

Local accountability in Mosambik

Untersuchung der Funktionsweise und Effektivität
von accountability-Mechanismen am Beispiel
der Munizipien Beira und Catandica



Julia Bastian

Working Papers on Development and
Global Governance

No. 7

September 2014

Notes on the Author:

Julia Bastian, M.A.

Julia Bastian is a consultant for Governance and Public Financial Management at the Latin America Department of GFA Consulting Group GmbH in Hamburg. She participated in the 48th postgraduate course of the German Development Institute (DIE/GDI) realizing a study on benefit, cost, and risk sharing in regional hydropower projects on international rivers in Burundi, DR Congo, Rwanda and Tanzania. She holds a Master's Degree in International Relations and Development Policy from the University Duisburg-Essen and a Bachelor's Degree in International Cultural and Business Studies from the University of Passau and the Universidade Federal do Paraná, Brazil. During her studies, Julia Bastian realized an internship and two short-term consultancies for the Decentralization Programme of the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Mozambique, working with the Ministry of State Administration and the Administrative Court. Moreover, she did internships at the Konrad-Adenauer-Foundation's Programme for Social Policy in Latin America (SOPLA) in Brazil and the DIE/GDI's Department for Governance, Statehood, and Security. Julia Bastian was a research assistant at the Institute for Development and Peace (INEF) and the Chair on International Politics and Development Policy at the University Duisburg-Essen. Her research interests include decentralization, public financial management, accountability, and international and local benefit-sharing in hydropower projects.

Contact: bastian.julia@gmail.com or Julia.Bastian@gfa-group.de

The *UAR Working Papers on Development and Global Governance* publish outstanding papers of students from the Master Programmes of the UAR Graduate Centre for Development Studies.

Editorial Board: Dr. Gabriele Bäcker, Prof. Dr. Tobias Debiel, Prof. Dr. Christof Hartmann,
Prof. Dr. Wilhelm Löwenstein

Bibliographic Notes:

Bastian, Julia (2014): Local accountability in Mosambik: Untersuchung der Funktionsweise und Effektivität von accountability-Mechanismen am Beispiel der Munizipien Beira und Catandica. Duisburg/Bochum: UAR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.7).

Abstract

The debate on decentralization has identified local accountability as a key factor for successful decentralization processes in developing countries, stressing that the accountability of sub-national governments towards the national level may prove detrimental to their accountability to the citizens. Based on the distinction of formal and informal institutions and the discussion of accountability as a concept, this Working Paper identifies accountability mechanisms relevant at the local level and analyses their functioning, interaction and factors that influence their effectiveness. This analytical grid is then applied to the case study of Mozambique, in a structured and focused comparison of the municipalities of Beira and Catandica. The analysis shows that accountability mechanisms at national level do not necessarily undermine accountability towards the citizens, but even may have an activating effect on other accountability mechanisms. Funding, access to information, political competition at the local level and informal influences that emanate from formal organizations, such as political parties, are factors that influence the effectiveness of accountability mechanisms at the local level.

Keywords: accountability, social accountability, decentralization, Institutionalism, Supreme Audit Institutions (SAI), Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), Movimento Democrático de Moçambique (MDM), Sub-Saharan Africa, Mozambique, Beira, Catandica.

Zusammenfassung

Local accountability wird in der Dezentralisierungsdebatte als ein Erfolgsfaktor für Dezentralisierungsprozesse in Entwicklungsländern identifiziert, wobei angenommen wird, dass die Rechenschaft der subnationalen Regierungsebenen gegenüber dem Bürger durch die Rechenschaftsbeziehung zur nationalen Ebene konterkariert wird. Aufbauend auf der Unterscheidung formaler und informaler Institutionen und der Diskussion von *accountability* als Konzept, identifiziert das *Working Paper* daher *accountability*-Mechanismen, die auf lokaler Ebene greifen, und analysiert ihre Funktionsweise, Interaktion sowie Faktoren, die ihre Effektivität beeinflussen. Dieses theoretisch geleitete Analyseraster wird auf das Fallbeispiel Mosambik, in einem strukturierten und fokussierten Vergleich der Municipien Beira und Catandica, angewandt. Die Analyse zeigt, dass *accountability*-Mechanismen der nationalen Ebene die Rechenschaft gegenüber den Bürgern nicht per se untergraben, sondern auch aktivierend auf andere *accountability*-Mechanismen wirken. Ressourcenausstattung, Informationszugang, politischer Wettbewerb auf lokaler Ebene sowie informelle Einflüsse, die von formalen Organisationen, wie politischen Parteien, ausgehen, sind Faktoren, die die Effektivität von *accountability*-Mechanismen auf lokaler Ebene beeinflussen.

Schlagwörter: *accountability*, *social accountability*, Dezentralisierung, akteurszentrierter Institutionalismus, Oberste Rechnungskontrollbehörden, Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), Movimento Democrático de Moçambique (MDM), Subsahara-Afrika, Mosambik, Beira, Catandica.

Inhalt

Inhalt

Abbildungsverzeichnis

Abkürzungen

1. Einleitung	1
1.1. <i>Problemaufriss und Fragestellung</i>	1
1.2. <i>Einordnung in den Stand der Forschung</i>	2
1.3. <i>Methodische Vorgehensweise</i>	3
1.4. <i>Aufbau</i>	4
2. Theoretischer Rahmen	5
2.1. <i>Kontext: Dezentralisierungsprozesse in Entwicklungsländern</i>	5
2.1.1. Überblick über die Dezentralisierungsdebatte.....	5
2.1.2. Bilanz bisheriger Dezentralisierungsprozesse und Relevanz von accountability.....	7
2.2. <i>Grundannahmen: Institutionen</i>	8
2.2.1. Institutionenverständnis.....	8
2.2.2. Formale und informale Institutionen und Neopatrimonialismus.....	9
2.2.3. Verhältnis von formalen und informalen Institutionen.....	10
2.3. <i>Accountability</i>	11
2.3.1. Überblick über die accountability-Literatur.....	11
2.3.2. Definition von accountability.....	13
2.3.3. Operationalisierung von accountability.....	16
2.3.4. Ordnungskriterium: Vertikale und horizontale accountability.....	17
2.4. <i>Vertikale accountability-Mechanismen</i>	18
2.4.1. Demokratische Wahlen als accountability-Mechanismus.....	18
2.4.2. Social accountability.....	21
2.5. <i>Horizontale accountability-Mechanismen</i>	25
2.5.1. Die Legislative als accountability-Nehmer auf lokaler Ebene.....	25
2.5.2. Die lokale Exekutive als accountability-Geber.....	28
2.5.3. Die Judikative als accountability-Nehmer auf lokaler Ebene.....	30
3. Geschichtlicher und politischer Hintergrund Mosambiks	34
3.1. <i>Mosambik seit 1992</i>	34
3.2. <i>Der mosambikanische Dezentralisierungsprozess</i>	36
3.2.1. Ausgestaltung des Dezentralisierungsprozesses.....	36

3.2.2. Aktuelle Herausforderungen im Dezentralisierungsprozess	38
4. Local accountability in Mosambik	40
4.1. <i>Vertikale accountability-Mechanismen auf lokaler Ebene</i>	40
4.1.1. Lokale Wahlen als accountability-Mechanismus in Mosambik	40
4.1.2. Social accountability in den autarquias locais in Mosambik.....	47
4.1.3. Relevanz vertikaler accountability-Mechanismen auf lokaler Ebene	53
4.2. <i>Horizontale accountability-Mechanismen auf lokaler Ebene</i>	55
4.2.1. Die Assembleia Municipal als lokaler accountability- Nehmer	55
4.2.2. Die lokale Exekutive als accountability-Geber	60
4.2.3. Die Judikative als accountability-Nehmer auf lokaler Ebene	67
4.2.4. Relevanz horizontaler accountability-Mechanismen auf lokaler Ebene.....	68
5. Fazit	70
Literatur- und Quellenverzeichnis	76
<i>Primärliteratur</i>	76
<i>Sekundärliteratur</i>	79
Annex.....	95

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Accountabilty anhand ihrer Funktionen.....</i>	<i>12</i>
<i>Abbildung 2: Accountability als dreistufiger Mechanismus.....</i>	<i>16</i>
<i>Abbildung 3: Wahlergebnisse im Überblick.....</i>	<i>34</i>
<i>Abbildung 4: Dezentralisierung in Mosambik.....</i>	<i>36</i>

Abkürzungen

A	Agent
AM	Assembleia Municipal
ANC	African National Congress
APRM	African Peer Review Mechanism
AV	Abhängige Variable
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CM	Conselho Municipal
CNE	Comissão Nacional de Eleições
DATA	Departamento da Administração Territorial e Autárquica
DNDA	Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico
DPDI	Direcção de Planificação e Desenvolvimento Institucional
e-SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
EL	Entwicklungsländer
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FPTP	first-past-the-post
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
GDB	Grupo para a Democracia da Beira
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IAL	Inspeção da Administração Local
IAP	Inspeção Administrativa Provincial
IGAE	Inspeção Geral Administrativa do Estado
IGF	Inspeção Geral das Finanças
I	Interview
LOLE	Lei dos Órgãos Locais do Estado
MAE	Ministério da Administração Estatal
MANU	Mozambique African National Union
MDCD	Most Different Cases Design
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MF	Ministério das Finanças
MFP	Ministério da Função Pública
MSCD	Most Similar Cases Design
NPM	New Public Management
NRO	Nichtregierungsorganisation

OLEs	Órgãos locais do Estado
OMM	Organização da Mulher Moçambicana
ONUMOZ	United Nations Mission in Mozambique
P	Prinzipal
P-A-Modell	Prinzipal-Agenten-Modell
PAI	Presidência Aberta e Inclusiva
PDD	Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento
PERPU	Plano Estratégico para a Redução da Probreza Urbana
PIMO	Partido Independente de Moçambique
PRE	Plano de Reabilitação Económica
RCC	Rádio Comunitária Cantandica
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
SAI	Supreme Audit Institution
SAP	Strukturanpassungsprogramme
SSA	Subsahara-Afrika
STAE	Secretariado Técnico de Administração Eleitoral
TA	Tribunal Administrativo
TPA	Traditional Public Administration
TVM	Televisão de Moçambique
UFSA	Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições
UV	Unabhängige Variable
ZG	Zivilgesellschaft
ZGO	Zivilgesellschaftliche Organisationen

1. Einleitung

1.1. Problemaufriss und Fragestellung

„We live in an age of decentralization“ postulierte Snyder (2001: 93) bereits vor über zehn Jahren, um auf die wachsende Bedeutung von Dezentralisierungsprozessen, insbesondere in Entwicklungsländern (EL), hinzuweisen. Dezentralisierung wird dabei im Hinblick auf eine Reihe von Zielen, von Armutsbekämpfung bis Friedenskonsolidierung, gefördert. Die Prominenz von Dezentralisierungsreformen hat dabei einerseits zur Folge, dass die Betrachtung der subnationalen Regierungsebene, ihrer Kompetenzen und ihrer Stellung innerhalb des politischen Systems, immer mehr an Bedeutung für die vergleichende Analyse von Regierungssystemen gewinnt. Andererseits ist die wissenschaftliche Debatte angesichts des großen Reservoirs an Erfahrungen mit konkreten Dezentralisierungsprozessen in EL vermehrt dazu übergegangen, eine Bestandsaufnahme bisheriger Dezentralisierungsbemühungen vorzunehmen und Bilanz hinsichtlich ihrer Zielerreichung zu ziehen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Ergebnisse von Dezentralisierungsbemühungen in EL oft hinter den Erwartungen zurückgeblieben sind. Die Suche nach Bedingungen für erfolgreiche Dezentralisierung macht daher einen wesentlichen Bestandteil der aktuellen Dezentralisierungsdebatte aus.

Als einer der wichtigsten Faktoren für das Scheitern bzw. die Schwäche von Dezentralisierungsbemühungen in EL wurde ein Mangel an *local accountability*¹ identifiziert, der dazu führe, dass die Repräsentanten der dezentralisierten Einheiten des Staates für ihr Handeln kaum zur Rechenschaft gezogen würden. Die Dezentralisierungsdebatte prangert dabei die schwache Rechenschaftspflicht der subnationalen Regierungsebenen gegenüber den Bürgern an und sieht sie durch *accountability* der subnationalen Regierungen gegenüber der Zentralregierung konterkariert (Agrawal/Ribot 1999). Die Debatte zeichnet sich insgesamt dadurch aus, dass das Grundverständnis von *accountability* nicht explizit dargelegt wird. Es wird *accountability* gegenüber den Bürgern² gefordert, oftmals ohne genauer darauf einzugehen, welche Wege Bürgern auf der lokalen Ebene zur Verfügung stehen, um die lokale Regierung zur Rechenschaft zu ziehen. Der nationalen Ebene wird dabei keine eigene, positive Rolle in der Einforderung von *accountability* zugestanden, allerdings auch nicht dargestellt, wie ihr Handeln *accountability* gegenüber dem Bürger beeinflussen kann. Es lässt sich also eine Diskrepanz zwischen der *accountability* zugeschriebenen Relevanz für den Erfolg von Dezentralisierungsprozessen und der *de facto* stattfindenden Auseinandersetzung mit konkreten, auf lokaler Ebene greifenden, *accountability*-Mechanismen feststellen.

¹ Der Begriff *accountability* hat keine direkte Entsprechung in anderen europäischen Sprachen (Mulgan 2000: 1). Er wird hier synonym mit Rechenschaft verwendet.

² Zur besseren Lesbarkeit wird auf eine explizite Unterscheidung zwischen männlicher und weiblicher Form verzichtet. Es sind immer beide Geschlechter gemeint.

Das Erkenntnisinteresse dieses *Working Paper* liegt daher darin, *local accountability*, also die Rechenschaftspflicht der lokalen Regierungsebene, genauer zu analysieren. Dezentralisierungsprozesse bilden dabei den Rahmen der Untersuchung, wie und von wem *local accountability* eingefordert werden kann. Angesichts des in der Dezentralisierungsliteratur diskutierten Antagonismus zwischen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger und gegenüber der nationalen Ebene steht auch die Interaktion verschiedener *accountability*-Mechanismen und die Identifizierung relevanter Faktoren, die die Funktionsweise einzelner *accountability*-Mechanismen beeinflussen, im Mittelpunkt der Betrachtung. Zusammengefasst möchte die Arbeit somit die Frage beantworten: „*Welche accountability-Mechanismen greifen auf lokaler Ebene, wie funktionieren und interagieren sie und welche Faktoren beeinflussen ihre Funktionsweise?*“

1.2. Einordnung in den Stand der Forschung

Durch den Fokus auf *local accountability* baut dieses Working Paper auf grundlegenden Überlegungen zu Funktionsweise und Problemen von Dezentralisierungsprozessen insbesondere in EL auf (Agrawal/Ribot 1999; Falletti 2005; Manor 1999; Olowu/Wunsch 2004; Prud'homme 1995; Rondinelli 1980). Im Wesentlichen wird an die Forschung angeknüpft, die sich mit *accountability* als theoretischem Konzept (insb. Bovens 2010; Considine 2002; Dubnick 2005; Lauth 2007; Mulgan 2000; O'Donnell 1998; Schedler 1999; Schmitter 1999) sowie mit der Funktionsweise bestimmter *accountability*-Mechanismen beschäftigt (Fearon 1999; Ferejohn 1986; Ferejohn 1999; Goetz/Jenkins 2005; Manin et al. 1999a; Pelizzo/Stapenhurst 2004; Peruzzotti/Smulovitz 2000; Rubin 2005; van Zyl et al. 2009). Die Auseinandersetzung mit verschiedenen *accountability*-Mechanismen erfolgt dabei nicht immer unter Rückgriff auf die theoretische Debatte um *accountability* als Konzept. Bei einigen *accountability*-Mechanismen, wie z.B. Wahlen auf lokaler Ebene, sind die Grenzen zu anderen politikwissenschaftlichen Auseinandersetzungen bisweilen fließend. Auch wenn dies wünschenswert wäre, können letztere ohne eindeutigen Bezug zu *accountability* angesichts des Fokus auf lokaler Rechenschaftspflicht nicht systematisch berücksichtigt werden.

Wie bereits im Problemaufriss dargestellt, werden *accountability*-Mechanismen selten mit explizitem Bezug auf die lokale Ebene diskutiert. Ansätze dazu finden sich bei Schroeder (2004), Packel (2008), Lakina (2008) und insbesondere Yilmaz, Beris und Serrano-Berthet (2010).³ Darüber hinaus wurde die Diskussion um Neopatriotismus in EL und insbesondere Subsahara-Afrika (SSA) (Bratton/Van de Walle 1997; Chabal/Daloz 1999; Erdmann/Engel 2006; Hyden 2006) berücksichtigt, insofern, als anerkannt wird, dass informale Institutionen für die Analyse politischer Systeme grundsätzlich relevant sind und somit auch informale *accountability*-Mechanismen existieren können. Basierend auf der Prämisse des akteurszentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000), dass Institu-

³ Letztere entwarfen ein Analyseraster zum Spannungsfeld zwischen Handlungsspielraum und *accountability*, das bereits auf einige Länder angewandt wurde (z.B. Mahieu/Yilmaz 2010; Venugopal/Yilmaz 2010).

tionen als Regeln Handeln beschränken (North 1992), aber nicht determinieren, wird an Überlegungen angeknüpft, wie man die Interaktion formaler und informaler Institutionen besser erfassen könnte (Helmke/Levitsky 2004; 2006a).

1.3. Methodische Vorgehensweise

Um die Fragestellung zu beantworten, wird zweistufig vorgegangen.⁴ In einem ersten Schritt wird unter Rückgriff auf die Diskussion in der Literatur *accountability* als Konzept diskutiert. *Accountability* wird, basierend auf der Definition Schedlers (1999: 17), unabhängig von ihren Zielsetzungen, als Beziehung zwischen einer Partei, die Rechenschaft ablegt, dem *accountability*-Geber, und einer oder mehreren Parteien, die Rechenschaft einfordern, den *accountability*-Nehmern, modelliert: „A is accountable to B when A is obliged to inform B about A's (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct.“

Anhand dieser Definition wird ein dreistufiges Modell von *accountability*-Mechanismen entworfen, die dann als effektiv gelten, wenn der *accountability*-Geber sein Verhalten als Reaktion auf die Sanktionen anpasst. Aufbauend auf diesem Verständnis von *accountability* werden die Funktionsweise von in der wissenschaftlichen Literatur erörterten *accountability*-Mechanismen mit explizitem Bezug auf die lokale Regierungsebene diskutiert und potentielle Einflussfaktoren identifiziert. Um die Interaktion zwischen verschiedenen *accountability*-Mechanismen zu berücksichtigen, wurden dabei auch solche berücksichtigt, die von der zentralstaatlichen Ebene ausgehen. Somit wird als Ordnungskriterium die Unterscheidung zwischen vertikaler *accountability* – gegenüber den Bürgern – und horizontaler *accountability* – innerhalb des Staates – eingeführt. Hieraus ergibt sich ein Analyseraster, das primär auf formale Institutionen konzentriert.

Um auch mögliche informale Institutionen zu erfassen, wird im zweiten Schritt ein konkretes Fallbeispiel, Mosambik, zur Beantwortung der Forschungsfrage hinzugezogen, das unter Rückgriff auf das Analyseraster empirisch untersucht wird. Die Auswahl Mosambiks wird dabei durch seine Relevanz bezüglich der *accountability*-Problematik begründet (Fanetti/Loquai 2011; Oden/Wohlgemuth 2011), die sich aus der Schwäche von sowohl nationalen (APRM 2010; BTI 2012) als auch lokalen (Orre 2010; Plagemann 2009; Sumich 2008; Leininger et al. 2011) *accountability*-Mechanismen ergibt. Die Fallstudie basiert auf einem strukturierten und fokussierten „within-nation comparison“ (Snyder 2001: 93). Da *accountability*-Mechanismen nicht als dichotome Variablen vorliegen (funktioniert / funktioniert nicht), sondern sich durch eine graduelle Merkmalsausprägung charakterisieren, war eine strikte Fallauswahl im Sinne eines *Most Similar* bzw. *Most Different Cases Design* (Blatter/Janning 2007: 140f; George/Bennett 2005: 67, 85; Lauth/Pickel 2009: 73) nicht möglich. Ziel dieser Untersuchung ist es gerade, zunächst die Funktionsweise einzelner *accountability*-Mechanismen als abhängige Variable (AV) unter Berücksichtigung des entwi-

⁴ Aufgrund des begrenzten Umfangs dieses Working Papers wird dem methodischen Vorgehen kein eigenes Kapitel gewidmet, sondern die wichtigsten Punkte des *research design* hier zusammengefasst.

ckelten theoretischen Analyserasters zu erfassen, um dann in einem zweiten Schritt Rückschlüsse zu ziehen, welche der diskutierten Einflussfaktoren zur Erklärung (unabhängige Variablen) der vorgefundenen Ausprägung der AV hinzugezogen werden können. Dementsprechend zielt die Fallauswahl zunächst auf eine möglichst vollständige Beschreibung der *accountability*-Mechanismen auf lokaler Ebene ab.

