA-finanziert, 2010 bewilligt²⁴¹

2002-01/2009	<u>PROAGRI II - Beitrag sektorielle Budgethilfe Landwirtschaft für Sofala 2010</u>	Mosambik	EUR 500.000,00	Ministry for Agriculture
2499-01/2009	<u>Beitrag Generelle Budgethilfe Mosambik 2010</u>	Mosambik	EUR 3.200.000,00	Ministry of Planning and Development
2610-00/2009	<u>Angewandte technische Ausbildung und Forschung in der ländlichen Wasserversorgung und Siedlungshygiene Sofala</u>	Mosambik	EUR 1.048.564,00	ECOTEC wirtschaftlich, technischer Infrastrukturaufbau GmbH
2002-02/2010	<u>Beitrag sektorielle Budgethilfe Landwirtschaft 2011</u>	Mosambik	EUR 500.000,00	Ministry of Foreign Affairs and Co-operation, Government of Mozambique
2319-04/2010	<u>Verbesserung des Gesundheitszustandes in Süd- Sofala</u>	Mosambik	EUR 97.950,00	Missio - Päpstliche Missionswerke in Österreich
2319-05/2010	<u>Wasser und Siedlungshygiene in Nihessiu</u>	Mosambik	EUR 99.000,00	World Vision Österreich - Verein für Entwicklungszusammenarbeit und Völkerverständigung

²⁴⁰ Vgl.: ADA (2010b): S. 16 f

²⁴¹ OEZA Web (2011e): <http://www.entwicklung.at/foerderungen-und-ausschreibungen/projektliste/>

Das Fallbeispiel ist nicht mehr in dieser Aufstellung enthalten, da es bereits 2009 bewilligt wurde und im September 2010 beendet wurde. Das *World Vision* Projekt verfolgt einen ähnlichen Ansatz wie das untersuchte Fallbeispiel.

Lechner, Reiter und Riesenfelder Sozialforschung OEG haben im Juli 2004 den Bericht über die Evaluierung des Landesprogramms 2002-2004 vorgelegt. Darin wurden einige Schwachstellen aufgezeigt. Es war die erste Evaluierung, die in diesem Zusammenhang von der ADA beauftragt wurde. Positiv wird gewertet, dass sich im Vergleich zu den vorhergehenden Programmen die inhaltliche Schwerpunktsetzung verengt hat – von vier auf zwei Sektoren. Es sind nur die beiden Sektoren Dezentralisierung und ländliche Entwicklung übrig geblieben. Trotzdem wird darauf hingewiesen, dass diese zwei Sektoren noch immer sieben unterschiedliche Interventionsbereiche haben: Landwirtschaft, Wasser- und Sanitärversorgung, Klein- und Mittelbetriebe (KMU)-Entwicklung im Bereich der ländlichen Entwicklung, und im Bereich der Dezentralisierung kommen Distrikt- und Gemeindeentwicklung, GIS, Entminung und Medienentwicklung hinzu. Es wird weiters kritisiert, dass es nach wie vor sehr viele Kleinprojekte gibt und es einen Mangel an klarem Fokus gibt. Dabei wird auch im Bereich der Querschnittsthemen wie Gender und Umwelt gegen das Kobü in Maputo gewettert, dass hier nur bedingt ein Schwerpunkt gesetzt wird. Das Endergebnis, worin auch die ADA zugestimmt hatte, sind systematische Managementprobleme. Ebenso wurde die Unterstützung und das Monitoring aus Wien bemängelt. Das Kobü in Mosambik hat zu wenige personelle Ressourcen.²⁴² In Summe ist das Länderprogramm „*fully in line with the national poverty strategy and comply with Mozambique’s sector policies, as far as they are formulated*“.²⁴³

Die zerstückelten Einzelprojekte ohne jeglichen Zusammenhang werden scharf kritisiert und oft sind es eben NRO-Kooperationen, die diese Kritik abbekommen. Diese seien viel zu wenig mit einander verbunden und abgestimmt. Insgesamt waren die Ergebnisse aber befriedigend und der Impact in den Projektregionen war gut. Die Evaluierung hat vor allem folgende Empfehlungen für die Länderstrategie formuliert:²⁴⁴

²⁴² Vgl.: Mannsdorff et al. (2004): S. 3 f

²⁴³ ebenda: S. 4

²⁴⁴ Vgl.: ebenda: S. 5

- 1) Erhöhung der OEZA/ADA Mittel für Mosambik;
- 2) Beibehaltung des geographischen Schwerpunktes in Sofala;
- 3) Reduktion der Interventionsbereiche und *Streaming* des Länderprogrammes;
- 4) Engere Integration der Aktivitäten in Provinzpläne und Programme;
- 5) Steigerung des Personalstandes im Kobü;
- 6) Stärkere Präsenz in Maputo;
- 7) Die Position der ADA im Bereich der Budgethilfe und SWAPs klären.

Im Bereich der Kohärenz gab es weitere Empfehlungen, wie eine bessere Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den bilateralen und co-finanzierten Projekten sowie multilateralen und Entminungs-Aktivitäten. Ein klarer Fokus soll erarbeitet werden und eine Konzentration auf weniger und etwas größere Projekte wäre sinnvoll. Im Bereich der Nachhaltigkeit ist ein zentraler Vorschlag, den Querschnittsthemen mehr Gewicht zu geben. Auch die klare Arbeitsteilung und Kompetenzzuweisung zwischen der ADA und dem Kobü muss verbessert werden, um das Management allgemein effizienter zu gestalten.²⁴⁵ Diese teilweise schlechte Aufteilung der Kompetenzen konnte ich im Zuge der Projektumsetzung persönlich erfahren.

Der Großteil der Empfehlungen ist mittlerweile umgesetzt worden und befindet sich auch im aktuellen Landesprogramm für Mosambik. Aber Papier ist ja bekanntlich geduldig und gibt keine Garantie für die tatsächliche Umsetzung. Die Erhöhung der OEZA Mittel ist wohl eine Utopie und wird in Zukunft sicher nicht umgesetzt werden, da es eher zu einer Kürzung kommen wird. Die engere Integration wird auf alle Fälle angestrebt und konnte beim Fallbeispiel belegt werden. Die verstärkte Präsenz in Maputo wurde mit dem neuen Kobü, das mehr Personal bekommen hat, ebenfalls umgesetzt. Der Einstieg in die generelle Budgethilfe war ein weiterer wichtiger Aspekt, um die Empfehlungen umzusetzen.

²⁴⁵ Vgl.: Mannsdorff et al. (2004): S. 5 f

5. Fallbeispiel NRO-Einzelprojekt: Wasser- und Sanitärversorgung in Mosambik

Dieses Kapitel wird das untersuchte Fallbeispiel anhand seiner Projektdokumente darstellen. Es werden einerseits die Projektziele, andererseits aber auch konkrete Projektaktivitäten und Ergebnisse zusammenfassend erarbeitet. Ich konnte im Zuge einer dreiwöchigen Projektreise selbst in die Projektregion reisen und vor Ort die Umsetzung des Projektes beobachten. Dieses Kapitel soll allerdings der objektiven Beschreibung des Projektes dienen. Die Analyse des Projektes und somit auch die Ergebnisse der Interviews und Beobachtungen, die im Zuge des Feldaufenthaltes gemacht wurden, werden im Kapitel 6 in die zusammenfassende Analyse einfließen.

5.1 Kurzbeschreibung NRO-Einzelprojekt Wasser- und Sanitärversorgung

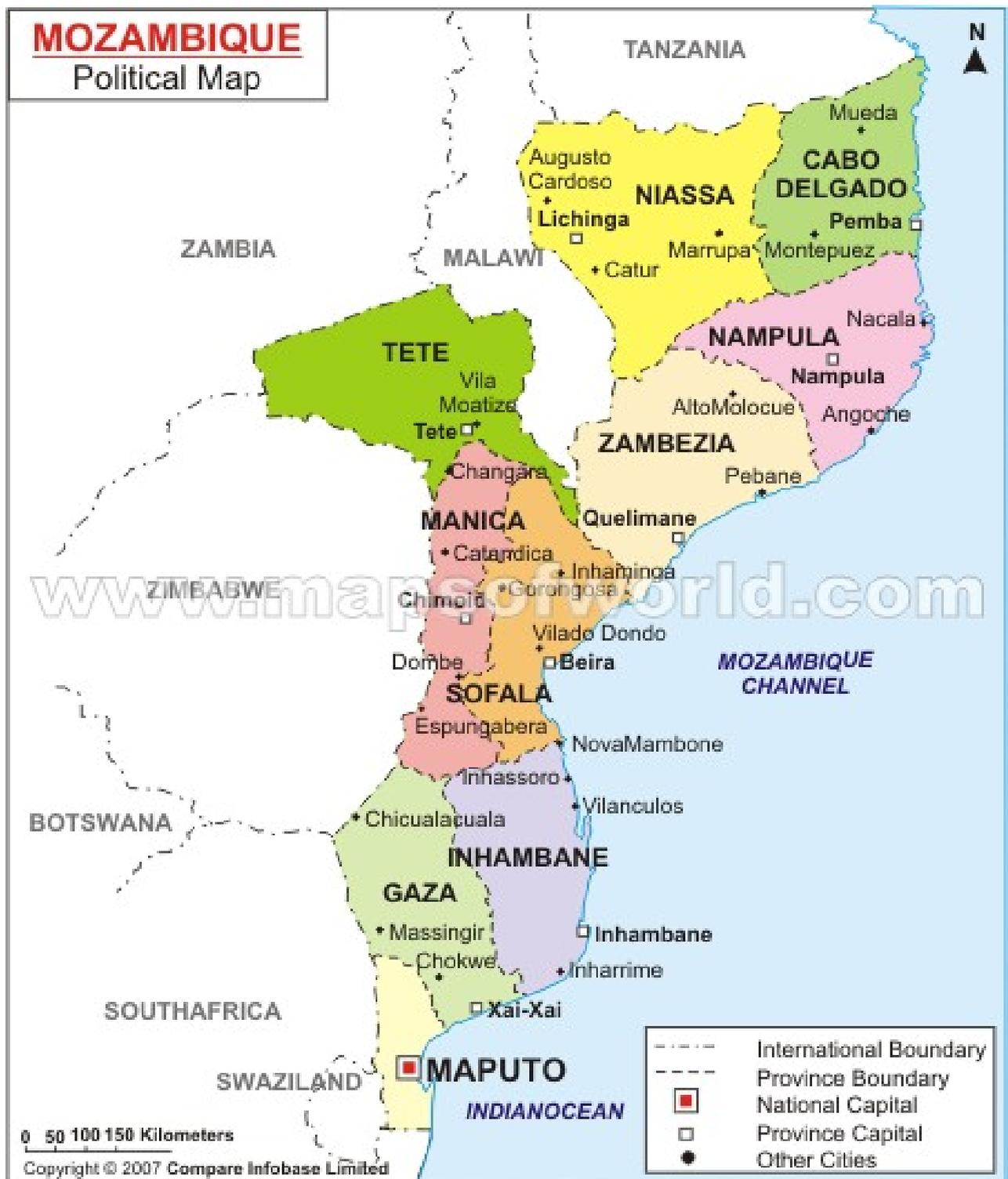
Das NRO-Einzelprojekt Wasser- und Sanitärversorgung in Mosambik wird von der lokalen Partnerorganisation AMURT Mosambik durchgeführt. Das Projekt wurde als NRO-Kooperationsprojekt Süd von der ADA/OEZA zu 50% co-finanziert. Das Hauptziel war, die Wasser- und Sanitärversorgung sowie die Hygienestandards der Bevölkerung in den südlichen Distrikten Chibuto und Xai-xai (Provinz Gaza) und damit die Gesundheitssituation der Menschen in der Region zu verbessern.²⁴⁶

Das Projekt selbst hatte nur eine Laufzeit von 12 Monaten, wurde um 3 Monate verlängert und somit auf 15 Monate ausgeweitet. Insgesamt betrug das Projektvolumen 90.000 Euro. Die Hälfte wurde über Eigenmittel getragen, die vorrangig aus privaten Spendengeldern aus Österreich lukriert wurden.

Das Projektgebiet befindet sich in der Provinz Gaza im südlichen Mosambik. Die Distrikte Xai-xai und Chibuto sind in der Abb. 13 und Abb. 14 geographisch verortet. Die Provinz Gaza grenzt an die Provinz Inhambane, Manica und Maputo und an Simbabwe und Südafrika. Die Provinzhauptstadt ist Xai-xai, wo sich auch das Büro von AMURT Mosambik befindet.

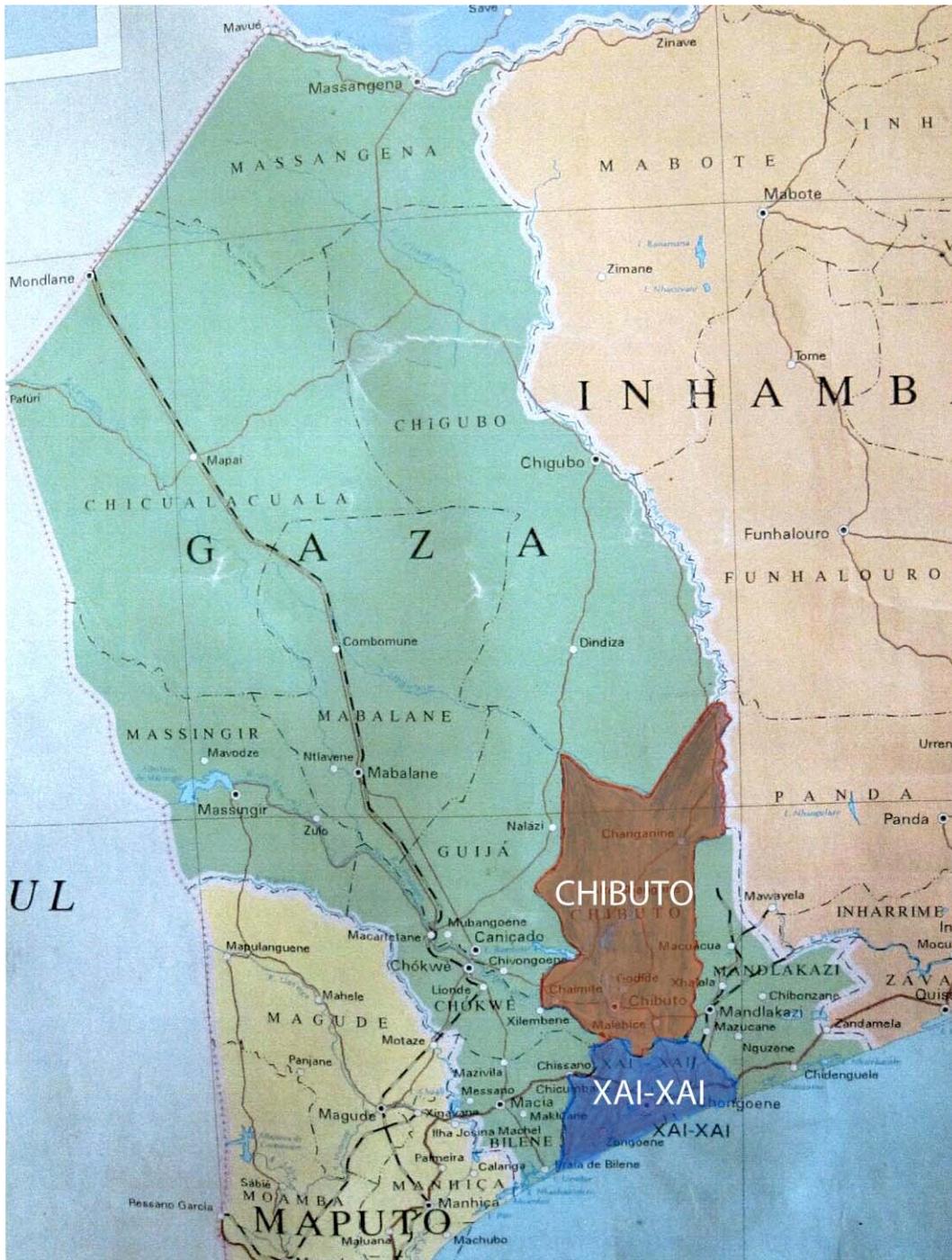
²⁴⁶ Vgl.: Parinas et al. (2009): S. 1

Abb. 13. Karte: Mosambik²⁴⁷



²⁴⁷ mapsoftheworld.com (2011): <http://www.mapsoftheworld.com/mozambique/mozambique-political-map.html>

Abb. 14. Karte: Provinz Gaza mit der Projektregion Xai-xai und Chibuto²⁴⁸



Die Projektregion ist weitläufig und durch unwegsames Gelände gekennzeichnet. Abgesehen von der Hauptstraße, die durch Xai-xai von Maputo die Küste entlang weiter nach Beira führt, sind die Straßen in einem sehr schlechten Zustand und entsprechen eher Sandpisten, wo allradbetriebene Autos unbedingt erforderlich sind. Die Autofahrt von Maputo bis in die Provinzhauptstadt von Gaza dauert rund 3,5 Stunden. Der Distrikt Xai-xai hat drei

²⁴⁸ Foto Sandra Eder, Mai 2010

Administrative Posts in Charge und der Distrikt Chibuto sechs. Chibuto ist vergleichsweise weitläufiger und manche Regionen sind schwer zugänglich, wie zum Beispiel Changanine im Nordosten. Insgesamt decken die beiden Distrikte nur einen kleinen Teil der gesamten Provinz Gaza ab.²⁴⁹ Das Nachfolgeprojekt, das wieder von der OEZA co-finanziert wird, wird auch die Distrikte Bilene und Guija einschließen.

In der Projektregion wird der begrenzte Zugang zu sauberem Wasser als eines der Hauptprobleme dargestellt. Das kann wiederum auf den Mangel an ausreichenden Wasserpumpen und zu vielen defekten Wasserpumpen zurückgeführt werden. Auch führen mangelhafte Hygienekenntnisse im Zusammenhang mit dem Gebrauch von Wasser sehr häufig zu Krankheiten. Durch die Schulung der Mitglieder der Wasser-Komitees in 150 Gemeinden der beiden Distrikte in der Erhaltung und Wartung der Pumpen, sollte das Problem der Wasserpumpen behoben werden. Neben diesen Schulungen wurden im Projekt auch Hygiene-Schulungen in Gemeinden und an Schulen durchgeführt. Aktivitäten im Bereich der Hygieneförderung verfolgen vor allem das Ziel, den Menschen den Zusammenhang zwischen dem Gebrauch von sauberem Wasser, der Einhaltung von grundlegenden Hygieneregeln und der Vermeidung von Krankheiten verständlich zu machen. Alle Aktivitäten wurden regelmäßig mit den zuständigen regionalen und lokalen Behörden abgestimmt.²⁵⁰

AMURT (Österreich)²⁵¹ als Fördernehmer unterstützt AMURT Mosambik bereits über mehrere Jahre in Form von finanziellen Zuwendungen für laufende Projekte. Der Verein AMURT Österreich wurde 2003 in Wien gegründet. Seine Ziele sind rein humanitärer Natur und nicht auf Gewinn ausgerichtet. AMURT (Österreich) hat sich Anfang 2011 in AMINA – aktiv für Menschen in Not Austria umbenannt. AMURT Mosambik wurde im Jahr 2001 gegründet und konzentriert sich seither auf den Wasser- und Sanitärbereich.²⁵²

Die folgende nähere Projektbeschreibung ist dem Projektantrag (2009) von AMURT(Österreich)/AMINA entnommen, der bei der ADA eingereicht wurde und gemeinsam mit Herrn Melchor Parinas (AMURT Mosambik), Frau Gertraud Hödl (AMURT Österreich/AMINA) und mir als Angestellte bei AMURT Österreich/AMINA erarbeitet wurde.

²⁴⁹ Vgl.: Eder (2010): S.1 f

²⁵⁰ Vgl.: Parinas et al. (2009): S. 1

²⁵¹ ZVR Nr. 662074512, Verein mit Sitz in 1140 Wien Hütteldorfer Straße 253

²⁵² Vgl.: Parinas et al. (2009): S. 3

AMURT Mosambik konnte bisher im Wasser- und Hygienebereich in den Distrikten Bilene, Chibuto, Chicualacuala, Guija, Mutarara und Xai-xai Erfahrungen sammeln. Seither hat die Organisation Gesundheitsaktivist/inn/en ausgebildet. Die Organisation hat Latrinen in Schulen sowie für Familien errichtet, Brunnen ausgehoben, Regenwasser-Tanks aufgestellt und Hygieneschulungen durchgeführt.²⁵³ Diese Erfahrungen konnten direkt für das vorliegende Projekt genutzt werden.

Eines der zentralen Probleme Mosambiks besteht in der mangelnden Wasserversorgung, wie bereits weiter oben beschrieben. Dabei benutzen 45% der Gemeinden in Mosambik Wasserquellen, die saisonabhängig und daher Dürreperioden ausgesetzt sind. Außerdem sind 32% der Brunnen bzw. Wasserpumpen nicht funktionstüchtig, und sauberes Wasser ist rar. Daher verwenden die meisten Menschen in den ländlichen Gebieten entweder Regenwasser, kleine Bäche oder Pfützen, um ihren Wasserbedarf zu decken. Das führt zu zahlreichen Krankheiten. Es gibt Studien, nach denen 246 von 1000 Kindern sterben, bevor sie das 5. Lebensjahr erreicht haben. Mehr als 13% dieser Todesfälle sind durch schlechte hygienische Verhältnisse sowie mangelndem Zugang zu sauberem Wasser und adäquaten sanitären Anlagen verursacht.²⁵⁴ Nach Angaben des *Instituto Nacional de Estatística* (2008) haben die Distrikte folgende Einwohnerzahlen: Chibuto: 157.944, Xai-xai: 259.955.²⁵⁵

In der Gemeinde Chibuto gibt es 342 Wasserpumpen, von denen vor Projektbeginn 66 aufgrund kleinerer Schäden, die leicht auf lokaler Ebene behoben und repariert werden könnten, nicht funktionsfähig waren (20%ige Ausfallrate). Dadurch haben etwa 33.000 Menschen keinen Zugang zu sauberem Wasser. Eine Wasserpumpe bedient im Schnitt etwa 500 Menschen. In der Gemeinde Xai-xai sah die Situation ähnlich aus. Dort gibt es 284 Brunnen zu Projektbeginn, davon funktionierten 55 nicht, was zu einer Zahl von 27.500 Menschen führt, die vom Zugang zu Wasser ausgeschlossen waren.²⁵⁶ Die Regierung Mosambiks empfiehlt in ihren Plänen die Verwendung der Afridev Wasserpumpe, dieses Modell wurde auch im Zuge des Fallbeispiels eingesetzt.

Meistens ist das Wissen über die Wartung und Instandhaltung auf lokaler Ebene nicht vorhanden. Das führt zu einer Abhängigkeit von Fachkräften, die anreisen müssen und

²⁵³ Vgl.: Parinas et al. (2009): S. 4

²⁵⁴ Joint Report by UNICEF and by the Mozambique Government, 2004, Vulnerability Assessment Committee Report (VAC), 2004 In: Parinas et al. (2009)

²⁵⁵ Vgl.: Parinas et al. (2009): S. 5 f

²⁵⁶ Vgl.: ebenda: S. 6

manchmal gar nicht oder verspätet eintreffen, wodurch die Wasserstellen über längere Zeit nicht funktionsfähig sind. Prinzipiell sind die Wasser-Komitees, die für die Probleme der Wasserversorgung auf Gemeindeebene zuständig sind, personell schlecht ausgestattet. Es wandern viele ihrer Mitglieder in die Hauptstadt oder in benachbarte Länder ab, um Arbeit zu finden. Zusätzlich sind lokale und nationale Behörden im Wasser- und Sanitärbereich sehr häufig überlastet und können den wachsenden Bedürfnissen der Bevölkerung nicht nachkommen. Die Mitglieder der Wasser-Komitees stellen die primäre Zielgruppe des Projektes in 150 Gemeinden in den Distrikten Chibuto und Xai-xai dar. Dabei bestehen diese aus jeweils 10 Personen und sind hauptsächlich für die Probleme mit der Wasserversorgung zuständig. In Summe wurden 750 Personen ausgewählt, die an den Schulungsmaßnahmen zur Erhaltung und Wartung der Wasserpumpen teilnehmen sollten. Die Menschen brauchen einfache und leicht verständliche Trainings und Begleitung.²⁵⁷

Es wurden aus den Trainings 24 so genannte Lokale Aktivist/innen ausgewählt, die Hygieneförderungs-Aktivitäten für weitere 750 Mitglieder der Wasser-Komitees durchführen sollten. Die Trainings selbst wurden von Animatoren durchgeführt. Indirekte Zielgruppe war die gesamte Bevölkerung der zwei Distrikte, die dann auch von funktionierenden Wasserpumpen profitieren sollte. Eine Wasserpumpe bedient 500 Menschen, d.h. in den 150 Gemeinden profitieren 75.000 Menschen vom Zugang zu Wasser, davon etwa 40.750 Frauen (nach Berechnungen des nationalen Frauenanteils von 54,3%, *National Statistics Institute*). Es wurde auch darauf geachtet, dass die Schulungsteilnehmer/innen zur Hälfte aus Frauen bestehen. Da vor allem Frauen mit der Aufgabe konfrontiert sind, sauberes Wasser für ihre Familien zu beschaffen, sind die Auswirkungen von funktionierenden Wasserpumpen gerade für sie spürbar. Ein gesicherter Zugang zu sauberem Wasser wirkt sich auf die gesamte Familie, insbesondere auf die Kinder, positiv aus. Zusammen mit den Schulungen über grundlegende Hygienestandards können wasserbedingte Krankheiten vermieden werden, was eine Verbesserung der Gesundheitssituation der Bevölkerung mit sich bringt.²⁵⁸ Im Projektdokument werden folgende Probleme erwähnt, die im Zuge des Projektes gelöst bzw. verbessert werden sollen:²⁵⁹

²⁵⁷ Vgl.: Parinas et al. (2009): S. 6

²⁵⁸ Vgl.: ebenda: S. 6 f

²⁵⁹ ebenda: S. 7

- Viele Wasser-Komitees sind aufgrund von Migration oder Todesfällen personell nicht adäquat ausgestattet, und die Mitglieder sind schlecht ausgebildet;
- Die Schulungsmaßnahmen zur Erhaltung der Wasserpumpen sind unzureichend;
- Anschaffungen wurden gestohlen, verloren oder nicht zweckgemäß verwendet, weil es an adäquaten Lagermöglichkeiten fehlt;
- Die Pumpen-Ersatzteile sind teuer und die Gemeinden können sie sich nicht leisten;
- Kenntnisse über den richtigen Umgang mit Wasser und über grundlegende Hygienestandards sind mangelhaft.

Diese Probleme führen dazu, dass der Zugang zu sauberem Wasser eingeschränkt ist, was zusammen mit den mangelhaften Hygienestandards ein vermehrtes Krankheitsrisiko bedeutet. Das Oberziel, das Projektziel sowie alle Aktivitäten und die gewünschten Resultate können aus der Projektmatrix abgelesen werden und sollen an dieser Stelle nicht aufgelistet werden.

5.2 Logical Framework (Projektmatrix)

Die NRO-Einzelprojekte werden über das Standard-Projektmanagementtool des *Project Cycle Management* (PCM) abgewickelt, welches auf einem „zielorientierten und auf Bedürfnisse der Partnerländer abgestellten Projektdesign, das in einem „logischen Rahmen“ (*logical framework*) abgebildet wird“²⁶⁰, beruht. In der folgenden Projektmatrix, dem so genannten *Logical Framework* oder LogFrame, wird das gesamte Projekt, mit seinen Zielen, Aktivitäten sowie den Resultaten und die dazugehörigen messbaren Indikatoren dargestellt. Zusätzlich findet man Risiken und Quellen der Nachprüfbarkeit für die messbaren Ziele und Indikatoren. Auf den ersten Blick erscheint diese Matrix recht komplex, aber bei näherer Betrachtung stellt sie das oben dargestellte Projekt zusammengefasst und reduziert auf die wichtigsten Aspekte schematisch dar. Wenn man einmal weiß, wie es funktioniert, dient es sehr gut zur Projektplanung, -durchführung sowie zum Monitoring. Mittlerweile sind fast alle Projektpläne nach diesem Schema aufgebaut, sowohl für kleine Einzelprojekte, aber auch als Programmpläne für ganze Länder.

²⁶⁰ Linhart (2008): S. 208

Projektitel, Antragsteller: Wasser- und Sanitärversorgung in Mosambik, AMURT (Österreich)
Logical Framework (Projektmatrix)

Oberziel	Indikatoren	Quellen der Nachprüfbarkeit	Annahmen
Verbesserung der Versorgung und des Umgangs mit Wasser	Verbesserter Gesundheitszustand der Bevölkerung; Infektionsrate in Bezug auf wasserbedingte Krankheiten sinkt	Berichte des District Health Service	Zusammenarbeit mit den Behörden ist gegeben; es gibt keine Naturkatastrophen
Projektziele	Indikatoren	Quellen der Nachprüfbarkeit	Annahmen
Befähigung der Wasser-Komitees und der Wartungs-Gruppen zur Erhaltung der Wasserpumpen; Bewußtseinsbildung in Bezug auf den Umgang mit Wasser und Hygiene	95% der Wasserpumpen in den beiden Bezirken funktionieren; 1.500 Menschen sind in Wartungs- und Hygienebelangen geschult	Internes Monitoring und Berichte	Teilnahme der Zielgruppe ist gegeben
Resultate	Indikatoren	Quellen der Nachprüfbarkeit	Annahmen
1. Mitglieder der Wasser-Komitees und Wartungs-Gruppen sind befähigt, die Wasserpumpen instandzuhalten	Die Wartungen sowie kleine Reparaturen an den Wasserpumpen können lokal erledigt/behalten werden	Interne Evaluierung	keine Überschweremmungen oder Dürre
2. Bewusster Umgang mit Wasser und Hygiene	Weniger Infektionskrankheiten treten auf	Berichte des District Health Service und des SDPI; Interne Baseline-Studie	
3. Zentrale Stelle für den Wasser- und Sanitarbereich im Distrikt ist gegeben	2 CDS und Brunnen werden verwendet	Interne Evaluierung	
4. Verankerung in den nationalen und lokalen Strukturen	Projekt läuft weiter als Teil des nationalen Wasser- und Sanitärprogramms	Berichte der Behörden	gute Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden
5. Kontinuierlicher Wissenstransfer mit ADA-Projekten ist gegeben	Fehler aus vorherigen Projekten werden vermieden und konstruktive Vorschläge integriert		
Aktivitäten	Erforderliche Ressourcen		Risiken
1.1 Trainings der Wasser-Komitees und Wartungs-Gruppen	Personal (Trainer); Projektmaterialien; Transport		Teilnahme an den Schulungen ist gegeben
1.2 Retrainings für Wasser-Komitees und Wartungs-Gruppen	Personal (Lokale Aktivisten)		
2.1 Hygiene- und Sanitarschulungen in Gemeinden (HSP)	Personal (Lokale Aktivisten); Hygiene-Promotion-Materialien; Transport		Schulen und Gemeinden werden erreicht
2.2 Hygiene- und Sanitarschulungen in Schulen; Bildung von CC-SC	Personal (Lokale Aktivisten); Hygiene-Promotion-Materialien; Transport		
3.1 Errichtung von 2 Centers of Demonstration for Sanitation (CDS)	Baumaterial; Material for Sanitarbedarf		Sichere Lagerung und Überwachung ist gegeben
3.2 Errichtung von 2 Brunnen bei den CDS	Baumaterial		Geologische Vorstudien sind erfolgt
4. Abstimmung mit nationalen und lokalen Behörden	Personal; Transport		

Abb. 15. LogFrame Projekt Wasser- und Sanitärversorgung im südlichen Mosambik²⁶¹

²⁶¹ Parinas et al. (2009): LogFrame

Zu jedem Resultat gibt es dazu gehörige Aktivitäten, diese sind jeweils mit spezifischen Indikatoren beschrieben. Wichtig ist zu unterstreichen, dass neben den Aktivitäten, wie dem Bau der Brunnen und der Demonstrationszentren, sowie der Hygieneschulungen auch andere Aktivitäten eingeplant sind. Diese sind beispielsweise die Einbettung und Abstimmung mit lokalen, regionalen und nationalen Behörden genauso wie ein Know-how Transfer mit der ADA und mit ähnlichen Projekten.

5.3 Monitoring und Ergebnisse

Im Zusammenhang mit Entwicklungszusammenarbeit steht immer die Frage der Wirksamkeit. Dabei sind vor allem die Evaluation und das Monitoring wichtig, um eine erfolgsorientierte Durchführung eines Projektes zu gewährleisten. Beim Monitoring meint man eher das projektbegleitende Überwachen der Zielsetzungen und Wirkungen. Wichtig ist, dass man auf Abweichungen reagieren kann und neue Herausforderungen rechtzeitig erkennt. Dieser Monitoringprozess wird weitgehend von der Projektleitung selbst durchgeführt. Eine Evaluation wird dagegen eher ex-post oder als Zwischenevaluation und meistens auch von externen Gutachtern erstellt, damit die Objektivität gewahrt werden kann.²⁶²

Im Projektdokument wurde im Bereich Monitoring festgesetzt, dass AMURT Mosambik dem SDPIE quartalsweise Bericht erstatten muss. Zusätzlich führte AMURT monatlich ein internes Monitoring durch, um die Projektfortschritte laufend zu kontrollieren und zu evaluieren. Zentraler Inhalt war dabei die ständige Überprüfung der Funktionsfähigkeit der Wasserpumpen, was durch die lokalen Wartungs-Gruppen passierte. Ein Monitoring durch AMURT (Österreich)/AMINA war im Projektdokument 1-2 Mal im Jahr vorgesehen und wurde im Mai 2010 durchgeführt.²⁶³

Zu Beginn des Projektes führte AMURT Mosambik eine Baseline-Studie in Form eines Fragebogens durch, in dem über das Hygienebewusstsein Daten erhoben wurden. Zum Beispiel wird erhoben, wie häufig die Hände gewaschen werden, wie viele Latrinen es im Haus gibt, welche Infektionskrankheiten bekannt sind und ob es Fälle von Durchfallerkrankungen oder Cholera gegeben hat. Am Projektende wurde die gleiche Erhebung noch einmal durchgeführt und in die Berichterstattung aufgenommen.²⁶⁴ Hier sieht

²⁶² Vgl.: Kevenhörster et al. (2009): S. 80 f

²⁶³ Vgl.: Parinas et al. (2009): S. 13

²⁶⁴ Vgl.: ebenda: S. 13

man den direkten Zusammenhang zwischen Wasser und Gesundheit, der auch beim Fallbeispiel analysiert wird.

Ich habe das Projekt persönlich besucht und rund drei Wochen in der Projektregion verbracht. Während dieser Zeit konnte ich anhand teilnehmender Beobachtung und einiger Interviews wertvolle Informationen für die vorliegende Arbeit sammeln. Wichtige Schlüsse daraus werden in der Analyse im Kapitel 6 wiedergeben.

Die Einbettung des Projektes in lokale Strukturen kann so beschrieben werden: Alle Wasserpumpen sind beim so genannten DPOPH registriert, der zuständigen Wasserbehörde auf Provinzebene. Der Status der Wasserpumpen und schwere Gebrechen werden an das DPOPH direkt von den Aktivisten und Animatoren gemeldet. Kleinere Gebrechen werden hingegen direkt von den Wasser-Komitees repariert. Während meines Projektaufenthaltes haben wir immer wieder Feldbesuche gemeinsam mit Beamten unterschiedlicher lokaler und regionaler Behörden unternommen. Am 6. Mai 2010 ging es zum Beispiel gemeinsam mit einem Beamten des SDPIE (Distriktbehörde) und einer Beamtin des DPOPH (Provinzbehörde) nach Chicumbane im Distrikt Xai-xai. Wir besuchten auch das Demonstrationszentrum in Xai-xai, das in Ngulelene errichtet wurde. Dabei konnten die Beamten sechs Latrinenmodelle und die neue Handpumpe inspizieren. Der Besuch im Demonstrationszentrum wurde davor beim zuständigen *Administrative Poste in Charge* in Chicumbane angemeldet. Danach wurden noch einige defekte Pumpen besichtigt, die bereits seit einiger Zeit nicht mehr funktionstüchtig sind und über das Fallbeispiel entdeckt wurden. Teilweise sind die Pumpen bereits seit über 10 Jahren kaputt. Neben dieser Kontrollarbeit werden die lokalen Behörden aber auch zu positiven Anlässen gebraucht, wie zum Beispiel für die Einweihung einer rehabilitierten Wasserpumpe. Gemeinsam mit einer Beamtin vom DPOPH wurden der Projektleiter des Fallbeispiels und ich zu einer Feier ins Dorf Cuvalene eingeladen. Dort wurden zwei Brunnen eingeweiht, die im Zuge des Fallbeispiels entdeckt wurden und wo dank eines externen Sponsors auch die Rehabilitation finanziert werden konnte. Das gesamte Dorf war zusammen gekommen und es wurde getanzt, gesungen und gegessen. So ein Fest lässt erkennen, wie wichtig der Zugang zu Wasser für diese Menschen ist. Die Behörden haben zu wenige Mittel, um alle Pumpen zu kontrollieren und zu reparieren, daher sind die Betroffenen sehr dankbar, dass es Projekte wie das Fallbeispiel gibt.²⁶⁵

²⁶⁵ Vgl.: Eder (2010): S. 4 ff

Im Distrikt Chibuto gibt es Regionen, wo Menschen bis zu 15 Kilometer zurücklegen müssen, um zur nächsten Wasserstelle zu kommen. In der Trockenzeit kann sich diese Distanz verdoppeln. Ich hatte auch einen offiziellen Termin beim Administrator von Chibuto, der uns über die aktuellen Entwicklungspläne für den Distrikt erzählte. Auch in Chibuto funktioniert die Abstimmung mit den lokalen Behörden sehr gut. Ein Beamter des SDPIE von Chibuto erklärte uns das System von Regenwassertanks an Schulen. Alle Wasserpumpen werden von Melchor Parinas über sein GPS fähiges Mobiltelefon gespeichert. Diese Daten werden auch an das DPOPH weitergeleitet.²⁶⁶

Resultate

Das Fallbeispiel wurde im September 2010 abgeschlossen und der Endbericht per 31.12.2010 vorgelegt. Insgesamt kann gesagt werden, dass alle Ziele erreicht und zum Teil sogar übertroffen wurden. Zum Beispiel wurden mehr Wasser-Komitees geschult als geplant und somit sind mehr Gemeindemitglieder befähigt, Wartungen und kleine Reparaturen selbst durchzuführen. Die Zeit, in der eine Wasserpumpe defekt ist, beträgt nun bei kleinen Defekten nur mehr durchschnittlich zwei Wochen – früher konnte es Monate dauern. Bei strukturellen Defekten, wie zum Beispiel Schäden an der Hauptleitung, des Zylinders und der Pumpe selbst, wird die Information an die zuständigen Behörden auf Distriktebene (SPDIE) weitergegeben. Im Laufe der Projektzeit konnten 45 Wasserpumpen von den Wasser-Komitees selber repariert werden. Insgesamt wurden auch über 2.600 Schüler/innen mit PHAST²⁶⁷ Methoden über Hygiene aufgeklärt. Dabei können schon nach dieser kurzen Projektlaufzeit erhebliche Verbesserungen im Verhalten der Schüler/innen hinsichtlich Hygiene und im Sanitärbereich erkannt werden. Weiters können auch weniger Durchfallerkrankungen von den Gesundheitsposten festgestellt werden. Es war besonders wichtig, dass die Auswahl der Aktivisten immer gemeinsam mit den direkten lokalen Chiefs durchgeführt wurde, damit diese von Beginn an involviert sind. Die meisten Aktivisten werden auf freiwilliger Basis weiter arbeiten.²⁶⁸ In Summe war das Projekt sehr erfolgreich, die genaue Analyse erfolgt im letzten Kapitel 6.

²⁶⁶ Vgl.: Eder (2010): S. 7 f

²⁶⁷ PHAST: Participatory Hygiene and Sanitation Transformation

²⁶⁸ Vgl.: Parinas (2010): 2 ff

6. Analyse der Einbettung des Fallbeispiels

Dieser Teil der Arbeit als Kernstück soll die vorangegangene Literaturrecherche mit den durchgeführten Interviews und der teilnehmenden Beobachtung verbinden und zu einer Analyse des NRO-Einzelprojektes in Mosambik führen. Das Kapitel wird die Einbettung des NRO-Einzelprojektes in die einzelnen Ebenen darstellen. Dabei wird mit der internationalen Ebene begonnen und weiter über die nationale sowie die regionale bis auf die lokale Gemeindeebene als kleinste Einheit geblickt. Ich möchte in diesem Teil auch eine Art Selbst- und Fremdeinschätzung bezüglich des Themas vornehmen. Die unterschiedlichen Interviewpartner repräsentieren jeweils andere Akteure und bringen verschiedene Aspekte und Blickwinkel in die Analyse ein.

Besonders auf der nationalen und internationalen Ebene hat die OEZA als Budgethilfegeber eine viel gewichtigere Stimme als im Bereich der NRO-Kooperation. Die OEZA als Teil der Geberkoordination hat weiters auch ein Mitspracherecht auf nationaler Ebene im PARPA Prozess und bei dessen Evaluierung. Die Einbettung der Einzelprojekte ist somit langfristig auch über diese Prozesse in den nationalen Strategieprozess von Mosambik gegeben. Das einführende Kapitel 6.1 erläutert die Methode der Erhebung, Auswertung und Analyse.

6.1 Methode

Im Zuge der Arbeit wurden unterschiedliche qualitative Forschungsmethoden angewandt. In Folge findet die Leserin/der Leser einen kurzen Methoden-Abriss, bevor die Interviewpartner und das Analysekonzept für die vorliegende Arbeit vorgestellt werden.

6.4.1 Qualitative Methoden

Dabei möchte ich unter Erhebungs-, Aufbereitungs- und Auswertungstechniken unterscheiden. Als Erhebungsverfahren wurden in der vorliegenden Arbeit Interviews geführt und Beobachtungen während des Feldaufenthaltes durchgeführt. Der verbale Zugang, der vor allem in der qualitativen Sozialforschung eine wichtige Rolle spielt, wird so schon offensichtlich. Es gibt unterschiedliche Arten von qualitativen Interviews. Zum Beispiel unterscheidet man zwischen offenen und geschlossenen Interviews und unstrukturierten bzw. unstandardisierten versus strukturierten bzw. standardisierten. Es sind sich alle Formen darin einig, dass die Stärken des qualitativen Interviews die Offenheit der Fragenformulierung und die qualitative Auswertung sind. Dabei gibt es am ehesten Unterschiede im Strukturierungsgrad. Das problemzentrierte Interview ist eine stark strukturierte Form, das narrative Interview hingegen eine sehr unstrukturierte Art. Für die vorliegende Analyse wurde eine Mischform angewandt. Es gab eine Strukturierung in Form

eines Gesprächsleitfadens und je nach Interviewpartner war das Gespräch eher offen und narrativ oder mehr von den Leitfragen geprägt. Die Grundidee eines narrativen Interviews ist es, den Interviewten frei erzählen zu lassen und keinen definitiven Fragenkatalog abzuarbeiten. Durch das Erzählenlassen können interessante „übergreifende Handlungszusammenhänge und –verkettungen sichtbar“²⁶⁹ gemacht werden. Es gab aber doch eine Teilung des Interviews in drei getrennte Fragenblöcke und die Verwendung eines Gesprächsleitfadens qualifiziert die Interviews als so genannte episodische Interviews. Diese gehen davon aus, dass die befragte Person spezielle Erfahrungen zum Untersuchungsgegenstand vermitteln kann, und zwar in Form von zweierlei Wissensformen: (1) das *narrativ-episodische Wissen*, welches durch Erfahrung entstanden ist und durch konkrete Begebenheiten belegt werden kann; dabei geht es laut Lamnek (2005) um die Darstellung von Situationsabläufen; (2) das *semantische Wissen*, das das aus der Erfahrung abgeleitete Wissen der befragten Person darstellt. Hier geht es um Generalisierungen, Abstraktionen und das Erkennen von Zusammenhängen. Dabei ist ein spezieller Vorteil des episodischen Interviews, dass der Erfahrungsschatz des Subjekts nicht auf die rein erzählerische Basis reduziert ist, sondern ein Dialog entsteht.²⁷⁰ Dabei kann man zusammenfassend sagen: „Im episodischen Interview lässt der Interviewer den Befragten erzählen, stellt aber auch zielgerichtete Fragen anhand eines Leitfadens.“²⁷¹

Die teilnehmende Beobachtung ist eine Standardmethode der Feldforschung. Der Beobachter steht im Geschehen und nimmt selbst an der sozialen Interaktion teil. Dabei geht es vor allem darum, dass der Beobachter Daten sammelt, indem er an der Alltagsrealität teilnimmt. So kann auch die Innenperspektive erfasst werden. Die teilnehmende Beobachtung soll hier als qualitative Methode vorgestellt werden und kann nicht standardisiert eingesetzt werden, wie zum Beispiel mit Beobachtungsbögen, sondern ist viel offener. „Mit teilnehmender Beobachtung will der Forscher eine größtmögliche Nähe zu seinem Gegenstand erreichen, er/sie will die Innenperspektive der Alltagssituation erschließen.“²⁷² Ich habe für diese Zwecke keinen strukturierten Beobachtungsplan ausgearbeitet, sondern vielmehr Notizen im Feld über wichtige Inputs für meine

²⁶⁹ Mayring (2002): S. 65 ff

²⁷⁰ Vgl.: Lamnek (2005): S. 362 f

²⁷¹ ebenda: S. 363

²⁷² Mayring (2002): S. 81

Fragestellungen gemacht. Aufgrund der Tatsache, dass ich als Mitarbeiterin einer NRO vor Ort war, hatte ich einen direkten Zugang in das Untersuchungsfeld.²⁷³

Um eine gut auswertbare Grundlage zu bekommen, empfiehlt es sich, einen Zwischenschritt zwischen Erhebung und Auswertung zu machen – das Aufbereitungsverfahren. Dabei müssen die Interviews, die aufgezeichnet wurden, transkribiert und die Beobachtungen in Protokollen zusammengefasst werden. Es kann generell gesagt werden, dass die beste Erhebung nichts bringt, wenn diese nicht gut aufbereitet wird.²⁷⁴ In meinem Fall wird die Darstellungsmethode auf Text und Bildmaterial beschränkt sein, da es keine auswertbaren Tabellen oder Modelle gibt. Die Transkription der Interviews wurde als wörtliche Transkription umgesetzt. Zwei Interviews, die auf Portugiesisch beantwortet wurden, sind ins Englische übersetzt und nur in der englischen Version transkribiert worden.

Die Auswertung und Analyse der qualitativen Interviews wird nach Lamnek (2005) in vier Phasen eingeteilt. Diese vier Phasen stellen einen groben Fahrplan dar, der als Hilfestellung dienen soll, um die Auswertung strukturierter durchführen zu können. Folgende vier Phasen werden unterschieden:²⁷⁵

1. Transkription
2. Einzelanalyse
3. Generalisierende Analyse
4. Kontrollphase

Bei Phase 1 werden die Interviews, die auf einem digitalen Datenträger aufgenommen wurden, durch Abtippen des Gesagten zu Papier gebracht, das entspricht der Aufbereitungsphase nach Mayring (2002). Das kann unter Umständen sehr zeitintensiv sein, bildet aber die Grundlage für jede weitere Analyse und Auswertung. Im zweiten Schritt werden die einzelnen Interviews separat von einander analysiert und die ersten Konzentrationen durchgeführt, in dem nur die wichtigste Information aus den transkribierten Texten herausgefiltert wird. In der dritten Phase werden die Interviews und deren Auswertungen mit einander in Beziehung gestellt und man versucht auch theoretische Erkenntnisse daraus zu ziehen. Dabei werden Gemeinsamkeiten oder auch Unterschiede herausgearbeitet. In Form einer Kategorisierung wurde im vorliegenden Fall die Inhaltsanalyse der Interviews strukturiert. Diese Kategorisierung findet die Leserin/der Leser

²⁷³ Vgl.: Mayring (2002): S. 80 ff

²⁷⁴ Vgl.: ebenda: S. 85 ff

²⁷⁵ Vgl.: Lamnek (2005): S. 402

einleitend im Kapitel 6. In der Kontrollphase sollen letztendlich die vollständig transkribierten Texte noch einmal herangezogen werden, um Fehlinterpretationen zu vermeiden.²⁷⁶

6.4.2 Analysekonzept und Interviewpartner

Folgende Abbildungen stellen einerseits das Analysekonzept schematisch dar, andererseits werden die Interviewpartner vorgestellt und die Rahmenbedingungen der Interviews aufgezeigt. Es ist recht schwierig, die Ebenen und Themen auseinander zu halten, deshalb wurde über eine Kategorisierung versucht, eine sinnvolle Abgrenzung vorzunehmen, damit in Folge klar ist, welche Themen auf welcher Ebene beschrieben und analysiert werden (Abb. 16). Die Rolle der OEZA soll übergreifend behandelt werden, diese findet sich in allen Ebenen wieder. Das Schema soll als Orientierung dienen, teilweise wird es aber auch zu Überschneidungen kommen. Vor allem die internationale und die nationale Ebene sind in den Bereichen der Budgethilfe und des PARPAs sehr eng miteinander verwoben und können nur schwer getrennt von einander analysiert werden.

Abb. 16. Kategorisierung Inhaltsanalyse²⁷⁷

INTERNATIONALE EBENE	NATIONALE EBENE	REGIONALE & LOKALE EBENE
MDGs	PARPA – Armutsbekämpfungsstrategie <ul style="list-style-type: none"> • Im Bereich Wasser und Sanitäres • Bekanntheitsgrad im Feld 	Kooperation mit regionalen und lokalen Behörden
Pariser Deklaration		Wirkung der NROs im Feld
Budgethilfe		Probleme in Mosambik und Wirkung des Projektes
Rolle der ADA/OEZA Geberkoordination	Rolle der ADA/OEZA Einfluss der OEZA im PARPA Prozess	Rolle der ADA/OEZA Bekanntheitsgrad der ADA im Feld Abstimmung der Projektarbeit

Die nächste Tabelle 7 gibt einen Überblick über die durchgeführten Interviews und die Interviewpartner.