Da Lokalwahlen einen wichtigen *accountability*-Mechanismus darstellen, steht der Devolutionsprozess Mosambiks in mittlerweile 53 Städten und Kleinstädten des Landes, den sog. *autarquias locais*, im Vordergrund. Die Ministerratsresolution 7/1987 teilt die urbanen Gebiete in vier Kategorien (A bis D) ein (RM 1987), die auch bestimmen, welche gesetzlich etablierten *accountability*-Mechanismen gelten. Um dieser Heterogenität Rechnung zu tragen, wurden zwei *autarquias locais* unterschiedlicher Kategorien ausgewählt. Um sicherzugehen, dass eine gewisse Institutionalisierung der *accountability*-Mechanismen vorliegt, wurden nur vor 2008 geschaffene Munizipien berücksichtigt. Da die theoretische Analyse ergab, dass die parteipolitische Konstellation auf lokaler Ebene eine erklärende Variable sein könnte, wurde die Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters als weiteres Auswahlkriterium berücksichtigt.

Anhand dieser Kriterien wurden die Munizipien Beira und Catandica ausgewählt.⁵ Beira ist die Hauptstadt der Provinz Sofala und mit 436.240 Einwohnern die zweitgrößte Stadt des Landes (Kategorie B). Bürgermeister Daviz Simango regiert seit 2003 und stand bis 2013 einer Gemeindeversammlung, der *Assembleia Municipal* (AM) gegenüber, in der fünf Oppositionsparteien vertreten sind, insbesondere die Regierungspartei *Frente de Libertação de Moçambique* (FRELIMO) und die *Resistência Nacional Moçambicana* (RENAMO). Catandica ist ein Kleinstadtmunizip mit 23.464 Einwohnern (Kategorie D) und liegt in der Provinz Manica. Seit 1998 regiert ein Bürgermeister der FRELIMO, die eine absolute Mehrheit in der AM besitzt.

Die Analyse stützt sich auf die systematische, inhaltsanalytische Auswertung von 29 leitfadengesteuerten Experteninterviews, die zwischen dem 12. April und dem 28. Mai 2012 auf lokaler, nationaler und Provinzebene durchgeführt wurden. Es wurde eine vergleichbare Auswahl an Interviewpartnern befragt, die den Bürgermeister, *vereadores*, Abgeordnete der AM sowie Vertreter des administrativen Unterbaus des *Conselho Municipal* (CM), der Medien und der Zivilgesellschaft umschließt.⁶ Darüber hinaus wurden Interviews auf Provinz- und nationaler Ebene geführt und relevante Primärquellen in Form von Gesetzen und Dekreten, sowie relevante Studien, Geberdokumente und Zeitungsartikel ergänzend berücksichtigt.

1.4. Aufbau

⁵ Beide Gemeinden liegen im Zentrum des Landes, in dem die RENAMO traditionell verwurzelt ist. Das hat den Vorteil, dass Kontextvariablen als vergleichsweise stabil angenommen werden können. Bei einer Übertragung auf den Rest des Landes ist zu beachten, dass FRELIMO dort größere Unterstützung erfährt.

⁶ Für die Kontaktabahnung war die logistische Unterstützung des Dezentralisierungsprogramms der GIZ in Mosambik und des MAE sehr hilfreich.

Aus der Fragestellung ergibt sich der Aufbau des *Working Paper*. In Kapitel 2 werden wesentliche theoretische Konzepte, die für die Analyse von *local accountability* notwendig sind, vorgestellt. Dazu wird auf den Kontext der Arbeit, Dezentralisierungsprozesse in EL, eingegangen und das Grundverständnis von Institutionen skizziert, bevor das Konzept von *accountability* sowie wesentliche *accountability*-Mechanismen anhand der Literatur diskutiert werden. Dabei werden für jeden Mechanismus seine Funktionsweise auf lokaler Ebene und potentielle Einflussfaktoren auf seine Effektivität herausgearbeitet. Kapitel 3 gibt eine Einführung in das Fallbeispiel Mosambik, während Kapitel 4 die Analyse einzelner *accountability*-Mechanismen in Bezug auf die lokale Ebene Mosambiks umfasst. Abschließend werden im Fazit Schlussfolgerungen zu *local accountability* in Mosambik gezogen.

2. Theoretischer Rahmen

2.1. Kontext: Dezentralisierungsprozesse in Entwicklungsländern

2.1.1. Überblick über die Dezentralisierungsdebatte

„That decentralization seems to be occurring just about everywhere is one of its most distinctive features in the contemporary period“ (Connerley/Eaton 2010: 1). Die Berücksichtigung von Dezentralisierungsprozessen in der Analyse politischer Systeme wird dadurch immer relevanter (Snyder 2001: 93). Als Kontext wird die Dezentralisierungsdebatte hier überblicksartig vorgestellt.

Dezentralisierung ist ein Prozess „[...] that transfers responsibilities, resources, or authority from higher to lower levels of government in the context of a specific state“ (Falleti 2005: 329).⁷ Gemeinhin wird zwischen administrativer, politischer bzw. demokratischer und fiskalischer Dezentralisierung unterschieden (Manor 1999: 5). Administrative Dezentralisierung oder Dekonzentration bezeichnet den Transfer bestimmter Aufgaben im Bereich der Verwaltung und Dienstleistungsbereitstellung an subnationale Einheiten der Zentralregierung, meistens an lokale Ableger von Fachministerien, die weiterhin hierarchischer Kontrolle unterstehen (Crawford/Hartmann 2008a: 9; Falleti 2005: 329). Politische Dezentralisierung oder Devolution sieht eine im Vergleich zu dezentrierten Einheiten größere Unabhängigkeit der subnationalen Einheiten von der Zentralregierung vor (Crawford/Hartmann 2008a: 9) und umfasst den

„[...] transfer of authority for decision-making, finance, and management to quasi-autonomous units of local government with corporate status. Devolution usually transfers responsibilities for services to municipalities that elect their own mayors and councils, raise their own revenues, and have independent authority to make investment decisions“ (Rondinelli 1999: 3).

⁷ Damit wird Dezentralisierung auf das politische System eingegrenzt und horizontale oder „economic or market decentralization“ (Rondinelli 1999: 4), die die Übernahme ursprünglich staatlicher Aufgaben durch Unternehmen oder Nichtregierungsorganisationen (NRO) umfasst, nicht betrachtet (Thomi 2001: 19).

Fiskalische Dezentralisierung beinhaltet den Transfer fiskalischer Ressourcen und Kompetenzen an subnationale Einheiten, um diese zur Erfüllung ihrer Verwaltungs- und Dienstleistungsfunktionen zu befähigen (Faust/Haldenwang 2010: 2). Da dies sowohl bei Dekonzentration als auch bei Devolution notwendig ist, wird der Aspekt der fiskalischen Dezentralisierung als eine der Kompetenzen behandelt, die den subnationalen Einheiten übertragen wird, und nur zwischen Devolution und Dekonzentration unterschieden (Agrawal/Ribot 1999: 476; Crawford/Hartmann 2008a: 9).

Dezentralisierungsprozesse werden mit verschiedenen Zielsetzungen⁸ initiiert, die Connerley und Eaton (2010: 4) prägnant unter den Schlagwörtern „democracy, development and security“ subsumieren. Im Kern beruht das sogenannte Dezentralisierungstheorem darauf, dass Bürger innerhalb eines Landes heterogene Präferenzen haben und subnationale Gebietskörperschaften aufgrund ihrer Nähe zum Bürger einen Informationsvorsprung zur Zentralregierung besitzen. In der Folge können letztere Präferenzen einfacher identifizieren und daher lokal angepasste Dienstleistungsbündel bereitstellen. Subnationale Gebietskörperschaften stehen im Wettbewerb um die mobilen Bürger, die durch „voting with their feet“ (Azfar 1999: 2) dorthin ziehen, wo ihre Präferenzen am besten abgedeckt werden. Dezentralisierung hat somit das Potential, die Allokationseffizienz knapper Ressourcen und die Wohlfahrt der Bürger insgesamt zu steigern (Connerley/Eaton 2010: 9f; Oates 1999: 1121f; Smoke 2003: 3; Tiebout 1956: 418; Weingast 2009: 281).

Verbunden mit dem Scheitern zentralwirtschaftlicher Planung in den 1980er und den Demokratisierungsprozessen der 1990er Jahre entwickelte sich die Förderung von Dezentralisierungsprozessen in EL zu einem festen Bestandteil von Geberstrategien, wie ihre Berücksichtigung als Teil von Strukturanpassungsprogrammen (SAP) zeigt. Neben dem explizitem Ziel der Armutsbekämpfung wird Dezentralisierung in SSA heute auch zur Förderung von Partizipation und Demokratie auf lokaler Ebene vorangetrieben (Crawford/ Hartmann 2008a: 12-14; Olowu/Wunsch 2004: 34, 38-40; Rondinelli 1980: 135):

„Decentralisation is perceived as bringing government closer to people, leading to greater political participation at the local level, with citizens more able to make claims on local government and to subject it to greater scrutiny“ (Crawford/Hartmann 2008a: 13).

Dezentralisierung soll in einigen Fällen auch einen Beitrag zur Friedenskonsolidierung in Post-Konflikt-Ländern leisten, indem über die Multiplikation der „sites for political contestation“ (Connerley/Eaton 2010: 4) politische Handlungsspielräume für ehemaligen Kontrahenten auf lokaler Ebene mit dem Ziel geschaffen werden, diese in das politische System einzubinden (ibid. 2010: 14-18; Crawford/Hartmann 2008a: 21-24).

⁸ Rondinelli (1980: 135f) wies bereits 1980 auf den umfangreichen Zielkatalog von Dezentralisierung hin.

2.1.2. Bilanz bisheriger Dezentralisierungsprozesse und Relevanz von accountability

Dezentralisierungsprozesse haben in EL zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt (Agrawal/Ribot 1999: 474; Falleti 2010: 3; Smoke et al. 2006: 3). Noch gibt es keine eindeutigen Belege dafür, dass Dezentralisierung Armut reduziert oder automatisch zu mehr Partizipation und *empowerment* der (armen) Bevölkerung führt (Crawford/Hartmann 2008a: 18f; 2008: 234; Steiner 2008: 33, 36). Stattdessen weisen Autoren auf Probleme wie *elite capture* (Connerley/Eaton 2010: 8; Crawford/Hartmann 2008b: 242; Rondinelli 1999: 5), steigende Korruption, Patronage oder Klientelismus⁹ auf lokaler Ebene hin (Hiskey 2010: 27f; Prud'homme 1995: 211f; Steiner 2008: 38f; Weltbank 2003: 5, 89). In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit Dezentralisierung wird daher verstärkt nach notwendigen Bedingungen gesucht, die kritisch für das Erreichen der Ziele von Dezentralisierung sind (Manor 1999: 35; Olowu/Wunsch 2004: 1).

Grundlegend ist dabei die Einsicht, dass der Informationsvorsprung lokaler Amtsträger allein noch nicht garantiert, dass diese ihr Handeln an lokalen Bedürfnissen ausrichten, wenn sie sich den Bürgern gegenüber nicht rechenschaftspflichtig fühlen (Blair 1999: 96). Die größere Nähe zum Bürger hat das Potential Rechenschaftspflicht gegenüber der Bevölkerung zu ermöglichen, realisiert sich jedoch nicht automatisch (Connerley/Eaton 2010: 4): „It is typically not decentralisation that determines whether or not local governments are accountable but the establishment and enforcement of accountability mechanisms [...]“ (Steiner 2008: 38). Funktionierende und verlässliche *accountability*-Mechanismen¹⁰ auf lokaler Ebene wurden daher als eine wichtige Bedingung für erfolgreiche Dezentralisierung identifiziert (Agrawal/Ribot 1999: 475; Manor 1999: 35), „[i]n fact, accountability turns out to be one of the most crucial elements for successful decentralisation“ (Steiner 2008: 38).¹¹

Die meisten wissenschaftlichen Beiträge beziehen sich dabei auf die Stärkung der Rechenschaftspflicht der lokalen Amtsinhaber gegenüber der Bevölkerung, die oft als *downward accountability* bezeichnet wird. Agrawal und Ribot (1999: 475, 479) betonen diesen Punkt, indem sie nur dann von Devolution sprechen, wenn lokale Amtsträger, unabhängig davon, ob sie ernannt oder gewählt wurden, *de facto* den Bürgern und nicht hierarchischen Vorgesetzten der Zentralregierung rechenschaftspflichtig sind. Obwohl in der Dezentralisierungsdebatte immer wieder auf Beispiele hingewiesen wird, wie Zentralregierungen Dezentralisierungsbemühungen untergraben (Olowu 2003: 46), weisen einige Autoren die häufig damit verbundene Zurückweisung jeglicher Rolle der Zentralregierung bzw. der nationalen Verwaltung in Bezug auf subnationale Einheiten, an-

⁹ Klientelismus bezeichnet die Existenz von *patron-client* Beziehungen, in denen Dienstleistungen und Ressourcen gegen politische Unterstützung in Form von Wählerstimmen getauscht werden. Während Klientelismus auf persönliche Beziehungen zwischen Individuen beschränkt ist, umfasst Patronage die politisch motivierte Verteilung von ‚Gefallen‘, häufig in Form von bestimmten Kollektivgütern, an ausgewählte Gruppen, wie z.B. Ethnien (Erdmann/Engel 2006: 20f).

¹⁰ Auf eine Definition von *accountability* wird hier verzichtet und stattdessen auf Kapitel 2.3 verwiesen.

¹¹ Grundlegend sind auch eine ausreichende Ressourcenausstattung und Verwaltungskapazitäten der subnationalen Gebietskörperschaften, Übertragung bedeutender Kompetenzen, sowie wirksame Partizipation (Manor 1999: 55; Steiner 2008: 36-41).

gesichts der Bedeutung bürokratischer Organisation in modernen Staaten, als realitätsfern von sich (Rubin 2005).

Obwohl das letzte Argument eher auf eine effiziente Aufteilung von Verantwortlichkeiten zwischen verschiedenen Regierungsebenen abzielt, erschließt sich daraus, dass eine Betrachtung von *downward accountability*, nicht ohne eine Analyse der Beziehungen der lokalen zur nationalen Ebene stattfinden kann. Betont wird, dass die nationale Ebene in Bezug auf *accountability* nicht einfach ignoriert werden könne, da sie erstens den Rahmen für subnationale Amtsträger vorgebe und zweitens auch positiv zu *local accountability* beitragen könne, indem sie Regeln schafft, „[...] that [...] increase accountability of local governments to local residents as well as to the nation“ (Schroeder 2004: 18) und lokale Regierungen im Normalfall dazu verpflichtet, über die Verwendung intergouvernementaler Transfers Rechenschaft abzulegen (ibid.: 1, 6, 18f). Hier stehen daher, nicht zuletzt um Interaktionen herauszuarbeiten, beide Arten von *accountability*-Mechanismen im Fokus.

2.2. Grundannahmen: Institutionen

2.2.1. Institutionenverständnis

Dieses *Working Paper* folgt der Annahme, dass Institutionen für die Analyse politischer Systeme und somit für die Auseinandersetzung mit *local accountability* relevant sind. Institutionen werden in Anlehnung an North (1992: 3) als „[...] die Spielregeln einer Gesellschaft, [...] die von Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion“ verstanden, die definieren, wann Handlungen verboten, erlaubt und unter welchen Umständen sie erlaubt sind. Die Wirksamkeit von entweder „formgebundenen“, typischerweise kodifizierten, oder „formlosen“, ungeschriebenen, Institutionen hängt von der mit dem Regelbruch verbundenen Strafe und den Kosten seiner Aufdeckung ab (ibid.: 3-6). Wenn Schwere und Gewissheit von Sanktionen zu prohibitiv hohen Kosten gewisser Handlungsalternativen führen, können Institutionen die Bandbreite menschlichen Verhaltens verringern und damit zu Erwartungssicherheit beitragen (Scharpf 2000: 78).

Institutionen als „Spielregeln“ sind von Organisationen und Akteuren, den „Spielern“ (North 1992: 5), zu trennen. Spieler agieren im Rahmen von Institutionen und der durch sie strukturierten Anreize, um ihre eigenen Ziele zu verwirklichen (ibid.). Das bedeutet, dass Institutionen, obwohl sie „Optionen erzeugen und beschränken sowie Wahrnehmungen und Präferenzen formen“ (Scharpf 2000: 83), nicht deterministisch zu bestimmten Entscheidungen und Ergebnissen führen, sondern Akteuren ein „Repertoire mehr oder weniger akzeptabler Handlungsverläufe“ (ibid.) aufzeigen, deren Einhaltung durch formale als auch informale Konsequenzen sanktioniert wird (ibid.: 77). Formale Institutionen werden daher verstanden als meist schriftlich festgehaltene „[...] rules and procedures that are created, communicated, and enforced through channels that are widely

accepted as official“ (Helmke/Levitsky 2004: 727).¹² Informale Institutionen werden dagegen als „[...] *socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially sanctioned channels*“ (ibid., kursiv im Original) definiert.

2.2.2. Formale und informale Institutionen und Neopatrimonialismus

In den letzten Jahrzehnten wurde vermehrt auf die zentrale Bedeutung von informalen Institutionen für die Analyse politischer Systeme, insbesondere in EL, hingewiesen (Helmke/Levitsky 2004: 725). Dementsprechend lässt sich in Bezug auf das subsaharische Afrika seit den 1980er Jahren und insbesondere nach den Transitionsprozessen der 1990er eine starke Schwerpunktsetzung auf „informelle Politik“ (Köllner 2012: 5) und personale Herrschaft feststellen, zumal viele Afrikaexperten formale Institutionen als irrelevant für die Erklärung politischer Phänomene des Kontinents erachteten (Erdmann et al. 2011: 8; Hyden 2006: 95). Unter dem Schlagwort ‚Patrimonialismus‘ bzw. ‚Neopatrimonialismus‘¹³ wird, in Anlehnung an Max Webers (1976: 122-139) idealtypische Unterscheidung legitimer politischer Herrschaftsformen in legale, traditionelle/patrimoniale und charismatische Herrschaft, patrimoniale Herrschaft als „[...] *core feature of politics in Africa*“ (Bratton/Van de Walle 1997: 62, kursiv im Original) definiert, das trotz der Einführung bürokratischer Staatsapparate fortbesteht (Hyden 2006: 95):

„Neopatrimonialism is a mixture of two, partly interwoven, types of domination that co-exist: namely, patrimonial and legal-rational bureaucratic domination. Under patrimonialism, all power relations between ruler and ruled, political as well as administrative relations, are personal relations; there is no differentiation between the private and the public realm. However, under neopatrimonialism the distinction between the private and the public, at least formally, exists [...]. Naturally these spheres are not isolated from each other; quite to the contrary, they permeate each other; or more precisely, the patrimonial penetrates the legal-rational system and twists its logic, functions, and effects. That is, informal politics invade formal institutions“ (Erdmann/Engel 2006: 18f).

In der Folge wird Neopatrimonialismus als Erklärung für eine Vielzahl von Problemen herangezogen: Die Bedeutung von persönlichen Beziehungen in den politischen Systemen Afrikas spiegle sich in der Verbreitung von Klientelismus und Patronage wider (ibid.: 18f), verhindere die Institutionalisierung eines Staatsapparats, der sich am Ideal der neutralen, regel-orientierten Bürokratie Webers orientiere (Chabal/Daloz 1999: 4, 16; Hyden 2006: 98), und sei letztlich (mit-)verantwortlich für eine große Anzahl an Entwicklungsproblemen, wie mangelhafte öffentliche Wohlfahrt, stockende bzw. gescheiterte Demokratisierungsprozesse oder allgemein schlechte Regierungsführung in SSA (Bratton/Van de Walle 1997: 65-67; Erdmann/Engel 2006: 19, 31; Köllner 2012: 11-13; Pitcher et al. 2009: 131-135, 149).

¹² Beispiele für formale Institutionen sind Verfassungen, Gesetze und Richtlinien, aber auch Regelwerke, die Unternehmen, politische Parteien oder Interessengruppen leiten (Helmke/Levitsky 2004: 727).

¹³ Erdmann und Engel (2006: 7-20) geben einen Überblick zu verschiedenen Verständnissen von ‚Patrimonialismus‘ und ‚Neopatrimonialismus‘.

Aufgrund eben dieser Breite wird an dieser Stelle Abstand von Neopatrimonialismus als Analysekonzept genommen (Pitcher et al. 2009: 133). Es mangelt dem Konzept bisher an konkreten Vorschlägen, wie z.B. informale formale Institutionen genau aushebeln, und auch die Bezugsgrößen – geht es um die Form legitimer Herrschaft wie bei Weber, die Herrscher selbst oder um ein politisches System oder Regime? – sind nicht immer klar (ibid.: 126, 130).¹⁴ Auch kritisieren Autoren, dass „[...] the diversity of historical situations across the continent as well as the responses to them“ (ibid.: 127) und somit die „critical role of human agency“ (ibid.) in der Neopatrimonialismusdebatte nur ungenügend beachtet würden. Letzterer wird jedoch im Sinne des akteurszentrierten Institutionalismus eine zentrale Bedeutung zugeschrieben, da Akteure aufgrund der von Institutionen geschaffenen Anreize über ihre Handlungen entscheiden.

2.2.3. Verhältnis von formalen und informalen Institutionen

Es erscheint daher notwendig, das Verhältnis von formalen und informalen Institutionen genauer zu beleuchten. Damit informale Institutionen nicht zur Residualkategorie für alles, was von schriftlichen Regeln abweicht, werden, soll hier zunächst eine weitere Eingrenzung vorgenommen werden. So sind informale Institutionen erstens von schwachen Institutionen zu unterscheiden. Der Umstand, dass formale Regeln weitgehend ignoriert werden, ist noch kein Beweis dafür, dass stattdessen andere, informale Regeln befolgt werden (Helmke/Levitsky 2004: 727; Köllner 2012: 9-13). Zweitens lassen sich nicht alle Formen von regelmäßigem informalem Verhalten zwangsläufig auf allgemein anerkannte Erwartungen zurückführen. Drittens können informale Institutionen und kulturelle Werte nicht automatisch gleichgesetzt werden. Die für Institutionen typischen geteilten Erwartungen müssen nicht in historisch überlieferten Werten verankert sein (Helmke/Levitsky 2004: 730; 2006a: 7; van Cott 2006: 252).

Um die Interaktion dieser so eingegrenzten informalen Institutionen mit formalen Institutionen genauer zu analysieren, sollen hier vier von Helmke und Levitsky (2004: 728-730) unter Bezug auf Lauth (2000) identifizierte Wirkungsweisen von informalen auf formale Institutionen vorgestellt werden. Zunächst werden informale Institutionen danach unterschieden, ob sie in einem Umfeld effektiver, d.h. durchgesetzter, oder ineffektiver formaler Institutionen wirken. Des Weiteren wird analysiert, ob informale und formale Institutionen zu gleichen oder divergierenden Ergebnissen führen. Die vier Wirkungsweisen sind anhand dieser beiden Dimensionen in die folgende Vierfeldmatrix eingeordnet (Helmke/Levitsky 2006a: 14).

Im Fall von effektiven formalen Institutionen und konvergierenden Ergebnissen, spricht man von komplementären informalen Institutionen. Diese sind im ersten

¹⁴ Pitcher et al. (2009: 138-144) werfen ihren Kollegen eine verkürzte Lesart von Weber vor. Sie würden erstens den Aspekt der Reziprozität zwischen Herrscher und Untertan in patrimonialer Herrschaft außen vor lassen, der auch einforderbare Verpflichtungen des Herrschers, wie Unterhalt, gegenüber der Gruppe beinhaltet. Zweitens nähmen sie implizit eine Entwicklung zwischen den drei Idealtypen hin zu bürokratischer Herrschaft an, die Weber selbst nicht vorgesehen habe.

Feld der Matrix dargestellt und wirken komplementär zu bestehenden formalen Regeln, indem sie Lücken im formalen Regelwerk schließen und die Effizienz formaler Regeln steigern (Helmke/Levitsky 2004: 728).

Tabelle 1: Wirkungsweisen informaler Institutionen

Ergebnisse	Effektive formale Institutionen	Ineffektive formale Institutionen
Konvergierend	Komplementär (<i>complementary</i>)	Substituierend (<i>substitutive</i>)
Divergierend	Akkomodierend (<i>accomodating</i>)	Konkurrierend (<i>competing</i>)

Eigene Tabelle nach Helmke/Levitsky (2006a: 14).

In einem Umfeld effektiver formaler Institutionen werden informale Institutionen, die auf divergierende Ergebnisse abzielen, als akkomodierend bezeichnet, wenn sie „[...] create incentives to behave in ways that alter the substantive effect of formal rules, but without directly violating them“ (ibid.: 729). Diese informellen Institutionen werden von Akteuren geschaffen, denen die vorhergesehenen Resultate formaler Institutionen missfallen, jedoch zu schwach sind, die bestehenden formalen Institutionen zu ändern.¹⁵ Sie versuchen, ihre Ziele durch informale Regeln als zweitbesten Lösungsweg zu erreichen und können so zur Stabilität des formalen Regelwerks beitragen (ibid.; Köllner 2012: 19).

Wenn formale Institutionen nicht beachtet werden, informale aber in die gleiche Richtung wirken, ersetzen letztere das formale Regelwerk. Substituierende informale Institutionen erreichen das, „what formal institutions were designed, but failed to achieve“ (Helmke/Levitsky 2004: 729) und entstehen v.a. dort, wo staatliche Strukturen schwach sind. Wo jedoch informale Institutionen auf ein anderes Ergebnis hinwirken als die bestehenden, aber ineffektiven formalen Institutionen, handelt es sich um konkurrierende oder widerstreitende informale Institutionen: „These informal institutions structure incentives in ways that are incompatible with the formal rules: to follow one rule, the actor must violate another“ (ibid.). Dieses Analyseraster ermöglicht somit eine ausdifferenzierte Betrachtung der Interaktion von formalen und informellen Institutionen, die hier in der empirischen Erhebung von Mechanismen der *local accountability* nutzbar gemacht wird.

2.3. Accountability

2.3.1. Überblick über die accountability-Literatur

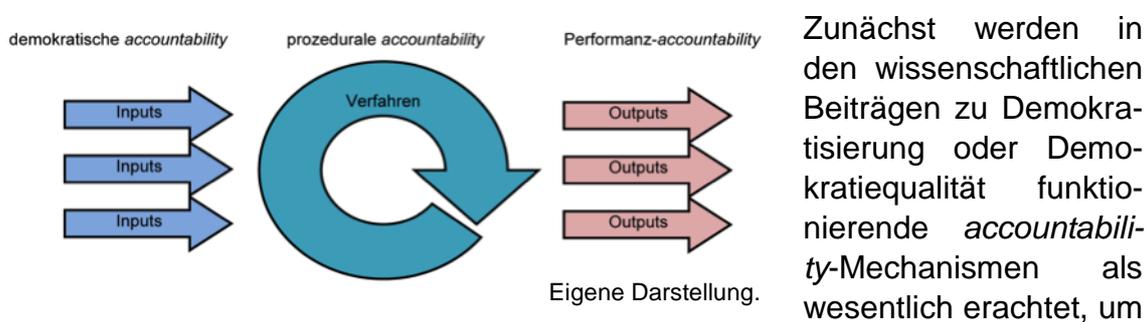
Der Begriff *accountability* hat auch außerhalb der Dezentralisierungsdebatte in den letzten Jahrzehnten viel Verwendung gefunden. Selbst wenn ausschließlich *public accountability*,¹⁶ also die Rechenschaftspflicht der Inhaber öffentlicher

¹⁵ Neben diesen Gründen für die Schaffung informaler Institutionen, nennen die Autoren (2004: 730f) die Verfolgung von offen nicht durchsetzbaren Zielen, die sich so der öffentlichen Aufsicht entziehen.

¹⁶ Mainwaring (2003: 7) nutzt den Begriff der *political accountability* als Synonym. Da *political accountability* jedoch auch genutzt wird, um die primär politisch motivierte Rechenschaftspflicht zwischen Legislative

Ämter, betrachtet wird (Mainwaring 2003: 7), wird *accountability* als Lösungsweg für sehr verschiedenartige Problemstellungen diskutiert.¹⁷ Einzelne Beiträge bzw. Stränge der *accountability*-Literatur nehmen dabei nur selten systematisch aufeinander Bezug, was nicht nur zu einer Fülle von „Adjektiv + *accountability*“-Konstruktionen¹⁸ zur Bezeichnung verschiedener Arten der Rechenschaftspflicht geführt hat (Bovens 2010; Leininger et al. 2011: 18), sondern auch einige Autoren dazu veranlasste, *accountability* als „chameleon-like“ (Mulgan 2000: 1) oder „as an ever-expanding concept“ (ibid.) zu bezeichnen. Es soll dennoch der Versuch unternommen werden, die verschiedenen Stränge der *accountability*-Diskussion anhand der Funktionen von *accountability* zu ordnen und in Abbildung 1 überblicksartig darzustellen.

Abbildung 1: *Accountability* anhand ihrer Funktionen



Willkür und Missbrauch politischer Macht zu begrenzen (Ferejohn 1999; Mainwaring/Wel-na 2003; O'Donnell 1999a; 2003; March/Olsen 1995; Schedler 1999; Schmitter 1999; Smulovitz/Peruzzotti 2003): „A primary function of *democratic* accountability is to limit and control the power of the representatives in order to guarantee an adequate representation of the will of the people“ (Leininger et al. 2011: 18). Die Funktion demokratischer *accountability* wird hier in der Sicherung des demokratischen Inputs, durch Rückbindung der Machtinhaber an den Souverän, gesehen (Plocher 2011: 44-46).¹⁹

Andererseits rückten die Verbreitung des sogenannten *New Public Management* (NPM)²⁰ und die damit verbundene Anwendung betriebswirtschaftlicher Managementmodelle auf die öffentliche Verwaltung die Performanz und Effektivität eines politischen Systems, insbesondere im Bereich öffentlicher Dienstleistungen, in den Mittelpunkt der *accountability*-Diskussion. Performanz-*accountability* „[...] means holding individuals and organizations responsible for performance [...] to ensure a desired level and type of performance“ (Paul 1992:

und Exekutive von der regelorientierten, das Gesetz prüfende, *legal accountability* abzugrenzen, wird hier der Begriff der *public accountability* hier vorgezogen.

¹⁷ Dubnick (2005: 376f) identifiziert als vier ‚Verheißungen‘ von *accountability* Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, ethisch korrektes Verhalten von Staatsbeamten und bessere öffentliche Dienstleistungen.

¹⁸ Ein Überblick gibt Bastian (2010).

¹⁹ Durch Globalisierung und Europäisierung stellt sich zunehmend die Frage nach *accountability* im Mehrebenenensystem (Papadopoulos 2003) und dem *accountability*-Defizit Internationaler Organisationen und anderer globaler Akteure (Goetz/Jenkins 2005: 77-79; Grant/Keohane 2005; Hesselmann 2011).

²⁰ NPM propagiert seit den 1990er Jahren die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung anhand betriebswirtschaftlicher Konzepte. Ergebnisorientiertes, transparentes und dezentrales Verwaltungshandeln, das auf Eigenverantwortung und Motivation der Beamten baut, wird der bürokratischen und zentralistischen Steuerung der öffentlichen Verwaltung als neues Leitbild entgegen gesetzt (Bogumil 2010).

1047).²¹ Beamte sind aus dieser Sicht, ähnlich wie Manager, auch gegenüber ihren „Kunden“, den Bürgern, für ihre Ergebnisse und eine effektive und effiziente Zielerreichung rechenschaftspflichtig. *Accountability* soll zu einer stetigen Verbesserung des „Outputs“ beitragen (Aucoin/Heintzman 2000: 50-54; CDRI 2007; Dubnick 2005; Joshi 2008; Leininger et al. 2011: 19; Plocher 2011: 46, 49f).

Darüber hinaus existiert eine dritte Funktion von *accountability*, die man als Bindeglied zwischen Input und Output bezeichnen könnte, und sicherstellen soll, dass gewählte und ernannte Amtsinhaber – auf lokaler Ebene – vorgegebene Verfahren, gesetzliche Vorschriften und Regeln einhalten. Regeln sind im Idealfall so definiert, dass sie z.B. Machtmissbrauch verhindern, die Neutralität, Integrität und Fairness der Verwaltung garantieren und der Verschwendung bzw. Zweckentfremdung von Ressourcen entgegenwirken (Aucoin/Heintzman 2000: 48; Plocher 2011: 45f). Diese regelorientierten *accountability*-Mechanismen sind dem traditionellen Paradigma der öffentlichen Verwaltung (*Traditional Public Administration* - TPA) zuzurechnen und dementsprechend bei Vertretern des NPM umstritten (Bogumil 2010). Letztere bezweifeln die Effektivität dieser oftmals *top-down* funktionierenden, *accountability*-Mechanismen, die aus NPM-Perspektive den Handlungsspielraum von Akteuren zu sehr einschränken, sodass die Performanz leide. Da die Alternative „[...] letting the managers manage“ (Aucoin/Heintzman 2000: 48) in der Literatur für demokratische Systeme als kaum vollständig durchsetzbar erachtet wird und auch jahrelange NPM-Reformen nicht zur gänzlichen Abschaffung solcher *accountability*-Mechanismen geführt haben, wird prozedurale *accountability* als dritte Zielkategorie beibehalten. Zielkonflikte sind dabei grundsätzlich zwischen allen Funktionen von *accountability* denkbar (Papadopoulos 2003: 474; Plocher 2011: 45f).

2.3.2. Definition von accountability

Der Umstand, dass *accountability* viele Funktionen zugeschrieben werden, macht es nötig, den Kern von *accountability* „[...] of being called to account for one's actions [...]“ (Mulgan 2000: 1) unabhängig von Zielen zu definieren und von verwandten Themenfeldern abzugrenzen (Dubnick/Frederickson 2011: xiii). Die vorliegende Arbeit lässt sich somit dem Lager zuordnen, das *accountability* als Mechanismus betrachtet mit dem Ziel, die Funktionsweise dieser „institutional arrangements“ (Bovens 2010: 948) zu analysieren.²²

²¹ Zur Diskussion um Performanz-*accountability* könnte auch die Aufwertung von *accountability* zu einem Prinzip effektiver Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in der Paris Erklärung zur Effektivität der EZ von 2005 zählen. Diese besagt, dass Geber- und Partnerländer sich gegenseitig für das Erreichen der Entwicklungsziele rechenschaftspflichtig sind (*mutual accountability*). Die wissenschaftliche Debatte fokussiert darauf, wie man die Rechenschaftspflicht der Partnerregierungen – trotz ihrer Abhängigkeit von den Gebern - gegenüber der eigenen Bevölkerung stärken könnte und befasst sich somit mit der demokratischen *accountability* der Partnerregierung (Domingo et al. 2009; Hudson 2009; Moncrieffe 1998: 400).

²² Daneben gibt es eine normativ geführte Diskussion, die *accountability* als Tugend sieht und hauptsächlich auf die Bewertung von „accountable behaviour“ (Bovens 2010: 947) von öffentlichen Amtsinhabern abzielt. Dies ist letztlich ebenso eine Zielsetzung von *accountability* wie die Bürgerorientierung (*responsiveness*) von Regierungsbehörden, die als das Ausmaß, indem Wünsche und Forderungen der Bürger

Historisch und semantisch betrachtet, ist *accountability* eng verwandt mit dem Wort *accounting* – Buchhaltung – einer Tätigkeit, die heute noch Bestandteil einiger *accountability*-Mechanismen ist (Bovens 2010: 950; Schedler 1999: 13).²³ Die wortwörtliche Bedeutung dieses historischen „giving a count“ (Bovens 2010: 951) erinnert dabei schon an Rechtfertigung als wesentlichem Bestandteil von *accountability*. Die vorliegende Arbeit stützt sich auf die Definition Schedlers (1999: 17), die das Grundverständnis²⁴ vieler Beiträge widerspiegelt: „A is accountable to B when A is obliged to inform B about A’s (past or future) actions and decisions, to justify them, and to suffer punishment in the case of eventual misconduct.“

An dieser Definition zeigt sich, dass *accountability* hier als „relational concept“ (Hesselmann 2011: 232) verstanden wird (Fox 2000: 3; 2007: 663f; Philp 2009: 36; Plocher 2011: 38; Schedler 1999: 15). *Accountability* impliziert damit immer eine Beziehung „[...] between an actor, the accouter²⁵, and a forum, the account-holder, or accountee [as] [e]xplanations and justifications are not made in a void, but vis-à-vis a significant other“ (Bovens 2010: 951).²⁶

Schedlers (1999: 15) zweidimensionales Konzept von *accountability* als *answerability* und *enforcement* ermöglicht eine genauere Analyse verschiedener *accountability*-Mechanismen. *Answerability* umfasst die Elemente Aufsicht, Erklärung und Rechtfertigung und somit die Verpflichtung von *accountability*-Gebern über ihre Entscheidungen zu informieren, genauer sie zu veröffentlichen, sie ggf. zu erläutern und sich für sie argumentativ zu rechtfertigen. Damit bedeutet *answerability* für *accountability*-Nehmer das Recht, Informationen und eine Interpretation bzw. Auslegung derselben einzufordern.

Mit der zweiten Dimension – *enforcement* – betont Schedler (1999: 15), dass *accountability* mehr als den Dialog zwischen zwei Parteien, nämlich auch Elemente der Sanktion, umfasst, mit denen gutes Verhalten belohnt bzw. schlechtes Verhalten bestraft werden kann.

Während die Bestandteile dieser Definition anerkannt werden, ist das Verhältnis beider Dimensionen in den Beiträgen zu *accountability* umstritten. Der Autor selbst sieht zwar *accountability* als radiales Konzept, in dem nicht alle Elemente im gleichen Maß vorkommen müssen, betont aber die Bedeutung von Sanktio-

berücksichtigt werden, verstanden wird (Blair 2000: FN 13; Goetz/Jenkins 2005: 12f; Maravall 1999: 10; Mulgan 2000: 566-569). Während einige Autoren argumentieren, dass beide Konzepte untrennbar miteinander verbunden sind (Ackerman 2005: 6), wird hier dem Einwand Hesselmanns (2011: 236) stattgegeben, dass Bürgerorientierung auch ohne *accountability* vorkommen kann, z.B. kann eine Diktatur den Wünschen der Bevölkerung entgegenkommen ohne dafür Rechenschaft ablegen zu müssen (ähnlich auch Fearon 1999: 58-60).

²³ Dubnick (2007: 13-16) geht detailliert auf die historischen Wurzeln von *accountability* ein.

²⁴ Vergleichbare Definitionen finden sich bei Bovens (2010), Grant und Keohane (2005), March und Olsen (1995), Mulgan (2000), Hesselmann (2011), Plocher (2011), Brinkerhoff (2001), CDRI (2007), Goetz und Jenkins (2005), O’Neil et al. (2007), Leininger et al. (2011), Wang (2005) und Lauth (2007).

²⁵ In dieser Arbeit als *accountability*-Geber und *accountability*-Nehmer bezeichnet.

²⁶ Die vorliegende Arbeit beruht auf der Annahme, dass die Einforderung von *accountability* immer in einer Beziehung mehrerer Akteure stattfindet und grenzt sich von Diskussionen ab, die dafür plädieren, dass ein Individuum sich an ethischen Standards, persönlichen Überzeugungen, beruflichen *best practices* orientiert und sich selbst bzw. dem eigenen Gewissen, rechenschaftspflichtig ist. Einen Überblick über diese *internal, personal* oder *professional accountability* gibt Mulgan (2000: 2-6).

nen, um Verhaltensänderungen beim *accountability*-Geber zu erzielen (Schedler 1999: 18). Vereinzelt wird ein Verständnis von *accountability* als *answerability* als Fortschritt gegenüber „blindem Vertrauen“ propagiert (Day/Klein 1987: 6f; McCandless 2002: Kap. 2).

Die Mehrheit der Autoren misst jedoch der Möglichkeit, Sanktionen zu verhängen, große Bedeutung bei (Fearon 1999; Grant/Keohane 2005; Kenney 2003: 62-65; Moreno et al. 2003: 79-85). Behns (2001: 3) Überlegungen, „[...] [that] *accountability* means punishment“, schießen jedoch über ihr Ziel hinaus, da *enforcement* allein ohne vorherige Erklärung und Rechtfertigung des *accountability*-Gebers kaum als *accountability*-Mechanismus, sondern eher als Repression erachtet werden kann (Goetz/Jenkins 2005: 9). Grant und Keohane (2005: 29f) weisen dementsprechend darauf hin, dass *accountability* immer auf der Beurteilung anhand von Standards beruht.

Die Diskussion um das Verhältnis von *answerability* und *enforcement* scheint auf der Annahme zu beruhen, dass ein- und derselbe *accountability*-Nehmer Informationen und Rechtfertigungen einfordert, diese beurteilt und dann selbst Sanktionen verhängt. In der Realität ist stattdessen eine komplexe Arbeitsteilung zwischen *accountability*-Nehmern identifizierbar, zumal ein *accountability*-Nehmer in einem anderen Zusammenhang ein *accountability*-Geber gegenüber einer anderen Partei sein kann (Goetz/Jenkins 2005: 9). Gerade die Bemühungen von NPM-Reformen z.B. die Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltung gegenüber den Bürgern zu stärken, haben eher weitere *accountability*-Mechanismen hinzugefügt als die vorhandenen zu ersetzen und so ein „[...] thick web of multiple, overlapping *accountability* relationships“ (Romzek 2000: 23) gewoben. Um diese Interaktionen zwischen *accountability*-Mechanismen zum Ausdruck zu bringen, wird vermehrt von *accountability*-Netzen (Romzek et al. 2012: 443) oder –Systemen (Leininger et al. 2011: 15) gesprochen.