²⁷⁶ Vgl.: Lamnek (2005): S. 402 ff

²⁷⁷ Eigene Abbildung; Eder (2011)

Tabelle 7. Interviewpartner und ihr Background

Interviewte Person	Zur Person	Interviewrahmenbedingungen
Catarina Chaùque (Projektmitarbeiterin – Animatorin)	Mosambikanerin; arbeitet für das Projekt Wasser- und Sanitärversorgung in Mosambik als Animatorin; sie geht in die Gemeinden und bildet Wasser-Komitees aus und führt Hygieneschulungen an Schulen durch.	Datum: 5. Mai 2010 Ort: Xai-xai AMURT Büro Uhrzeit: 13:30 bis 14:10 Sprache: Portugiesisch Übersetzung: Melchor Parinas
Deodita Artur (Beamtin für <i>social affaires</i> beim DPOPH)	Mosambikanerin; arbeitet seit 1996 beim DPOPH (Provinzbehörde von Gaza); pflegt einen engen Kontakt mit NGOs, um Kapazitäten zu stärken.	Datum: 8. Mai 2010 Ort: Xai-xai AMURT Büro Uhrzeit: 18:30 bis 19:15 Sprache: Portugiesisch und Englisch Übersetzung: Melchor Parinas
Melchor Parinas (Projektleiter)	Philippino; langjährig im Bereich der EZA tätig; 10 Jahre als Entwicklungshelfer in Mosambik aktiv; davor in Brasilien; leitet das OEZA co-finanzierte Projekt Wasser- und Sanitärversorgung in Mosambik.	Datum: 9. Mai 2010 Ort: Xai-xai AMURT Büro Uhrzeit: 09:15 bis 10:00 Sprache: Englisch
Joao Paulo Silva Faria (Freiwilliger Helfer)	Portugiese; Journalist; arbeitet in Mosambik als freiwilliger Helfer; ist lokaler Aktivist und Projektkoordinator. War 2005 schon einmal in Mosambik als freiwilliger Helfer tätig.	Datum: 17. Mai 2010 Uhrzeit: 18:00 – 18:54 Ort: Xai-xai AMURT Büro Sprache: Englisch
Frau Leibrecht (ADA) und Frau Schmid (ADA)	Frau Leibrecht leitet die Abteilung Sektion Südliches Afrika bei der ADA; Frau Schmid war Referentin für NRO-Kooperationen Süd bei der ADA und leitet heute die NRO-Kooperation Süd und Ost;	Datum: 23. September 2010 Ort: ADA Büro in Wien Uhrzeit: 13:00 bis 14:13 Sprache: Deutsch Frau Schmid hat gleich zu Beginn festgestellt, dass sie als Beobachterin anwesend ist und sich eher zurückhalten wird. Frau Leibrecht wollte nicht auf einzelne Spezialfragen eingehen, sondern eher über ihre Erfahrungen und ihr Wissen im Bereich des PARPA Prozesses berichten.

Die obige Liste und Beschreibung der Personen zeigt bereits deutlich, dass es sich bei den befragten Personen um keine einheitliche Gruppe handelt. Es werden fünf ganz unterschiedliche Akteure des EZA-Bereichs befragt und daher sind unterschiedliche Sichtweisen und auch ähnliche Sichtweisen in manchen Bereichen interessant zu

diskutieren. Jede Person hat ganz spezielle Interessen an der Thematik und dementsprechend unterschiedliche Meinungen und Einschätzungen. Die Interessen der lokalen Bevölkerung bzw. jener Menschen, die ganz nahe an den Begünstigten sind, können mit jenen von Personen, die auf einer internationalen politischen Ebene agieren, erwartungsgemäß nicht ident sein. Auch die Bildungshintergründe sind unterschiedlich. Die tägliche Arbeit eines lokalen Aktivisten in Mosambik und einer ADA Beamtin in Wien unterscheiden sich natürlich sehr voneinander. Die Personen haben zugestimmt, dass ihre Namen und Hintergründe im Zuge der vorliegenden Diplomarbeit veröffentlicht werden. Die schematische Abb. 17 zeigt die Ebenen des Fallbeispiels mit seinen Akteuren auf und wird zu einem späteren Zeitpunkt näher erörtert. Hier dient es dazu die Interviewpartner hierarchisch zuzuordnen. Ein Experteninterview wurde zusätzlich in Beira (Mosambik – Provinz Sofala) durchgeführt, welches als weitere Quelle von Inputs für die vorliegende Fragestellung dient. Das Interview wurde im Mai 2010 mit einem ADA Mitarbeiter für ländliche Entwicklung und mit einem Koordinator des PAARSS Programms des DPOPH Sofala durchgeführt. Zusätzlich wird auch mein persönlicher Monitoringbericht, als Protokoll der teilnehmenden Beobachtung, in die Analyse einfließen.

Abb. 17. Schema der Einbettung des Fallbeispiels in die lokalen Strukturen²⁷⁸



²⁷⁸ Eigene Abbildung EDER 2011

6.2 Internationale Ebene

Die erste Analyseebene stellt die internationale Ebene dar, welche die MDGs, die PD und die Budgethilfe im Zusammenhang mit dem Fallbeispiel aufgezeigt. Am Ende erfolgt die Darstellung der Rolle der OEZA/ADA und deren Einflussmöglichkeiten auf internationale und nationale EZA Agenden in Mosambik, insbesondere in Hinsicht auf Budgethilfe. In Folge soll bereits versucht werden aufzuzeigen, wie das untersuchte NRO-Einzelprojekt in das bestehende System eingebettet ist und inwieweit es einen positiven Beitrag zur Zielerreichung der MDGs und der PD leisten kann.

6.2.1 MDGs

Die bisher erörterten Inhalte in den ersten Kapiteln zeigen, wie vielschichtig das Engagement der OEZA in Mosambik ist. Die OEZA ist durch teilweise verbindliche Abkommen wie den MDGs oder der PD in ein internationales Netz eingebunden, in dem alle ihre Aktivitäten verwoben sind. Die MDGs als Oberziel der internationalen Gemeinschaft sind mittlerweile von allen Akteuren anerkannt und werden als Referenz verwendet.

Die WHO weist die Sicherstellung des Zugangs zu Wasser folgenden MDGs zu: *„The combination of safe drinking water and hygienic sanitation facilities is a precondition for success in the fight against poverty and hunger (Goal 1), primary education (Goal 2), gender equality and women empowerment (Goal 3), child mortality (Goal 4), maternal health (Goal 5), HIV/AIDS and Malaria (Goal 6), ensure environmental sustainability (Goal 7) and develop global partnerships (Goal 8).“*²⁷⁹

Das untersuchte Fallbeispiel kann demnach auf alle Fälle direkt dem Ziel 7 zugewiesen werden. Es geht hier vor allem um das Unterziel 7C, welches bis 2015 die Halbierung des Prozentsatzes der Bevölkerung vorsieht, die keinen gesicherten Zugang zu sauberem Trinkwasser und zu grundlegender Sanitärversorgung haben. Dabei ist der Zugang zu Wasser, wie seitens der WHO oben aufgezeigt, auch ein Mittel andere MDGs zu erreichen, wie die Reduktion der Armut, aber auch Ausbildung, Gesundheit und Geschlechtergerechtigkeit. Der Zugang zu sauberem Wasser wirkt daher wie ein Multiplikator für die Gesundheit der Bevölkerung, immerhin sind viele Krankheiten wie Cholera, Malaria und Durchfallerkrankungen wasserbedingt. Gute Wasserversorgung und das Vorhandensein von Toiletten sind weitere Voraussetzungen für eine gute Schulumgebung.²⁸⁰ Vor allem für Frauen und Kinder bedeutet der Zugang zu Wasser auch

²⁷⁹ WHO (2011): http://www.who.int/water_sanitation_health/mdg1/en/index.html

²⁸⁰ Vgl.: Republic of Mozambique (2006): S. 92 f

mehr Freizeit und mehr Zeit für produktive Arbeit oder Schule und Ausbildung. Das Fallbeispiel möchte genau diese Ziele erreichen. Die MDGs sind auch in den nationalen Armutsreduktionspapieren der Partnerländer wie der Geberländer festgeschrieben und bilden die offiziellen Oberziele jeglicher EZA. Was die Erfolge der Erreichung der MDGs betrifft, sei auf die Website des UNDPs²⁸¹ verwiesen, wo aktuelle Ergebnisse dargestellt und abrufbar sind.

Eberlei (2009) fasst in seinem Buch „*Afrikas Wege aus der Armutsfalle*“ im Kapitel drei die Erfolge der MDGs bei der ersten Zwischenbilanz zusammen. Eberlei hat die erste Hälfte der Frist analysiert und liefert auch einige interessante Hinweise auf die Entwicklung in Mosambik. Das Land wird dabei im sub-saharischen Afrika eher als positives Beispiel erwähnt. Mosambik hat den Anteil der Armen in den vergangenen Jahren um rund 15 Prozentpunkte reduziert. Auch beim 2. MDG bezüglich der Grundschulbildung steht Mosambik sehr gut da, obwohl sonst die Erfolge in Afrika sehr bescheiden sind. So hat sich trotz Erhöhung der Schülerzahlen das Schüler-Lehrerverhältnis in Mosambik verbessert. Die Höhe der Kindersterblichkeit sagt nicht nur etwas über das Wohl der Kinder aus, sondern ist ein interessanter Indikator für soziale Entwicklung insgesamt und ist in den meisten Ländern Afrikas eine sehr große Herausforderung. Bei der Reduktion der Müttersterblichkeit ist Mosambik ebenfalls unter den Vorreitern. Hier konnte, wie in Kenia, in wenigen Jahren fast eine Halbierung erreicht werden.²⁸²

Die MDGs werden als Oberziel durch alle EZA Akteure anerkannt, wobei diese auch Kritik ernten. Zum Beispiel werden die Indikatoren auf das Jahr 1990 bezogen anstelle auf das Referenzjahr 2000, als die MDGs ausgerufen wurden. Weiters werden wichtige Agenden, wie zum Beispiel Energiethemen, völlig ausgeblendet und andere Bereiche nur unzureichend abgedeckt. Auch für die Interviewpartner stehen die MDGs als Oberziel außer Frage.

6.2.2 Pariser Deklaration (PD)

Alleine mehr Geld kann die Wirksamkeit der EZA nicht verbessern, darüber sind sich mittlerweile alle EZA-Akteure einig, das heisst, es muss auch die Qualität erhöht werden. Die PD hat sich vor allem der Steigerung der Qualität verschrieben und soll eine grundlegende Reform der internationalen EZA mit sich bringen. Auch die OEZA hat sich diesem internationalen und verbindlichen Abkommen zu unterwerfen und muss somit die Eigenverantwortung der Partnerländer durch mehr *Ownership* stärken, die eigenen

²⁸¹ <http://www.mdgmonitor.org/>

²⁸² Vgl.: Eberlei (2009): S. 39-66

Aktivitäten an die nationalen Entwicklungsstrategien und Prioritäten der Partner anpassen (*Alignment*), die diversen Geberaktivitäten harmonisieren und abstimmen, ein ergebnisorientiertes Management einführen und die gegenseitige Rechenschaftspflicht unterstützen.²⁸³ Das Instrument der Budgethilfe ist oft als das Tool erwähnt, um diese Zielvorgaben zu erreichen. Dabei sollen auch die PRSs, die auch unter Anleitung der Weltbank von den Entwicklungsländern entwickelt wurden, vermehrt durch Budgethilfe unterstützt werden.

Die Umsetzung der Pariser Deklaration ist ebenso wie die MDGs in allen Strategie- und Policydokumenten der OEZA eingebunden. Die Abstimmung mit den nationalen Zielen wird über die Erarbeitung und Anpassung der OEZA Länderstrategien und allgemeine Planungsdokumente der OEZA erfüllt. Die OEZA kann sich als Mitglied der PAP in den Planungsprozess in Mosambik als Geber einbringen, obwohl Österreich monetär nur ein sehr kleiner Geber ist. Die Ausführungen von Frau Leibrecht werden diese Einflussmöglichkeit der OEZA auf die nationale Armutsbekämpfungsstrategie von Mosambik aufzeigen. Insgesamt scheint es so, als ob Mosambik selbst kaum von einer eigenen nationalen Armutsbekämpfungsstrategie sprechen kann, denn diese basiert auf einem Set internationaler Anforderungen. Die Abhängigkeit Mosambiks von externen Hilfsgeldern macht es kaum möglich, dass wirkliche Eigenverantwortung und Partnerschaftlichkeit entstehen kann. Die Eigenverantwortung des Partnerlandes wird immer nur dann nach außen gekehrt, wenn es darum geht, dass der Partner etwas nicht erfüllen kann. So bald die *Commitments* der PD wie *Alignment* oder die Budgethilfe, die seitens der Geber zugesichert wurden, nicht eingehalten werden, trifft den Geber keine Schuld. Dieser sitzt nämlich am längeren Ast und wird nicht sanktioniert, wenn er die Regeln nicht einhält, im Gegensatz zu den Empfängerländern. Obwohl eine partnerschaftliche Zusammenarbeit intendiert wird, sehen wir uns noch keinem *country-driven* Prozess gegenüber, sondern eher einem *donor-driven* Prozess.

Ein kontinuierlicher Dialog vor Ort in den Partnerländern und die Abstimmung mit nationalen Strategien und anderen Gebern erfordert die Anwesenheit der Geber vor Ort. Die OEZA mit ihrem Koordinationsbüro in Maputo kann diese Voraussetzung auch gut erfüllen.²⁸⁴ Die OEZA verfolgt mit dem neuen Landesprogramm 2010-2013 die Ziele der Regierung, die auch den Zielen der EK entsprechen.

²⁸³ Vgl.: Linhart (2008): S. 200

²⁸⁴ Vgl.: ebenda: S. 207

Für NROs gilt die PD nicht direkt, aber so bald die NRO eine öffentliche Ko-finanzierung erhält, muss sie dieselben Anforderungen erfüllen. Daher versucht die OEZA die co-finanzierten Projekte anzupassen und diese mit den internationalen und nationalen Rahmenbedingungen abzustimmen. Ebenfalls müssen der Inhalt und die Ziele der Einzelprojekte an den nationalen Strategien der Partnerländer ausgerichtet sein und mit dem Dreijahresprogramm der OEZA einhergehen.²⁸⁵

Im Bezug auf internationale Geber gibt es ein eigenes Kapitel im PARPA II Dokument. Es wird betont, wie wichtig es ist, dass die Zusammenarbeit mit den internationalen Partnern gut koordiniert und abgestimmt ist, was die Integration der Ziele der PD aufzeigt. In den letzten Jahren hat die externe Hilfe rund die Hälfte des Staatshaushaltes ausgemacht. Weltweit ist Mosambik eines jener Länder, die am meisten von externer Hilfe abhängen. Aber Mosambik ist sich dieser hohen Abhängigkeit bewusst, vor allem in makroökonomischer Hinsicht. Im PARPA II sind weitere Herausforderungen beschrieben, wie zum Beispiel: i) die Gefahr, dass sich Regierungsinstitutionen eher zur Rechenschaft gegenüber ihrer Partnern verpflichtet fühlen als gegenüber der eigenen Bevölkerung ii) das Fehlen von Transparenz aufgrund fehlender Finanzressourcen außerhalb des Staatshaushaltes iii) die Koordination und Systematisierung der Informationsflüsse zwischen den Partnern; iv) den Administrationsaufwand aufgrund unterschiedlicher Arbeitsweisen der Partner. Das Dokument unterstreicht auch die Budgethilfe als *best practice* Beispiel und unterstützt die Ausweitung über das *Program Aid Partnership* (PAP). Denn es hat das *Ownership* der externen Hilfe laut PARPA II Dokument verbessert.²⁸⁶ Das entspricht den Zielen der Pariser Deklaration.

Die Geber haben zwar die Konzepte der Harmonisierung und des *Alignments* akzeptiert, aber die Umsetzung hinkt in der Realität hinterher. Dabei sind viele Geber erst am Beginn der Koordinierung und der Anpassung der Länderprogramme auf PRSP Sprache. Dabei kam es leider in der ersten Generation der PRSP eher zu einer Anpassung an die Geberstrategien als umgekehrt.²⁸⁷ Die Beteiligung der NROs und der Zivilgesellschaft war sehr häufig nur im Bereich der Zentren der Fall, wo NROs auch historisch gesehen mehr Einfluss hatten und zumeist international vernetzt sind. Die Zivilgesellschaft in Form von kleinen lokalen Initiativen wurde nur sehr eingeschränkt eingebunden. Herausforderungen

²⁸⁵ Vgl.: BMeiA et al. (2008): S. 19

²⁸⁶ Vgl.: Republic of Mozambique (2006): S. 146

²⁸⁷ Vgl.: Küblböck et al. (2006): S. 11 f

für die erfolgreiche Umsetzung sind die Kapazitäten der Regierungen und der Verwaltung selbst. Diese sind weitgehend nicht vorhanden (teils durch die ehemaligen SAPs, die die Regierungen ausgehungert hatten, verursacht) und somit kann auch nur schwer ein *county-driven* Prozess mit *Ownership* erreicht werden.²⁸⁸ Im Allgemeinen ist die Richtung aber gut, dass der Staat selbst wieder mehr Verantwortung übernehmen soll, um die Wirksamkeit langfristig zu steigern.

*„Allerdings befinden sich die Koordinationsmechanismen im Sinne der Pariser Erklärung zu Harmonisierung und Abstimmung zwischen den Gebern untereinander und mit der mosambikanischen Regierung auf einem hohen Niveau.“*²⁸⁹

Laut ADA funktioniert die Harmonisierung und Abstimmung in Mosambik sehr gut. Aber wie kann die OEZA ihre Aufgabe der Koordinierung und der Abstimmung in den Prozess einbringen? Die OEZA macht das im Falle von Mosambik durch die Geberkoordination (auf internationaler und nationaler Ebene), indem die OEZA als Budgethilfegeber Mitspracherecht hat. Die Ausrichtung der OEZA und die Schwerpunktsetzung ihrer Aktivitäten und somit auch der NRO-Einzelprojekte, hängt daher von den Verhandlungen zwischen den Gebern und auch zwischen den Partnerländern und internationalen Organisationen wie der OECD und der EU ab, die auch Österreich auf internationaler Ebene vertreten.

Das Fallbeispiel hatte eine sehr gute Abstimmung und Einbindung, was die Prinzipien der Pariser Erklärung betrifft. Bereits durch die Finanzierung der OEZA wird das Projekt automatisch auf die Einhaltung der internationalen Abkommen und Richtlinien geprüft. Laut ADA werden nur jene Projekte gefördert, die diesen Rahmenbedingungen entsprechen. *Alignment*, also die Abstimmung mit den Plänen und Prioritäten der Partnerländer, wird so gleich vorausgesetzt, aber das heißt nicht automatisch, dass es auch wirklich passiert. Die gute Abstimmung eines Projektes hängt eher mit der Projektleitung vor Ort zusammen als alleine mit den OEZA Aktivitäten in Maputo oder Wien. Die ADA versucht diese Abstimmung sehr genau zu kontrollieren und ermutigt die NROs zu einer genauen Berichtslegung bzgl. Abstimmung und Einbettung. Die lokalen und regionalen Behörden werden dabei auf alle Fälle genauso in ihre Pflicht genommen wie die lokalen NROs oder die NROs aus dem Norden, somit kann ein Schritt Richtung Eigenverantwortung von Seiten der Entwicklungsländer gemacht werden. Die Ausrichtung nach den nationalen Strategien und Plänen kann recht einfach erreicht werden, da diese meist sehr breit angelegt und viel

²⁸⁸ Vgl.: Küblböck et al. (2006): S. 10 ff

²⁸⁹ ADA (2008): S. 2

Spielraum lassen. Die Harmonisierung der Geber wird forciert und wurde im untersuchten Projekt sogar als Aktivität in die Projektmatrix aufgenommen. Die Ergebnisorientierung wird im Zuge des PCM vorausgesetzt und quantifizierbare Ergebnisse sind von Anfang an wichtig in der Projektplanung. Damit es noch zu einer gegenseitigen Rechenschaftspflicht kommt, versuchen die Akteure einen guten Informationsaustausch zu ermöglichen. Auch das konnte im vorliegenden Projekt gut nachvollzogen werden. Aber all diese Punkte der PD, die eigentlich zu mehr Effizienz führen sollen und die EZA qualitativ steigern sollen, müssen dem Aufwand der Koordination, Abstimmung und Kontrolle gegenübergestellt werden. Der Aufwand für den Partner im Norden, wie z.B.: AMINA, und auch für den Partner im Süden, ist erheblich. Dieser Aufwand muss sowohl zeitlich als auch finanziell von den Akteuren getragen werden. Ob diese gesamten Abstimmungs-, Koordinations- und Monitoringprozesse wirklich zu qualitativ besseren Ergebnissen führen, muss hinterfragt werden. Sicherlich gibt es auch einen sinnvollen Koordinationsbedarf in manchen Bereichen, aber in Summe ist der bürokratische Aufwand zurzeit sehr hoch.

6.2.3 Budgethilfe

„Mosambik ist von Seiten der OEZA ein sehr gutes Beispiel, wo bewusst inhaltlich reduziert wurde“²⁹⁰, so Frau Leibrecht von der ADA. Das letzte Landesprogramm wurde 2003 evaluiert und daraus ergaben sich genaue Empfehlungen, wie bereits im Kapitel 4.1 von mir dargestellt. Hier wurde auch der Einstieg in die Budgethilfe genannt und eine Reduktion der Sektoren. Der Einstieg in die Budgethilfe wurde allmählich vorbereitet. Es wurde weiters eine klare Empfehlung zur Beibehaltung des Engagements im Wassersektor abgegeben, wobei es darum gegangen ist, dass die OEZA ein klares Profil hatte. Es wurden Modelle erarbeitet, die wesentlich für die Entwicklung im Wasserbereich in Sofala waren. „Konkret für das neue Landesprogramm bedeutet das, dass die OEZA Budgethilfegeber geworden ist – generelle Budgethilfe aber auch sektorielle Budgethilfe,“²⁹¹ betont Frau Leibrecht. Die OEZA ist im Bereich Dezentralisierung tätig, was im Regierungsprogramm unter dem Thema *Governance* angeführt ist, gemeinsam mit drei anderen Gebern zahlt die OEZA in ein großes Programm – das *Joint Municipality Programme* der Schweizer, der Dänen und der Österreicher, ein. Das sind jene Geber, die bis dahin sehr aktiv in verschiedenen Provinzen im Bereich der Dezentralisierung waren und jetzt dieses Wissen und Geld gebündelt haben und in 13 Gemeinden in ganz Mosambik zusammenarbeiten.²⁹² Die OEZA kommt hier der

²⁹⁰ Interview mit Frau Leibrecht

²⁹¹ ebenda

²⁹² Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht

Harmonisierung und Abstimmung nach. Allerdings erkennt man anhand der Erörterungen und Erklärungen von Frau Leibrecht auch den enormen Koordinations- und Monitoringaufwand, der nötig ist, diese Geberkoordination und die Budgethilfe zu kontrollieren.

Über die offizielle Homepage der Budgethilfegeber findet man wesentliche Programmdokumente und eine Dokumentation über die Zusammenarbeit der Geber-Budgethilfe mit der Regierung. Das *Aid Memoirs* dokumentiert, welche Ergebnisse die Regierung Mosambiks in einem Jahr erreicht hat und welche Verpflichtungen die Geber für das nächste Jahr eingehen. Diese *Aid Memoirs* sind die Basis für die Verpflichtung der Beiträge zur GBS. Österreich ist der jüngste Geber der Budgethilfe in Mosambik. *„Letztes Jahr wurde also die OEZA als einer der Geber ausgewählt, die gerade also was den angepassten Mix der Finanzierungsinstrumente betrifft, ausgezeichnet wurde. Die OEZA gilt also im Rahmen dieser PARPA Reviews als einer der best doing Donors.“*²⁹³

*„Unser Zugang in Mosambik ist ganz klar, dass wir also einen Mix haben wollen. Also wir wollen nicht nur Budgethilfe oder nicht nur Projekthilfe machen und unser Zugang ist, dass es einen angepassten Mix braucht – angepasst also gemäß unseren Kapazitäten also das ist vor allen Dingen finanzielle und Humanressourcne aber auch gemäß den Bedürfnissen der Regierung in Mosambik.“*²⁹⁴

Budgethilfe als Allheilmittel wird von der internationalen Gebergemeinschaft proklamiert, aber andere Akteure sehen diesen Prozess eher kritisch. Dazu möchte ich in Folge Stimmen aus dem Fallbeispiel aufzeigen, wie diese die Entwicklung in Richtung Budgethilfe einschätzen. Besonders bei diesem Thema wird deutlich, wie unterschiedlich die Meinungen der Interviewpartner sind. Dabei ist die Skepsis gegenüber deren Wirksamkeit bei jenen mit geringerer Ausbildung und jenen, die direkt an der Basis arbeiten, eher verbreitet.