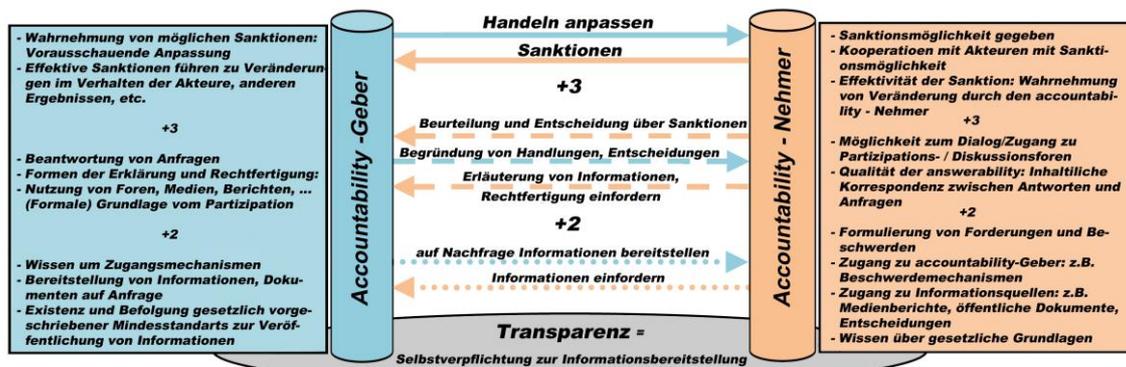
In Anlehnung an die vorausgegangenen Überlegungen über Institutionen und an die Schwerpunktsetzung auf lokaler Ebene kann *local accountability* somit definiert werden als „[...] rule-based system that stimulates or constraints behaviour [...]“ (Leininger et al. 2011), indem lokale Amtsinhaber durch verschiedene – formale und informale – *accountability*-Mechanismen zur Rechenschaft gezogen werden, die die Dimensionen *answerability* und *enforcement* umfassen. Dementsprechend wird angenommen, dass *answerability* sowohl auf formalem als auch auf informalem Weg eingefordert werden kann und *enforcement* formale Strafen, wie Bußgelder, oder informale Konsequenzen, wie Image schädigende Berichterstattung mit negativem Einfluss auf die Karriere eines *accountability*-Gebers, beinhaltet (Bovens 2010: 952; March/Olsen 1995: 167). Hier wird die Annahme geteilt, dass *accountability*-Mechanismen grundsätzlich nach einer begangenen Handlung, also *ex post*, greifen. Gleichzeitig können die realistisch bestehende Möglichkeit der Sanktionierung und die Kosten, die ein *accountability*-Geber mit der Sanktion assoziiert, dazu führen, dass dieser sein Verhalten in Vorhersehung wahrscheinlicher Folgen sein Verhalten im Sinne der „*logic of consequentiality*“ (Hesselmann 2011: 235) *ex ante* anpasst (Bovens 2010: 952; Grant/Keohane 2005: 30).

2.3.3. Operationalisierung von accountability

Um der Überlegung gerecht zu werden, dass im Zweifelsfall mehrere *accountability*-Nehmer innerhalb eines *accountability*-Mechanismus zusammenarbeiten, wird hier *accountability*, dem Vorschlag Hesselmanns (2011: 233-235) und Bovens (2010: 952) folgend, als dreistufiges Analysemodell operationalisiert, das auf den Schedlerschen (1999: 15) Elementen Information, Erklärung und Sanktion basiert.

Die erste Stufe umfasst die Situation, in der der *accountability*-Geber sich verpflichtet fühlt, Informationen zu veröffentlichen bzw. *accountability*-Nehmer in der Lage sind, Informationen einzufordern und die Angemessenheit der zur Verfügung gestellten Informationen zu hinterfragen (Bovens 2010: 952). Die Übergänge zu Transparenz, die hier als freiwillige Veröffentlichung von Informationen durch den *accountability*-Geber verstanden sind, können bisweilen fließend sein. Dass *accountability* möglich ist, ohne dass bereits ein gewisses Maß an Transparenz existiert, ist unwahrscheinlich. Da aber die veröffentlichten Informationen nicht zwangsweise geeignet für die Bedürfnisse der *accountability*-Nehmer sind, wird diese „proactive dissemination“ (Fox 2007: 665) von *answerability* im Sinne von eingeforderten Informationen getrennt. *Accountability*-Mechanismen können auch selbst Transparenz verbessern, etwa wenn sie selbst zur Enthüllung von Informationen beitragen (Persson et al. 1997: 42f).²⁷

Abbildung 2: Accountability als dreistufiger Mechanismus



Eigene Darstellung nach Hesselmann (2011: 235).

Auf der zweiten Stufe können *accountability*-Nehmer auf Grundlage der erhaltenen Informationen weitere Erklärungen oder Rechtfertigungen einfordern. Diese werden anhand von Kriterien des *accountability*-Nehmers, z.B. Korrespondenz der Antworten mit seinem Erkenntnisinteresse, beurteilt. Es wird entschieden, ob und ggf. welche Sanktionen über den *accountability*-Geber verhängt werden sollten (Bovens 2010: 952; Hesselmann 2011: 234f).

Sanktionen werden schließlich auf der dritten Stufe durchgesetzt. Ein *accountability*-Mechanismus kann dann als effektiv beschrieben werden, wenn der *accountability*-Geber sein Verhalten *ex post* als Reaktion auf die Sanktionen oder

²⁷ Der Zusammenhang zwischen Transparenz und *accountability* wird hier nicht ausführlich diskutiert. Vgl. dazu Fox (2007) und Hood (2010: 989).

ex ante aufgrund von vorausschauender Gehorsamkeit und Lerneffekten anpasst (Hesselmann 2011: 235). Abbildung 2 soll dieses dreistufige Modell von *accountability* veranschaulichen, indem jeder Stufe Kriterien auf Seiten des *accountability*-Gebers und –Nehmers zugeordnet werden.

2.3.4. Ordnungskriterium: Vertikale und horizontale accountability

Um die Analyse von *accountability*-Mechanismen übersichtlicher zu gestalten, werden die diskutierten Mechanismen anhand des jeweiligen *accountability*-Nehmers differenziert und der horizontalen oder vertikalen *accountability* zugeordnet.²⁸ Diese Unterscheidung geht auf O'Donnell (1999a) zurück, der horizontale *accountability* definiert als

„[...] the existence of state agencies that are legally enabled and empowered, and factually willing and able, to take actions that span from routine oversight to criminal sanctions or impeachment in relation to actions or omissions by other state agents or agencies of the state that may be qualified as unlawful. [...] It includes the classic institutions of the executive, the legislative, and the judiciary; but in contemporary polyarchies it also extends to various overseeing agencies, ombudsmen, accounting offices, *fiscalías* and the like” (ibid.: 39, kursiv im Original).

Vertikale *accountability* dagegen umfasst alle *accountability*-Mechanismen, in denen nichtstaatliche Akteure, wie Wähler, zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien oder einzelne engagierte Bürger, als *accountability*-Nehmer auftreten (ibid.: 30). Schmitters (1999) Anregung, auch bestimmte nichtstaatliche Akteure als horizontale *accountability*-Nehmer zu bezeichnen, wurde verschiedentlich zurückgewiesen, da diese Ausdifferenzierung explizit auf der Unterscheidung Staat – Gesellschaft beruhe (Schedler 1999: 24f; O'Donnell 1999a: 68; Kenney 2003: 60f). Dementsprechend werden alle *accountability*-Mechanismen, die innerhalb des Staates funktionieren, als horizontal bezeichnet (Fanetti/Loquai 2011: 3).

Die hier vorgenommene Unterscheidung grenzt sich damit explizit von Definitionen ab, die horizontale und vertikale *accountability* anhand des Machtgleich- bzw. –ungleichgewichts zwischen den Parteien der *accountability*-Beziehung definieren (Leininger et al. 2011: 17f; Plocher 2011: 40f; Schedler 1999: 23). Da Machtverteilung, unter Annahme eines Unterschieds zwischen formalen und informalen Institutionen, ohne eine genaue Analyse schwer zu erfassen ist (Schedler 1999: 23-25), wird sie hier als Ordnungskriterium verworfen.²⁹ Ebenso erlaubt die Offenheit des so definierten Ordnungskriteriums, ein genaueres Bild des lokalen *accountability*-Systems zu zeichnen, als Ordnungsvorschläge, die: erstens, den Bürger ausschließlich als *accountability*-Nehmer in Wahlen

²⁸ Weitere Bemühungen *accountability*-Mechanismen anhand von Leitfragen zu ordnen, finden sich bei Brinkerhoff (2001), Schedler (1999), Goetz und Jenkins (2005) und Bastian (2010).

²⁹ Der Fokus auf dieses Machtungleichgewicht deutet bereits auf Ansätze hin, die *accountability*-Beziehungen als Prinzipal-Agenten-Beziehungen modellieren (z.B. Adsera et al. 2003). Es wird jedoch bezweifelt, dass Prinzipal-Agenten-Modelle – entgegen des Vorschlags von z.B. Moreno et al. (2003) – zur Erklärung sämtlicher *accountability*-Mechanismen hinzugezogen werden können (Bovens 2010: 951; Kenney 2003: 58f; Mainwaring 2003: 14-16). In einigen Bereichen, z.B. der Justiz, ist es sinnvoller, von treuhänderischen Delegationsmodellen (Grant/Keohane 2005: 30-33) zu sprechen. Es erscheint angebracht, diese Unterscheidung statt zur Differenzierung von *accountability*-Mechanismen zur Veranschaulichung ihrer Funktionsweise zu nutzen.

betrachten, wie Mainwaring (2003: 8) Unterscheidung in *electoral* und *intra-state accountability*; zweitens, die informale *accountability* im Vorhinein ausschließen, wie Lauths (2007) Differenzierung in politische und rechtliche Kontrolle; drittens *accountability*-Beziehungen innerhalb einer Behörde (*intra-agency*) ausschließen (Kenney 2003: 61f, 67) und viertens horizontale *accountability* auf rechtswidrige Handlungen begrenzen, wie dies O'Donnell (2003: 35) in späteren Publikationen zu horizontaler *accountability* tut (Kenney 2003: 57; Mainwaring 2003: 9f). Gerade die letzte Einschränkung lässt wichtige *accountability*-Mechanismen politischer Systeme, z.B. zwischen Exekutive³⁰ und Legislative, als „[...] institutionalized relationships of answerability when one actor politically disagrees with and calls for an account from a public official“ (Mainwaring 2003: 11) außen vor. Anhand dieser so definierten Unterscheidung sollen im nächsten Kapitel die auf lokaler Ebene greifenden *accountability*-Mechanismen der vertikalen und horizontalen *accountability* zugeordnet und analysiert werden.

2.4. Vertikale accountability-Mechanismen

2.4.1. Demokratische Wahlen als accountability-Mechanismus

2.4.1.1. Funktionsweise des accountability-Mechanismus

Freie und faire Wahlen sind in Bezug auf die nationale Ebene eines politischen Systems einer der am meisten diskutierten *accountability*-Mechanismen. Will man jedoch diese *electoral accountability* mit explizitem Fokus auf die lokale Ebene untersuchen, stellt man fest, dass „[...] local elections are frequently overlooked in the existing literature“ (Packel 2008: 2). Demokratische Systeme basieren auf der Souveränität des Volkes, die darauf fußt, dass „[...] rulers be answerable to the people, that power be conditional on satisfying popular demands“ (March/Olsen 1995: 150), gewählte Repräsentanten also im Interesse der Wähler agieren. Wahlen als *accountability*-Mechanismus³¹ basieren auf der Annahme, dass Wähler die bisherige Performanz eines Kandidaten oder einer Regierung beurteilen und auf dieser Grundlage ihre Wahlentscheidung treffen, d.h. retrospektiv wählen (Manin et al. 1999b: 44-51). Kommen die Bürger zu dem Schluss, dass der Amtsinhaber nicht in ihrem Interesse gehandelt hat, kann dieser durch seine Abwahl sanktioniert werden (Lankina 2008: 6). Idealerweise schränken Wahlen auch *ex ante* Handlungsmöglichkeiten von gewähl-

³⁰ Einige Autoren warnen davor Gewaltenteilung und *checks and balances* per se mit horizontaler *accountability* gleichzusetzen, wie dies bei O'Donnell (1999a: 33) anklängt. Gewaltenteilung sei eher eine Voraussetzung von horizontaler *accountability*. *Checks and balances* bezeichneten „[...] means by which different parts of government are constrained in setting and enacting policy by being forced to share authority over legislation and appointment to offices [...]“ (Kenney 2003: 60). Nicht alle Formen dieser geteilten Verantwortung könne man als horizontale *accountability*-Mechanismen verstehen, wenn z.B. ein Präsident ein Gesetz unterschreibt, würde dadurch niemand zur Rechenschaft gezogen (ibid.: 59f).

³¹ Die Einordnung von Wahlen als reinem *accountability*-Mechanismus ist umstritten. Wahlen können als *mandate conception of representation* genauso zur Auswahl *good type* Politikern, des besten Wahlprogramms oder der überzeugendsten Wählerplattform (Ferejohn 1986; Manin et al. 1999b: 44-51) dienen. Somit zielten Wahlen primär darauf ab, die Amtsnachfolge in Demokratien zu klären (Rubin 2005: 2076-2078). Da hier *accountability*-Mechanismen im Vordergrund stehen, kann nicht beantwortet werden, ob Wahlen prospektiv oder retrospektiv oder beides sind (Peruzzotti/Smulovitz 2000: 149).

ten Amtsinhabern ein, da sie ihr Handeln, um ihre Abwahl zu vermeiden, entsprechend der *logic-of-consequence* an den Interessen der Wähler orientieren.

Wahlen lassen sich somit als Prinzipal-Agenten-Beziehung modellieren, in der ein Auftraggeber, der Prinzipal (P), den Auftragnehmer oder Agenten (A), mit der Erfüllung einer Aufgabe betraut. Aufgrund unvollkommener Informationen und einer Informationsasymmetrie zu Gunsten von A, kann P nicht ausschließen, dass A seine eigenen Interessen maximiert, und hat daher Anreize, A zu überwachen. Da Überwachung Transaktionskosten, z.B. für die Informationsbeschaffung, mit sich bringt, versucht P durch das Setzen von positiven wie negativen Anreizen, A dazu zu bewegen in seinem Sinne zu handeln (z.B. Adsera et al. 2003; Ferejohn 1999; Grant/Keohane 2005: 30-33; Moreno et al. 2003).

2.4.1.2. Einflussfaktoren

Das P-A-Modell wird hier genutzt, um mögliche Faktoren zu identifizieren, die die Funktionsweise von Wahlen als *accountability*-Mechanismus beeinflussen können. Zunächst werden Wahlen als ungenaues Korrektiv angesehen, da Wähler mit der Aufgabe konfrontiert sind, ihre Beurteilung der Performanz eines oft mehrjährigen Zeitraums in einer einzigen Wahlentscheidung zwischen wenigen vorhandenen Alternativen auszudrücken, die dementsprechend aggregiert ist (Malena et al. 2004: 3; Manin et al. 1999b: 50f; Rubin 2005: 2079). Joshi (2008: 12) weist darauf hin, dass Performanz für den Ausgang von Wahlen zweitrangig sein kann, wenn Politiker es schaffen, an bestimmte Gruppenzugehörigkeiten wie z.B. Ethnien zu appellieren, sodass diese anstatt der Performanz zum Wahlkriterium werden.

Darüber hinaus wird die Informationsasymmetrie zwischen Wählern und gewählten Repräsentanten thematisiert. Die Effektivität von Wahlen als *accountability*-Mechanismus hängt von der Fähigkeit der Bürger ab, Performanz angemessen bewerten zu können. Dazu benötigen Wähler Informationen über die Handlungen und Entscheidungen des Repräsentanten, deren Beschaffung mit Aufwand verbunden ist. Angesichts von Studien, die nahelegen, dass Wähler „[...] often suffer from apocalyptic levels of ignorance“ (Rubin 2005: 2079) und es auch auf subnationaler Ebene versäumen, sich über Prozesse lokaler Entscheidungsfindung zu informieren (Lankina 2008: 7f), wird der Zugang zu Informationen, auf die Wähler zugreifen können, als ein Einflussfaktor diskutiert. So fanden Azfar et al. (2001: 42, 74) für Uganda Hinweise, dass auf lokaler Ebene Informationen primär über Freunde und Familie, traditionelle Autoritäten und Lokalradios bezogen werden. Dazu kommt, dass „[...] local officials themselves tend to serve as the main source of information on local government“ (Lankina 2008: 34). Hier stellt sich die Frage, inwieweit gewählte Vertreter versuchen, Informationen so zu manipulieren, dass ihre Performanz positiv bewertet wird (Maravall 1999). Einige Autoren bezweifeln, dass Bürger das notwendige technische Wissen haben, um die Qualität komplexer Dienstleistungen angemessen beurteilen zu können (Rubin 2005: 2080), selbst wenn der Informationszugang durch das Vorhandensein lokaler Medien oder Oppositionsparteien erleichtert wird (Manin et al. 1999b: 48f): „What voters can assess are often

wasteful, but highly visible projects, whose implementation also rewards narrow clients, but ultimately not the broader citizenry“ (Lankina 2008: 18).

Der konkreten institutionellen Ausgestaltung auf lokaler Ebene wird ebenfalls ein großer Einfluss auf die Effektivität von Wahlen als *accountability*-Mechanismus zugeschrieben. Darunter wird zunächst die Zulassung von politischen Parteien auf lokaler Ebene diskutiert. Gegner einer Zulassung betonen, dass es auf lokaler Ebene um grundlegende „[...] bread and butter issues [...]“ (Olowu 2003: 47) gehe, um die es keinen parteipolitischen Wettbewerb wie auf nationaler Ebene geben könne. Parteizugehörigkeit könne dazu führen, dass sich Politiker vorrangig um ihre Karriere innerhalb der Partei und weniger um die Bedürfnisse ihrer Wähler sorgten. Befürworter weisen darauf hin, dass parteilose Kandidaten auf subnationaler Ebene auch inoffiziell von nationalen politischen Parteien unterstützt werden könnten, durch das Verbot jedoch Vorteile von parteipolitischen Wettbewerb, v.a. die Überwachung durch lokale Oppositionsparteien, verloren gingen (Packel 2008: 3; Yilmaz et al. 2010: 267). Sind politische Parteien erlaubt, ergibt sich das Problem mehrerer Prinzipale: Ist der Kandidat gegenüber den Wählern oder gegenüber seiner Partei rechenschaftspflichtig? Der innere Aufbau einer Partei und insbesondere der Nominierungsprozess von Kandidaten rücken daher ins Zentrum der Betrachtung, da z.B. großer Einfluss der Parteispitze auf nationaler Ebene *downward accountability* entgegen laufen kann (Ferejohn 1986: 20-22; Manin et al. 1999b: 47; Maravall 1999: 164; Packel 2008: 6-8; Yilmaz et al. 2010: 265-268).

Die Frage nach der Rechenschaftsbeziehung zwischen politischen Parteien und ihren gewählten Volksvertretern ist eng verknüpft mit der Form des Wahlsystems. Die Bandbreite möglicher Wahlsysteme reicht von einem reinen Verhältniswahlrecht auf der einen und Mehrheitswahlrecht im Sinne von *first-past-the-post* (FPTP) auf der anderen Seite. Im ersten Fall werden einem Wahlkreis mehrere Sitze zugeordnet, die proportional zur Stimmabgabe an die gewählten politischen Parteien verteilt werden, sodass auch Minderheitsinteressen eine Chance haben, berücksichtigt zu werden. Bei FPTP-Wahlsystemen gibt es einen Sitz pro Wahlkreis, den der Kandidat mit einer einfachen oder absoluten Mehrheit der Stimmen gewinnt. Die nicht siegreichen Stimmen werden nicht weiter berücksichtigt, sodass Minderheitsinteressen ggf. weniger berücksichtigt werden (Packel 2008: 6-8; Schroeder 2004: 11). FPTP-Wahlsystemen wird in Bezug auf *accountability* der Vorteil der einfacheren Einforderung von *accountability* zugeschrieben, „[because] they have no doubt who is directly charged with accounting for their interests“ (Yilmaz et al. 2010: 266).

Der Vollständigkeit halber sollten zwei weitere institutionelle Einflussfaktoren erwähnt werden. Zunächst können gesetzlich festgelegte Amtszeitbegrenzungen die bereits beschriebene Anreizstruktur von Wahlen untergraben, da in der letzten Amtszeit der negative Anreiz der Abwahl fehlt (Fearon 1999: 61-67; Ferejohn 1986: 9f; Manin et al. 1999b: 45f). Zudem können gleichzeitig durchgeführte Wahlen auf nationaler und lokaler Ebene dazu führen, dass lokale Angelegenheiten bei der Stimmabgabe eine geringere Bedeutung zugemessen wird (Schroeder 2004: 11).

2.4.2. Social accountability

2.4.2.1. Überblick über die social accountability-Debatte

In Reaktion auf die wahrgenommene Schwäche traditioneller, sowohl vertikaler als auch horizontaler, *accountability*-Mechanismen, wurden mit der Jahrtausendwende vermehrt Ansätze der *social accountability* diskutiert, die auf den engagierten Bürger als *accountability*-Nehmer abstellen (Malena et al. 2004: 3):

„Societal accountability is a nonelectoral yet vertical mechanism of control that rests on the actions of a multiple array of citizens' associations and movements and on the media, actions that aim at exposing government wrongdoing, bringing new issues onto the public agenda, or activating the operation of horizontal agencies“ (Peruzzotti/Smulovitz 2000: 150).³²

Social accountability basiert auf einer gut organisierten Zivilgesellschaft³³, die es schafft über formale – z.B. Aktivierung horizontaler *accountability*-Mechanismen – und informale Wege – z.B. Mobilisierung oder mediale Berichterstattung – *accountability* von in diesem Fall lokalen Amtsinhabern einzufordern.³⁴ Im Gegensatz zu *electoral accountability* greift *social accountability* auch zwischen Wahlterminen, kann *ad hoc* aktiviert werden und ermöglicht die Kontrolle spezifischer Sachthemen (Goetz/Jenkins 2005: 80). *Social accountability*-Mechanismen sind häufig nicht formal definiert, die Anliegen einzelner Initiativen spiegeln auch nicht - wie bei Wahlen angenommen - den Willen einer Mehrheit wider (Joshi 2008: 13; Peruzzotti/Smulovitz 2000: 150). Ihre Legitimität beziehen sie aus dem Petitionsrecht, weshalb „[...] collective actors working for social accountability often frame their claims in terms of legality and rights“ (Joshi 2008: 13), die sich dabei auf alle drei identifizierten Funktionen³⁵ von *accountability* beziehen (Malena et al. 2004: 2).

In Bezug auf demokratische und *procedural accountability* stehen Abweichungen von vorgeschriebenen Verfahrensweisen, insb. Bekämpfung von Korruption, und die tatsächliche Umsetzung und Einhaltung gesetzlicher Vorgaben, wie z.B. Durchsetzung politischer und ziviler Rechte, im Vordergrund (Joshi 2008: 13). In Bezug auf eine bessere und faire Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen werden *choice/exit*- und *voice*-Reformen³⁶ diskutiert (Olowu

³² Die Autoren nutzen inzwischen auch *social* statt *societal accountability* (Peruzzotti/Smulovitz 2006).

³³ Zivilgesellschaft wird definiert als eine „[...] Sphäre kollektiven Handelns und öff. Diskurse, die zwischen Privatbereich und Staat wirksam ist. Ihren organisatorischen Kern bildet eine Vielzahl pluraler, auch konkurrierender Assoziationen, die ihre Angelegenheiten relativ autonom organisieren und ihre materiellen wie immateriellen Interessen artikulieren“ (Thiery 2010: 1248, Abkürzung im Original). Diese streben nicht nach politischer Macht und sind ‚zivil‘, als dass ihr Handeln auf Gewaltfreiheit und Toleranz basiert (ibid.).

³⁴ Die Mehrheit der *social accountability*-Mechanismen zielt auf die Exekutive ab (Ackerman 2005: 24-26).

³⁵ Vgl. Kapitel 2.3.3.

³⁶ Diese Unterscheidung basiert auf Hirschmans (1970: 21-43) Unterscheidung von Strategien, mit denen Kunden auf eine plötzlichen Qualitätsrückgang von Produkten oder Dienstleistungen eines Unternehmens reagieren können. Die Exit-Strategie (*choice*) sieht in kompetitiven Märkten den Wechsel des Kunden zu einem anderen Produkthanbieter vor. Die Abwanderung kann dabei Anreize setzen, dem Qualitätsverlust entgegenzuwirken. Bei Anwendung der *voice*-Strategie bleibt der Kunde beim Unternehmen, versucht aber über Aktionen, Proteste und ggf. Mobilisierung der öffentlichen Meinung die Situation zu verändern. *Choice*-Reformen zielen auf eine bessere Dienstleistungsbereitstellung durch Wettbewerb und Marktmechanismen ab, indem sie die Auswahl an Anbietern und der angebotenen Dienstleistungen durch Privatisierung, *Outsourcing* und auch Dezentralisierung staatlicher Aufgaben zu steigern suchen.

2003: 43; Paul 1991; 1992). Die in SSA häufiger genutzten *voice*-Mechanismen stehen hier im Vordergrund (Joshi 2008: 11; Olowu 2003: 47). *Voice* wird als die Fähigkeit verstanden, seine Meinung und Interessen zum Ausdruck zu bringen.

In der *social accountability*-Debatte wird dabei Wert auf die Befähigung (*empowerment*) der Armen gelegt, wie die folgende Definition von *voice* verdeutlicht: „[V]oice is about poor people expressing their views and interests in an effort to influence government priorities and governance processes“ (O’Neil et al. 2007: v). Im Bereich von Performanz-*accountability* beschäftigen sich *voice*-Reformen beispielsweise mit Wegen, wie Bürger Einfluss auf die Ausgestaltung einer Dienstleistung haben können, sei es durch Partizipation oder Artikulierung von Beschwerden (Paul 1992: 1048). Der Einfluss von *voice* hängt dabei u.a. von der Sichtbarkeit der Forderungen ab (Joshi 2008: 13; Peruzzotti/Smulovitz 2000: 150; 2006: 18f). Um *voice* zu erleichtern und Performanz zu verbessern, wird daher im Sinne des NPM eine direkte, kurze *accountability*-Beziehung zwischen Anbietern und Empfängern von Dienstleistungen vorgeschlagen, die die lange *accountability*-Route zwischen Bürgern, gewählten Vertretern und (staatlichen) Anbietern ersetzen soll (Weltbank 2003: 46-63).

2.4.2.2. Funktionsweise des *accountability*-Mechanismus

Da *social accountability* auf der Annahme beruht, dass Partizipation und *voice* engagierten Bürgern und ZG eine Rolle als *accountability*-Nehmer gegenüber der lokalen Regierung ermöglichen, kann letztlich eine Schar von Partizipationsformen als *social accountability*-Mechanismen diskutiert werden (Schroeder 2004: 14f). An dieser Stelle sollen daher lediglich allgemeine Vorgehensweisen und mögliche Sanktionsformen aufgezeigt werden.

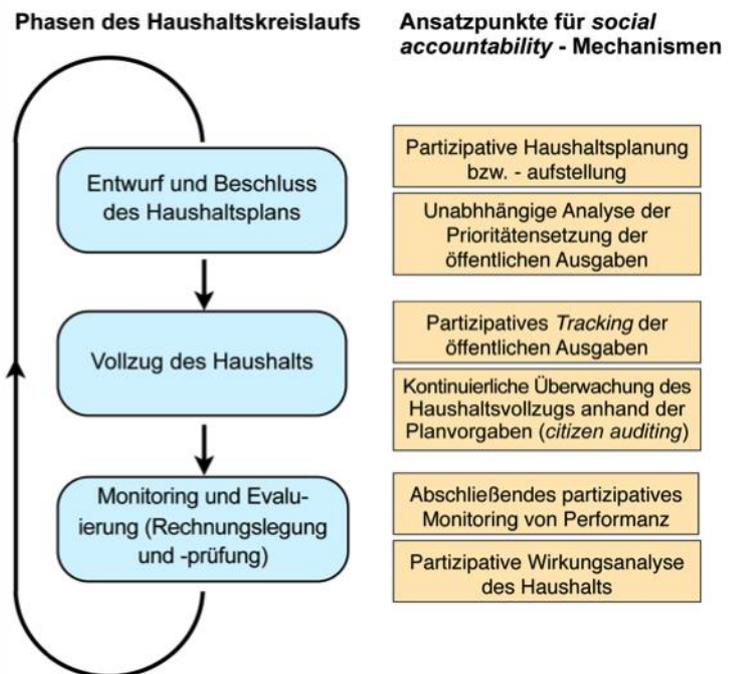
Nach Malena et al. (2004: 8f) beginnen *social accountability*-Initiativen typischerweise (1) mit der Problemidentifizierung und der Ausarbeitung von Bearbeitungsstrategien. Zu der spezifischen Problematik werden (2) Informationen und Belege zusammengetragen. Diese werden analysiert und aufbereitet, um auf ihrer Grundlage Rechenschaft einzufordern, und (3) gezielt, z.B. durch die Medien, veröffentlicht werden, um eine öffentliche Debatte anzuregen oder zu beeinflussen. Dadurch können (4) ihre Forderungen mehr Sichtbarkeit erlangen und ggf. weitere Unterstützung mobilisiert werden.

Goetz und Jenkins (2005: 79) sehen die Rolle von Bürgern als *accountability*-Nehmern darin, horizontale *accountability*-Mechanismen zu ersetzen, an ihnen teilzuhaben³⁷ bzw. auf die Schaffung neuer *accountability*-Mechanismen hinzuwirken. So kann *social accountability* sich darin äußern, dass die ZG ineffektive staatliche *accountability*-Nehmer ersetzt, indem sie die Einhaltung bestimmter gesetzlicher Bestimmungen, z.B. zur Finanzierung politischer Kampagnen, überwacht und ihre Befunde veröffentlicht (Goetz/Jenkins 2005: 80-82).

³⁷ Bürger können auch über bestimmte Beschwerdemechanismen *accountability*, zumindest im Sinne von *answerability*, einfordern und sich mit ihren Anliegen z.B. an einen lokalen Ombudsmann wenden, falls dieser auf lokaler Ebene geschaffen wurde.

Daneben wird die Aktivierung von horizontalen *accountability*-Mechanismen, insbesondere der Justiz, als ein *social accountability*-Mechanismus debattiert (Peruzzotti/Smulovitz 2000: 152). Gerade bei ansonsten abgeschirmten Prozessen der Entscheidungsfindung können Bürger als *accountability*-Nehmer einen Prozess anstrengen und „[...] begin entering the horizontal process of in-depth monitoring of government [...] becoming part of an official fact finding process“ (Goetz/Jenkins 2005: 91). Allerdings verhinderten die hohen Prozesskosten häufig, dass arme Menschen die Justiz als *accountability*-Nehmer aktivieren. Um diesen Zugang zu erhöhen wird die Einführung von *Public Interest Litigation* diskutiert, die es erlaube, einen Prozess im Interesse einer anderen Partei zu eröffnen. *Social accountability*-Initiativen könnten sich für die Schaffung solcher Instrumente einsetzen, wobei der Fokus zumindest beim Beispiel der *Public Interest Litigation* auf nationaler Ebene liegen dürfte (ibid.).

Abb. 1: *Social accountability* im Haushaltskreislauf



Eigene Darstellung nach Malena et al. (2004: 10-12).

Konkrete Anwendungsmöglichkeiten auf der lokalen Ebene skizziert die Literatur, die *social accountability* im Zusammenhang mit der Partizipation und *voice* der Bürger an einem bestimmten Punkt des lokalen Haushaltszyklus betrachtet. So können Bürger und ZG partizipativ an der Formulierung des Haushalts teilnehmen, indem sie ihre Prioritäten bekanntmachen und ggf. über einen Teil des Budgets selbst entscheiden, den Haushaltsplan auf seine Orientierung an sozialen Kriterien, z.B. *gender*, hin analysieren, die Umsetzung des Haushalts anhand der Planvorgaben (*citizen auditing*) sowie die Mittelausgabe überwachen und am Ende die Implementierung des Haushalts in Bezug auf Performanz und Wirkung überwachen und evaluieren (Malena et al. 2004: 10-12).

Aus den vorangegangenen Ausführungen ergibt sich, dass *social accountability* fallabhängig über verschiedene Formen von *answerability* und *enforcement* verfügt. „Krallen“ bekommen *social accountability*-Initiativen dabei durch formale und informale Mittel der Überredung, Druckausübung, Belohnung und Bestrafung. Zu letzteren zählen insbesondere „social sanctions derived from the public exposure of wrongdoing [that] can destroy the political capital and reputation of public officials [...]“ (Peruzzotti/Smulovitz 2000: 151f), die Konsequenzen bis zum Rücktritt des Amtsinhabers, Einfluss auf seine Wiederwahl oder die Eröff-

nung eines Ermittlungsverfahrens haben können. Unabhängige Medien spielen hier eine tragende Rolle. Während die Beeinflussung der öffentlichen Meinung im Sinne von *blaming and shaming* besonders Politiker unter Zugzwang setzen sollte, kann *social accountability* über die Beeinflussung horizontaler *accountability*-Mechanismen auch negative Konsequenzen für nicht gewählte Vertreter des Staates haben (Goetz/Jenkins 2005: 96).

Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, wird gefordert, dass *social accountability*-Initiativen auf existierende, administrative *accountability*-Mechanismen Bezug nehmen. So können Beamte Forderungen relativ leicht ignorieren, sollten die internen *accountability*-Mechanismen keine Anreize setzen, darauf einzugehen (Paul 1992: 1058). *Social accountability*-Initiativen sollten daher erstens darauf abzielen, „hierarchische Kontrolle“ (ibid.) einzuschalten und zweitens darauf hinarbeiten, die Anreize der Beamten, z.B. durch Änderung interner Bewertungskriterien, hin zu einer stärkeren Berücksichtigung von *voice* zu ändern (Goetz/Jenkins 2005: 93-97; Paul 1992).

2.4.2.3. Einflussfaktoren

Im Hinblick auf *social accountability*-Mechanismen werden in der Literatur Faktoren identifiziert, die ihre Wirksamkeit beeinflussen können. Grundlegend für die Bewertung der Effektivität von *social accountability*-Mechanismen ist die Feststellung, dass nicht immer eine starke ZG existiert. Eine funktionsfähige ZG hängt u.a. von dem Vorhandensein rechtsstaatlich gesicherter Handlungsbedingungen ab, zu denen politische Freiheits- und individuelle Bürgerrechte gehören. Auch ihre *de facto* Unabhängigkeit, z.B. in finanzieller Hinsicht, wird thematisiert, um zu verhindern, dass ZGO vereinnahmt werden (Diamond 1999: 250-260; Schroeder 2004: 15).³⁸ In vielen Transitionsländern habe sich die ZG als zu schwach erwiesen, „[...] um ihre Anliegen und Funktionen gegenüber den machtvollen Strukturen von Staat, von polit[ischer] und ökon[omischer] Gesellschaft zu behaupten“ (Thiery 2010: 1250).

Konkret wird bei Bürgern oder ZG als *accountability*-Nehmer ihre Kapazität, ihr Zugang zu Informationen sowie ihr technisches Wissen bezüglich ihres Wirkungsbereichs thematisiert. Unabhängigen Medien wird auch hier eine wesentliche Rolle in der Informationsbeschaffung zugeschrieben. Besonders im Bereich der partizipativen Haushaltsaufstellung werden diese Herausforderungen deutlich. So ist v.a. bei partizipativer Rechnungsprüfung der Zugang zu disaggregierten Haushaltsdaten sowie viel Expertise im Finanzmanagement notwendig, um Daten angemessen bewerten zu können. Der Zugang zu diesem sensiblen Bereich ist meist beschränkt oder von der Bereitwilligkeit oder guten Willen der *accountability*-Geber abhängig, Informationen herauszugeben. Wenn *social audits* tatsächlich von formalen oder informalen Regeln abweichendes Verhalten von Amtsinhabern aufdecken, kann dies negative soziale Konsequenzen für die beteiligten *accountability*-Nehmer haben, da sich die betroffe-

³⁸ Dabei wird auch die Abhängigkeit von internationalen Gebern thematisiert (Diamond 1999: 252f).

nen *accountability*-Geber auf legale und illegale Weise zur Wehr setzen können (Goetz/Jenkins 2005: 83-90; Malena et al. 2004: 12f; Schroeder 2004: 12).

Einige Autoren betonen den konfrontativen Charakter von *social accountability* und warnen daher vor einer Gleichsetzung von *voice* und *accountability*, da die Artikulation der Bedürfnisse der (armen) Bevölkerung nicht automatisch dazu führe, dass Amtsinhaber sich dazu genötigt fühlen, diese auch zu berücksichtigen, zumal viele Partizipationsforen auf Einladung basieren würden (Foresti et al. 2007). Partizipation und Konsultation der Bürger, die ausschließlich darauf basieren, Informationen für die Lokalregierung bereitzustellen, könnten daher nicht automatisch zu *accountability*-Mechanismen hinzugerechnet werden. Partizipation habe stattdessen nur dann einen positiven Einfluss auf *accountability*, wenn sie eine „questioning voice“ (Goetz/Jenkins 2005: 33) ermögliche. Wenn *voice* genutzt werde „[...] to interrogate power-holders for their decisions and actions, or to render judgement on the need for sanction or the form it should take [...]“ (ibid.), könne ein Bezug zu *accountability* hergestellt werden. Allerdings können solche Foren dennoch zu einer öffentlichen Debatte beitragen, aus der die Standards, anhand derer lokale Amtsinhaber zur Rechenschaft gezogen werden, erst entwickelt werden. Die Betonung dieser „questioning voice“ kann der Forderung nach der Institutionalisierung von *social accountability*-Mechanismen und Partizipationsforen entgegenstehen, die von Malena et al. (2004: 14) als wesentlich erachtet wird, um die Effektivität und Nachhaltigkeit von *social accountability*-Mechanismen zu steigern. Um Konfrontation zu vermeiden, ist denkbar, dass nur „well behaved“ (Ackerman 2005: 22) Vertreter der ZG eingeladen werden bzw. Foren ‚überinstitutionalisiert‘ werden:

„Once participation is legally recognized and socially organized it is also controlled. [...] In general, the risk is the creation of an elite class of individuals or civil society organizations who supposedly speak for the people but do not have a social base or legitimacy to claim to represent their views“ (ibid.: 19).

Gerade wenn *social accountability*-Initiativen explizit eine *pro-poor* Orientierung haben, kann diese Art der *elite capture* der Effektivität des jeweiligen *social accountability*-Mechanismus im Weg stehen (ibid.: 16-23; Schroeder 2004: 13).

2.5. Horizontale accountability-Mechanismen

2.5.1. Die Legislative als accountability-Nehmer auf lokaler Ebene

2.5.1.1. Funktionsweise des accountability-Mechanismus

Eng verbunden mit Wahlen ist die Annahme, dass Bürger nicht nur direkt Rechenschaft ihrer gewählten Repräsentanten einfordern, sondern auch indirekt, indem „[...] the representatives of citizens in legislative assemblies hold political executives and public servants accountable through mechanisms of public scrutiny and audit [...]“ (Aucoin/Heintzman 2000: 45). Die Diskussion bezieht sich größtenteils auf die nationale Ebene, wo das Misstrauensvotum in parlamentarischen (Laver/Shepsle 1999) und das *impeachment*-Verfahren in präsidentiel-

len Systemen (Whitehead 2002: 90-114) als effektive Sanktionsmechanismen des Parlaments gegenüber der Exekutive erörtert werden. In einigen Ländern, z.B. Bolivien, Nigeria oder Äthiopien, wurden ähnliche *recall*-Verfahren auf lokaler Ebene etabliert (Hiskey/Seligson 2003), „[...] allowing councils or popular bodies to dismiss elected leaders because of wrong-doings“ (Packel 2008: 11).

Hier steht jedoch die tagtägliche Aufsichts- und Kontrollfunktion (*oversight*) des Parlaments im Vordergrund. Als *accountability*-Nehmer fordern Abgeordnete Informationen und Rechtfertigungen von Seiten der Regierung zur Implementierung in bestimmten Bereichen, v.a. „[...] whether laws are being effectively implemented and whether, in fact, they [the executive] address and correct problems [...]“ (NDI 2000: 19). Informationen über arbiträres Verhalten der Exekutive kann dabei auch von einem Ombudsmann kommen, der oft vom Parlament berufen wird, um z.B. die Rechte anderer in einem bestimmten Bereich zu überwachen oder Beschwerden der Bürger gegenüber der Verwaltung entgegenzunehmen und weiterzuleiten. In einigen Ländern gibt es diese Institution auch auf lokaler Ebene (Peruzzotti/Smulovitz 2000: 153f). Abhängig von der spezifischen Rolle des Parlaments im Haushaltsprozess kann es eine wichtige Rolle in der Abnahme des Haushalts und seiner Rechnungsprüfung haben, wenn die Exekutive Rechenschaft über die Verwendung öffentlicher Gelder ablegen muss. Der Haushaltsausschuss spielt hier eine tragende Rolle. Je nach institutioneller Ausgestaltung stehen der Legislative unterschiedliche Rahmen zur Einforderung von *accountability* zur Verfügung, z.B. parlamentarische Fragestunden, Anhörungen in Ausschüssen und im Plenum, Schaffung von Untersuchungsausschüssen und Interpellation/Anfragen (Pelizzo/Stapenhurst 2004: 4; NDI 2000: 19-32).

2.5.1.2. Einflussfaktoren

Die Rolle, die die Legislative auf lokaler Ebene als *accountability*-Nehmer spielen kann, hängt nach der Meinung einiger Autoren grundsätzlich von der institutionellen Ausgestaltung der Beziehung zwischen legislativem und exekutivem Organ ab. Grundsätzlich wird zwischen *strong mayor*- und *strong council/weak mayor*-Systemen unterschieden (Olowu 2003: 47f). Im ersten Fall werden Bürgermeister und Gemeinderat direkt gewählt. Die Position der Exekutive ist durch die Direktwahl des Bürgermeisters gestärkt und kann Gemeinderäte als *accountability*-Nehmer beeinträchtigen: „This arrangement is detrimental to local accountability if local councils are marginalised and their role reduced to rubber-stamping the preferences of the local executive“ (Yilmaz et al. 2010: 265). Im zweiten System wählt der Gemeinderat den Bürgermeister aus seiner Mitte, das daher auch als parlamentarisches System bezeichnet wird. Oft hat der Bürgermeister nur eine zeremonielle Rolle. Verbunden mit einem *strong council* System kann ein politisch neutraler Manager durch den Gemeinderat unter Vertrag genommen werden, der die Stadt unabhängig von parteipolitischer Einmischung verwaltet und dadurch die Kontinuität lokaler Performanz

sicherstellen soll.³⁹ Die lokale Legislative kann somit potentiell als vergleichsweise starker *accountability*-Nehmer auftreten (Lankina 2008: 25; Olowu 2003: 47f; Yilmaz et al. 2010: 265).