Catarina Chaùque ist Animatorin im Fallbeispiel. Sie findet die Idee, mittels Budgethilfe Fördergelder direkt an die Regierung oder an Ministerien oder lokale Behörden zu vergeben, sehr problematisch. Sie bezeichnet die Regierung in Mosambik als sehr korrupt. Sie findet es besser, wenn Gelder direkt über kleine Organisationen wie AMURT mit guten gemeindenahen Projekten eingesetzt werden.²⁹⁵ Auch Deodita Artur, DPOPH Beamtin, hält

²⁹³ Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht

²⁹⁴ ebenda

²⁹⁵ Vgl.: Interview mit Frau Chaùque

gar nichts von direkter Budgethilfe und meint, diese sei nicht so gut, weil die NRO sowieso ein Projekt bei der Regierung prüfen lassen muss. Das Geld würde bei der direkten Budgethilfe nicht dort ankommen, wofür es gedacht ist. Sektorielle Budgethilfe ist für sie auch nicht viel besser, da das Geld auch für etwas anderes verwendet werden würde. Geld werde dabei als politisches Machtmittel missbraucht, vor allem in Zeiten von Wahlen. Sie findet also eine Verteilung der Gelder an die Regierung oder Ministerien nicht für sinnvoll und meint, dass Einzelprojekte von NROs viel direkter wirksam sind.²⁹⁶ Auch für Melchor Parinas, Projektleiter des Fallbeispiels, ist die direkte Unterstützung von kleinen NROs – lokal wie international – sehr wichtig. „*If the money goes to the base organization, than it is good*“.²⁹⁷ Insgesamt relativiert er allerdings die Budgethilfe. Für ihn wäre beides gut. Die Regierung braucht auch Unterstützung, aber das muss gut überwacht werden. NROs sind seiner Meinung nach sehr wichtig, da sie näher an der Bevölkerung sind und man den Einfluss schneller sieht.²⁹⁸ Joao Paulo Silva Faria, als freiwilliger Helfer im Fallbeispiel, denkt auch, dass direkte Budgethilfe nicht so gut ist. Er weiß, dass das Geld bei AMURT richtig verwendet wird. Er denkt, es ist besser, das Geld direkt an die NROs zu geben, weil es sonst zu viel Korruption gibt.²⁹⁹

Frau Leibrecht versteht, dass die Bevölkerung die Budgethilfe aufgrund der vorherrschenden Korruption zum Teil sehr kritisch sieht. Bis jetzt war es so, dass der Geber direkt mit den Gemeinden zusammen arbeitet, und jetzt ist die Regierung der Begünstigte. Der Geber war früher tatsächlich näher an den Nutznießern, meint sie, weil er eher eine reale Person war. Und jetzt wird alles durch die nationale Jahresplanung und das Budget abgewickelt und dafür müssen sich die Begünstigten mit der Regierung auseinandersetzen. Hier sieht Frau Leibrecht auch die neuen Herausforderungen für die NROs. Dabei sollen diese in Zukunft nicht mehr so sehr Dienstleister sein, zum Beispiel Brunnen bauen, sondern das kann die Regierung machen (das Geld ist in Sofala zumindest von staatlicher Seite vorhanden). Viel wichtiger wird es sein zu wissen, wie man eine Ausschreibung macht und wie man Bauvorhaben abnimmt. NROs sollten wissen, was in den Entwicklungsplänen steht und nachfragen, falls zu wenig passiert. Dabei soll die Zivilbevölkerung in Mosambik angehalten werden, Strukturen aufzubauen und zu stärken. Auch das stellen zukünftige Herausforderungen für NROs dar. Frau Schmid von der ADA merkt bezüglich Budgethilfe

²⁹⁶ Vgl.: Interview mit Frau Artur

²⁹⁷ Interview mit Herrn Parinas

²⁹⁸ Vgl.: ebenda

²⁹⁹ Vgl.: Interview mit Herrn Faria

noch an, dass die OEZA in Mosambik gute Erfahrungen gemacht hat, aber es gibt auch viele kritische Stimmen und andere Länder, wo es nicht so gut funktioniert. Zum Beispiel hat sich die OEZA in Äthiopien aus der Budgethilfe zurückgezogen, wie bereits im Kapitel 4.3 erwähnt.³⁰⁰

6.2.4 Geberkoordination – Rolle der OEZA

Mosambik ist mit einer sehr großen Gebergemeinschaft konfrontiert. Das Land wird oft als *Aid Darling* bezeichnet, weil es für Geber recht attraktiv ist. Doch die Geberkoordination ist aufgrund der Anzahl der Geber auch sehr schwierig. Frau Leibrecht erörtert im Interview die Geberkoordination und wie die OEZA daran beteiligt ist. Es gibt auf der einen Seite die *Development Partners Group*, in der alle Geber vertreten sind, egal ob bilateral, multilateral oder auch private Stiftungen. Dann gibt es noch eine Gebervertretung, die um die Finanzierungsinstrumente organisiert ist – zum Beispiel das Finanzierungsinstrument generelle Budgethilfe, sektorielle Budgethilfe Landwirtschaft, Gesundheit und zum Beispiel auch Wasser. Weiters gibt es eine Art von Geberkoordination mit den lokalen Partnern auf Ebene von Distrikt-Komitees, die für die gesamte Entwicklungsplanung verantwortlich sind, aber auch fürs Monitoring. Da sind dann in die Erhebung dieses Gesamtprozesses auch alle Einzel-Projekte involviert.³⁰¹

Laut Frau Leibrecht kann die Geberkoordination nur dann erfolgen, wenn es eine gemeinsame Programmierung aller Geber und der Regierung gibt. Es gibt ein paar Beispiele, wo das schon passiert ist, in Südafrika auf der Ebene der SADC zum Beispiel, wo unter der Leitung der Europäischen Kommission ein gemeinsamer Programmierungsprozess aller europäischen Mitgliedstaaten mit der Regierung stattgefunden hat. Mitgliedsstaaten haben sich davon losgesagt, dass sie ihre eigenen Programme erstellen. Als Basis für die Verträge gibt es nur noch ein Dokument, das ist im Falle der SADC Ebene das Indikativprogramm der EK und der EU Mitgliedstaaten, welches die Basis für jegliche Kooperation mit der SADC und der Geber ist. Mosambik steht genau vor dieser Herausforderung, ebenso wie Geber in der EU. Nur durch ein gemeinsames Programm kann eine gute Koordination erfolgen. Für die Geberländer ist es schwierig, keine eigenen Strategien und Programme zu haben, meint Frau Leibrecht. Denn es geht ja schließlich um Visibilität – Sichtbarkeit. Ein Geber möchte sichtbar sein, und wenn die OEZA mit fünf anderen Gebern etwas gemeinsam macht, ist es schwer zu sagen, was die OEZA finanziert

³⁰⁰ Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht

³⁰¹ Vgl.: ebenda

hat. Aber darum kann es, so die Meinung von Frau Leibrecht, in Zukunft nicht mehr gehen. Es müsse darum gehen, was die gemeinsame Wirkung ist, die die Geber mit der Regierung erreicht haben.³⁰²

„...die internationalen Verpflichtungen werden von den Gebern sehr unterschiedlich gehandhabt“³⁰³, meint Frau Leibrecht. Im Zusammenhang mit genereller Budgethilfe gibt es ein eigenes Abkommen, wo sich alle Geber ganz eindeutig dazu verpflichten, die Pariser Deklaration, *Accra Agenda of Action* und die *Devision of Labour* zur Anwendung zu bringen. Das ist aber auf Ebene der *Development Partners Group* nicht so, weil das eine Gebergemeinschaft ist, wo einige die Pariser Deklaration unterschrieben haben und manche nicht. Frau Leibrecht betont, dass das für die Regierungen eine „*wahnsinnige Herausforderung ist, diese vielen Geber mit ihren verschiedenen Strukturen und Zielsetzungen zu koordinieren*“³⁰⁴. Insofern hinterfragt Frau Leibrecht, ob es nicht einfachere Strukturen geben müsse, denn die Geberkoordination ist eine Belastung für die Behörden, für die Regierung und auch für die Geber selbst.

Frau Leibrecht meint weiter, dass auch die politische Dimension in den Geberländern beachtet werden muss. Da ist das Partnerland natürlich auf der schwächeren Seite. Die Geber, da ist die OEZA nicht ausgenommen, haben ihre politischen Auflagen von zuhause. „*Hier eine gemeinsame Linie unter den Gebern zu finden, ist schwierig.*“³⁰⁵ Das ist eine heikle politische Diskussion. Und vor Ort ist es auch eine Diskussion unter den Gebern, wer der *Lead Donor* ist, ist es der größte Donor oder jener, der die größten Kapazitäten hat?

Eine Koordination ist besonders mit den *new emerging donors* schwierig. Die Rolle von China in Mosambik ist beträchtlich. Aber auch die Rolle Indiens, Brasiliens und diverser Stiftungen wie der Bill Gates Stiftung. Dabei sind China und Brasilien auf Investitionen aus, die unzählige Nebengeschäfte beinhalten. Denn oft bauen chinesische Arbeiter und nicht mosambikanische, wie zum Beispiel beim Stadionbau in Maputo zu beobachten war. Bei diesen Megainvestmentprojekten haben sich die Investoren erhebliche Steuerbegünstigungen heraus verhandelt. Durch diese Begünstigungen fehlen aber der Regierung Einnahmen. Das Steuereinkommen ist zwar stetig gestiegen und Mosambik hat die Zielsetzungen immer erreicht, aber gerade wenn man sich diese Megainvestments

³⁰² Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht

³⁰³ ebenda

³⁰⁴ ebenda

³⁰⁵ ebenda

ansieht, fragt man sich, warum die ausländischen Firmen keine Steuern zahlen sollen. „Mosambik ist drauf und dran ein Ressourcenland zu werden. Es gibt Kohle, es gibt Erdöl, Erdgas, es gibt Tantal und andere wertvolle Rohstoffe. Die großen Investoren sind da und die Regierung weiß das.“³⁰⁶ Es werden weiter Megaprojekte gebaut, bei denen man sich fragen muss, wie die Regierung mit solchen Herausforderungen umgehen kann, gerade was die Auswirkungen auf den sozialen Sektor oder auf gesellschaftspolitische Strukturen betreffen.³⁰⁷

Der Monitoringprozess der Budgethilfe ist sehr komplex. Frau Leibrecht verweist immer wieder auf die unterschiedlichen Ebenen und Gremien, die diesen Monitoringprozess begleiten. Es gibt zwei große Berichte, die eine ist die Halbjahresbewertung, um die Planung für das nächste Jahr zu machen, und die andere ist die Bewertung am Ende des Jahres, wo der Beitrag fürs nächste Jahr festgelegt wird. Alleine dieser *Annual Review* ist ein Prozess von fünf oder sechs Monaten. Im Oktober werden die *References* zwischen den Gebern und der Regierung festgelegt. Dann fangen die technischen Arbeitsgruppen zu arbeiten an, die Bewertungen durchführen. Daneben gibt es den vierteljährlichen Dialog der Geber-Budgethilfe mit der Regierung, und drittens gibt es gemeinsame Monitoringmissions mit der Regierung und allen Gebern, die durchschnittlich zweimal pro Jahr stattfinden. In dieser Phase werden die Provinzen, Distrikte und Gemeinden besucht. Ein weiterer Aspekt ist der *Development Observatory*, dessen Ergebnisse ebenfalls einfließen, und dann gibt es noch sektorische Reviews, z.B.: ProAgri Landwirtschaft.³⁰⁸

In Summe kann Österreich als Budgethilfegeber mittlerweile viel mehr mitbestimmen und sich so auch besser in den Abstimmungs- und Harmonisierungsprozess einbringen. Tabelle 8 zeigt die aktuellen ODA Flüsse aus Österreich nach Mosambik im Bereich Wasser und Siedlungshygiene auf.

³⁰⁶ Interview mit Frau Leibrecht

³⁰⁷ Vgl.: ebenda

³⁰⁸ Vgl.: ebenda

Tabelle 8. ODAmoz – ODA Flüsse aus Österreich: Wasser und Siedlungshygiene³⁰⁹

Donor Project Number	Project / Programme Title	Total Commitments	Total Disbursements	Commitments Forecast	Disbursements Forecast	Actual Start Date
2003 - 00 / 1999	PAARSS I - Programme for Rural Water Supply and Sanitation in Sofala Province	1,286,309 EUR	1,250,141 EUR	0 EUR	0 EUR	1999-05-01
2003 - 01 / 2003	PAARSS II - Programme for Rural Water Supply and Sanitation in Sofala Province	1,418,677 EUR	1,331,441 EUR	0 EUR	0 EUR	2003-04-01
2003-02/2006	Final phase PAARSS II, Programme for Rural Water Supply and Sanitation in Sofala Province	375,000 EUR	345,055 EUR	0 EUR	0 EUR	2006-08-01
2319-05/2010	Support to NGO World Vision Austria Project Water and Sanitation in Nihuessiue	99,000 EUR	45,000 EUR	0 EUR	0 EUR	2010-07-01
2610-00/2009	Training and applied research for rural water supply & sanitation, Sofala Province / Mozambique - PROFOPAARSS	1,048,564 EUR	120,839 EUR	0 EUR	0 EUR	2010-03-24
OEZA 2003-00/2008	PAARSS III (Project for Rural Water Supply and Sanitation in Sofala)	2,497,106 EUR	1,150,000 EUR	0 EUR	0 EUR	2008-12-01
OEZA 2319-06/2009	Water and Sanitation in Chibuto and Xai-xai	45,000 EUR	40,500 EUR	0 EUR	0 EUR	2009-07-01
		6,769,656 EUR	4,282,976 EUR	0 EUR	0 EUR	

 ODAdata 2.6d - ODAdata is an aid information management system of the Development Gateway

Diese Auswertungen stammen von der ODAmoz Seite, die versucht, ODA Flüsse von internationalen Gebern in Mosambik sichtbar zu machen. Dabei kann man das jeweilige Geberland eingeben und den Sektor wählen. Bei der obigen Abfrage wurde speziell nach Aktivitäten von Österreich im Bereich Wasser und Siedlungshygiene gesucht. Dabei wurde auch das Fallbeispiel aufgelistet: OEZA 2319-06/2009. Die Förderhöhe lag bei 45.000 Euro. Zusätzlich zum Fallbeispiel erkennt man auch das PAARSS Programm und ein NRO-Projekt, das von World Vision umgesetzt wird. Die OEZA ist somit auf der internationalen Ebene eingebunden und zeigt transparent auf, wohin die Gelder fließen. Hier wird der gegenseitigen Rechenschaftspflicht von Seiten der Geber Rechnung getragen.

6.3 Nationale Ebene

Die nationale Ebene ist in Mosambik vorrangig durch das PARPA gekennzeichnet. Im PARPA II sind unter den drei Hauptsäulen im Bereich des Humankapitals auch die Verbesserung des Zugangs zu sicherem Wasser und die Verbesserung der Sanitärversorgung integriert.

Die OEZA konzentriert sich vor allem auf die Säule *Governance* des PARPAs und da besonders auf die Unterstützung der öffentlichen Reformen und auf Dezentralisierung. Das Engagement ist vor allem auf Sofala beschränkt und wird sich auf generelle Budgethilfe fokussieren.³¹⁰

³⁰⁹ ODAmoz (2011c): <http://mozambique.odadata.ampdev.net/reports/custom/3103.html>

³¹⁰ Vgl.: ADA (2010b): S. 10 f

Bei den ersten PARPA Plänen hatte die OEZA noch wenig Mitspracherecht. Erst mit dem Einstieg in die Budgethilfe wurde der Einfluss im Bereich des PARPA Planungsprozesses verstärkt (siehe Kap. 6.2.3). Hier erkennt man die enge Verzahnung zwischen Budgethilfe und PARPA Prozess. In der Evaluierung des Länderprogrammes 2002-2004 wurde die Mitwirkung der OEZA bei der PARPA Erstellung noch als gleich Null beurteilt.³¹¹

6.3.1 Wasser- und Sanitärversorgung im PARPA

Im PARPA II gibt es ein eigenes Kapitel Wasser und Sanitärversorgung. Wasser ist ein Schlüsselfaktor, um die Lebensqualität von Menschen zu verbessern und deren Produktivität zu steigern. Dabei ist der Zugang zu Wasser auch ein Mittel, um andere MDGs zu erreichen, wie die Reduktion der Armut, aber auch Ausbildung, Gesundheit und Geschlechtergerechtigkeit. Der PARPA II hat einige Herausforderungen und Prioritäten zusammengefasst, wo hier nur ein paar als Beispiel angeführt werden:³¹²

- Stärkung der Planungsfähigkeiten im Sektor und nachhaltiges und passendes Services bieten;
- Trainings der Hauptverantwortlichen im Sektor;
- Fokus auf die Distrikte;
- Integrierte Wasser- und Sanitärversorgung, um die Wirkung zu erhöhen;
- Bildung im Bereich Wasser, Gesundheit und Hygiene stärken.

Ein wichtiger Aspekt sind die immer wiederkehrenden Umweltkatastrophen in Mosambik, einerseits Überschwemmungen und andererseits Dürren. Das PARPA möchte diese Verletzlichkeit reduzieren – „*reducing this country’s vulnerability by mitigating and managing the threat of extreme events (cyclones and floods)*“ und „*expanding and modernizing the country’s network of hydro-meteorological stations*“ und „*mobilizing financing for construction of hydraulic works*“.³¹³

Das Wasser- und Sanitärprogramm des PARPA II hat sich zum Ziel gesetzt, die Sterbefälle, die durch wasserbedingte Krankheiten und schlechte Sanitäreinrichtungen verursacht sind, zu reduzieren. Dabei gibt es zwei Komponenten: Wasser- und Sanitärversorgung sowie Management von hydrologischen Ressourcen. Als Querschnittsthemen sind hier der Aufbau von institutioneller Fähigkeiten wie Trainings von Schlüsselpersonen, die in diesem Sektor arbeiten, weiters die Dezentralisierung auch im Wassersektor, was ebenfalls die

³¹¹ Vgl.: Mannsdorff et al. (2006): S. 43

³¹² Vgl.: Republic of Mozambique (2006): S. 92 ff

³¹³ ebenda: S. 93 f

Rekrutierung von Fachkräften bedeutet, und der Aufbau von verlässlichen Monitoring- und Evaluierungssystemen zu nennen. Spezifische Ziele für Wasser- und Sanitärversorgung sind:³¹⁴

- Erhöhung des Wasserzugang auf 60% im urbanen Raum – 4 Mio Einwohner bis 2009 und 70% bis 2015 für 5,4 Mio Menschen;
- Erhöhung des Wasserzugang auf 55% im ruralen Raum – 8 Mio bis 2009 und 70% bis 2015 für 11,8 Mio Menschen;
- Erhöhung der Sanitärversorgung auf 55% im urbanen Raum – 3,8 Mio bis 2009 und 80% bis 2015 für 6,1 Mio Menschen;
- Erhöhung der Sanitärversorgung auf 40% im ruralen Raum – 6 Mio bis 2009 und 50% bis 2015 für 8,4 Mio Menschen.

Fast alle Geberländer können ihre Programme und Landesstrategien durch den PARPA rechtfertigen. Insofern ist es für die Geber nicht notwendig, eine echte Abstimmung zu machen und ihre eigenen Ideen und Ziele zu fokussieren. Gleichzeitig ist die immer wichtigere Rolle der Budgethilfe in Mosambik aber entscheidend für die Mitwirkung (siehe voriges Kapitel). Denn Geberländer müssen sich besser abstimmen.³¹⁵ Auch das Fallbeispiel spiegelt sich in den Zielen des PARPAs im Bereich Wasser und Siedlungshygiene wider.

Die OEZA und ihre Aktivitäten stimmen mit den PARPA Zielen also überein, was nicht schwierig ist, da fast alles mit den Zielen von PAPRA zu rechtfertigen ist. Weiters bestimmen internationale Geber, und somit auch die OEZA, die Inhalte des PARPAs mit. Die Frage ist, ob ein aufgeblasener Koordinationsapparat, in dem unzählige Akteure involviert sind, wirklich als Harmonisierung und *Alignment* angesehen werden kann, wie es in der PD angedacht ist.

6.3.2 Bekanntheitsgrad des PARPAs im Feld

Das PARPA Programm ist nicht bei allen Bevölkerungsschichten gleich gut bekannt, obwohl es das zentrale Armutsbekämpfungspapier von Mosambik ist. Für mich war es sehr interessant herauszufinden, was meine Interviewpartner über PARPA wissen. Im Zuge der Interviews konnte festgestellt werden, dass die meisten zwar den nationalen Armutsbekämpfungsplan kennen, aber nicht so viel über seine Inhalte wissen bzw. darüber, wer ihn umsetzt.

Catarina Chaùque als Animatorin im Fallbeispiel kennt das PARPA Programm zwar, aber sie hat noch nicht viel davon gesehen. Sie erwähnt dazu, dass es im Zuge dieses Projektes Gründungen von Kooperativen gab und ein Mikrokredit-Programm ins Leben gerufen wurde,

³¹⁴ Vgl.: Republic of Mozambique (2006): S. 111 f

³¹⁵ Vgl.: Enzi (2004): S. 110 ff

aber sonst eigentlich nicht viel davon zu spüren ist. Die Regierung gibt zwar Geld für gewisse Projekte aus, es sei aber zu wenig und der Verwaltungsaufwand sei viel zu groß. Das meiste Geld versickert wieder, so Catarina Chaùque. Es habe sich in den letzten Jahren aufgrund des PARPAs auch nicht viel verändert. Es gibt zwar Verbesserungen im Bereich des Schulbaus und mehr Universitäten, aber insgesamt sind die Wirkungen recht spärlich. Dabei profitieren laut ihrer Einschätzung allerdings die urbanen Zentren ebenso wie die ländlichen Gebiete Mosambiks.³¹⁶

Joao Paulo Silva Faria arbeitet als Aktivist und freiwilliger Helfer im Projekt mit, er kennt das PARPA Programm nicht direkt. Er meint, dass man zwar manchmal etwas über Armutsreduktionsprogramme in den Medien hört, aber nicht sonderlich viel. Nach dem Krieg waren die Themen „Freiheit“ und „Macht“. *„Now the political flag is poverty.“*³¹⁷

Deodita Artur als Beamtin des DPOPH kennt das PARPA Programm besser. Sie findet es auf alle Fälle einen wichtigen Schritt zur Verbesserung und Entwicklung von Mosambik. Es hat sich ihrer Meinung nach auch einiges verbessert. Es wird endlich gegen die Armut angekämpft. Zum Beispiel werden Schulen und Latrinen gebaut. Ein nationales Ziel ist es bis 2015, 50% der Schulen mit Toiletten auszustatten. Ebenso sollen Schulen einen Zugang zu Wasser erhalten. Eine wichtige Errungenschaft, welche sie auch PARPA zuschreibt, ist die Grüne Revolution. In Schulen müssen zum Beispiel Hausgärten angelegt werden. Das heißt, für Deodita Artur gibt es definitiv Verbesserungen, seit es PARPA gibt.³¹⁸

Melchor Parinas als Projektleiter des Fallbeispiels kennt das PARPA Programm auch gut. Er unterstreicht, dass die Regierung im Kampf gegen die Armut in Mosambik eine wichtige Rolle spielt. Das PARPA Programm hat dabei die Funktion, verschiedene Akteure zu koordinieren. NROs würden in ihrer Arbeit von der Regierung unterstützt. PARPA sei dabei auch auf die Gemeinden ausgerichtet. Er spüre schon, dass sich die Regierung bemüht, Entwicklungen auf der Gemeindeebene voranzutreiben.³¹⁹

Bezüglich des PARPA Prozesses stellt Frau Leibrecht fest, dass es in den letzten Jahren gute Erfolge gegeben hat. Ein klares Zeichen dafür ist, dass sich die Geber der Budgethilfe dafür ausgesprochen haben, die Budgethilfe gleich hoch zu halten, beziehungsweise sogar

³¹⁶ Vgl.: Interview mit Frau Chaùque

³¹⁷ Interview mit Herrn Faria

³¹⁸ Vgl.: Interview mit Frau Artur

³¹⁹ Vgl.: Interview mit Herrn Parinas

zu erhöhen. Wo gerade jetzt im Zusammenhang mit der Diskussion um PARPA III die Herausforderung liege, sei die Strukturierung von Hierarchien, sowohl im Zusammenhang mit verschiedenen Dokumenten als auch mit verschiedenen Zielsetzungen. Das gilt für die Regierung wie auch für die Geber.³²⁰

Auch hier zeigen sich sehr unterschiedliche Meinungen bei den befragten Akteuren. Natürlich ist Frau Artur als Regierungsbeamtin nicht neutral und wird das PARPA verteidigen. Aber es ist auch klar, dass sie die Inhalte besser kennt, da das DPOPH mit diesem Programm täglich zu tun hat. Ähnliches gilt für Melchor Parinas, der als Projektleiter die Inhalte eher kennt als seine Mitarbeiter/innen, die direkt an der Basis arbeiten, wie Catarina Chaùque und Joao Paulo Silva Faria. Aber in Summe ist es entscheidend, dass das Gefühl vorherrscht, dass sich dank des PARPA Programmes etwas zum Positiven gewendet hat, wenn auch diese Erfolge für die Basis nicht so überzeugend sind wie für jene Personen, die an der Umsetzung direkt beteiligt und involviert sind. Die Sichtbarkeit ist da, wird aber unterschiedlich interpretiert. Dabei spielen natürlich persönliche Erfahrungen eine ganz entscheidende Rolle.

6.3.3 OEZA Einfluss auf den PARPA Prozess

Frau Leibrecht erörtert in ihrem Interview, wie die OEZA den PARPA Prozess beeinflussen kann. Sie erklärt mir, dass es um die fünf Säulen des PARPAs herum eine thematische Koordination gibt, die unabhängig von der Geberkoordination als Finanzierungsinstrument ist und die als permanente Struktur fungiert. Diese Geberkoordination besteht aus Mitarbeitern/innen der Fachabteilungen der verschiedenen Regierungsstellen, aus Vertreter/innen der Zivilbevölkerung und aus Vertreter/innen der Geber. Es geht vor allem darum, die laufende Arbeit in diesem spezifischen Sektor anzuschauen. Das zu koordinieren sei ein enormer Aufwand. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppen fließen dann in den Prozess der Bewertung, der Umsetzung des nationalen Planes und auch der Budgethilfe ein. Von diesen Arbeitsgruppen wird erwartet, dass sie Bewertungen über die Indikatoren für diesen Sektor machen und die Ergebnisse auf nationaler Ebene auf die nächste Ebene der einzelnen Sektoren heben. Darüber hinaus gibt es die Indikatoren auch auf makroökonomischer Ebene, auf *Governance* Ebene und so weiter. Dieses Indiktorenset bildet die generelle Budgethilfe, und man kann sich vorstellen, was dieser Prozess an Aufwand bedeutet, auf der einen Seite für die Planung, wo alle Gruppen involviert werden, für die Umsetzung, für die laufenden Bewertungen und auf der anderen Seite für den *Joint Annual Review*, der einmal im Jahr stattfindet. Außerdem gibt es noch die individuelle

³²⁰ Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht

Geberkoordination pro Finanzierungsprojekt bzw. Finanzierungsschiene – siehe Budgethilfe.³²¹ Der Verwaltungsaufwand ist also ziemlich hoch und bindet sehr viele Ressourcen.

Der politische Dialog der OEZA mit Mosambik findet auf zwei Ebenen statt, nämlich auf der Ebene *Head of Mission* und *Head of Cooperations* – da ist die OEZA durch die Leitung des Kobüs vertreten. Es gibt die Botschafterebene und die *Head of Cooperation* als eigene Ebene sowie die technischen Arbeitsgruppen in den spezifischen Finanzierungsinstrumenten. In der Sektorhilfe ist das ähnlich, nur dass es bei der sektoriellen Budgethilfe diesen Dialog mit dem *Head of Mission* nicht gibt sondern nur den *Head of Cooperation*.³²²

Seit dem Einstieg in die Budgethilfe ist die OEZA, wie gesagt, im PARPA Prozess stärker involviert, weil den Gebern hier eine wichtige Rolle zukommt. Die Regierung plant einen partizipativen Prozess für PARPA III. Laut Frau Leibrecht, und dies wird auch in anderen Quellen erwähnt, kann es sein, dass das Dokument gar nicht mehr PARPA III heißen wird, sondern eher abgeleitet wird vom bestehenden Fünfjahresplan. In diesem ist die Armutsbekämpfung oberste Zielsetzung, die wiederum mit weiteren Zielsetzungen kombiniert wird, sodass man gar nicht mehr von einer Armutsreduktionsstrategie spricht, sondern von einer generellen Entwicklungsstrategie der Regierung Mosambiks. Das jährliche Regierungsprogramm wird vom PARPA abgeleitet, und von diesem das jährliche Sektor-Programm. Auf der anderen Seite gibt es die Provinzen. Alle Provinzen sind gefordert, ihre strategischen Entwicklungspläne für die nächsten fünf Jahre zu erstellen. Der Entwicklungsplan in der Provinz Sofala ist mit Finanzierungsmitteln aus Österreich erarbeitet worden. In diesem Zusammenhang spielen die Dezentralisierungsbemühungen eine wichtige Rolle. Damit soll vermieden werden, dass die Planung an den Prioritäten der Bevölkerung und der Begünstigten vorbei geht. Eine ganz wesentliche Rolle hat dabei auch das Parlament.³²³ Die Finanzierung der Provinzentwicklungspläne kann natürlich als positiver Input und als Chance, dem Partner mehr Eigenverantwortung zuzugestehen, gedeutet werden, und auch als Möglichkeit eines Kapazitätenaufbaus. Aber wenn dieser direkt von einem Geber wie in diesem Fall von der OEZA finanziert wird, wie soll es dann zu einer

³²¹ Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht

³²² Vgl.: ebenda

³²³ Vgl.: ebenda

eigenverantwortlichen Planung kommen? Der Geber bestimmt hier sicherlich direkt oder indirekt vieles mit und übt damit wieder seinen Einfluss aus.

Die Zivilgesellschaft ist ein zentraler Player in diesen Prozessen, meint Frau Leibrecht. Es gibt eine eigene Struktur, den *Development Observatory*, der in allen Provinzen vorhanden ist. Die Ergebnisse der Umsetzung der nationalen Entwicklungspläne auf Provinzebene fließen wiederum in die Umsetzung des PARPAs ein. Und schließlich gibt es noch einen jährlichen *National Development Observatory*, dessen Ergebnisse in den *Aid Memoirs* enthalten sind.³²⁴

Die direkte Mitbestimmung wird aber von vielen angezweifelt – unter den Interviewten hatte beispielsweise keiner einen direkten Einfluss auf die PARPA Entwicklungen. Aber Deodita Artur weiß, dass im Zuge der Erstellung solcher Pläne auch das DPOPH als Provinzbehörde befragt wird. Diese erfahren die Probleme von den Gemeinden und geben diese nach oben weiter. Auf der Gemeindeebene sind es üblicherweise die lokalen Chiefs, die das Wort für die Gemeindemitglieder ergreifen. In der Provinz Gaza wird versucht, den Plan so gut wie möglich umzusetzen.³²⁵ Normalerweise wird das PARPA Programm über die Distrikte umgesetzt, davor waren die Provinzverwaltungen die erste Anlaufstelle, so Melchor Parinas. Dieser Prozess der Dezentralisierung kann beobachtet werden und erleichtert die Koordination. Laut Melchor Parinas gibt es auf Distriktebene ein PARPA Komitee, das für den Planungsprozess zuständig ist und eingebunden wird. Er weiß aber nicht, ob es genug Beteiligung gibt. Normalerweise versuche die Regierung schon, NROs einzubeziehen.³²⁶

6.4 Lokale/Regionale Einbettung des Projektes

„Es geht um Eigeninitiativen, die österreichische Organisationen setzen, um zur Förderung der Zielerreichung eintreten. Das Wesentliche ist, dass sie zum nationalen Entwicklungsplan beitragen und dass das Projekt auch abgestimmt ist. Es muss mit den lokalen Partnerstrukturen zusammenarbeiten und im Sinne von Donor Harmonisierung in einer Geberkoordination, die es auf Ebene jeder Provinz gibt oder Distrikte zusammenarbeiten,“³²⁷

³²⁴ Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht

³²⁵ Vgl.: Interview mit Frau Artur

³²⁶ Vgl.: Interview mit Herrn Parinas

³²⁷ Interview mit Frau Leibrecht

erläutert Frau Leibrecht. Das ist wichtig, um gebündelt mehr erreichen zu können und damit es zu keinen doppelten oder dreifachen Aktivitäten kommt.³²⁸

Das Wasser- und Sanitärprojekt in den beiden Distrikten Xai-xai und Chibuto wurde von Beginn an mit allen wichtigen lokalen und regionalen Behörden abgestimmt. So kam es zu Koordinationsmeetings mit den Behörden des *Departement of Water and Sanitation* des DPOPH (*Provincial Directorate for Public Works and Habitation*) sowie auf Distriktebene mit dem SDPIE (*District Service for Planning and Infrastructures*). Ebenso gibt es regelmäßige Treffen mit allen *Administrative Post Chiefs* von Chibuto und Xai-xai. Die lokalen Chiefs werden in die Auswahl der lokalen Aktivisten und Animatoren einbezogen, da sie innerhalb der Gemeinde Autorität besitzen.³²⁹

6.4.1 Lokale und regionale Behörden

Eine wichtige Behörde für das Projekt ist das MOPH - *Ministry of Public Works and Housing*, das auf der Provinzebene vom DPOPH repräsentiert wird. Das *Departement of Water and Sanitation* (DAS) überwacht das DPOPH und ist für alle Projekte im Bereich Wasser und Sanitäres zuständig. Das DAS ist auf der Provinzebene vom DNA (*National Directorate for Water*) repräsentiert. Auf Gemeindeebene kommt noch das SDPIE hinzu, welches die Arbeit des DAS erweitert. Der Direktor des SDPIE berichtet dem DAS und unterstreicht so seine direkte Zusammenarbeit. Das SDPIE berichtet auf Gemeindeebene, das DAS richtet seine Berichte an die Provinzebene des DPOPH. Eigentlich ist es so, dass das SDPIE alle Aktivitäten der Wasser-Komitees überwachen sollte, aber in der Realität reichen die Kapazitäten nicht aus.³³⁰

Auf Provinzebene gibt es die *Provincial Strategic Development Plans* (PSDP), die wiederum die PARPA Ziele umsetzen sollen. Der PSDP von Sofala zum Beispiel wird wie bereits erwähnt zurzeit mit Mitteln der OEZA co-finanziert.³³¹ Die Beamten kontrollieren demnach die Übereinstimmung der Projektaktivitäten mit den Provinzplänen.

Die Formierung der Wasser-Komitees wurde während der Projektlaufzeit vom DAS und dem DNA neu reguliert. Es wurde festgelegt, dass die Wasser-Komitees aus drei Unterguppen bestehen sollen, die *Collection, Maintenance* und *Sanitation Group*. Insgesamt besteht ein

³²⁸ Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht

³²⁹ Vgl.: Parinas (2009): S. 1

³³⁰ Vgl.: Eder (2010): S. 2 ff

³³¹ Vgl.: ADA (2010b): S. 5

Wasser-Komitee aus 10 Mitgliedern, wobei drei für die *Collection* und das Management zuständig sind, 4 für Wartung und Reparaturen und drei Mitglieder für Sanitäres, Wasserkonservierung und Hygiene. Aufgrund dieser neuen Bestimmung der Regierung wurde das Konzept innerhalb des Fallbeispiels dementsprechend angepasst. Im Bereich der PHAST Workshops an Schulen wurde ebenso vor den ersten Interventionen Rücksprache mit den zuständigen Behörden gehalten.³³² Die Abstimmung und Einbettung funktioniert also sehr gut. Die ADA hat das im Zuge der Berichtslegungen sehr genau geprüft. Der bürokratische und administrative Aufwand für diese Bestätigungen ist für den lokalen Partner und für die NRO aus dem Norden groß, soll aber sicherstellen, dass das Projekt auch wirklich in die lokalen, regionalen und nationalen Strukturen eingebettet ist.

Das zentrale Ziel des Projekts ist die Befähigung der Mitglieder der Wasser-Komitees zur Selbsthilfe und gleichzeitig die Einbindung in die nationalen Strukturen. Jede größere Panne wird von den Wasser-Komitees an das SDPIE berichtet, sofern die Wartungs-Gruppen diese nicht mehr selbst reparieren können. Dabei werden in den Distrikten diesbezügliche Daten erhoben und die Verantwortung für Reparaturarbeiten übernommen. Dasselbe passiert, wenn eine neue Wasserstelle errichtet werden soll. Falls die Regierung die Kosten für eine neue Wasserpumpe übernimmt, sind die Wasser-Komitees bei den Bohrungen und beim Bau anwesend und koordinieren die Regierungsstellen.³³³ Weiters ist es für das Projekt wichtig, dass die Aktivitäten der Demonstrationszentren laufend direkt vom SDPIE und indirekt vom DAS überwacht werden. Nach den Trainings vergab AMURT Zertifikate an die Teilnehmer/innen, die auch von den Behörden unterzeichnet werden. Die Mitglieder der Wasser-Komitees wurden dazu motiviert, Monitoring-Erhebungsblätter auszufüllen und diese regelmäßig an das SDPIE zu berichten. Das passierte in manchen Wasser-Komitees auch, aber nur auf unregelmäßiger Basis. In den Erhebungsblättern wird die Anzahl der Familien aufgenommen, die Beitragszahler und die monatlich festgelegten Summen, sowie die Pannen und Instandsetzungen. Dieser direkte Kontakt konnte von mir persönlich beobachtet werden und findet sich im Kap. 5.3 Monitoring wieder. Das Konzept der Demonstrationszentren richtet sich nach einem Vorschlag, der auf dem *Rural Sanitation National Meeting* in Namaacha im April 2008 vorgestellt wurde. Es soll nicht nur dazu dienen, der Gemeinde unterschiedliche Modelle der Latrinerrichtung näherzubringen,

³³² Vgl.: Parinas (2009): S. 3

³³³ Vgl.: ebenda: S. 10

sondern auch ein Treffpunkt für alle sein, die mit Wasser, Hygiene und Sanitärwesen in der Gemeinde zu tun haben.³³⁴

Laut PARPA sollen aufgrund der Dezentralisierungsziele Aktivitäten auch direkt in den Gemeinden ansetzen. Dazu ist unter den interviewten Personen Unterschiedliches bekannt.

Catarina Chaùque weiß nicht, ob es ein eigenes lokales Wasserprogramm der Regierung gibt. Aber nach ihrer Meinung sind lokale Chiefs miteinbezogen, wenn es um die Umsetzung von PARPA geht, und bei AMURT funktioniert das auch. Sie weiß nicht genau, welche Behörden direkt mit PARPA in Verbindung stehen, aber im Wasserbereich hat sie im Zuge des Projektes einen direkten Kontakt mit dem DPOPH und dem SDPIE.³³⁵

Joao Paulo Silva Faria weiß auch nicht, ob es konkrete Wasser- und Hygieneprojekte auf lokaler Ebene im PARPA gibt. Er weiß auch nicht genau, welche Behörden für die Umsetzung des PARPAs auf regionaler Ebene zuständig sind. Aber im Bereich Wasser und Sanitäres kennt er ebenso wie Catarina Chaùque das DPOPH und das SDPIE. Hier verweist er auf das zentrale Problem, das seiner Meinung nach in Mosambik besteht, *“they have also corruption“*. Das DPOPH hat durch das Projekt Informationen direkt aus dem Feld. Joao Paulo Silva Faria kennt einige Beamte dort und beim SDPIE – sie seien sehr interessiert, dass etwas voran geht. Sie hätten eine *„good responsibility“* und fragen über die Situation im Feld nach. Wenn eine NRO nicht gut arbeitet, kann es vorkommen, dass sie *„zahlen“* muss. AMURT hat ein gutes Image im Feld – das hilft gegen die verbreitete Korruption.³³⁶

Deodita Artur bestätigt, dass AMURT und das aktuelle ADA Projekt sehr gut in die lokalen und regionalen Behörden eingebettet sind. Sie betont allerdings, dass das bei manchen NROs nicht immer der Fall ist. Eine NRO hatte zum Beispiel ohne Einbeziehung der Behörden Brunnen gebaut und statt der empfohlenen Afridev Pumpen *Playpumps* installiert. Das entspricht nicht den lokalen Programmen, und die NRO musste alles auf eigene Kosten wieder umbauen. Für Deodita Artur ist das einfach Mangel an Abstimmung mit lokalen, regionalen und nationalen Programmen. Diejenigen, die zu den Behörden kommen und die Art und Weise akzeptieren, wie hier gearbeitet wird, findet sie gut.³³⁷

³³⁴ Vgl.: Parinas (2009): S. 10 ff

³³⁵ Vgl.: Interview mit Frau Chaùque

³³⁶ Vgl.: Interview mit Herrn Faria

³³⁷ Vgl.: Interview mit Frau Artur

Das Beispiel der *Playpump* konnte ich selbst beobachten. An einer Schule war ich gemeinsam mit einem Aktivist zu Besuch. Dabei erklärte uns einer der Lehrer, dass die internationale NRO das Projekt nicht gut mit den lokalen Behörden abgestimmt hatte und eine neue Afridev Pumpe finanzieren musste.

Die Koordination mit den lokalen und regionalen Behörden in unserem Fallbeispiel ist auch laut Melchor Parinas gut. Die Behörden sind sehr offen. Sie finden es gut, dass es externe Helfer gibt und sie kennen AMURT in Gaza schon seit 2000. Teilweise hätten Beamte ihre eigenen persönlichen Interessen und man hänge von ihnen ab. Nicht alle diese Beamten gehen ins Feld und schauen sich an, was im Projekt passiert.³³⁸

6.4.2 Wirkung der NROs im Feld

*„Non-Governmental Organizations are proliferating in Mozambique as the presence of the community of cooperation partners has expanded. In Mozambique, NGOs should complement the role of the State. These organizations are important to the action plan for reducing absolut poverty.“*³³⁹

NROs werden von der mosambikanischen Regierung unterstützt und geschätzt, wie das obige Zitat aus dem PARPA II zeigt.

Wenn die OEZA von einem Finanzierungsmix spricht, dann braucht es neben der Budgethilfe auch die Projekthilfe und somit die NRO-Kooperation (Fallbeispiel). Es geht darum, dass jeder seinen Beitrag leistet, und wenn das über die Initiative einer österreichischen NRO kommt, dann ist das gut, meint Frau Leibrecht. Aber die weitergehende Frage ist, wie diese Maßnahmen Österreichs zu einer Entwicklung Mosambiks beitragen können? Ob Budgethilfe oder NRO-Kooperation – beide haben ihre Berechtigung. Frau Schmid meint dazu, dass es gefährlich sein kann, wenn man nur auf ein Pferd, in diesem Fall die Budgethilfe, setzt. Es brauche den richtigen Mix. Dabei ist für die OEZA der Beitrag zur Kapazitätenentwicklung genauso gegeben, wenn zum Beispiel mosambikanische Studenten in Österreich ein Stipendium bekommen.³⁴⁰

Bei den Interviews kamen recht einheitliche Antworten, als es um die Frage ging, ob internationale NROs gute Arbeit in Mosambik leisten. Catarina Chàuque findet es zum Beispiel sehr gut, dass internationale Organisationen in Mosambik tätig sind, denn sie helfen

³³⁸ Vgl.: Interview mit Herrn Parinas

³³⁹ Republic of Mozambique (2006): S. 144

³⁴⁰ Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht

direkt. Sie betont aber, dass es auch gut wäre, wenn es mehr lokale Organisationen gäbe. Allerdings möchte sie damit sagen, dass beide gut wären. Sie schätzt das Engagement von internationalen Organisationen sehr.³⁴¹ Deodita Artur meint ebenfalls, dass internationale NROs helfen, das Land zu entwickeln. Sie kann vor allem über gute Erfahrungen in der Provinz Gaza sprechen. Ohne NROs wäre eine Entwicklung nicht in diesem Ausmaß möglich. Es gibt auch NROs, die nicht mit der Regierung bzw. mit den lokalen Behörden zusammen arbeiten. Manche kommen nur kurz nach Mosambik und gehen nach einem Projekt wieder nach Hause. Andere arbeiten wirklich mit der Regierung zusammen und verfolgen die nationalen Programme. Das ist für sie zentral. Für Deodita Artur ist das Fehlen von Verständnis der Gemeindemitglieder eines der Hauptprobleme bei Projekten, wie auch beim Projekt von AMURT. Die Menschen nehmen zwar wahr, dass das Geld für Reparaturen und den Bau für Brunnen ausgegeben wird, aber sie müssen auch lernen, dass sie selber teilnehmen und mitarbeiten müssen. Dabei ist die Übernahme von Verantwortung entscheidend. Das wird im Fallbeispiel auch so vermittelt. Die Nachhaltigkeit dieses Projektes wird von ihr betont – es werde sicher weitergehen, die wichtigste Arbeit sei getan. Die Aktivisten bleiben vorhanden und machen weiter. Die Idee der Nachhaltigkeit wurde bereits in die Planung mit eingebracht. Aktivisten bleiben auch nach Projektende Aktivisten und sind auch stolz darauf, die Fähigkeiten zu haben, die Pumpen zu warten und bei Problemen zu helfen. Sie haben einen wichtigen Status in der Gemeinde.³⁴²

NROs haben einen positiven Einfluss in Mosambik, meint auch Melchor Parinas. Wasserpumpen zum Beispiel helfen enorm, die Lebensqualität zu verbessern und Krankheiten vorzubeugen. Seit 2000, seit er in der Provinz Gaza arbeitet, kennt er aber auch NROs, die alleine arbeiten und nicht mit den Behörden kooperieren. Teilweise wird es NROs auch schwierig gemacht, und es kommt vor, dass sie wieder gehen. Korruption spielt dabei eine Rolle. Wenn die Behörden vom Engagement der NROs nicht profitieren, können sie es den NROs unter Umständen sehr schwer machen.³⁴³ Auch für Joao Paulo Silva Faria als Aktivist und freiwilliger Helfer ist es sehr wichtig, dass internationale NROs ihre Arbeit in Mosambik machen. Er kann für AMURT sprechen, aber auch für andere NROs, denn er hat viele Projekte im Feld gesehen.³⁴⁴

³⁴¹ Vgl.: Interview mit Frau Chàuque

³⁴² Vgl.: Interview mit Frau Artur

³⁴³ Vgl.: Interview mit Herrn Parinas

³⁴⁴ Vgl.: ebenda

Natürlich werden die positiven Effekte von Einzelprojekten wie jenes des Fallbeispiels vor allem von den Projektmitarbeiter/innen bestätigt. Aber auch Frau Artur hat dem untersuchten Fallbeispiel eine gute Bewertung gegeben, was die Abstimmung mit den Behörden und die Arbeit der NRO an sich betrifft. Auch Frau Leibrecht und Frau Schmid von der ADA in Wien wollen auf die Arbeit von NROs aus dem Süden und dem Norden nicht verzichten und bestätigen deren Wichtigkeit im Kampf gegen die Armut. Sie sollen laut ihnen auch weiterhin im Finanzierungsmix der OEZA bestehen bleiben.

6.4.3 Probleme in Mosambik und Wirkung des Projektes

Ziel dieses Kapitels soll es sein, aufzuzeigen ob es nach subjektiven Wahrnehmungen der Interviewten zu einer Verbesserung aktueller Probleme in Mosambik gekommen ist. Die grundlegenden Probleme sind laut aller Interviewpartner ähnlich strukturiert und beinhalten fast immer Wasser- und Hygieneaspekte.

Catarina Chaùque spricht vor allem den Wassermangel und den problematischen Zugang zu Wasser als zentrale Probleme in der Region an. Der mangelnde Zugang zu Wasser führt häufig zu wasserbedingten Krankheiten. Neben dem Hauptproblem des Wassermangels erwähnt sie auch noch den Mangel an Sanitäranlagen. Lösungen für diese Probleme sieht sie vor allem in der zur Verfügungstellung von mehr Geldern für Wasserpumpen, Brunnen und Toiletten. Ein weiteres Problem, das sie erwähnt, ist das teilweise salzige Wasser in den Brunnen. Deshalb schlägt sie vor, mehr Zisternen und Regenwassergewinnung zu betreiben. Wasserlöcher sind ebenfalls möglich, wenn man weniger Geld zu Verfügung hat, aber Pumpen sind besser und sicherer. Vor diesem Projekt hatte die Gemeinde kaum Wissen über Wartung. Die Wasser-Komitees sind wichtige Netzwerke, um Wartungswissen zu verbreiten. Es waren davor auch sehr viele Wasserpumpen kaputt und verwahrlost. Durch die Wasser-Komitees gab es bereits eine Verbesserung. Sie glaubt, dass es diese prinzipiell bereits seit 2007/2008 in der Region Xai-xai gibt. Sie wurden von der Regierung eingeführt, aber danach hat sich niemand darum gekümmert. Deshalb ist es gut, wenn Organisationen wie AMURT das Konzept beleben und direkt in die Gemeinden tragen. Einzelprojekte wie jenes von AMURT bringen auf alle Fälle positive Entwicklungen, laut Catarina Chaùque. Sie würde im Vergleich im aktuellen Projekt mehr Pumpen und mehr Trainings abhalten, wenn sie etwas ändern könnte. Teilweise gibt es Probleme, die Gemeindemitglieder zu überzeugen, teilzunehmen, aber genau das sei ihr Job.³⁴⁵

³⁴⁵ Vgl.: Interview mit Frau Chaùque

Auch Deodita Artur vom DPOPH zählt den Mangel an Wasser zu den zentralen Problemen in Mosambik. Sie betont hier vor allem den fehlenden Zugang zu Wasser, unterstreicht aber auch die ineffiziente Wirtschaft. Ein weiterer kritischer Aspekt ist die prekäre Ernährungssicherheit, die vor allem aufgrund des Klimawandels und der damit einhergehenden Ernteauffälle in der Landwirtschaft verursacht werden. Erst dieses Jahr (2010) wurden im Überschwemmungsgebiet des Limpopo viele Felder zerstört. Sie fordert vor allem mehr finanzielle Unterstützung von anderen Ländern ein. Aber auch die Mosambikaner sollen etwas beitragen und mehr arbeiten. Sie sollen lernen, wie sie zum Beispiel Land besser kultivieren können und wie Wasser-Komitees funktionieren. Ohne die Beteiligung der Bevölkerung geht es nicht. Sie meint aber auch, dass sich in den letzten 10 Jahren einiges getan hat, und dass das PARPA dazu beigetragen hat. Das Land entwickelt sich, mittlerweile gibt es besseren Zugang zu Wasser und es werden Latrinen gebaut. Die Regierung hat viel erreicht, aber das geht nur mit Hilfe der Bevölkerung. Es brauche Zeit, bis die Menschen wieder Vertrauen haben, nach dem langen Bürgerkrieg. Ihrer Meinung nach werden die besseren Projekte von NROs umgesetzt, weil diese direkt in den Gemeinden ansetzen. Kleine Organisationen können besser mit der lokalen Bevölkerung arbeiten, und sie bevorzugt die Arbeit von unten.³⁴⁶

Für Melchor Parinas stehen die Hauptprobleme auch mit Wasser in Verbindung. Er meint, dass vor allem die Nahrungssicherung ein zentrales Problem in Mosambik darstellt, dabei gibt es einmal zu viel und einmal zu wenig Wasser. Die Bevölkerung hängt von der Landwirtschaft ab, und diese ist eng mit ausreichendem Niederschlag verbunden. Aber die tiefergelegenen Teile sind auch von Überschwemmungen betroffen, und auch bei einem zu viel an Wasser kann Nahrung knapp werden, weil die Ernten zerstört werden. Lösungsvorschläge hängen von den unterschiedlichen Regionen ab. Drainage-Systeme wären in manchen die Lösung. Da passiert auch einiges, auch in Xai-xai. Das Land beim Limpopo ist sehr fruchtbar, aber es kommt sehr oft zu Überschwemmungen. Die Wasserknappheit ist eines der Hauptprobleme in den ländlichen Gebieten von Mosambik. Vor allem der Norden der Provinz Gaza leidet unter Wassermangel. Teilweise bekommen die Menschen aber trotz Brunnen kein sichereres Wasser, da das Wasser salzig ist. Zum anderen verwenden die Menschen auch das Wasser aus dem Limpopo, aber die großen Flüsse führen manchmal nur wenig Wasser. Dies ist durch die Staudämme verursacht und führt dazu, dass die Versorgung des Limpopo mit Wasser nicht das ganze Jahr lang gewährleistet ist. Die Menschen graben zu Zeiten des Wassermangels im Flussbett nach