Wie bei anderen *accountability*-Mechanismen, werden die vorhandenen Fertigkeiten und das technische Wissen des Gemeinderats kritisch hinterfragt. Oftmals verhindert ein Mangel an Ressourcen und Hilfsmitteln, dass lokale Legislativen ihre Rolle als *accountability*-Nehmer effektiv wahrnehmen können. In vielen Ländern funktionieren Gemeinderäte auf Teilzeitbasis, sodass Mitglieder pro Sitzung eine Aufenthaltsentschädigung erhalten und einer weiteren beruflichen Tätigkeit nachgehen. Um die Kontinuität von *legislative oversight* zu erhöhen und auch die Möglichkeit der Einflussnahme durch andere berufliche Verhältnisse zu verringern, wurden in einigen Ländern bereits Festgehälter für die lokale Legislative eingeführt (Lankina 2008: 29-32; Olowu 2003: 48).

Als weitere wesentliche Einflussfaktoren wurden ein kompetitives Parteiensystem und die Ausgestaltung des Ausschusssystem identifiziert. Nach Crook und Manor (1998: 302f)

„[t]here is little point in executives reporting to elected bodies unless those bodies are prepared to challenge, demand information and debate strategies. This is most likely to happen where there is already a competitive party system which can generate pressure in the council chamber from a group of people who want to expose any faults of the administration.“

Politische Parteien können durch ihre Organisation in Fraktionen die Legislative strukturieren und Sichtweisen aggregieren. Allerdings hat starke Parteidisziplin das Potential, die unabhängige Rolle der Abgeordneten einzuschränken und letztlich die Legislative der Exekutive unterzuordnen: „In a system where the executive has a strong and disciplined majority of its partisans in the legislature, these partisans are very likely to support the executive’s important as well as less important policy proposals“ (Wang 2005: 11). Dieses Phänomen wird gerade für Länder diskutiert, die in der Vergangenheit Einparteiensysteme hatten bzw. aktuell ein (prä-)dominantes Parteiensystem aufweisen (Lankina 2008: 10f; Wang 2005: 11-13). Parteidisziplin kann daher in einem Spannungsverhältnis zu der themenorientierten Arbeit in Ausschüssen stehen. Die Organisation in permanenten Ausschüssen wird als wichtig erachtet, da diese themenspezifisch arbeiten und Mitglieder sich mit der Zeit Fachwissen aneignen können, sodass sie eine bessere Informationsgrundlage haben, um die Exekutive zur Rechenschaft zu ziehen (Amundsen et al. 2005: 10f; Wang 2005: 9-15).

³⁹ Dieses System wird als *council-manager* System bezeichnet. Das *commissioner* System, in dem Bürger eine Kommission wählen, in der jedes Mitglied gleichzeitig mit der Leitung eines Referats betraut ist. Da hier Legislative und Exekutive nicht voneinander getrennt sind, wird es nicht zur Betrachtung der *accountability*-Beziehung zwischen beiden hinzugezogen (Lankina 2008: 27, Yilmaz et al. 2010: 256).

2.5.2. Die lokale Exekutive als accountability-Geber

2.5.2.1. Funktionsweise der accountability-Mechanismen

An dieser Stelle werden mehrere Mechanismen, die auf der lokalen Exekutive als *accountability*-Geber beruhen, zusammen betrachtet, um Wiederholungen zu vermeiden. Somit wird die Funktionsweise von *accountability*-Mechanismen innerhalb der lokalen Exekutive, gegenüber der Zentralregierung sowie gegenüber Obersten Rechnungskontrollbehörden, dargestellt.

Accountability-Mechanismen innerhalb der lokalen Exekutive beruhen auf hierarchischen *accountability*-Beziehungen innerhalb der lokalen Verwaltung, in der jeweils der Vorgesetzte (P) den Untergebenen (A) mit der Ausführung von bestimmten Aufgaben betraut und für die Ausführung anhand klar definierter Standards, z.B. Verfahrensregeln oder bestimmter Ergebnisse, zur Rechenschaft zieht.⁴⁰ An der Spitze dieser P-A-Beziehungen steht dabei der direkt oder indirekt gewählte Bürgermeister oder Manager, der über regelmäßige Berichterstattung über die Umsetzung von Politiken informiert wird bzw. weitere Informationen einfordern kann (Mulgan 1997: 25, 27; Rubin 2005: 2121-2123): „Thus the process of reporting is matched by a complementary process of information-seeking and investigation on the part of those in authority to whom accountability is owed“ (Mulgan 1997: 27). Diese Art von Rechenschaftspflicht findet vergleichsweise kontinuierlich und umgehend statt (Rubin 2005: 2122) und kann auf Sanktionen und Korrekturmaßnahmen zurückgreifen, da „[...] superiors have the power not merrily to sanction wayward behaviour, but to remake them, remove errant officials, and redesign decision structures“ (Mashaw 2006: 121). Über die gewählte Spitze der Verwaltung ist sie indirekt auch der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig (Mashaw 2006: 121; Plocher 2011: 50).⁴¹

Im Kontext von Dezentralisierung „[s]ome form of accountability to higher levels of authority may be unavoidable for local authorities [...]“ (Lankina 2008: 28), obwohl im Fall von Devolution normalerweise keine durchgehende Kette aus Prinzipal-Agenten-Beziehungen besteht, die der Zentralregierung ein unmittelbares Routineeingreifen in die bürokratischen Strukturen der subnationalen Einheit wie bei Dekonzentration ermöglicht. Während diese Art der *upward* im Gegensatz zur erwünschten *downward accountability* als vielfach hinderlich für Dezentralisierung erachtet wird, gehen nur wenige Autoren der Frage nach, welche Rolle als *accountability*-Nehmer der nationalen Ebene zugeschrieben werden sollte (Agrawal/Ribot 1999: 474-479; Olowu 2003: 46). Schroeder (2004: 18-20) sieht die Sicherstellung der Versorgung der Bürger durch dezentralisierte öffentliche Dienstleistungen und die Bewertung der Verwendung öffentlicher Gelder auf lokaler Ebene als wesentlich an. Daher werden in Dezen-

⁴⁰ Man spricht dementsprechend auch von *hierarchical accountability* oder aufgrund der Richtung der Rechenschaftspflicht von *upward accountability* gegenüber dem Vorgesetzten.

⁴¹ Rubin (2005: 2081) sieht diese Annahme kritisch und betont, dass die gewählte Exekutive die Bürokratie aufgrund ihrer hierarchischen Position und nicht aufgrund ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Wahlvolk kontrolliert.

tralisierungsprozessen typischerweise Regeln geschaffen, die diese Funktion der Zentralregierung absichern. Grundlegend sind dabei Regeln des Finanzmanagements, deren Einhaltung durch verschiedene Arten von Audit oder Rechnungsprüfung gewährleistet wird.⁴²

Diese Funktion kann auch von sog. *Supreme Audit Institutions* (SAIs), obersten Rechnungskontrollbehörden, übernommen werden. Der Begriff SAI bezeichnet „[...] all the national institutions that are responsible for the external auditing of government accounts“ (van Zyl et al. 2009: FN 1). SAIs führen wie die Inspektionen der Zentralregierung verschiedene Arten der Rechnungsprüfung durch, z.B. *financial, compliance* und *performance/value for money audits*.⁴³

In der finanziellen Rechnungsprüfung wird die Akkuratheit der Rechnungslegungsprozesse wie auch der daraus erstellten Bilanzen geprüft, d.h. die Bilanzen werden mit der tatsächlichen finanziellen Situation der Entität verglichen. In *compliance audits* wird verifiziert, inwiefern zugewiesene Mittel tatsächlich dem geplanten Verwendungszweck zugeführt wurden und ob dabei die relevanten Gesetze und Regulierungen beachtet wurden. Jüngeren Datums sind *performance audits*, die darauf abzielen, Kosteneffizienz, operationale Effizienz und die allgemeine Effektivität von Regierungsprogrammen zu evaluieren (ibid.: 8).

Es werden mehrere Modelle von SAIs unterschieden. Einerseits gibt es Modelle (*Westminster* oder *board/collegiate model*), in denen eine SAI eng mit dem nationalen Parlament zusammenarbeitet, das auf der Basis der Informationen der SAI die Exekutive zur Rechenschaft zieht und Sanktionen verhängt. Andererseits ist die SAI im *judicial model* Teil der Judikative und kann eigenständig über Sanktionen entscheiden. Zudem erstellt sie jährlich ein Gutachten zur Finanzberichterstattung der Regierung (*State Account*), das dem Parlament vorgelegt wird (ibid.: 13-15).

2.5.2.2. Einflussfaktoren

Accountability-Beziehungen innerhalb der lokalen Exekutive sind mit den bereits erwähnten Problemen von Prinzipal-Agenten-Beziehungen behaftet. Um sich ein Bild von der Umsetzung zu machen, benötigt der Bürgermeister unvoreingenommene Informationen über die Arbeit seiner Verwaltung. Gerade wenn z.B. die eigene berufliche Beförderung von der Bewertung des Vorgesetzten abhängig ist, kann sich diese Art der *accountability* als ineffektiv erweisen (Schroeder 2004: 19f).⁴⁴ Auch wenn dies auf nationaler Ebene möglicherweise ein dringenderes Problem ist, betonen Kritiker, „[...] that the chain of command and the hierarchical structure guaranteeing bureaucratic accountability (via political oversight) are almost always broken“ (Harrington/Turem 2006: 197). Prin-

⁴² In einigen Ländern übernehmen spezialisierte Ministerien eine Rolle als *accountability*-Nehmer gegenüber den Organen der lokalen Ebene und somit *tutelary functions* für letztere (Hartmann 2004: 243).

⁴³ Externe Rechnungsprüfung steht dabei im Gegensatz zur internen Rechnungsprüfung innerhalb der Exekutive selbst. Sind subnationale Gebietskörperschaften selbstständige Körperschaften des öffentlichen Rechts, ist die Rechnungsprüfung der Zentralregierung ebenfalls als extern zu bezeichnen.

⁴⁴ Dies ist auch der Fall, wenn die Zentralregierung Beamte für die lokale Ebene bestellen kann, die sich der Zentral-, statt der lokalen Regierung rechenschaftspflichtig fühlen (Schroeder 2004: 19f).

zipal-Agenten-Ketten zwischen der politischen Führung und den mit der Implementierung betrauten Beamten auf unterster Ebene werden als zu lang erachtet. Die Distanz verhindere einerseits, dass *accountability* effektiv greife (ibid.). Andererseits könne *accountability* innerhalb der lokalen Exekutive durch direktes Eingreifen auch den Handlungsspielraum der Umsetzungsebene der Verwaltung so eingrenzen, dass effektives Arbeiten unmöglich würde (Plocher 2011: 50f).⁴⁵

Wie ein großer Teil der empirischen Studien über Dezentralisierung zeigt, können von der Zentralregierung vorgegebene Regeln nicht nur *accountability* der lokalen Ebene fördern, sondern auch Dezentralisierungsbemühungen untergraben und *accountability* schwächen: „Central governments often misuse their wide powers of control over local governments including using them to settle political scores or to victimise councils controlled by opposition parties“ (Olowu 2003: 46). Das ist nicht nur bei offensichtlichem Missbrauch der Fall, sondern auch, wenn Zuständigkeiten zwischen einzelnen Regierungsebenen ungenau definiert sind, was die Funktionsweise von *accountability*-Mechanismen beeinträchtigen kann (Lankina 2008: 27-32; Yilmaz et al. 2010: 276).

Die Wirksamkeit von Rechnungsprüfung als *accountability*-Mechanismus hängt zudem sehr stark von ihrer tatsächlichen Durchführung ab. In vielen EL sind lange Verzögerungen der Rechnungsprüfungen an der Tagesordnung. Gerade angesichts der zunehmenden Verwendung von Informationstechnologie und Innovationen in der Rechnungsprüfung stellt die Qualität der Ausbildung der Rechnungsprüfer einen wesentlichen Einflussfaktor dar. Bei SAIs stellt sich zusätzlich die Frage nach ihrem genauen Mandat, also der Reichweite ihres Zugangs zu bestimmten Informationen, und die Frage nach ihrer Unabhängigkeit. Politische Einflussnahme, etwa durch die Besetzung des Direktors der SAI nach Kriterien politischer Loyalität oder der Dimensionierung ihres Haushalts, kann diese beeinträchtigen. Damit Rechnungsprüfung eine Rolle über *answerability* hinaus spielen kann, ist wesentlich, dass ihre Befunde weiterverfolgt und ihre Empfehlungen implementiert werden. Dazu ist je nach SAI-Modell das Handeln weiterer *accountability*-Nehmer notwendig, wie z.B. des parlamentarische Haushaltsausschusses oder, bei Verdacht auf strafbaren Handlungen, der Judikative (van Zyl et al. 2009: 11-13, 17-22; Wang/Rakner 2005: 10-21, 22-28).

2.5.3. Die Judikative als *accountability*-Nehmer auf lokaler Ebene

2.5.3.1. Funktionsweise des *accountability*-Mechanismus

Wie bereits in der Diskussion von vertikaler und horizontaler *accountability* anklang, wird die Judikative als *accountability*-Nehmer schlechthin erachtet, da sie rechtliche Sanktionen gegen einen *accountability*-Geber verhängen kann. O'Donnells (1998; 2006; 1999a; 1999b; 2010; 2003) Erörterung von horizontaler *accountability* stellt eine Reaktion auf die wahrgenommene Schwäche der

⁴⁵ Das Spannungsverhältnis zwischen der Forderung nach mehr *accountability* und Handlungsspielraum im Kontext von Dezentralisierung wird von Yilmaz et al. (2010) thematisiert.

Rechtsstaatlichkeit in den neuen Demokratien Lateinamerikas dar. Seine Analyse, dass neben regelmäßigen demokratischen Wahlen eine Stärkung des Rechtsstaats nötig sei, um Demokratie zu konsolidieren, hat die Debatte um Demokratisierung und Demokratiequalität maßgeblich beeinflusst. Dort werden vor allem grundsätzliche Überlegungen zum Verhältnis dieser beiden und ggf. weiterer Teildimensionen von Demokratie, seltener auch die institutionelle Ausgestaltung der dritten Gewalt, diskutiert (Carothers 1998; Diamond 1997; Foweraker/Krznaric 2002; Larkins 1996; Prillaman 2000; Staats et al. 2005). Die Rolle der Judikative als *accountability*-Nehmer wird insbesondere im Rahmen von demokratischer *accountability* betont, weil sie mit der Durchsetzung der Verfassung und der darin verbrieften demokratischen Rechte betraut ist (Larkins 1996: 606, 608; Madlener 1999: 153). Die Bewertung der Effektivität der Judikative richtet sich demnach nicht wie beim P-A-Modell danach, wie gut sie den Auftrag desjenigen erfüllt, der ihr die Macht delegiert hat. Vielmehr wird sie dafür zur Rechenschaft gezogen, inwiefern sie den treuhänderisch delegierten Handlungsspielraum nutzt, um die mit ihrem Mandat verknüpften Pflichten zu erfüllen (Grant/Keohane 2005: 32).

Systematische Analysen, die die Judikative als *accountability*-Nehmer auf lokaler Ebene betrachten, sucht man jedoch vergebens, auch wenn auf die Bedeutung der Fortsetzung der Gewaltenteilung auf lokaler Ebene hingewiesen wird, in der „[...] local courts take the role of impartially resolving conflicts arising from local government’s administrative actions“ (Yilmaz et al. 2010: 264). Allerdings zeigen sie auf das in der Praxis bestehende Problem hin, dass in EL das offizielle Justizsystem möglicherweise keine Ausdehnung bis auf die untersten Ebenen besitzt, sodass entweder die Verwaltungsgerichtsbarkeit oder alternative Schlichtungsverfahren genutzt werden, um zwischen Bürgern und der lokalen Regierungsebene zu vermitteln. Informale oder traditionelle Rechtssprechungssysteme können dem offiziellen auch vorgeschaltet sein (Yilmaz et al. 2010: 264, FN 9).

2.5.3.2. Einflussfaktoren

Neben der Frage nach der Kapazität wird insbesondere die Unabhängigkeit der Judikative als zentraler Einflussfaktor für ihre Rolle als *accountability*-Nehmer erachtet (O'Donnell 1998: 120f). Unabhängigkeit der nationalen Justiz bzw. der Richter wird in Bezug auf drei Ebenen diskutiert: Zunächst soll ein Urteil unabhängig von den Prozessparteien gesprochen werden, d.h. ausschließlich auf Grundlage der vorliegenden Fakten (Larkins 1996: 609). Genauso relevant ist die „[...] political insularity [...]“ (ibid.), also die Unabhängigkeit von Gericht und Richter gegenüber politischer Einflussnahme. Einige Autoren thematisieren auch die Unabhängigkeit der Richter gegenüber Interferenzen von hierarchisch übergeordneten Instanzen (ibid.: 608-611; Staats et al. 2005: 79). Um diese Unabhängigkeit zu sichern, werden in der Literatur eine Reihe institutioneller Faktoren diskutiert. *Checks and balances* im Wahlmodus⁴⁶ der Richter wird zur Eingrenzung des Einflusses der Exekutive auf die Nominierung befürwortet

⁴⁶ Werden Richter durch eine *judicial council* ernannt, sind die Mehrheiten in diesem ausschlaggebend

(Kapiszewski/Taylor 2008: 749; Larkins 1996: 620; Madlener 1999: 160-162). Ebenso werden langen Amtszeiten von Richtern bzw. längeren Amtszeiten als die der ernennenden Organe ein positiver Einfluss auf die Unabhängigkeit der Judikative zugeschrieben (Porta et al. 2004: 453f). Darüber hinaus werden institutionelle Lösungen für den Schutz der Höhe der Vergütung von Richtern und des Haushalts der Judikative vor politisch motivierten Senkungen und schließlich die genauen Befugnisse⁴⁷ der Judikative als *accountability*-Nehmer analysiert (Ríos-Figueroa 2006: 12-47).

Diese Ausführungen zeigen, dass eine Analyse der Rolle der Judikative als lokaler *accountability*-Nehmer letztlich eine systematische Betrachtung des gesamten politischen Systems eines Landes erfordert. Da hier der Schwerpunkt auf *local accountability* liegt, kann die gesamte Rolle der Judikative als *accountability*-Nehmer nicht in aller Ausführlichkeit nachgezeichnet werden. Die folgende Tabelle fasst die voran gegangene Diskussion lokaler *accountability*-Mechanismen zusammen.

⁴⁷ Z.B. diffuse, konkrete und abstrakte Normenkontrolle und Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde für den Bürger und ihre Reichweite.

Tabelle 2: Vertikale und horizontale accountability-Mechanismen auf lokaler Ebene

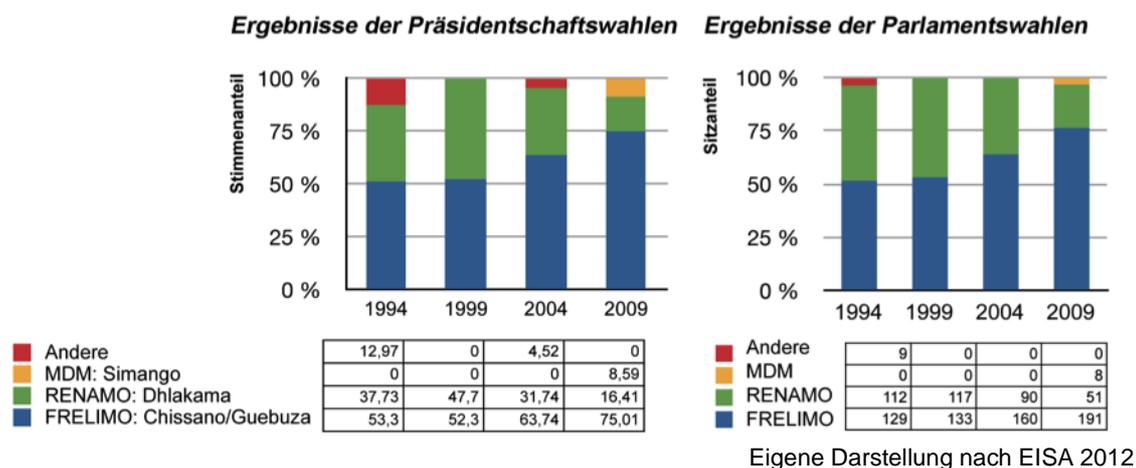
Name des accountability-Mechanismus Vertikal & Horizontal	accountability-Geber	accountability-Nehmer	Art der Sanktion	Potentielle Einflussfaktoren
Wahlen (V)	Abgeordnete oder Bürgermeister	Wähler	❖ Abwahl	<ol style="list-style-type: none"> 1. Informationszugang der Wähler 2. Zulassung von Parteien / interne Parteistrukturen 3. Wahlsystem 4. Wahltermin 5. Vorhandensein von Alternativen 6. Divergierende Präferenzen der Wähler / Gruppenzugehörigkeit 7. Amtszeitbegrenzung
Social accountability (V)	Variabel, meistens Exekutive	Engagierte Bürger, zivilgesellschaftliche Organisationen in Verbindung mit Medien	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Blaming and shaming</i>, Schaffung von Öffentlichkeit ❖ Auslösen formaler Mechanismen, z.B. Gerichtsverfahren 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organisationsgrad und Unabhängigkeit der ZG 2. Kapazität und Ressourcenausstattung 3. Informationszugang / Vorhandensein unabhängiger Medien 4. Rechtsstaatlicher Rahmen 5. Art der Partizipation 6. Institutionalisierung von Partizipation vs. <i>elite capture</i>
Legislative Oversight (H)	Exekutive	Abgeordnete: Plenum, parlamentarische Kommissionen und Parteifraktionen	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Blaming and shaming</i>, Schaffung von Öffentlichkeit ❖ Verweigerung von Zustimmung ❖ Einschalten weiterer <i>accountability</i>-Nehmer, insb. Judikative 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institutionengefüge 2. Kapazität insb. technisches Wissen der Kommissionen 3. Parteipolitische Zusammensetzung 4. Ressourcenausstattung und Kontinuität der Sitzungen 5. Parteidisziplin vs. Ausschussarbeit
Hierarchische accountability (H)	Rangniedrigere	Ranghöhere	❖ Disziplinarverfahren bis hin zur Entlassung	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adäquatheit der formalen Regeln 2. Informationsverlust entlang der Hierarchie (P-A-Modell)
Accountability gegenüber der Zentralregierung (H)	Lokale Regierungsebene, primär Exekutive	Teile der Zentralregierung mit <i>tutelarary functions</i> , Rechnungsprüfung durch Inspektionen einzelner Ministerien	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Abhängig von Befugnissen ❖ Empfehlung eines Disziplinarverfahrens ❖ Einschalten der Judikative ❖ Verweigerung von Zustimmung bei <i>tutelarary functions</i> 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Klare Zuständigkeiten zwischen Regierungsebenen 2. Kapazität und Ressourcenausstattung / Regelmäßigkeit 3. Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme 4. <i>Follow-up</i> von Ergebnissen
SAI (H)	Exekutive, insb. Finanzverwaltung	Oberste Rechnungs-kontrollbehörde	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Abhängig von Befugnissen ❖ Verurteilung oder Weiterleitung an Parlament ❖ Einschalten der Judikative ❖ Verurteilung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kapazität und Ressourcenausstattung / Regelmäßigkeit 2. Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme 3. <i>Follow-up</i> von Ergebnissen
Gerichtsverfahren (H)	Lokale Regierungsebene	Gerichte auf lokaler bis nationaler Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ❖ ❖ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kapazität und Ressourcenausstattung 2. Unabhängigkeit der Richter und institutionelle Absicherung dieser Unabhängigkeit

3. Geschichtlicher und politischer Hintergrund Mosambiks

3.1. Mosambik seit 1992

Nach dem Friedensvertrag von Rom⁴⁸ 1992, der den Bürgerkrieg zwischen FRELIMO und RENAMO offiziell beendete und die Umwandlung der Rebellenorganisation RENAMO unter ihrem Anführer Afonso Dhlakama in eine politische Partei einleitete, gewann FRELIMO 1994 unter Präsident Joaquim Chissano (53,3%) die ersten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen.⁴⁹ In fünf Provinzen im Zentrum des Landes gewann RENAMO⁵⁰ die Mehrheit der Stimmen. Abbildung 3 fasst die Ergebnisse der Wahlen zusammen.