³⁴⁶ Vgl.: Interview mit Frau Artur

Wasser und verwenden oft verunreinigtes Wasser. Laut Melchor Parinas hat sich seit dem Jahr 2000 in den ländlichen Gebieten aber auch einiges getan. Große Verbesserungen sieht er zum Beispiel im Bereich der Infrastruktur und der Bildung. Auch die Kommunikationsnetze haben sich verbessert. Man sieht es vielleicht nicht gleich, aber es hat sicher ein Fortschritt stattgefunden. 700 Million (20.000 USD) Meticais hat jeder Distrikt für Entwicklung von der Regierung bekommen, und diese sind seit 2006/2007 im Haushaltsbudget enthalten. Der Distrikt hat die Möglichkeit, direkt um Entwicklungsprojektgelder anzusuchen.³⁴⁷ Ob Einzelprojekte die Wasser- und Hygieneprobleme lösen können, hängt für Melchor Parinas von den Distrikten ab. Teilweise wurde das Geld nicht richtig verwendet. Seiner Kenntnis nach hat es Distrikte gegeben, wo die Behörden die Gelder für den Bau von Büros verwendet haben anstatt für das Projekt. Er denkt, dass *„management still a big issue is here. The impact is not much visible. Finance management is still a big problem – how they spend it and how they use it. Money does not go where it should go. Technical assistance and qualified people are still needed“*³⁴⁸. Auch wenn das Fallbeispiel nur klein ist, hat es großen Einfluss im Vergleich zu großen Projekten. Die Funktionsfähigkeit der Pumpen ist sehr wichtig, mehr als 500 Menschen profitieren von einer Pumpe. Wenn kein Wasser da ist, brauchen vor allem Frauen und Kinder viel Zeit zum Wasserholen und müssen oft sehr weite Wege zu Fuß zurücklegen. Wenn sie weniger Zeit für Wasserholen benötigen, können die Frauen Geld verdienen und die Kinder in die Schule gehen. Das ist gut für den *„economic benefit“*. *„Water and sanitation has a very big impact.“*³⁴⁹ Wenn es keine Alternativen gibt, verwenden die Menschen schlechtes Wasser, was nicht gut für die Gesundheit ist. Wenn sie krank werden, brauchen sie wieder Geld, um das Spital zu bezahlen, und es kommt zu neuen Problemen. Wartungen sind aber ebenso wichtig wie Bohrungen. Und nicht nur das Wasser und die Pumpe sind wichtig, sondern auch die Trainings für Wartungen und Reparaturen. Nur so ist ein Projekt nachhaltig.³⁵⁰

Für Joao Paulo Silva Faria ist das Hauptproblem in Mosambik recht eindeutig, und zwar ist es die Korruption, vor allem auch die *„domestic corruption“*, denn sie ist seiner Meinung nach Teil der Erziehung. Natürlich ist auch die Armut selbst ein großes Problem, sowie Bildung und Ausbildung und die gesundheitliche Situation mit vielen Krankheiten. Er meint, dass in Mosambik Korruption allgegenwärtig ist, nicht nur bei den Politikern, sondern auch in

³⁴⁷ Vgl.: Interview mit Herrn Parinas

³⁴⁸ ebenda

³⁴⁹ ebenda

³⁵⁰ Vgl.: ebenda

anderen Bereichen. Zum Beispiel werden in den Gemeinden Pumpenteile gestohlen und später verkauft, teilweise sogar von Angestellten von NROs und Behörden. Es gibt sehr viele Beispiele dafür. Auch im Spital machen Krankenschwestern Geschäfte mit Medikamenten. „*Corruption stops the development of the country.*“³⁵¹ Er kann auch verstehen, warum die Menschen das tun. Ein Beamter mit geringem Einkommen möchte an mehr Geld kommen. Viele NROs sind deshalb gezwungen, sich aus Mosambik zurückzuziehen. Ein langfristiges Engagement wäre natürlich besser. Auch wenn manche NROs zum Teil auch korrupt sind, haben sie trotzdem einen positiven Einfluss auf die Menschen im Land. Auch Joao Paulo Silva Faria denkt, dass sich seit 2000 in den ländlichen Gebieten einiges getan hat. Er war 2005 in Maputo – seither hat er auf alle Fälle Verbesserungen gesehen. Es gibt viel mehr Infrastruktur. Mit mehr Möglichkeiten haben die Menschen mehr eigene Ressourcen, um die Wirtschaft selbst anzutreiben. „*They try to find options*“. Die Menschen suchen vermehrt Einkommensmöglichkeiten und sind kreativ. Es verändert sich die Mentalität. Manche sagen, Mosambikaner seien „*lazy*“, aber das stimmt nicht für alle, „*there are lazy guys all over the world*“.³⁵²

Laut Joao Paulo Silva Faria können Einzelprojekte wie unser Fallbeispiel vieles bewirken, weil direkt mit den Gemeinden und Schulen zusammengearbeitet wird und weil die Projektmitarbeiter mit den Menschen im Dialog stehen. Zum Beispiel sah er in Chokwe eine Schule, wo er mit dem Direktor gesprochen hat, und dieser habe gesagt, dass die Schüler seit den Trainings ein viel besseres Hygienebewusstsein haben. Es ist nicht einfach, weil Mosambik sehr groß ist, man kann nicht alles auf einmal verändern. Die gute Zusammenarbeit mit den lokalen Behörden ist, was das Fallbeispiel betrifft, vorhanden. Aber auch hier spielen die Korruption wieder mit hinein. Zum Beispiel gab es ein Problem in Chibuto. Das SDPIE wollte Geld haben und das wurde nicht bezahlt, plötzlich gab es schlechte Schlagzeilen über AMURT von Seiten des SDPIE.³⁵³ „*Good relation with local government*“³⁵⁴, sind ein Grund des guten Images von AMURT, aber auch das gute Team im Feld. Melchor Parinas ist schon seit zehn Jahren hier, hat sich gut eingelebt und konnte sehr gute Kontakte aufbauen. „*You have to play the game*“.³⁵⁵

³⁵¹ Interview mit Herrn Faria

³⁵² ebenda

³⁵³ Vgl.: ebenda

³⁵⁴ ebenda

³⁵⁵ ebenda

6.4.4 Die Bekanntheit der ADA im Feld und Abstimmung der Projektarbeit

Die OEZA und ihre Arbeit sind unter den Befragten unterschiedlich bekannt. Alle Befragten, die ich in Mosambik interviewte, kannten die ADA nur aufgrund des Fallbeispiels.

Zum Beispiel kennt Catarina Chaùque die ADA nur aufgrund des AMURT Projektes, für das sie arbeitete, davor kannte sie sie nicht. Sie wusste auch nicht, dass die ADA einen geographischen Fokus hat. Auch das PAARSS Programm kannte sie nicht. Was das Fallbeispiel betrifft, so beschreibt sie die Abstimmung und die Kooperation mit der ADA als gut.³⁵⁶

Deodita Artur als Beamtin des DPOPH hat bereits von der ADA gehört, aber nicht viel. In einigen Meetings hat sie schon den Namen gehört. Aber da die ADA in Gaza kaum tätig ist, kennt sie die Arbeit nur wenig. Das Projekt von AMURT war das erste ihr bekannte Projekt, welches von der ADA gefördert wurde. Sie findet den geographischen Fokus der ADA in Sofala nicht so gut. Sie fände es besser, wenn es einen Topf gäbe, wo das Geld für alle hineingegeben wird. Ihrer Meinung nach wäre es sinnvoller, nicht geographisch zu fokussieren. Das PAARSS Programm kennt sie auch nicht, da es in Sofala ist.³⁵⁷

Melchor Parinas kennt die ADA auch nur über das Fallbeispiel. Davor hatte er die ADA nicht gekannt und nur über AMURT Österreich/AMINA über die Aktivitäten erfahren. Den Fokus auf die Provinz Sofala findet Melchor Parinas nicht so schlecht und relativiert auch hier, denn Sofala braucht dringend Hilfe im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung. Er kennt die Probleme dieser Provinz. Er findet es gut, dass die Mittel fokussiert werden, weil in Sofala zum Beispiel die Cholera noch recht verbreitet ist, daher sei die Schwerpunktsetzung der ADA schon sinnvoll. Gaza gehört seiner Meinung nach noch zu den ärmsten Provinzen von Mosambik. Der Norden ist auch arm, aber dort kann man besser Landwirtschaft betreiben. Die Provinz Gaza ist leider teilweise übersehen worden, wegen der Nähe zu Maputo. Melchor Parinas hat vom PAARSS Program in Sofala vor Projektbeginn schon einmal etwas gehört, aber man sieht nicht viel davon.³⁵⁸ Der Projektleiter Melchor Parinas ist im Großen und Ganzen mit der Zusammenarbeit und den Ansätzen der ADA zufrieden.

Auch Joao Paulo Silva Faria kennt die ADA nur über das Fallbeispiel, davor hatte er noch nie etwas über die ADA gehört. Joao Paulo Silva Faria denkt, dass das Projekt die Arbeit von

³⁵⁶ Vgl.: Interview mit Frau Chaùque

³⁵⁷ Vgl.: Interview mit Frau Artur

³⁵⁸ Vgl.: Interview mit Herrn Parinas

AMURT sogar verbessert hat. Bezüglich der regionalen Schwerpunktsetzung findet er die Abstimmung unterschiedlicher Geber schon gut. An einem Tag gab es zum Beispiel ein Meeting von NROs, dabei erfuhren sie, dass einige NROs in den gleichen Gebieten dasselbe machten. Es wäre gut, wenn sich NROs die Zonen besser aufteilen. Auch Joao Paulo Silva Faria kennt das PAARSS Programm aus Sofala nicht.³⁵⁹

Österreichische NROs, die ihr Know-how und ein bestimmtes Wissen haben, werden von der OEZA geschätzt. Dazu sagt Frau Leibrecht, dass AMURT/AMINA vielleicht nicht das Wissen zu Sofala hat, aber es hat es zu Tete oder Gaza. Die Zusammenarbeit mit der Provinzregierung in Gaza und mit den Wasser-Komitees ist für sie zentral. Man könne nicht eine NRO dazu zwingen, zum Beispiel nach Sofala zu gehen, wo sie das Know-how über spezifische Strukturen nicht hat. Weiters wirft Frau Schmid ein, dass die Organisationen wichtige Eigenmittel und Drittmittel einbringen. Da kann man niemanden zwingen, in eine andere Region zu gehen.³⁶⁰

Es ist klar, dass die ADA und die OEZA in der Provinz Gaza wenig Bekanntheitsgrad aufweisen, da der geographische Fokus auf Sofala liegt. Insgesamt konnte der Bekanntheitsgrad der ADA im Feld aber durch das Einzelprojekt in der Provinz Gaza gestärkt werden. Die Zusammenarbeit mit der ADA wurde zum Teil auch als Impuls für Verbesserungen für den lokalen Partner angesehen.

Im Zuge einer guten Abstimmung ist die Zusammenarbeit mit der ADA sehr wichtig. Dabei soll es vor allem um einen Wissensaustausch im Wasser- und Sanitärbereich gehen. Zu diesem Zweck hat AMURT Mosambik die Verantwortlichen für die ADA Projekte in Mosambik kontaktiert und durch die administrativen Verantwortlichen einen Erfahrungsaustausch auf dieser Ebene koordiniert.³⁶¹ In Summe gab es zwei Treffen. Auch nach Ablauf der Projektlaufzeit gab es eine Präsentation seitens AMURT, wo die Erfolge und Probleme des Projektes mit anderen NROs, Behörden und ADA Beamten geteilt wurden. Das erste Koordinationsmeeting wurde im Mai 2010 durchgeführt. Melchor Parinas ist gemeinsam mit mir nach Beira gereist, um dort einen Mitarbeiter der ADA in Beira und einen Mitarbeiter des DPOPHs in Sofala zu treffen. Hauptgesprächsthema war der Austausch über die PAARSS Aktivitäten und die Aktivitäten des Fallbeispiels in Gaza, da es ähnliche Inhalte hat. Aufgrund der Umstrukturierung der ADA ist das Büro in Beira nur mehr mit einer Person

³⁵⁹ Vgl.: Interview mit Herrn Faria

³⁶⁰ Vgl.: Interview mit Frau Leibrecht

³⁶¹ Vgl.: Parinas et al. (2009): S. 12

besetzt. Die politische Lobbying-Arbeit in Maputo machte es notwendig, dass der Fokus der Kapazitäten in Maputo liegen soll. Der Erfahrungsaustausch war jedenfalls sehr gut. Am Ende der Projektlaufzeit gab es ein zweites Treffen, das im Oktober 2010 mit den DPOPHs von Sofala und Gaza durchgeführt wurde.

Beim Meeting in Beira, wo es vorrangig um einen Erfahrungsaustausch zu den Tätigkeiten der ADA im Sektorprogramm PAARSS in Sofala und den Aktivitäten von AMURT in Gaza ging, wurde ein wichtiger Grundstein für eine kontinuierliche Kooperation gelegt. Leider kam es zu keinem Feldbesuch, da die Projekte für das neue PAARSS Programm erst am Anlaufen waren. Daher ging es eher darum aufzuzeigen, was AMURT im Feld macht und wie PAARSS arbeitet. Erfahrungsaustausch und *lessons learnt* waren das zentrale Anliegen. Der ADA Beamte unterstrich, dass alle ADA Aktivitäten im Einklang mit den nationalen und regionalen Partnern stehen und mit allen Behörden koordiniert sind. Gleichzeitig ist es das Ziel der ADA, dass genau diese Behörden auch eine Kapazitätenstärkung erhalten. Aber auch AMURT hat unterstrichen, dass es alle Aktivitäten mit den zuständigen Behörden abstimmt. Das aktuelle PAARSS III hat mit Verspätung im Jahr 2009 begonnen. Es hat sich sehr verzögert, da es viele Koordinationsprobleme gab. PAARSS III hat sehr ähnliche Inhalte wie PAARSS II. In Gaza ist es so, dass die umsetzenden NROs direkt vom DPOPH beauftragt werden. Sie werden für jeweils ein Jahr Vertragspartner.

Laut dem DPOPH Beamten ist das PEC Zonal vom PAARSS Programm abgeleitet und schließlich auch ins GAS Programm auf nationaler Ebene übergegangen. GAS steht für *Grupo de Agua e Saneamento* und ist ein Zusammenschluss von verschiedenen NROs, der Regierung und der UNO, die in WATSAN³⁶² Aktivitäten involviert sind. *PEC Zonal (Participative Education of Communities)* ist ein Programm für Hygiene, Sanitärbelange und lokales Wasserversorgungsmanagement, Wartung und Reparaturen. AMURT Mosambik arbeitet als einzige internationale NRO in Gaza auch mit PEC Zonal zusammen.

Nach Projektende wurden die Abstimmung und der Austausch mit lokalen und regionalen Behörden fortgesetzt. Dabei wurde vom AMURT Mosambik Team ein Meeting organisiert, in dem nachträglich die Erfolge und Probleme des Wasser- und Sanitärprojektes in Gaza diskutiert wurden. Das Ziel war dabei vor allem, alle Akteure zusammen zu bringen. Das Treffen fand am 24. Februar 2011 in Miao-Miao in Xai-xai statt. Am Meeting haben zwei Beamte des Provinzsekretariats teilgenommen. Der neue Leiter des DAS war vor Ort, ein Beamter des DPOPH, Teilnehmer von verschiedenen Departements wie Gesundheit, das

³⁶² WATSAN – Water and Sanitation

SDPIE und Bildung auf Distriktebene, und ein *Chief of Administrative Post*. Vier NROs nahmen teil: Save the Children, Samaritan Purse, Vitens und AMURT sowie ein Vertreter der ADA.

Bei dieser Präsentation wurde die Einbettung des Fallbeispiels in PEC Zonal – *Participacao e Educacao Comunitaria no ambito zonal* (Distrikt) erklärt. Dabei kann die Umsetzung des PEC Zonal mit folgender schematischer Struktur aufgezeigt werden. Das ADA Projekt war ein Teil des PEC Zonal Engagements von AMURT und zeigt die involvierten Akteure sehr deutlich auf.

Abb. 18. Schema der Einbettung des Fallbeispiels in die lokalen Strukturen³⁶³



Die Abb. 18 zeigt schematisch auf, welche Akteure auf welchem Level beim PEC Zonal wichtig sind. Das Fallbeispiel hat sich genau in dieses Schema eingefügt und mit den

³⁶³ Eigene Abbildung EDER 2011

jeweiligen Akteuren kooperiert. Ganz an der Basis sind die Aktivisten, gefolgt von den Animatoren, die jeweils für ein paar Aktivisten zuständig sind. Die Animatoren werden auch über die *Administrative Posts in Charge* der jeweiligen Gemeinde überwacht bzw. befinden sich auf dessen Niveau. Diese werden dann von einem Supervisor kontrolliert, der dann der Distriktbehörde berichtet (SDPIE). Von der Distriktebene wird dann weiter auf der Provinzebene berichtet und schließlich landet man beim DAS und beim DPOPH. Die Ebene darüber ist dann bereits die nationale, wo die Aktivitäten wiederum mit dem PARPA abgestimmt sind. Noch weiter darüber sind alle Aktivitäten in die internationalen Rahmenbedingungen eingebettet und mit ihnen abgestimmt.

PEC Zonal ist eine neue Strategie, die von der Regierung erarbeitet wurde und die von AMURT bereits umgesetzt wird. Wichtig war, die Resultate des Projektes aufzuzeigen. Es wurden auch zwei Aktivisten gebeten, praktische Felderfahrungen zu schildern. Dabei wurde unterstrichen, dass AMURT das erste Pilotprojekt unter PEC Zonal im südlichen Mosambik umgesetzt hat, das zufriedenstellend war. PEC Zonal ist wiederum ein Teil von PRONASAR (*Programas de Abastecimento de Agua e Saneamento Rural*) auf der Provinzebene.

6.5 Schlussfolgerungen

Insgesamt muss ich mir hier die Frage stellen, ob man überhaupt von einer Einbettung der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit in die lokale Armutsbekämpfungsstrategie in Mosambik sprechen kann, vielmehr ist es doch eine Einbettung der europäischen EZA in ein internationales Rahmenprogramm. Erst auf einer Ebene weiter unten kommt es zu einer Einbettung und Abstimmung auf der nationalen Ebene, in Österreich sowie in Mosambik. Natürlich versucht die OEZA ihre Projekte und Programme so weit unten wie möglich zu integrieren – in den Provinzen, den Distrikten etc., aber trotzdem findet die Abstimmung vor allem auf internationaler Ebene statt, denn es geht hauptsächlich um internationale Leitlinien und Abkommen, die unterzeichnet wurden und denen Österreich wie Mosambik Folge zu leisten hat. Dabei kann der Schritt zu mehr Eigenverantwortung, *Alignment*, Harmonisierung, ergebnisorientiertem Management und gegenseitiger Rechenschaftspflicht, wie es in der PD angestrebt wird, durchaus als positiver bezeichnet werden, aber in wie weit dieser Schritt wiederum mehr Koordination und bürokratischen Aufwand braucht, um das adäquate Monitoring dieser Entwicklung durchzuführen, wird noch zu beantworten sein.

Kommen wir zurück zu den von mir eingangs gestellten Forschungsfragen, die hier beantwortet werden, und was somit die Schlüsse der vorliegenden Arbeit zusammenfassend darstellen wird.

Wie funktioniert die Einbettung der OEZA in die nationale Armutsbekämpfungsstrategie (PARPA) in Mosambik?

Das PARPA ist als nationales Armutsbekämpfungspapier das Hauptplanungsdokument im Bereich der Armutsreduktion in Mosambik und ist dem nationalen Fünfjahresplan untergeordnet. Die Erarbeitung des aktuellen PARPA III Programmes wird in Mosambik gerade umgesetzt. Hier haben vor allem die internationalen Geber der Budgethilfe ein gewichtiges Wort mitzureden. Österreich hat sich hier mit dem Schritt in Richtung Budgethilfe (als Pilotprojekt in Mosambik mit der generellen Budgethilfe), in die Geberkoordination der Budgethilfe eingegliedert, um hier trotz der geringen finanziellen Mittel aus Österreich, seinen Einfluss geltend zu machen. Die Geberkoordination im Bereich der Budgethilfe ist, wie aus meiner Arbeit hervorgeht, ein sehr wichtiges Instrument, um im PARPA Prozess verstärkt mitzubestimmen. Aber auch bevor die OEZA direktes Mitspracherecht hatte, wurden die Länderstrategie für Mosambik und alle Aktivitäten mit dem PARPA und deren Zielen und Inhalten abgestimmt.

Durch das Kobü in Maputo kann die OEZA ihre politische Lobbyingarbeit vor Ort gut umsetzen. Die OEZA fokussiert sich auf die Provinz Sofala und versucht in jenen Sektoren, wo sie bereits gute Erfolge erzielt und Know-how gewonnen hat, zu agieren. Dabei sind die Landwirtschaft und der Wasser- und Siedlungsbereich vorrangig. Neben der Budgethilfe bringt sich die OEZA auch über ihr Finanzierungsinstrument der NRO-Kooperation ein, um eine Einbettung und Abstimmung vorzunehmen. Dies kann relativ einfach in Einklang mit den PARPA Zielen gebracht werden, denn diese sind sehr breit gefasst. Die Prüfung der Projektanträge beinhaltet die Abstimmung mit den nationalen PARPA Zielen in Mosambik (*Alignment*). Eine Förderung wird dabei eher auf inhaltlicher Natur geprüft, der regionale Schwerpunkt ist dabei eher zweitrangig.

Eine zentrale Einsicht, die sich großteils durchgesetzt hat ist, dass Entwicklung in den verschiedenen Ländern extrem kontextabhängig ist und daher vor allem auf die jeweiligen Länder und Regionen zugeschnitten sein muss. Ohne eine gute Abstimmung zwischen den Gebern und den Partnerländern kann sicherlich auch in Zukunft keine vernünftige nationale Strategie verfolgt werden. Aber ob die Abstimmung von unzähligen Gebern nicht eine zu große Belastung des Staatshaushaltes der Partnerländer darstellt und diese Ressourcen nicht anders besser eingesetzt werden könnten, ist zu prüfen. Generell kann beobachtet werden, dass die PRSPs eigentlich recht ähnlich aufgebaut sind und eben kaum diese länderspezifische Anpassung verfolgen. Das liegt vor allem daran, dass die PRPS gewisse

Inhalte zwingend beinhalten müssen und die Inhalte stark von der internationalen Gebergemeinschaft mitbestimmt sind.

Die PRSPs, wie das PARPA eines ist, werden verkauft, als seien sie eine Innovation für viele Entwicklungsländer. Diese Entwicklungspläne sind zum Teil Planungsgrundlage für viele Geber. Aber eigentlich gab es bereits vor dem ersten echten PRSP den PARPA in Mosambik, und er wurde nur nach „Geberwünschen“ angepasst. Der Plan ist zwar zum Teil eigenständig von Mosambik erstellt, aber der Einfluss der Geber ist trotzdem sehr groß. Mosambik versucht diesen Einfluss einzudämmen, indem die internationalen Geber erst ein wenig später in den Planungsprozess eingebunden werden. Das Ziel, dadurch mehr *Ownership* zu erreichen, wird aber nur teilweise erfüllt, denn es gibt auf jeden Fall sehr viele Konditionalitäten. Im PARPA ist die gegenseitige Abstimmung zwar verankert, aber die Regierung von Mosambik weiß natürlich um die Risiken der Abhängigkeit von der internationalen Gebergemeinschaft. So ist die Regierung eher dem Geber als der eigenen Bevölkerung Rechenschaft schuldig, und die Administrationskosten sind sehr hoch aufgrund der unterschiedlichen Arbeitsweisen der Geber. Konditionalitäten, die eigentlich seit den SAPs abgeschafft werden sollten, sind trotzdem im PARPA vorhanden. So beinhaltet das PARPA nicht nur einen Schuldenerlass, sondern ist auch für die Gewährung anderer Kredite wichtig. Alle IFIs und auch die bilateralen Geber beeinflussen dabei die Inhalte des PARPAs mit und berufen sich gleichzeitig darauf, wenn sie Kredite oder externe Hilfe gewähren.

Die Mitbestimmung beim PARPA Prozess wird zwar versprochen, aber wenige Akteure werden befragt oder eingebunden. Im Zuge meiner Interviews hatte keiner einen direkten Einfluss auf den PARPA Prozess, außer den ADA Akteuren. Die ADA behauptet schon, dass die Einbindung der Zivilgesellschaft passiert, aber dies geschieht eigentlich nur in den Zentren, kaum in den Distrikten. Aber laut Frau Deodita Artur werden zumindest Provinzbehörden wie das DPOPH in die Erarbeitung des PARPAs eingebunden. Es gibt das so genannte *Poverty Observatory*, welches einen Versuch darstellt, die Zivilgesellschaft besser mitgestalten zu lassen. Aber auch dieses ist sehr einseitig besetzt. Ein weiteres Problem ist, dass die PRPS oft nicht in die lokalen Sprachen übersetzt werden. Die Bekanntheit des PARPAs ist im Feld eigentlich recht gering. Man kennt zwar den Namen, aber die Inhalte sind weitgehend unbekannt. Es wird zwar behauptet, dass die lokalen Bedürfnisse auch mit einfließen, aber das ist ein sehr schwieriger Prozess und kann nicht von heute auf morgen umgesetzt werden. Viele Menschen wissen gar nichts über ihre Mitspracherechte.

Welche internationalen Rahmenbedingungen beeinflussen diese Einbettung und welche internationalen/nationalen Akteure sind dafür verantwortlich?

Bereits einleitend habe ich versucht die wichtigsten internationalen Entwicklungen und Rahmenbedingungen im EZA Bereich zusammenzufassen und aufzuzeigen. Dabei sind die MDGs, die Pariser Deklaration und die PRSPs die wichtigsten internationalen Rahmenbedingungen, die die Einbettung auf internationaler Ebene beeinflussen. Die Richtlinien der EU spielen ebenso eine wichtige Rolle für die Aktivitäten der OEZA. Österreich ist Mitglied der OECD und des DACs und somit auf dieser Ebene auch als Akteur tätig.

Die MDGs müssen eigentlich von den Entwicklungsländern selbst erreicht werden. Die internationale Gebergemeinschaft soll dabei nur unterstützend unter die Arme greifen, so lautet die Grundidee. Zur Zielerreichung der Entwicklungspartnerschaft wird auf die Grundlage des PARPAs gesetzt, um das MDG Ziel 8 zu erreichen.

Die Pariser Deklaration und das Fallbeispiel in Mosambik:

- 1) *Ownership*: Durch die Budgethilfe und den PARPA passiert die Verbesserung von *Ownership* in Mosambik zum Teil.
- 2) *Alignment*: passiert auch zum Großteil, aber die Pläne sind so allgemein und breit, dass sich fast alle Geber rechtfertigen können; außerdem arbeiten und finanzieren die Geber die Entwicklungspläne mit, mit denen sie sich danach wieder abstimmen müssen.
- 3) Harmonisierung: passiert auch ganz gut und ist auch sinnvoll, damit nicht alle dasselbe machen, aber führt eigentlich zu mehr Macht für die Gebercommunity.
- 4) Ergebnisorientierung: alle Projekte und Programme der OEZA sind mittels Indikatoren versehen und deren Ziele sollen meßbar gemacht werden. Durch das PCM und die Erarbeitung der LogFrames passiert das auch auf NRO-Kofinanzierungsebene. Trotzdem erfordert das viel Know-how, das in den Entwicklungsländern oft fehlt und andererseits verursacht diese genaue Wirksamkeitsmessung oft zusätzliche Transaktionskosten in Form von hohem Personalaufwand für die NROs im Süden und im Norden. Durch die Baseline Studie des Projektes wurde versucht, eine Art ergebnisorientiertes Management umzusetzen.
- 5) Gegenseitige Rechenschaftspflicht: passiert nur so gut, wie die Informationen aus den Distrikten und Provinzen wieder weiter gegeben werden bzw. von den internationalen Gebern weiter gegeben werden, hat sich aber in Mosambik verbessert.

Vor allem die Ziele 2 und 3 der PD sind eher Geberverpflichtungen. Mosambik ist sich bewusst, dass die Erreichung der Pariser Erklärung und der MDGs nicht einfach ist und integriert auch Gefahren im PARPA, wo es darum geht, dass die Geber nicht zu viel Mitspracherecht bekommen sollten.

Mosambik ist mit einer sehr großen internationalen Gebergemeinschaft konfrontiert. Die Harmonisierung und das *Alignment* wird momentan zwar nur von jenen Ländern verfolgt, die auch die PD unterzeichnet haben, aber es gibt Bemühungen, dass auch andere Geber wie die neuen Geber Indien und China mit einem *Memorandum of Understanding* die selben Ziele verfolgen sollen. Aber das stellt auch eine große Herausforderung für Mosambik dar. Die Reduktion der Transaktionskosten soll das Ziel sein, diese sind aufgrund schlechter Abstimmung mit den Partnerländern hoch. Aber verursachen die Abstimmungen nicht wieder neue Transaktionskosten?

NROs haben die Pariser Erklärung nicht unterzeichnet, weil sie ihren Handlungsspielraum eingeschränkt sehen.

Welche Akteure sind nun für die Einbettung verantwortlich:

- Die Regierung Mosambiks;
- Internationale Organisationen wie UN-Organisationen, IFIs, OECD, SADC, EU, etc.
- Internationale bilaterale Geber wie die OEZA in Form des Kobüs in Maputo;
- PAP: Österreich ist in vier der fünf Säulen des PARPAs in jeweils einer Arbeitsgruppe des PAPs vertreten: Wasser (Säule Humankapital), HIV/AIDs (Cross-Cutting), Landwirtschaft (wirtschaftliche Entwicklung) und Dezentralisierung (Governance);
- NROs Süd und Nord;
- Projektleitung und Projektmitarbeiter/innen vor Ort sind der zentrale Anker für die Einbettung durch den direkten Kontakt mit den lokalen Behörden;
- Zivilgesellschaft – zum Teil noch sehr schwach in Mosambik. Außerdem ist diese auf Maputo beschränkt. Aber sie wird von der Regierung unterstützt.

Die Abstimmung und Einbettung sollte eigentlich von unten und von oben erfolgen, erst dann kann es meiner Meinung nach zu einer Verbesserung kommen.

Die Budgethilfe ist wie erörtert im Vormarsch – sei es in genereller oder sektorieller Form. Sie ist momentan zu einem Allheilmittel geworden und wird von allen Akteuren proklamiert. Diese Richtung wird auch von den oben erwähnten internationalen Abkommen und Rahmenbedingungen vorgegeben. Die kritischen Stimmen aus den Gemeinden und Provinzen oder auch auf internationaler Ebene verhalten dabei. Die Kontrolle der Budgethilfe ist sicherlich mit dem komplexen Monitoringprozess teilweise genauso korruptionssicher bzw. -unsicher wie Einzelprojekte, aber der Koordinations- und Kontrollaufwand ist sicherlich höher. Zum Teil wird durch das Setzen auf die Budgethilfe die direkte Projekthilfe zurückgedrängt. Korruption ist sicherlich nach wie vor eines der Hauptprobleme vieler Entwicklungsländer, so auch in Mosambik. Das Argument, dass Budgethilfe genauso von Korruption betroffen ist wie Projekthilfe mag wohl stimmen, aber die Frage ist, ob es nicht

besser ist, einem Beamten auf Provinz- oder Distriktebene einen „Zuschuss“ zum Gehalt zu geben als einem hohen Beamten auf nationaler Ebene. Viele Beamte sind aufgrund schlechter Bezahlung sehr empfänglich für zusätzliches Einkommen. Wenn das Geld aber schon auf nationaler Ebene abgezweigt wird, so fließt noch weniger direkt zur Bevölkerung. Daher bin ich der Meinung, dass Projekthilfe mit den direkten Geldern an lokale NROs oder auch Provinz- und Distriktbehörden insgesamt nachhaltiger bzw. direkter ist.

Die generelle Budgethilfe soll in Mosambik auf über 30% erhöht werden und der Wassersektor laut aktueller Länderstrategie der OEZA stark reduziert werden. Der Trend zu mehr Budgethilfe wird sicher auch in Zukunft gegeben sein und die direkte Projekthilfe mehr und mehr zurückdrängen. Auch die OEZA wird sich aus diesem Bereich zurückziehen, da das Budget dies erzwingt.

Die Budgethilfe wird von den interviewten Akteuren sehr unterschiedlich eingeschätzt. Die positiven Rückmeldungen kommen eigentlich nur von der ADA. Nur der Projektleiter des Fallbeispiels relativiert, dass Budgethilfe auch Sinn machen kann, wenn gleichzeitig die direkte Unterstützung von NROs bleibt. Andere Akteure, die näher bei den Nutznießern sind, sehen die Budgethilfe eher kritisch und denken, dass das Geld nicht an die richtigen Orte gelangt. Korruption wird von allen als zentrales Problem genannt.

Mosambik wird als *Aid Darling* bezeichnet und ist mit internationaler Hilfe „zugeschüttet“. Ob die Abhängigkeit des afrikanischen Landes, dessen Haushaltsbudget zu 85% von internationaler Hilfe abhängt, langfristig ohne diese Hilfe auskommen kann, bezweifle nicht nur ich. Dazu müsste es zu einer enormen Erhöhung der Steuereinnahmen kommen, die im Fünfjahresplan auch angestrebt wird. Die letzten Jahre hat Mosambik diesbezüglich eine gute Entwicklung hingelegt, allerdings werden internationale Investoren noch viel zu oft mit Steuerzuckerl angelockt, wodurch der Staatshaushalt die dringend benötigten Mittel verliert, um das Land aus eigener Kraft zu entwickeln.

Das Ziehen an einem Strang wird in Zukunft sicherlich immer wichtiger werden. Es kann nicht mehr darum gehen, dass die OEZA das und das erreicht hat, sondern was die EU-Geberländer in Summe erreichen. Natürlich werden dabei die Interessen einzelner Geberländer eingeschränkt. Aber um mehr Wirksamkeit zu ermöglichen, wird eine bessere Abstimmung der Geber unumgänglich sein. Dieser Prozess ist in Mosambik auch ganz gut angelaufen, aber gleichzeitig ist es gerade in Mosambik aufgrund der Vielzahl der Geber schwierig, diese Harmonisierung und Koordination umzusetzen. Die Beeinflussung der Empfängerländer wird kaum aufhören, denn bekanntlich besitzt derjenige mehr Macht, der das Geld hat. Von einer völligen Übernahme der Verantwortung durch Mosambik wird wohl

nicht die Rede sein können, so lange der Anteil am Haushaltsbudget zu 50% aus externer Hilfe besteht.

NROs spüren Änderungen und auch einen Druck, da die Fördermittel immer geringer werden. Aber auch die OEZA spürt den Druck von Seiten der internationalen Partner und auch der eigenen Bevölkerung. Die ADA kontrolliert die Projektumsetzung sehr genau. Im Fallbeispiel konnte ich das selbst miterleben, teilweise sind die Kontrollen sehr langwierig und sehr kompliziert. Ein großer Administrationsaufwand auf beiden Seiten ist das Resultat.

Kann ein NRO-Einzelprojekt (Fallbeispiel) in die nationale Armutsbekämpfungsstrategie eingebunden werden?

Kleine NRO Kooperationen wie das hier untersuchte Fallbeispiel sind eher ein Auslaufmodell der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit, auch wenn die ADA in ihren Strategien betont, dass die Projekt- und Proramhilfe auch weiterhin ein Finanzierungsinstrument im Mix bleiben wird. Allerdings in welchem Ausmaß? Einzelprojekte können mit maximalem Gesamtbudget von EUR 200.000 eingereicht werden, wovon nur maximal die Hälfte der Kosten von der ADA co-finanziert wird. Jenes in Xai-xai und Chibuto von AMURT ist mit EUR 90.000 Gesamtbudget sehr klein. Oft werden diese kleinteiligen Einzelprojekte kritisiert und deren Wirksamkeit und Nachhaltigkeit hinterfragt. So wurde auch die OEZA in Evaluierungen darauf hingewiesen, nicht so viele kleine Einzelprojekte ohne Zusammenhang zu finanzieren.

Wenn die Einbettung von kleinen Einzelprojekten wie das untersuchte Fallbeispiel auf der lokalen Ebene gut funktioniert, kann allerdings auch ein kleines Projekt viel bewirken, wenn die Idee und das Know-how weitergetragen werden und man die Unterstützung der Bevölkerung und der Behörden hat. Zentral erscheint es mir, die Koordination der einzelnen Aktivitäten zu verbessern. Da sind vor allem die NROs selbst gefragt, dass sie nicht nur eigennützig ihre Projekte umsetzen, sondern das Gesamtziel der Armutsreduktion in Mosambik nicht aus den Augen verlieren.

Das untersuchte Fallbeispiel hat sehr gut gezeigt, dass auch ein kleines Einzelprojekt in die nationale Armutsbekämpfungsstrategie eingebunden werden kann. Die Abstimmung auf internationaler Ebene wird großteils über die öffentlichen Geberstrukturen gewährleistet. Das vorliegende Projekt wurde bereits vor der Bewilligung auf die Eckpfeiler kontrolliert. Am wichtigsten erscheint die kontinuierliche Kommunikation und Abstimmung mit den zuständigen lokalen und regionalen Behörden. Die nationale und internationale Ebene sind dabei für das Projekt nicht so entscheidend, da diese meist schon vorgegeben sind. Es

erscheint sehr wichtig, dass ein Einzelprojekt wie jenes in Xai-xai und Chibuto an einem selben Oberziel wie zum Beispiel das PAARSS oder PEC Zonal Programm in Sofala arbeitet. In Summe soll die Entwicklung im Bereich Wasser und Siedlungshygiene voranschreiten und zum Oberziel des PARPAs einerseits führen und damit auch zur Erreichung der MDGs, die als Referenz für das PARPA dienen. Im PARPA wird im Bereich Humankapital die Sicherung des Zugangs zu Wasser sowie die Reduktion von wasserbedingten Krankheiten als Ziel formuliert.

Die Abstimmung mit anderen NROs und Regierungsstellen in einer Projektregion gewährleistet eine gute Arbeitsteilung und stellt sicher, dass die Aktivitäten auch im Einklang mit der lokalen, regionalen und nationalen Regierung sind. Die Chiefs aus den Gemeinden berichten die Aktivitäten weiter. Wenn dieser Kommunikationsfluss funktioniert, kann auch die Summe der Impakts von Einzelprojekten letztendlich quantifiziert werden, was zu einer ergebnisorientierten Planung führt.

Der Kapazitätenmangel im Wasserbereich ist auf Provinzebene und Distriktebene in Mosambik im ausgeprägten Ausmaß vorhanden. Das größte Investitionskapital kommt aktuell in Gaza noch von NROs. Mosambik unterstützt laut PARPA NROs aktiv in ihrer Arbeit, das konnte auch beim untersuchten Fallbeispiel so wahrgenommen werden.

Die Einbindung des Fallbeispiels in die nationalen und regionalen administrativen Strukturen soll dazu beitragen, dass die Resultate und Erfolge des Projektes überwacht bzw. in die vorhandenen Strukturen übernommen werden. Das Projekt hätte ohne die Einbettung in die lokalen und regionalen Strukturen erst gar nicht umgesetzt werden können. Beide Seiten haben von der Abstimmung und Einbettung profitiert. Die lokalen Behörden haben aktuellere Informationen über den Zustand der Wasserpumpen und den Hygienezustand ihrer Gemeinden erfahren. Die Behörden sind personell unterbesetzt und profitieren durch das Engagement der NROs.

Auf dem Papier ist die aktuelle Länderstrategie für Mosambik mit der PD, den MDGs und PARPA abgestimmt, ebenso das Dreijahresprogramm, das inhaltlich gleich ausgerichtet ist. Zusätzlich gibt es noch eine Reihe von *Policy Papers* der OEZA zum Thema.

Beginnt man unten in der Hierarchie, so sollten alle Entwicklungsprogramme direkt in den Gemeinden ansetzen. Die Dezentralisierung wird dabei in Mosambik auch im Feld gespürt. Die Bevölkerung nimmt die direkte Hilfe eher wahr, vor allem wenn sie über NROs – lokale oder internationale – umgesetzt wird, da diese schlichtweg näher an den Menschen sind. Die Zusammenarbeit ist eine Grundvoraussetzung, um Projekte erfolgreich durchzuführen. Fehlt

diese Koordination, so passieren Fehler, wie das Beispiel der Playpump in der Projektregion aufzeigt. Die betroffene NRO musste aus Mangel an Abstimmung auf eigene Kosten die Playpump deinstallieren und durch eine Afridev Pumpe ersetzen, die von der Regierung in den nationalen und regionalen Plänen vorgesehen ist. AMURT hat diese Abstimmung und Koordination sowie Einbindung der lokalen und regionalen Behörden von Projektbeginn an gemacht. Dabei muss betont werden, dass schon vor Projektbeginn gute Kontakte vorhanden waren. Das langfristige Engagement hat der NRO sicherlich dabei geholfen, gute Kontakte aufzubauen. Die Einbettung und Kontrolle passierte im konkreten Fallbeispiel regelmäßig von den zuständigen Behörden, auf Distriktebene das SDPIE und auf Provinzebene das DPOPH. Die Provinzen sind dabei wichtige Akteure, da sie auch eigene Provinzentwicklungspläne erstellen und auch Einzelprojekte darin einbinden sollen. Im vorliegenden Fall war das die Einbettung in das Programm PEC Zonal bzw. PRONASAR. Das Fallbeispiel war diesbezüglich auf allen Ebenen eingebunden und abgestimmt.

Die enorme Belastung der detaillierten Abrechnung und die Rechenschaftspflicht gegenüber dem Geber verursachen allerdings sehr hohe Transaktionskosten. Die Frage, in wie weit dieser Einbettungs- und Abstimmungsprozess die Wirksamkeit steigert, muss letztendlich hinterfragt werden. Ich denke, dass eine gewisse Zielorientierung und Messbarkeit sowie eine genaue Prüfung der Mittelverwendung sehr wichtig sind, aber ob es möglich ist, in einem Land wie Mosambik, in dem der informelle Sektor einen so großen Anteil einnimmt und die Korruption ebenso Mittel auffrisst, diesem Anspruch tatsächlich gerecht zu werden, ist schwierig. Der Versuch ist wichtig und auch die Richtung. Aber einen „softeren“ Zugang zur Wirksamkeitsmessung einzuschlagen, damit nicht nur die quantifizierbaren Ziele zählen, würde ich begrüßen und als sinnvoll erachten. Neben den quantifizierbaren Zielen sollten qualitative Ziele wieder wichtiger gewertet werden, diese finden momentan sehr wenig Platz bzw. zählen de facto viel weniger bei der Bewertung eines Projektes. Im Endeffekt soll das Oberziel der Armutsreduktion verfolgt werden und nicht das Ziel, jeden Euro, den man einsetzt, genauestens nachzuvollziehen.

Längere Laufzeiten und größere Budgets wären sicherlich sinnvoll und nachhaltiger, aber trotzdem konnte das untersuchte Projekt darstellen, dass auch ein kleines Vorhaben dank guter Abstimmung und Koordination mit den zuständigen Behörden gute Resultate liefern kann.

Im Endeffekt muss ich mich fragen: Soll tatsächlich die Effizienz gesteigert werden oder nur der Einfluss der Geber durch die aktuellen Strukturen und Prozesse? Der Armutsbekämpfungsplan ist oftmals von den Gebern bestimmt, und zwar von den größten

Budgethilfegebern. Natürlich versucht man auch andere Akteure einzubeziehen, aber deren Gewicht ist meistens viel geringer. Auch die Umsetzung der Pariser Deklaration mit ihren Grundsätzen führt letztendlich eher zu einer Verstärkung des Einflusses der Geberländer und die beabsichtigte Eigenverantwortung kann nur in sehr geringem Ausmaß verfolgt werden. Zu viel ist bereits vorgegeben und die Konditionalitäten, die nach den SAPs eigentlich abgeschafft werden sollten, sind nach wie vor sehr präsent. Die Einbettung des OEZA Einzelprojektes in Mosambik funktionierte sehr gut, das hat die vorliegende Arbeit deutlich aufgezeigt. Aber viel wichtiger ist meiner Meinung nach, dass das Projekt von der lokalen Bevölkerung akzeptiert und angenommen wird. Das kann auch die beste Einbettung, Abstimmung, Berichterstattung und Rechenschaftspflicht nicht garantieren.

Literatur - Quellenverzeichnis

- 3rd High Level Forum (2008): Aid Effectiveness. A Progress Report on Implementing the Paris Declaration. Executive Summary. 3rd High Level on Aid Effectiveness. September 2-4. Accra-Ghana.
- ADA (2006): Austrian Development Agency (2006): Good Governance. Policy Document. Wien.
http://www.entwicklung.at/uploads/media/PD_Good_governance_01.pdf Letzter Zugriff am 23.03.2011.
- ADA (2008): Austrian Development Agency (2008): Mosambik Länderinformation. OEZA Publikation. Februar 2008. Wien.
http://www.entwicklung.at/uploads/media/Laenderinformation_Mosambik_februar_2008_final.pdf Letzter Zugriff am 26.03.2010.
- ADA (2009a): Austrian Development Agency (2009a): OEZA Bericht 2008. Regionen und Schwerpunktländer. Wien.
http://www.entwicklung.at/uploads/media/oeza_bericht_2008_03.pdf Letzter Zugriff am 20.12.2010.
- ADA (2009b): Austrian Development Agency (2009b): Water. Water Supply Sanitation Water Resources. Policy Document. 2009. Wien.
- ADA (2009c): Austrian Development Agency (2009c): NRO-Einzelprojekt Süd. Kofinanzierung von Einzelprojekten in Entwicklungsländern des Südens. Förderrichtlinien. Wien.
http://www.entwicklung.at/uploads/media/Einzelprojekte_Sued_Foerderrichtlinien_01.pdf Letzter Zugriff am 23.03.2011.
- ADA (2010a): Austrian Development Agency (2010): ADA-Geschäftsbericht 2009. Wien. http://www.entwicklung.at/uploads/media/ada_geschaeftsbericht2009_02.pdf Letzter Zugriff am 23.03.2011.

- ADA (2010b): Austrian Development Agency (2010): Mozambique Country Strategy 2010-2013. Wien.
http://www.entwicklung.at/uploads/media/Country_Strategy_Mozambique_2010-2013.pdf Letzter Zugriff am 20.09. 2010.
- ADA-Statistik (2010): Austrian Development Agency (2010): NRO-Flüsse 2008. Die Aufwendungen österreichischer Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO) für Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2008.
- Alkire et al. (2010): Alkire, Sabina; Santos, Maria Emma (2010): Multidimensional Poverty Index. Oxford Poverty & Human Development Initiative OPHI.
<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-MPI-Brief.pdf> Letzter Zugriff am 12.02.2011.
- Bergthaller et al. (2009): Bergthaller, Martina; Küblböck, Karin (2009): Budgethilfe in Äthiopien: Ein Dilemma für die Gebergemeinschaft. ÖFSE. Wien.
http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP25_Budgethilfe.pdf Letzter Zugriff am 23.03.2011.
- BMeiA et al. (2008): Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten; Austrian Development Agency (2008): Austrian Action Plan on Aid Effectiveness 2006-2010/11. Review on Implementation of Paris Declaration Commitments. Wien.
http://www.entwicklung.at/uploads/media/ADC_Report_ACCRA_print_final_01.pdf Letzter Zugriff am 04.11.2010.
- BMeiA (2009): Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (2009): Dreijahresprogramm der österreichischen Entwicklungspolitik 2009 bis 2011. Fortschreibung 2009. Wien.
http://www.entwicklung.at/uploads/media/3-Jahresprogramm_2009-2011_final_Web.pdf Letzter Zugriff am 15.04.2010.
- DerStandard (2010): Weltbank fordert Regeln für „land grabbing“. DerStandard Print Ausgabe 9. September 2010. Seite 5.
- Eberlei (2009): Eberlei, Walter (2009): Afrikas Wege aus der Armutsfalle. Brandes & Apsel. Frankfurt am Main.

- Eberlei et al. (2006): Eberlei, Walter; Schröder, Nina (2006): Mosambik. 2015 in der Praxis. PRSP-WATCH. VENRO (Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.v.).
- Eder (2010): Eder, Sandra (2010): Monitoring Projektbericht OEZA 2319-06/2009 Wasser- und Sanitärversorgung im südlichen Mosambik.
- Enzi (2002): Enzi, Christine (2002): Armutsbekämpfungsprogramme auf dem Prüfstand. Der PRSP-Prozess in den österreichischen Schwerpunktländern Mosambik, Nicaragua und Uganda. In: Die Österreichische Entwicklungspolitik 2002. ÖFSE. Wien.
<http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Armutsbekaempfungsprogramme.pdf>
Letzter Zugriff am 23.03.2011.
- Enzi (2004): Enzi, Christine (2004): PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*) – Die neue Strategie der Armutsbekämpfung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Diplomarbeit. Uni Wien.
- Fodge et al. (k.A.): Fodge, Madeleine; Juízo, Dinis; Macário, Luis; Matsinhe, Nelson (k.A.): Sustainable Rural Water Supply in Mozambique – technological choices or adequate management model? <http://bscw.ihe.nl/pub/bscw.cgi/d2607348/Fodge.pdf>
Letzter Zugriff am 23.3.2011.
- Freudenschuß-Reichl, Irene; Bayer, Kurt (Hg.) (2008): Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Wien. Manz.
- Freudenschuß-Reichl (2008a): Freudenschuß-Reichl, Irene (2008): Die EZA eines EU-Mitgliedstaates – am Beispiel Österreich. Seite 137 – 156. In: Freudenschuß-Reichl, Irene; Bayer, Kurt (Hg.) (2008): Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Manz. Wien.
- Freudenschuß-Reichl (2008b): Freudenschuß-Reichl, Irene (2008): Inhaltliche Vorgaben der internationalen Staatengemeinschaft für Entwicklungspolitik und -zusammenarbeit. Seite 160 – 171. In: Freudenschuß-Reichl, Irene; Bayer, Kurt (Hg.) (2008): Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Manz. Wien.