Abbildung 3: Wahlergebnisse im Überblick



1999 wurde der knappe Sieg Chissanos von der RENAMO nicht anerkannt, da 300.000 Wahlzettel in der Auszählung nicht berücksichtigt wurden; eine Summe, größer als die Differenz zwischen beiden Kandidaten. Seitdem wuchs der Abstand zwischen beiden Parteien, sodass FRELIMO unter dem aktuellen Präsidenten Armando Guebuza seit 2009 eine verfassungsändernde Mehrheit im Parlament besitzt (Manning 2008: 49f, 57-59; Orre 2010: 243-248).

In der Literatur werden eine ‚bessere‘ Patronagepolitik der FRELIMO, durch die sie auch traditionelle RENAMO-Unterstützer auf ihre Seite ziehen konnte, sowie der autoritäre Führungsstil Dhlakamas als wesentliche Gründe für die Schwäche der RENAMO identifiziert (Orre 2010: 248, 251f; Manning 2010: 152-154). Diese Machtkonzentration und alleinige Entscheidungsbefugnis in Dhlakama habe dazu geführt, dass Repräsentanten der RENAMO, z.B. Abgeordnete, in Bezug auf wesentliche Fragen kaum autonom handeln können bzw. dass

⁴⁸ Zur kolonialen Geschichte und Bürgerkrieg Mosambiks siehe Newitt (1995, 2002), Rosenfeld (2001), Virtanen (2003), Meyns (1979) und Hall und Young (1997).

⁴⁹ Alle Wahlergebnisse stammen von EISA (2012).

⁵⁰ 1999 und 2004 trat RENAMO als Teil der Koalition RENAMO-*União Eleitoral* an, in der RENAMO dominierte, sodass nur sie explizit genannt wird.

„[t]hose close to Dhlakama who are perceived to have gained too much visibility or clout within the organization have frequently been demoted or dismissed“ (Manning 2008: 44).

Ein prominentes Beispiel ist der derzeitige Bürgermeister der Stadt Beira, Daviz Simango. Da er von der Partei überraschend nicht für eine zweite Amtszeit nominiert wurde, kandidierte er erfolgreich als unabhängiger Bürgermeister. Nachdem er dafür aus der Partei ausgeschlossen wurde, gründete er die Partei *Movimento Democrático de Moçambique* (MDM), mit dem er sich 2009 um die Präsidentschaft bewarb und 8,59% der Stimmen erhielt (Orre 2010: 250f). Obwohl die nationale Wahlkommission (*Comissão Nacional de Eleições - CNE*) die Partei in neun der 13 Wahlprovinzen ausgeschlossen hatte, gewann MDM acht Sitze im Parlament.

Bereits im Vorfeld der letzten Wahlen wurde vermehrt auf Demokratiedefizite in Mosambik, insbesondere auf die Verwebung von FRELIMO und Staat, hingewiesen. Die Tatsache, dass die Mehrzahl der Kandidatenlisten aller Oppositionsparteien außer der RENAMO von der CNE aufgrund formaler Fehler zurückgewiesen wurde, hat starke Kritik der Gebergemeinschaft und der Opposition ausgelöst, zumal die betroffenen Parteien nicht rechtzeitig informiert wurden, um noch Korrekturen vornehmen zu können (Maihack/Plagemann 2010: 2f). Das Vorgehen der nach Manning (2010: 154) von FRELIMO dominierten Wahlkommission wird daher als Beleg der mangelnden Bereitschaft der Regierungspartei gesehen, sich nach den Spielregeln freier und fairer Wahlen zu richten, die sie durch Manipulation der Regeln in ihrem Sinne zu beeinflussen sucht. Stimmen, die Mosambik auf dem Weg zu einem (prä-)dominanten Parteiensystem sehen und vor einem graduellen „democratic reversal“ (ibid.: 152) warnen, mehren sich.

Im Vorfeld der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2014 kam es zuletzt zu kleineren militärischen Auseinandersetzungen zwischen der RENAMO und der mosambikanischen Armee. Nach der Besetzung der RENAMO-Basis Santungira am 21. Oktober 2013 erklärte die RENAMO den „Tod“ der Mehrparteiendemokratie in Mosambik und das Ende des Friedensabkommens von Rom. Ihr Vorsitzender tauchte daraufhin unter.⁵¹

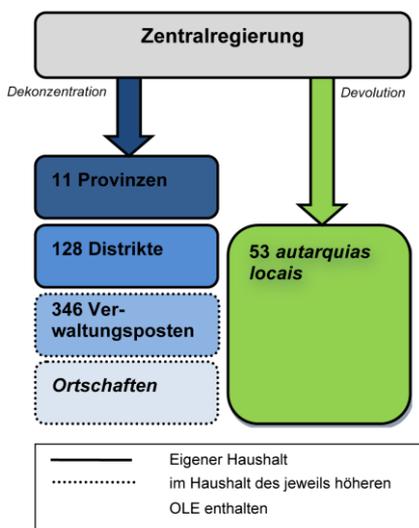
⁵¹ Die jüngsten Ereignisse werden nur ergänzend dargestellt und sind nicht systematisch in die Analyse eingeflossen.

3.2. Der mosambikanische Dezentralisierungsprozess

3.2.1. Ausgestaltung des Dezentralisierungsprozesses

Der Dezentralisierungsprozess in Mosambik wurde initiiert, um einerseits eine Form von *power-sharing* zwischen den ehemaligen Kriegsparteien und zumindest auf lokaler Ebene einen *political space* für RENAMO zu eröffnen. Andererseits war die graduelle Übertragung von Kompetenzen an die lokale Ebene als Strukturanpassungsmaßnahmen im *Plano de Reabilitação Económica* (PRE) zur wirtschaftlichen Stabilisierung des Landes vorgesehen (Fuhr 2009: 6f; Weimer/Reaud 2010: 3f).

Abbildung 4: Dezentralisierung in Mosambik



Eigene Darstellung

Wenige Monate vor den ersten allgemeinen Wahlen brachte das Einparteiensparlament das Gesetz 3/94 auf den Weg, das die Verwandlung aller 128 Distrikte des Landes in *municipal districts* mit gewählten lokalen Repräsentanten vorsah. Da es jedoch Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes gab, beschloss das neue Parlament 1996 einstimmig eine Verfassungsänderung. Das Dezentralisierungsgesetz 2/97, welches die FRELIMO-Fraktion allein und unter Protest der RENAMO beschloss, begrenzte Devolution auf die urbanen Gebiete des Landes, sodass 1998 33 sogenannte *autarquias locais*,⁵² eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts auf subnationaler Ebene, in ausgewählten Städten und Kleinstädten des Landes geschaffen wurden.⁵³ Diesen wurden 2008 zehn weitere dieser subnationalen Einheiten hinzugefügt (Ames et al. 2010: 3-5; Faria/Chichava 1999: 7f; Orre 2010: 229-231; Weimer/Reaud 2010: 4). Kurz vor den Lokalwahlen im November 2013 wurden im Juni zehn weitere Munizipien geschaffen (CIP 2014).

Autarquias locais sind eigenständig für Finanzen, Vermögen und Verwaltung verantwortlich. Das Gesetz sieht die Übertragung wichtiger Kompetenzen, u.a. im Bereich Primärbildung, Urbanisierung, Sanitär- und Wasserversorgung und grundlegende medizinische Versorgung, vor. Die lokale Exekutive wird von zwei Organen gebildet, dem vom Volk direkt gewählten Bürgermeister und dem Gemeinderat oder *Conselho Municipal* (CM), der aus den vom Bürgermeister er-

⁵² Die Begriffe *autarquia local*, Gemeinde und Munizip werden synonym verwendet.

⁵³ Diese Einschränkung wird als Reaktion der FRELIMO auf das gute Abschneiden der RENAMO in den ersten Wahlen erklärt. Während das Gesetz 3/94 den Reformkräften innerhalb der FRELIMO zugeschrieben wird, die eine weitgehende Dezentralisierung befürworteten, setzten sich mit dem Gesetz 2/97 die zentralistische, marxistisch-leninistische Riege der Partei durch. RENAMOs Wählerschaft kommt primär aus den ländlichen Gebieten, sodass geringere Gewinnchancen für RENAMO so zumindest wahrscheinlich sind (Manning 1998: 170-173; 2008: 45, 49; Orre 2010: 247f, 254; Weimer/Reaud 2010: 4).

nannten *vereadores*⁵⁴ und ihm selbst besteht. Das Legislativorgan auf lokaler Ebene ist die *Assembleia Municipal* (AM), die Gemeindeversammlung (Faria/Chichava 1999: 10f; RM 1997b: Art. 6f, 32, 35, 37, 49, 57f). Obwohl lokale Wahlen bereits für 1996 geplant waren, kam es aufgrund der Differenzen zwischen FRELIMO und RENAMO über die Ausgestaltung des Dezentralisierungsprozesses mehrmals zu Verschiebungen des Wahltermins. Die ersten Wahlen von 1998 wurden dennoch von allen Oppositionsparteien boykottiert, sodass FRELIMO bei einer Wahlbeteiligung von nur 15% alle Wahlen gewann. In den darauf folgenden Wahlen 2003 gewann RENAMO in fünf Städten, während FRELIMO zur Zeit der Datenerhebung in allen *autarquias locais* außer Beira und Quelimane⁵⁵ regiert (Faria/Chichava 1999: 7; Orre 2010: 247, 252-255; Virtanen 2003: 251f; Weimer/Reaud 2010: 4). Aus den Lokalwahlen im November 2013, die RENAMO boykottierte, ging FRELIMO in fast allen Munizipien siegreich hervor. Nur in Beira, Quelimane und Nampula, letztere eigentlich eine Hochburg der FRELIMO, wurde ein Kandidat des MDM zum Bürgermeister gewählt. Der Wahl- und Auszählungsprozess ging einher mit zahlreichen Vorwürfen des Wahlbetrugs der FRELIMO. Im Januar 2014 wurde beschlossen, dass die sehr knappen Wahlen in Gurué wegen erheblicher Manipulation erneut stattfinden müssen (CIP 2014).

Die Verfassungsänderung von 1996 sah ebenfalls die Existenz von *órgãos locais do Estado* (OLEs) - lokalen Staatsorganen - vor, die die zentralstaatliche Verwaltung auf der lokalen Ebene vertreten und zur nationalen Integration beitragen sollen (Faria/Chichava 1999: 11f; RM 2004c: Art. 262). 2003 wurden Zusammensetzung, Funktionsweise und Zuständigkeiten im *Lei dos Órgãos Locais do Estado* (LOLE) detailliert festgelegt und der Distrikt zur „[...] Basis der ökonomischen, sozialen und kulturellen Entwicklungsplanung Mosambiks“ (Plagemann 2009: 56) gemacht (Ames et al. 2010: 5; RM 2003: Art.12). OLEs sind hierarchisch gegliedert in 11 Provinzen des Landes inklusive der Hauptstadt Maputo, 128 Distrikte, 346 Verwaltungsposten sowie zahlreiche *localidades* (Ortschaften) und *povoações* (Dörfer). Distrikte stellen dabei die niedrigste Haushaltseinheit dar und sind seit 2005 dazu angehalten, die Haushaltsplanung, durch Einbezug von Konsultationsorganen auf Distrikt- und den darunterliegenden Ebenen, partizipativ zu gestalten (Fuhr 2009: 15f; Plagemann 2009: 55-57, 71f; RM 2005: Art. 117-120; Weimer/Reaud 2010: 5f).

Distrikte umfassen auch die in ihrem Gebiet befindlichen *autarquias locais* und müssen sich mit diesen koordinieren. Die Übertragung der Kompetenzen an die *autarquias locais* erfolgt nach dem Prinzip des Gradualismus, um sicherzustellen, dass entsprechende personelle, technische und finanzielle Kapazitäten vorhanden sind. Die Initiative zur Übertragung kann dabei von beiden Seiten ausgehen. Solange eine Kompetenz nicht übertragen wird, ist die staatliche

⁵⁴ Da sowohl *Conselho Municipal* als auch *vereador* im Deutschen mit Gemeinderat oder Gemeinderatsmitglied übersetzt werden und zuvor die lokale Legislative als Gemeinderat bezeichnet wurde, werden die portugiesischen Bezeichnungen zur besseren Unterscheidung beibehalten.

⁵⁵ Ende 2011 fanden in Quelimane, Pemba und Cuamba und im April 2012 in Inhambane Zwischenwahlen (*eleições intercalares*) statt, um den Bürgermeister neu zu wählen. Nur in Quelimane gewann ein Kandidat der Opposition, Manuel de Araújo, der dem MDM angehört.

Verwaltung zuständig. Abbildung 4 verdeutlicht die Parallelität beider Dezentralisierungsprozesse, für deren Koordinierung das Ministerium für staatliche Verwaltung (*Ministério da Administração Estatal* – MAE) federführend zuständig ist (2003: Art. 9, 12; RM 2006b: Art. 4-6; 2008c: Art. 28).

3.2.2. Aktuelle Herausforderungen im Dezentralisierungsprozess

Der Devolutionsprozess in Mosambik steht nach Meinung aller Befragten vor großen Herausforderungen, die sich von Problemen im Bereich der Raum- und Infrastrukturplanung (I-11) über die grundlegende Versorgung der Stadtbewohner mit öffentlichen Dienstleistungen (I-4; I-17; I-10) bis zu den derzeit unzureichenden Eigeneinnahmen der Städte und ihrer daraus resultierenden dauerhaften Abhängigkeit von Transfers der Zentralregierung (I-2; I-4; I-24) erstrecken. Dabei wird jedoch betont, dass die Herausforderungen nicht für alle *autarquias locais* pauschalisiert werden können. So stünden größere Städte wie Beira vor der Aufgabe, Dienstleistungen für eine entsprechend große Zahl von Menschen bereitzustellen. Diese könnten zwar meistens besser qualifiziertes Personal verpflichten, allerdings müssten *accountability*-Mechanismen in einer entsprechend komplexeren Umgebung greifen. Die Schwäche der kleinen Städte wird dagegen primär im Aufbau der Organisationsstruktur gesehen. Ein Problem, das in Verbindung mit einem entsprechenden Mehraufwand im Aufbau von Kapazitäten (*capacity building*) als leichter lösbar erscheint (I-4; I-28).

In Bezug auf die Organisationsstruktur muss beachtet werden, dass die beiden ausgewählten Munizipien entsprechend der durch Dekret 51/2004 beschlossenen Verwaltungsstruktur unterschiedlich aufgebaut sind. Das Gebiet Beiras ist dabei in *postos administrativos municipais*, municipale Verwaltungsposten, aufgeteilt, denen ein *chefe do posto* vorsteht (RM 2004b: Art. 13). Jedem Verwaltungsposten sind mehrere Stadtviertel oder Bezirke zugeordnet, die jeweils von einem *secretário de bairro* geführt werden, der die unterste Verwaltungsstufe des Munizips darstellt (I-14). Auch der *Conselho Municipal* ist in mehr Hierarchieebenen untergliedert als in Catandica. Catandicas Territorium ist lediglich in zwei *localidades* unterteilt, denen jeweils ein *chefe de localidade* vorstehen, der die unterste Verwaltungsebene darstellt und in den Vierteln mit den Gemeinschaftsautoritäten (*autoridades comunitárias*) zusammenarbeitet (I-19).⁵⁶ Zu letzteren gehören seit 2000 traditionelle⁵⁷ Autoritäten, *secretários de bairro* und andere legitime Führer, die von der Bevölkerung gewählt und legitimiert werden und anschließend von staatlicher Seite, in diesem Fall vom Munizip, offiziell anerkannt werden (RM 2000: Art. 1; 2004a: Art.1).

Mit der ‚Eroberung‘ einiger Städte durch die Opposition haben sich insbesondere die *secretários de bairro* als Herausforderung für den Devolutionsprozess herausgestellt, da sie eng mit der Geschichte der FRELIMO verbunden sind. Sie wurden von der FRELIMO nach ihrem lokalen Einfluss ausgesucht und in

⁵⁶ Der jeweils andere Aufbau zeigt sich in den Organigrammen beider Munizipien im Anhang.

⁵⁷ Obwohl bereits 1995 die Rolle der *regulos* ein Thema war, beendete erst das Dekret 15/2000 die offizielle Ausschließung der *regulos* aus dem öffentlichen Leben Mosambiks (Kyed/Buur 2006: 563f, West/Kloock-Jenson 1999: 456f).

den Stadtvierteln eingesetzt, wo sie v.a. eine soziale Funktion innehatten (I-1; I-4). Obwohl jede Partei eigene *secretários de bairro* auf Viertelebene hat (I-20), werden aufgrund der Geschichte und der kontinuierlichen Regierungsmehrheit der FRELIMO, auch diejenigen, die offiziell Teil der lokalen Verwaltung sind, der FRELIMO zugeordnet (I-4). Als RENAMO zum ersten Mal auf lokaler Ebene regierte, wurde die Frage der Parteizugehörigkeit dieser Figur evident. In Angoche, Ilha de Moçambique und Nacala-Porto gelang es der RENAMO nicht, ihre eigenen *secretários de bairro* durchzusetzen, sodass eine doppelte Verwaltungsstruktur aus FRELIMO- und RENAMO-Parteisekretären entstand, die nach Ansicht von Ames et al. (2010: 18f) effektives Regieren durch die RENAMO unmöglich machte. In Beira schwelte ebenfalls ein Konflikt um diese Position, wobei letztendlich die *secretários de bairro*, unabhängig von ihrer *de facto* FRELIMO-Mitgliedschaft, ersetzt wurden.⁵⁸ Gleichzeitig deklarierte die FRELIMO die Mehrzahl der Gebäude, in denen die Büros des *secretário (sede de bairro)* untergebracht waren, zu Parteibesitz, sodass sich viele der *secretários de bairro* auch heute noch unter freiem Himmel um die Belange der Bürger kümmern. Diese gelten, trotz der räumlichen Trennung zwischen Parteibüro und Vertretung des Munizips auf Stadtviertelebene, als *secretários de bairro* des MDM (I-4; I-9; I-14; I-20).