- GTZ (2007): Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2007): How are the Paris Declaration and the Millennium Development Goals Linked to Corruption Prevention and Control? Eschborn. <https://www.gtz.de/de/dokumente/gtz-en-factsheet-paris-declaration-anticorruption-2007.pdf> Letzter Zugriff am 23.03.2011.
- Hörtner (2010): Hörtner, Werner (2010): Der österreichische Widerspruch. Südwind. Magazin für internationale Politik, Kultur und Entwicklung. Heft 06 2010. <http://www.suedwind-magazin.at/start.asp?ID=239804&rubrik=4&ausg=201006> Letzter Zugriff am 23.03.2011.
- Hupe et al. (2009): Hupe, Ilona; Vachal, Manfred (2009): Reisen in Mosambik. 6. aktualisierte Auflage. Ilona Hupe Verlag. München.
- Joint Report by UNICEF and by the Mozambique Government (2004): Vulnerability Assessment Committee Report (VAC). 2004.
- Jung (2008): Jung, Helmut (2008): Wasser: öffentliches Gut oder gutes Geschäft. In: Weltnachrichten (2008): Menschenrechte: Realität oder Alibi? Nr. 2 2008. S. 5.
- Katseli (2008): Katseli, Louka (2008): Historischer Überblick zur Geschichte der EZA. Schwerpunktsetzung in der EZA – Ein Überblick über ein entstehendes Paradigma. Seite 9 – 22. In: Freudenschuß-Reichl, Irene; Bayer, Kurt (Hg.) (2008): Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Manz. Wien.
- Kevenhörster et al. (2009): Kevenhörster, Paul; Dirk van den Boom (2009): Entwicklungspolitik. 1. Auflage. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Küblböck et al. (2006): Küblböck, Karin; Jarmai, Katharina (2006): Hoffnungsträger PRSP. Eine Bilanz der ersten Jahre. ÖFSE. Wien. <http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/HoffnungstraegerPRSP.pdf> Letzter Zugriff am 23.03.2011.
- Küblböck (2008): Küblböck, Karin (2008): Kontroversen in der Entwicklungsdiskussion. Seite 23 – 37 In: Freudenschuß-Reichl, Irene; Bayer, Kurt (Hg.) (2008): Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Manz. Wien.
- Lamnek (2005): Lamnek, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung. Lehrbuch. 4. Auflage. Beltz Verlag. Weinheim und Basel.

- Lennkh (2008): Lennkh, Georg (2008): Afrika. Die politische Dimension der Entwicklung. Seite 218 – 244. In: Freudenschuß-Reichl, Irene; Bayer, Kurt (Hg.) (2008): Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Manz. Wien.
- Leyser (2010): Leyser, Laura (2010): Budgetwächter. In: Weltnachrichten (2010): Living Planet. Biodiversität als Entwicklungsprinzip. Weltnachrichten. Information der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Nr. 1 2010. S. 11.
- Linhart (2008): Linhart, Michael (2008): Bessere EZA: Neue Vorgangsweisen und Organisationsformen. Seite 198 – 214. In: Freudenschuß-Reichl, Irene; Bayer, Kurt (Hg.) (2008): Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit. Manz. Wien.
- Mang et al. (2007): Mang, Johanna; Mair, Anton; Müllner, Josef (2007): NRO-Kooperation. Leitlinien der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. ADA Publikation. Wien. http://www.entwicklung.at/uploads/media/LL_NRO2007_02.pdf Letzter Zugriff am 23.03.2011.
- Mannsdorff et al. (2004): Mannsdorff, Hannes; Nöst, Barbara; Reiter, Walter; Ester dos Santos José (2004): Evaluation of the Country Programme Mozambique of the Austrian Development Cooperation. Final Report. Wien. http://www.entwicklung.at/uploads/media/875_country_programme_evaluation_mozambique_27_07.pdf Letzter Zugriff am 24.03.2011.
- mapsoftheworld.com (2011): <http://www.mapsofworld.com/mozambique/mozambique-political-map.html> Letzter Zugriff am 03.03.2011.
- Mayring (2002): Mayring, Philipp (2002): Einführung in die Qualitative Sozialforschung. 5. überarbeitete Auflage. Beltz Verlag. Weinheim und Wien.
- MDG Monitor: <http://www.mdgmonitor.org/>
- ODAmoz (2011a): http://mozambique.odadata.ampdev.net/donor_info/donor_report/show/16 Letzter Zugriff am 12.02.2011.
- ODAmoz (2011b): <http://mozambique.odadata.ampdev.net/resources/Mozambique%20Donor%20Atlas%202008.pdf> Letzter Zugriff am 12.02.2011.

- ODAmoz (2011c): <http://mozambique.odadata.ampdev.net/reports/custom/3103.html>
Letzter Zugriff am 12.02.2011.
- OECD (2006): Erklärung zur Pariser Deklaration.
www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf Letzter Zugriff am 3.3.2011.
- OECD Glossary (2011):
http://www.oecd.org/glossary/0,2586,en_2649_33721_1965693_1_1_1_1,00.html#1965586 Letzter Zugriff am 23.3.2011.
- OECD/AfDB (2008): OECD; African Development Bank (2008): African Economic Outlook 2008. Mozambique. Seite 459 – 473.
<http://www.oecd.org/dataoecd/13/6/40578303.pdf> Letzter Zugriff am 12.02.2011.
- OEZA Web (2011a): www.entwicklung.at/entwicklungspolitik/oesterreich und
www.entwicklung.at/entwicklungspolitik Letzter Zugriff am 12.02.2011.
- OEZA Web (2011b): www.entwicklung.at/akteure/bmeia Letzter Zugriff am 12.02.2011.
- OEZA Web (2011c): www.entwicklung.at/entwicklungspolitik/zahlen-daten-und-fakten/ Letzter Zugriff am 12.02.2011.
- OEZA Web (2011d): www.entwicklung.at/laender-und-regionen/suedliches_afrika/mosambik/ Letzter Zugriff am 12.02.2011.
- OEZA Web (2011e): <http://www.entwicklung.at/foerderungen-und-ausschreibungen/projektliste/>: [http://www.entwicklung.at/foerderungen-und-ausschreibungen/projektliste/?no_cache=1&tx_sysfirecdlist_pi1\[test\]=test&tx_sysfirecdlist_pi1\[pointer\]=5&tx_sysfirecdlist_pi1\[mode\]=1&tx_sysfirecdlist_pi1\[sort\]=band%3A0](http://www.entwicklung.at/foerderungen-und-ausschreibungen/projektliste/?no_cache=1&tx_sysfirecdlist_pi1[test]=test&tx_sysfirecdlist_pi1[pointer]=5&tx_sysfirecdlist_pi1[mode]=1&tx_sysfirecdlist_pi1[sort]=band%3A0) Letzter Zugriff am 12.02.2011.
- Parinas (2009): Parinas, Melchor (2009): Water, Health and Hygiene in Xai-xai and Chibuto. AMURT First Trimester Report. (July-September 2009). Internes Dokument von AMURT (Österreich).
- Parinas et al. (2009): Parinas, Melchor; Hödl, Gertraud; Eder, Sandra (2009): Förderansuchen NRO Einzelprojekte. Wasser- und Sanitärversorgung in Mosambik. Eingereicht bei ADA in Wien. Internes Dokument von AMURT (Österreich).

- Parinas (2010): Parinas, Melchor (2010): Final Report Water and Sanitation Project Mozambique. Endreport für ADA.
- Republic of Mozambique (2006): Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2006-2009 (PARPA II). Final Version Approved by the Council of Ministers on May 2, 2006. Maputo.
- Rothmann et al. (2010): Rothmann, Ines; Lala, Aly Elisa (2010): Evaluation. Comparative Review of Austrian Development Cooperation's Budget Support Operations. Country Report Mozambique. ADA. Wien.
http://www.entwicklung.at/uploads/media/Evaluation_Budgethilfe_Country_Report_Mozambique.pdf Letzter Zugriff am 23.06.2011.
- Six (2006): Six, Clemens (2006): Harmonisierung und Anpassung als Strategie für wirksame Hilfe? Bisherige Erfahrungen mit bi- und multilateralen Gebern in Asien und Afrika. Working Paper 15. Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE). Wien.
<http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/Harmonisation.pdf> Letzter Zugriff am 27.03.2010.
- Six (2008): Six, Clemens (2008): Was bedeutet Wirksamkeit von Entwicklung? Ein begriffsorientiertes Diskussionspapier. Working Paper 21. Wien. Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE).
http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_Wirksamkeit_Entwicklung.pdf Letzter Zugriff am 26.03.2011.
- Six et al. (2007): Six, Clemens; Langthaler, Margarita; Obrovsky, Michael (2007): Die Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung. (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit in der EZA. Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE). Wien. http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP_Pariser_Erklaerung.pdf Letzter Zugriff am 25.10.2010.
- Slezak (2010): Slezak, Gabriele (2010): ÖFSE Länderinformation Mosambik. 5. Überarbeitete Version. ÖFSE Publikation. Wien.
<http://www.oefse.at/publikationen/laender/mosambik.htm> Letzter Zugriff am 01.05.2011.

- Steiner et al. (2009): Steiner, Klaus; Leyser, Laura (2009): Staatshaushalte unterstützen. In: Weltnachrichten (2009): Finanzierung für Entwicklung. Nr. 1 2009. S. 8-9.
- Steiner et al. (2010): Steiner, Klaus; Leyser, Laura (2010): Budgethilfe. Strategie. Neuauflage Juli 2010. ADA.
- Swissinfo.ch (2010):
http://www.swissinfo.ch/ger/news/newsticker/international/UNO_erklaert_sauberes_Wasser_zum_Menschenrecht.html?cid=18440448 Letzter Zugriff am 03.11.2010.
- The High-Level Forum on Harmonization (2003): Rome Declaration on Harmonization. February 24-25. 2003. Rome, Italy.
http://www.who.int/hdp/publications/1b_rome_declaration.pdf Letzter Zugriff am 23.03.2011.
- Tvedten et al. (2009): Tvedten, Inge; Paulo, Margarida; Rosàrio, Carmeliza (2009): Monitoring and Evaluating Mozambique's Poverty Reduction Strategy PARPA 2006-2008. A Synopsis of Three Qualitative Studies on Rural and Urban Poverty. CMI Report. Chr. Michelsen Institute. <http://www.cmi.no/publications/file/3356-monitoring-and-evaluating-mozambiques-poverty.pdf> Letzter Zugriff am 24.03.2011.
- UN Mozambique (2011a): <http://www.mz.one.un.org/eng/About-Mozambique/Development-Context-in-Mozambique> Letzter Zugriff am 03.11.2010.
- UN Mozambique (2011b): <http://www.mz.one.un.org/eng/About-Mozambique/National-Development-Goals-and-Priorities> Letzter Zugriff am 03.11.2010.
- UN Mozambique (2011c): <http://www.mz.one.un.org/eng/About-Mozambique/Mozambique-Key-Development-Indicators> Letzter Zugriff 03.11.2010
- UNDP (2011): <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/MOZ.html> Letzter Zugriff am 20.03.2011.

- VENRO (2005): Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (2005): Armutsbekämpfung ohne Empowerment der Armen? VENRO-Projekt „Perspektive 2015 – Armutsbekämpfung braucht Beteiligung“. Bonn und Berlin.
<http://www.venro.org/fileadmin/Publikationen/Einzelveroeffentlichungen/Armutsbekae mpfung/PRSP%20WEB%20Dt.pdf> Letzter Zugriff 3.07.2011.
- Weltbank (2010): <http://web.worldbank.org>:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,contentMDK:22283891~menuPK:384209~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:384201,00.html> Letzter Zugriff am 02.12.2010.
- Weltbank (2011): <http://web.worldbank.org>:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/MOZAMBIQUEEXTN/0,,menuPK:382142~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:382131,00.html> Letzter Zugriff am 12.2.2011.
- Weltnachrichten (2010): Ke Nako: Zeit für Afrika. Weltnachrichten. Information der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit. Nr. 2 2010.
- WHO (2011): http://www.who.int/water_sanitation_health/mdg1/en/index.html Letzter Zugriff am 20.05.2011.

Anhang

Gesprächsleitfaden

Introduction

My name is Sandra Eder and I am an Austrian student. I am studying geography in Vienna. My main focuses are development countries and development studies. I just started to write my diploma thesis and that is why I would like to ask you some questions. I am doing some research about the Austrian development cooperation in Mozambique. May I register this interview? – Thank you.

Please give me a short introduction about your person (name, nationality, profession and position) – thank you.

Let's start

First part – Mozambique in general

1. What would you consider as the main problems at the moment for people living in rural areas in southern Mozambique? What would be the solutions?
2. Has there anything changed in rural areas since 2000?
3. What are the traditional water sources in southern Mozambique? Are there any other possibilities to have access to safe water instead of installing pumps? Are they easy to handle and to maintain?
4. Do you think that single development project can change the water and hygiene situation in Mozambique?

Second part – PARPA II

1. What do you know about the PARPA II program? What has changed since its introduction?
2. Is there a program for water and sanitation on a regional/local basis included in the PARPA II?
3. Which authorities are responsible at the local/regional/national level for implementation of PARPA?
4. Do you think that there is enough participation in all these national/regional programs? Participation of the communities/NGOs/local authorities?
5. Do you think the current PARPA program is a good program? What has changed since its first program PARPA I?

Third part – NGOs & ADA

1. What do you think about international NGOs working in Mozambique? Are they doing a good job?
2. Do you think direct budget assistance to the government from international donors would lead to more development than small single projects implemented by NGOs?
3. In which area do they work and which do you know?
4. Do you know the Austrian Development Agency ADA? Do you know any projects supported by ADA?
5. What about the geographical focus? Is it good that ADA is focussing its work in Sofala?
6. Do you know the PAARSS Program in Sofala? Which positiv impacts do this program and other projects have?
7. Is the cooperation with local and regional authorities done?
8. Would you change the strategy of the NGOs working in Gaza Province and in the whole country?
9. What are the main problems with small projects like the ADA water and sanitation project? What about sustainability?

Zusammenfassung

Wie viele bilaterale Geber steht auch die Österreichische Entwicklungszusammenarbeit (OEZA) vor dem Dilemma, dass es immer weniger Mittel gibt, aber immer mehr Erfolge gezeigt werden müssen. Die Kritik gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit reißt nicht ab und tatsächlich hat sich trotz milliardenschwerer Entwicklungshilfe für die Empfängerländer in den letzten Jahrzehnten nicht viel verbessert. Daher kommen auch Geberländer wie Österreich mehr und mehr unter Rechtfertigungsdruck. Erhöhte Wirksamkeit und der Fokus auf Armutsbekämpfung sind daher die neuen Schlagwörter. Seit 2000 haben sich diesbezüglich auch einige neue Rahmenbedingungen entwickelt. Dazu zählen die Millenniumsentwicklungsziele (MDG), die Pariser Deklaration (PD) und auch die *Poverty Reduction Strategies* (PRS), welche auch Einfluss auf die OEZA haben. Die vorliegende Arbeit bietet eine Mehrebenen-Analyse eines Entwicklungsprojektes, welches im Bereich Wasser- und Siedlungshygiene verankert ist. Ein OEZA co-finanziertes NRO-Kooperationsprojekt dient als Fallbeispiel. Die zentrale Fragestellung lautet, wie dieses Projekt in die nationale Armutsbekämpfungsstrategie von Mosambik eingebettet und koordiniert ist. Mit Hilfe von fünf episodischen Interviews wurden unterschiedliche Akteure befragt. Vier Interviews wurden während eines Feldaufenthaltes in Mosambik durchgeführt und eines in Österreich. Die interviewten Personen kommen aus sehr unterschiedlichen Bereichen und können jeweils andere Sichtweisen einfließen lassen. So wurden eine lokale Projektmitarbeiterin befragt, der Projektmanager, ein freiwilliger Helfer aus Portugal, eine Beamtin einer Provinzbehörde und eine Repräsentantin der OEZA in Wien. Eben diese unterschiedlichen Personen zeigen ein diverses Bild der Einbettung und Koordination und können sehr wichtige Schlussfolgerungen für die Analyse liefern.

Die Mehrebenen-Analyse hat gezeigt, dass die Einbindung in internationale Rahmenbedingungen in einer global vernetzten Welt unumgänglich ist, da die Verflechtungen omnipräsent und meistens auch sinnvoll sind (Stichwort Harmonisierung und *Alignment*), auch wenn es viele kritische Stimmen darüber gibt. Die OEZA muss sich diesen internationalen Abkommen, u.a. als DAC Mitglied und auch als EU Mitglied, unterwerfen. Trotz der enormen Mittelreduktion der OEZA (momentan liegt der Beitrag der OEZA gerade einmal bei 0,3% des BNE) hat das Fallbeispiel gezeigt, dass kleinteilige Projekte, wenn sie gut eingebettet sind, vieles bewirken können. Aber genau diese Projekte werden seit Jahren kritisiert, weil ihre Wirkung als zu gering eingestuft wird. Daher ist auch die generelle und sektorielle Budgethilfe als neues Allheilmittel auf dem internationalen Tapet der Entwicklungspolitik im Vormarsch, d.h. Entwicklungsgelder werden direkt an die Staatshaushalte ausbezahlt. Ich erachte Einzelprojekte nach wie vor als sehr sinnvoll, wenn

man bedenkt, dass konkret im untersuchten Fallbeispiel eine funktionierende Wasserpumpe bis zu 500 Menschen mit sauberem Wasser versorgen kann und das Projekt einen lokalen Kapazitätenaufbau ermöglicht hat. Die Mobilisierung der Basis ist bei so einem Projekt sehr wichtig, da ohne die Mitwirkung der lokalen Bevölkerung keine Entwicklung möglich ist. Projektleitung und Projektmitarbeiter/innen vor Ort sind der zentrale Anker für die Einbettung nicht zuletzt durch den direkten Kontakt mit den lokalen Behörden. Die Abstimmung und Einbettung sollte eigentlich von unten und von oben erfolgen, erst dann kann es meiner Meinung nach zu einer Verbesserung kommen. Die Vernetzung der einzelnen Ebenen erscheint sehr wichtig. Die Konzentration rein auf die lokale Ebene wäre auch zu wenig. So soll die lokale Bevölkerung und die Zivilgesellschaft auch im Policy-Dialog auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene nicht vergessen werden. Das passiert auch zum Teil z.B.: über den PARPA Planungs- und Monitoring-Prozess in Mosambik. Zentral erscheint es, die Koordination der einzelnen Aktivitäten aller Akteure zu verbessern. Da sind auch die NROs gefragt, die sich nicht nur um die Umsetzung ihrer eigenen Projekte kümmern, sondern das Gesamtziel der Armutssreduktion in Mosambik nicht aus den Augen verlieren sollten.

Die vorliegende Arbeit zeigt deutlich auf, dass die Einbettung des OEZA Einzelprojektes sehr gut funktioniert hat. Aber viel wichtiger ist, dass das Projekt von der lokalen Bevölkerung und den lokalen Behörden akzeptiert wird. Das kann auch die beste Einbettung, Abstimmung, Berichterstattung und Rechenschaftspflicht nicht garantieren. Solche Projekte sollen im wahrsten Sinne des Wortes nicht versanden, denn zu viele Menschen haben weltweit keinen Zugang zu einer sicheren Wasserversorgung. Die Einbindung der lokalen Bevölkerung und der lokalen Behörden ist aber das zentrale Erfolgsgeheimnis, was anhand dieser Arbeit gezeigt werden konnte.

Abstract

Like many other bilateral donors the Austrian Development Cooperation (ADC) faces the dilemma of shortage of funds on the one side and the need of showing better results on the other side. A lot of criticism against international development cooperation in general has come up within the last decades. In spite of billions of development aid flows no significant improvement has been achieved in many developing countries. This is why donor countries like Austria have come under pressure to legitimate their engagement. Due to this need of justification the focus has shifted to the improvement of aid effectiveness and to poverty reduction. Since 2000 several new general frameworks and conditions have arisen on the international agenda like the Millennium Development Goals (MDGs), the Paris Declaration (PD) and the Poverty Reduction Strategies (PRS), which do have influence on the ADC's activities. This thesis offers a multilevel analysis of a single development project in Mozambique with focus on water and sanitation. An ADC co-financed NGO-cooperation project serves as case study. The main objective is to show how the project is embedded, aligned and coordinated with and into the national poverty reduction strategy. Five episodic interviews have been carried out to approach this question. Four of them have been conducted in Mozambique during a field study and one in Austria. The interviewees stem from different backgrounds which allowed covering different aspects and opinions on all levels. I have interviewed local project staff, the project manager, a volunteer from Portugal, an officer from a provincial department and one officer from ADA in Vienna. These different stakeholders have drawn a broad picture of the embedding and alignment and have thus enabled me to draw important conclusions for the research.

The multilevel approach showed that the inclusion of international frameworks in a globally connected world is essential as all these conditions are omnipresent and most of them seem to be reasonable (i.e. harmonization and alignment) even though there is a lot of criticism about them. However, the ADC has to follow these conditions i.e. as members of DAC and EU. In spite of severe cutting of funds (currently ADC's development aid amounts only to 0.3% of GNI) the project analysis has made clear that even small scale single projects may lead to an impact if they are well embedded and coordinated. However, it is exactly projects like these, which have been heavily criticized for not being efficient and for their lack of impact. This is why the new solution for all pending problems seems to be general or sectoral budget support. This kind of support channels the development aid directly to the countries' state budget. From my point of view, single projects are very important; consider that in this case study one fully functional pump is not only serving more than 500 people with clean drinking water but also empowering local communities. Mobilization and participation of the

grass roots - meaning the local population - is crucial. Project leader and project staff are the main actors as they can motivate local people as well as they enable the alignment due to the direct contact to local authorities. The project planning and implementation should therefore be made from both sides: bottom up and top down. Only if this is done the main goal of poverty reduction can be achieved according to this research.

The integration of the different levels seems to be very important. The sole concentration of only one level would be insufficient. Therefore the local population and the civil society should be included into the policy dialogue on a regional, national and international level. Somehow this is already happening in Mozambique i.e. during the PARPA planning and monitoring process. It is crucial to improve the coordination of all development activities of all stakeholders. And therefore NGOs are addressed not to concentrate only on their own projects and interests but also to keep in mind the overall objective which is poverty reduction in Mozambique.

This case study proves that the alignment and coordination of the case study have been well done. But the most essential aspect is that the project has been accepted by the local population and authorities. This cannot be guaranteed by the best alignment, harmonization, monitoring or mutual accountability. Single projects should not silt up as too many people are still lacking a safe access to drinking water. The cooperation with the local population and local authorities was the important key factor.

Bildergalerie Mosambik Mai 2010

Abb. 19. Foto: Hauptstraße von Xai-xai³⁶⁴



Abb. 20. Foto: Kinder beim Wasserholen in Chibuto und Xai-xai³⁶⁵



³⁶⁴ Foto Sandra Eder, Mai 2010

³⁶⁵ Foto Sandra Eder, Mai 2010

Abb. 21. Foto: Kaputte Afridev Wasserpumpe in Xai-xai³⁶⁶



Abb. 22. Foto: Von dieser Wasserpumpe sind 500 Familien abhängig, Xai-xai³⁶⁷



³⁶⁶ Foto Sandra Eder, Mai 2010

³⁶⁷ Foto Sandra Eder, Mai 2010

Abb. 23. Foto: Afidev Wasserpumpe, Ngulelene in Xai-xai³⁶⁸



Abb. 24. Foto: Hygieneschulung an einer Grundschule in Xai-xai³⁶⁹



³⁶⁸ Foto Sandra Eder, Mai 2010

³⁶⁹ Foto Sandra Eder, Mai 2010

Abb. 25. Foto: Monitoringbesuch (Beamte des SDPIEs und des DPOPHs)³⁷⁰



Abb. 26. Foto: Monitoringbesuch im Demonstrationszentrum in Xai-xai³⁷¹



³⁷⁰ Foto Sandra Eder, Mai 2010

³⁷¹ Foto Sandra Eder, Mai 2010

Abb. 27. Foto: Einweihungsfeier einer rehabilitierten Wasserpumpe, Cuvalene³⁷²



³⁷² Foto Sandra Eder, Mai 2010

Lebenslauf

Name Sandra Brigitte Eder
Akademischer Grad Mag.rer.soc.oec.
Geburtsdatum 14.04.1982
Geburtsort Landesklinikum Voralpen Lilienfeld
Wohnort Sechshauser Straße 126/15; 1150 Wien

Ausbildung und akademischer Werdegang

- 1992 – 2000** Realgymnasium Lilienfeld (Wahlpflichtgegenstände: Englisch und Spanisch); Matura mit Ausgezeichnetem Erfolg
- 2000 – 2006** Diplomstudium der Handelswissenschaften an der Wirtschaftsuniversität Wien bzw. der Internationalen BWL (Nachfolgestudium)
Diplomarbeitsthema: „Die Rolle formalisierter Entscheidungsverfahren im U-Bahnplanungsprozess am Beispiel der U2-Verlängerung Aspern/Stadlau“ – am Institut für Transport und Logistik
Englisch sowie Französisch als Wirtschaftssprachen
Schwerpunkte:
- Außenhandel: Internationales Marketing und Internationale Finanzierung
 - Transport und Logistik
- 2004** Auslandssemester an der ESSCA Angers, Frankreich
- 2004 – 2011** Diplomstudium der Geographie an der Universität Wien
Studienrichtung: Theoretische und Angewandte Geographie
Schwerpunkte:
- Entwicklungsländerforschung und Entwicklungszusammenarbeit (Asien und Afrika)
 - Probleme der Regionalentwicklung in Ländern der Dritten Welt (Asien und Afrika)
 - Politische Ökonomie und Volkswirtschaftslehre