Eine weitere Herausforderung stellt der bereits erwähnte *gradualismo* (RM 2005: Art. 185) dar, in dem Kritiker den Ausdruck mangelnden Willens der Regierung sehen, Dezentralisierung tatsächlich voranzutreiben (Chiziane o.J.: 24f, 32f). Bisher hat daher z.B. nur die Hauptstadt Maputo die Kompetenzen für Primärbildung übernommen. Die formal festgelegte Frist, innerhalb derer die Übertragung stattfinden sollte, wurde bereits zweimal verlängert (I-5).⁵⁹ Während man in Beira unter den Befragten v.a. Resignation angesichts der seit Veröffentlichung des Dekrets 33/2006 vergeblichen Bemühungen des Munizips vorfindet, Kompetenzen im Bereich Gesundheit und Bildung übertragen zu bekommen, ist man in Catandica dagegen optimistisch, dass weitere Kompetenzen im Bereich Bildung zeitnah übertragen werden (I-7; I-10; I-24). In Beira wird der Verdacht geäußert, dass die nationale Führung der FRELIMO die Übergabe dieser personalintensiven Sektoren an die Opposition verhindern möchte, da sie um ihre Wählerstimmen fürchtet, zumal in Krankenhäusern und Schulen FRELIMO-Parteizellen aktiv seien (I-7; I-16). Im zuständigen Ministerium wehrt man sich gegen eine solche parteipolitische Logik und betont, dass der Staat sich nicht seiner Verantwortung gegenüber der Bevölkerung entziehen könne, indem er Kompetenzen für die Bereitstellung komplexer Dienstleistungen dezentralisiert, bei denen er selbst Schwierigkeiten habe, sie zu verwalten. Die lokale Ebene habe bereits Probleme mit der Erfüllung der bisherigen Aufgaben (I-29: 7f). Andererseits werden Resistenzen gegenüber dem Dezentralisierungsprozess eingeräumt. Diesbezüglich wird insbesondere auf den mangelnden Willen der Fachministerien und OLEs hingewiesen, Macht, Ressourcen und Kompetenzen abzugeben (I-5; I-29). Die Tatsache, dass es erst seit Dezember

⁵⁸ Der Befragte stand 25.292 Einwohnern vor, was die Reichweite der *secretários* verdeutlicht (I-14: 6).

⁵⁹ Es haben allerdings nach Ames et al. (2010: 8) neben Maputo nur Beira, Angoche und Nacala-Porto formal Interesse an dem Transfer weiterer Kompetenzen bekundet.

2012 nach jahrelanger Vorbereitung einen ersten übergeordneten Rahmen für den Dezentralisierungsprozess, die Dezentralisierungsstrategie, gibt und der *gradualismo* keine (messbaren) Kriterien dafür definiert, wann eine *autarquia local* zufriedenstellende Kapazitäten besitzt, erleichtert eine solche parteipolitische Interpretation des Prozesses.

Auch die kurz nach den Lokalwahlen von 2003 geschaffene Position des Vertreters der staatlichen Verwaltung (*Representante da Administração do Estado*) in den Munizipien, deren Gebiet sich ganz oder teilweise mit den territorialen Grenzen von Distrikten oder Provinzhauptstädten deckt, wird als ein „[...] instrument of political blockade“ (Ames et al. 2010: 17-19) durch die FRELIMO erachtet.⁶⁰ Tatsächlich definiert das entsprechende Dekret, außer für Maputo, weder die konkreten Kompetenzen des Vertreters, noch ist der dort designierte Vertreter, nämlich der Gouverneur der Provinz Sofala, tatsächlich der aktuelle *representante* in Beira. Er wird daher von der Opposition als überflüssig eingestuft, zumal die normalerweise von Distrikten bereitgestellten Dienstleistungen durch die Provinzdirektionen verwaltet werden.

Die aktuelle Zweigleisigkeit von Devolution und Dekonzentration führt zusammen mit dem Prinzip des Gradualismus dazu, dass jede einzelne *autarquia local* potentiell ein anderes Kompetenzprofil haben kann und ein Blick in die formalen Regeln bei der Erfassung der *de facto* Zuständigkeit kaum weiterhilft. Ein Resultat sind zahlreiche Kompetenzüberschneidungen, z.B. wenn ein Munizip ein Gesundheitszentrum im Krankenhaus unterhält, das der Provinz untersteht, der Munizip jedoch für die Instandhaltung und Reinigung des Gebäude zuständig ist oder die Stadt Beira Krankenwagen für die der Provinz unterstehenden Gesundheitszentren kauft und diese mit eigenen Fahrern ausstattet (I-5; I-7). Dies macht es schwierig, Verantwortlichkeiten im mosambikanischen Dezentralisierungsprozess genau zuzuordnen.

4. Local accountability in Mosambik

4.1. Vertikale accountability-Mechanismen auf lokaler Ebene

4.1.1. Lokale Wahlen als accountability-Mechanismus in Mosambik

4.1.1.1. Funktionsweise

Auf Ebene der *autarquias locais* wählen Bürger alle fünf Jahre den Bürgermeister und die *Assembleia Municipal*. Die Wiederwahl ist nicht eingeschränkt. Derzeit finden lokale Wahlen ein Jahr vor den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen statt, sodass Wähler ihre Entscheidung zumindest potentiell aufgrund von lokalen Angelegenheiten treffen können. Politische Parteien, Parteikoalitionen oder ZGO bzw. unabhängige Kandidaten können sich zur Wahl stellen.

⁶⁰ Dass diese zunächst auf die Munizipien der Opposition beschränkt blieb und in FRELIMO-regierten Munizipien, wie Maxixe, erst später eingeführt wurde, trug zu dieser Wahrnehmung bei (Ames et al. 2010).

Während der Bürgermeister direkt gewählt wird, wird zur Wahl der Mitglieder der AM⁶¹ das Verhältniswahlrecht nach D'Hondt angewandt. Wähler geben ihre Stimme für eine geschlossene Liste ab, deren Kandidaten und deren Reihenfolge intern festgelegt werden. Nach Einreichen beim Technischen Sekretariat der Wahlverwaltung (*Secretariado Técnico de Administração Eleitoral* – STAE) ist es bis auf Ausnahmen nicht mehr erlaubt, die Reihenfolge der Kandidaten einer Liste zu ändern. Die Wahlkommission ist für die Veröffentlichung der endgültigen Listen 30 Tage vor den Wahlen zuständig (RM 2007b: Art. 22, 121 - 123, 136f, 140, 147). Im Vergleich zu 1998 (15%) und 2003 (28%) gab es 2008 mit 43% eine höhere Wahlbeteiligung. In Beira lag die Wahlbeteiligung bei 56% und obwohl die Wahllokale um 18 Uhr schließen, konnte die Stimmabgabe in einigen Wahllokalen erst um Mitternacht abgeschlossen werden. Auch Catandica lag mit rund 53% über dem Landesdurchschnitt (CIP 2008; EISA 2012).

4.1.1.2. Einflussfaktoren

In Mosambik ist dennoch umstritten, inwiefern lokale Wahlen als *accountability*-Mechanismus funktionieren. Unstimmigkeit besteht zunächst darüber, wie die mosambikanische Bevölkerung ihre Stimme einsetzt. Einerseits wird betont, dass Wähler den Wert der eigenen Stimme häufig noch nicht zu schätzen wüssten und im Zweifelsfall den Kandidaten wählen, der ihnen von einem Freund empfohlen oder der ihnen eine kleine Aufmerksamkeit geben würde, also *patron-client* Mustern folgen würden (I-17). Zudem würde die Armut Bürger vom Wahlen abhalten, da sie am Wahltag arbeiten müssten. Wenn sie mit der Bilanz einer Amtszeit unzufrieden seien, würden sich Wähler eher enthalten, da sie sich alleine nicht in der Lage fühlten, einen Amtsinhaber abzuwählen (I-19). Dies führe dazu, dass diejenigen mit deutlichem Vorsprung gewinnen, die es schaffen, überhaupt Wähler zu mobilisieren. Das ist im Normalfall FRELIMO, die auch deshalb durchgehend regieren kann, weil sie immer noch von der Prestige, die Unabhängigkeit erkämpft zu haben, zehren kann (I-16).

RENAMO wird zwar von ihren Anhängern auch als die Kraft, die die Demokratie brachte, gesehen (I-12), ist aber in den letzten Jahren v.a. durch interne Unstimmigkeiten aufgefallen, sodass sie immer weniger als Alternative wahrgenommen würde (I-16). Andererseits wird für den Fall Beira die Meinung geäußert, dass Simango wiedergewählt wurde, weil die Bürger sehr wohl in der Lage waren, seine Leistungen zu bewerten und zu würdigen. Aufgrund dieser Performanz habe er eine zweite Amtszeit antreten können, obwohl FRELIMO einen sehr aufwendigen und teuren Wahlkampf organisiert hatte (I-12).

Hinzu kommen Probleme⁶² im Ablauf der Wahlen, die durch die Oppositionsparteien als Wahlbetrug denunziert werden, z.B. der Vorwurf, dass FRELIMO staatliche Ressourcen für den eigenen Wahlkampf nutze oder die Polizei gezielt gegen politische Gegner vorgehen ließe (I-10). In Catandica weist ein Mitglied

⁶¹ AM sind in Abhängigkeit der wahlberechtigten Bevölkerung unterschiedlich groß, haben aber, so wie in Catandica, mindestens 13 Mitglieder. Beiras AM hat dagegen 45 Mitglieder (RM 1997b: Art. 41f).

⁶² Hier kann keine abschließende Bewertung der Fairness der Lokalwahlen vorgenommen werden. Die Anschuldigungen ähneln jedoch den Erkenntnissen anderer Autoren (Orre 2010: 260-267).

der RENAMO z.B. darauf hin, dass ihre Anhänger im Umgang mit der Verwaltung Nachteile erlitten und unter Vorwänden schikaniert würden (I-22; Orre 2010: 260-267). Zudem würde das aktuelle Wahlgesetz sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene Wahlbetrug erlauben, da es postuliert, dass die Wahlzettel in der Urne zählen, solange sie nicht die Anzahl aller im Wahlbüro registrierten Wähler übersteigt (RM 2007b: Art. 96). Dies würden FRELIMO-Anhänger ausnutzen, um Wahlurnen mit zusätzlichen Stimmzetteln für ihre Partei zu füllen (Ibramugy 2012). Die derzeitigen Einspruchsverfahren laufen über Maputo und werden aufgrund ihrer Distanz als ineffizient bezeichnet (I-9). Zudem wird kritisiert, dass die Staatsanwaltschaft der Provinz selbst konkreten Hinweisen auf Wahlbetrug nicht nachgehen würde (I-10). Dennoch können auf dieser Grundlage Wahlen nicht als *accountability*-Mechanismus disqualifiziert werden, da Wahlbeobachtermissionen in Mosambik bislang zu dem Ergebnis gekommen sind, dass Wahlergebnisse den Willen der Wähler widerspiegeln (Commonwealth Expert Team 2003: 25).

4.1.1.3. Zugang zu Informationen

Wenn man, wie einige Interviewpartner auf nationaler Ebene, annimmt, dass die Bevölkerung weitestgehend uninformiert ist, stellt sich umso mehr die Frage, auf welcher Informationsgrundlage die Bevölkerung die Performanz ihrer gewählten Vertreter bewertet und welche Standards sie dabei anlegt. Die Wahlentscheidung am Wahltag stellt die Beurteilung der Performanz der vorangegangenen Jahre und die damit verbundene Sanktionierung dar, während die Einforderung von *answerability* vorher stattfindet. Wahlen als *accountability*-Mechanismus hängen somit von anderen *accountability*-Mechanismen ab, die stärker auf *answerability* abzielen. Natürlich bietet der Wahlkampf zu einem gewissen Grad Informationen über die jeweiligen Wahlversprechen der Parteien und bisherige Leistungen der Amtsinhaber. Wichtiger dürften bei der Bewertung die eigenen Eindrücke in der unmittelbaren Umgebung der Bürger, Informationen aus lokalen Medien und der Interaktion mit der lokalen Regierungsebene sein. Dazu zählen Besuche des Bürgermeisters sowie der AM in den Vierteln sowie der direkte Kontakt der Bevölkerung mit den *vereações*, dem administrativen Unterbau des Munizips, oder lokalen Führungspersonlichkeiten wie *regulos* oder Parteisekretären, die ebenfalls eine Informationsfunktion haben (I-7; I-24).

Wollen Bürger die Performanz ihres Munizips angemessen bewerten, benötigen sie eine Vorstellung davon, was überhaupt in dessen Aufgabengebiet fällt. Die Meinungen darüber, ob Bürger sich in der bereits beschriebenen überlappenden Struktur von Munizip und OLE zurechtfinden und Kompetenzen zuordnen können, gehen auseinander. Während z.B. in Catandica argumentiert wird, dass die Bürger in den fast 15 Jahren als *autarquia local* gelernt haben zu unterscheiden (I-24) und informiert werden, wenn eine Kompetenz an den Munizip übertragen wird (I-5), wird in Beira darauf hingewiesen, dass sich Bürger im Zweifelsfall dennoch an den Munizip wenden (I-7): „Das ist das Gesetz der

Bevölkerung [...] anzunehmen, dass der, den wir gewählt haben, die Verpflichtung hat, unsere Probleme zu lösen“ (I-11: 3f).

Dennoch ist anzunehmen, dass in größeren Städten potentiell mehr Informationsmöglichkeiten zur Verfügung stehen (I-29). In einem Land, in dem rund 55% der Bevölkerung lesen und schreiben können (Weltbank 2012: 95) und Portugiesisch von 40% der Bevölkerung gesprochen und von 6,5 % als Muttersprache bezeichnet wird (LUSA 2009), stellen die durchweg portugiesischsprachigen Printmedien nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung ein Informationsmedium dar. Zwar haben Munizipien den ‚Vorteil‘, dass ca. 90% der des Portugiesischen mächtigen Bevölkerung in den Städten angesiedelt ist, allerdings konzentrieren sich Printmedien in Maputo (Chichava/Pohlmann 2009: 129, 135). Lokalen Radios wird daher eine wichtige Rolle zugeschrieben (I-5). So sendet seit 2006 das Gemeinderadio Catandica (*Rádio Comunitária de Catandica* - RCC) 15 Stunden auf Portugiesisch und zwei Lokalsprachen (I-21). Es wird sowohl von CM und AM als wichtiges Medium erachtet, um die Bevölkerung zu informieren (I-18; I-24) und auch von der ZG als weitgehend unabhängig betrachtet. Allerdings wurde gleichzeitig von mehreren Episoden berichtet, in denen sich die Radiostation gerade in der Anfangsphase Einschüchterungsversuchen oder Versuchen der Einflussnahme ausgesetzt sah (I-17; I-21; I-22).⁶³ Auch wenn Debatten in Mosambik zunehmend auch über das Internet, z.B. in *blogs*, ausgetragen werden, beschrieb der Koordinator des RCC seine eigenen Erfahrungen mit diesem Medium als gemischt, da in einer Gemeinde wie Catandica zu wenig Menschen einen Internetanschluss hätten (I-21).

Fragt man dagegen in Beira nach der Rolle von Medien im lokalen *accountability*-System, stößt man auf große Skepsis (I- 6; I-7; I-14). Dem staatlichen *Rádio Moçambique* und Printmedien, insbesondere dem *Diário de Moçambique*, werden tendenziöse Berichterstattung im Sinne der FRELIMO⁶⁴ vorgeworfen: „Der *Diário* stammt zwar aus Beira, ordnet sich jedoch der Regierungspartei [FRELIMO] unter“ (I-6: 5). Die „Feindseligkeit“ (I-10: 7) der öffentlichen Medien bewirke, dass über positive Dinge kaum berichtet würde bzw. negative Aspekte herausgepickt würden, um Nachrichten besser zu verkaufen. Auch wird kritisiert, dass das staatliche Fernsehen *Televisão de Moçambique* (TVM) kaum noch Sendeplatz für regionale Angelegenheiten ließe und so eine lokale oder zumindest regionale Berichterstattung im Fernsehen nicht mehr möglich sei. Kooperation bestünde nur mit kleinen unabhängigen Radiostationen wie dem katholischen Radio PAX, das jedoch nur eine geringe Reichweite habe (I-6; I-7; I-10). Andere Stimmen, die nicht zum CM gehören, sehen die Sachlage nicht ganz so kritisch. Zwar würden Journalisten teilweise Selbstzensur ausüben, um ihre Artikel einbringen zu können, dennoch würden die Medien die wichtigen Probleme der Stadt aufgreifen (I-12). Das Problem läge vielmehr darin, dass

⁶³ Als die Radiostation im Wahlkampf negativ über ein Mitglied der AM berichtete, stürmte dieses daraufhin die Radiostation, beleidigte den Koordinator und bezichtigte ihn der Lüge (I-17; I-21; I-22).

⁶⁴ *Rádio Moçambique* sendet als einziger Radiosender landesweit (Chichava/Pohlmann 2009: 129-131). Die Autoren geben einen kurzen Überblick über die Besitzverhältnisse von wichtigen Medien in Mosambik: Das *Diário* gehört wie *Notícias* zur *Sociedade Notícias SARL*, einer GmbH, deren Hauptanteilseigner entweder direkt staatliche Organe wie die Zentralbank sind oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung, an denen der Staat ebenfalls eine Mehrheit hält.

der Bürgermeister keine Fraktion in der AM habe, die, wie sonst üblich, die Position der Partei des Bürgermeisters in den Debatten darstellt (I-16).

4.1.1.4. Wahlsystem

Einer der Hauptkritikpunkte an Wahlen als *accountability*-Mechanismus bezieht sich auf die Wahl der AM, obwohl die meisten Kritiker nicht explizit zwischen den beiden gewählten Organen unterscheiden. Kritisiert wird, dass durch das Verhältniswahlrecht nur über „Listen“ oder „Parteien“ und nicht über Kandidaten abgestimmt werden kann (I-4: 17; I-16: 11). So würde verhindert, dass Bürger Rechenschaft von den Abgeordneten in der Gemeindeversammlung einfordern können. Letztere würden innerhalb der Partei gewählt und bemühten sich nach der Wahl darum, „[...] den Ansprüchen der Partei zu genügen [...]“ (I-16: 10), sodass auf lokaler Ebene „[...] keine Kultur der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Wahlvolk existiert“ (I-16: 10).

Das Problem läge dabei in der Schwierigkeit, eine direkte Beziehung⁶⁵ zwischen Wähler und Gewählten herzustellen, da sich nicht sagen lasse, wer für welchen Abgeordneten gestimmt hat (I-16).⁶⁶ Hinzu kommt, dass die Kandidaten und ihre Reihenfolge den Wählern, außer den jeweiligen Parteimitgliedern, am Wahltag nicht bekannt sind. Parteien würden die Reihenfolge zum Teil umgehen, was die Beziehung zwischen Wähler und Gewählten noch abstrakter gestalte (I-4; I-5): „Wenn du nicht in der Partei bist, müsstest du dich schon sehr anstrengen, um dich zu informieren“ (I-5: 12).

Allerdings muss beachtet werden, dass in Bezug auf das Wahlsystem explizit zwischen Bürgermeister und AM unterschieden werden muss, da die Direktwahl des ersteren eine direkte Beziehung zwischen der Spitze der Exekutive und dem Wahlvolk ermöglicht. Die Bewertung der bisherigen Performanz in Wahlen wird fast immer mit der Rolle der Exekutive in der konkreten Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen, personifiziert durch den Bürgermeister, in Verbindung gebracht. Der Wahlkampf ist auf seine Person ausgerichtet, sein Programm wird, falls er unterliegt, zur Grundlage der Oppositionsarbeit seiner Partei in der AM (I-4; I-9). Dementsprechend gilt Beira, obwohl Simangos zivilgesellschaftliche Plattform keinerlei Präsenz in der AM besitzt, als Oppositionsmunizip. Ihrer Sichtbarkeit sind sich die befragten Vertreter der Exekutive durchaus bewusst und betonen, dass sich durch den Dezentralisierungsprozess und neue Formen der Partizipation der Bevölkerung, die Erwartungshaltung und der Maßstab auf Seiten der Bevölkerung erhöhe (I-10; I-23: 6, 9). Die effektive Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen wird dabei als Faktor, der

⁶⁵ Die befragten RENAMO-Mitglieder sahen dies unterschiedlich. Während in Catandica kein Zielkonflikt anerkannt und der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Bürger Vorrang eingeräumt wurde, solange man die Partei über sein Vorgehen informiert, wurde in Beira beschrieben, dass die Partei den eigenen Platz im Falle schlechter Performanz von der Partei neu vergibt (I-9; I-22).

⁶⁶ Auch der dem Verhältniswahlrecht zugeschriebene Vorteil der Repräsentation von Minderheiten, erfüllt sich in Mosambik nicht in der Form, dass Minderheiteninteressen durch eigene Parteien vertreten werden. In 36 von 43 AM gibt es überhaupt Vertreter anderer Parteien als FRELIMO, in 16 AM liegt ihr Anteil über 20%. Vor den Wahlen 2013 war RENAMO die wichtigste Oppositionspartei, seitdem ist es MDM.

die Beziehung zur Wählerschaft herstellt und die Wiederwahl wahrscheinlicher macht, erachtet (I-4: 2):

„Es ist wichtig zu verstehen, dass der Dezentralisierungsprozess den Menschen die Augen öffnet. Heute hast du die Straßen, die Abfallentsorgung und das Sozialwesen. Du fängst an, die Verantwortung für die Straßen und den Abfall zu übernehmen, stellst der Bevölkerung einen Rettungswagen zur Verfügung, baust ein Gesundheitszentrum, gibst den Schulen Stühle. Und die Bürger sehen: ‚Oh, es ist möglich, einen Rettungswagen oder Stühle zu haben.‘ Deswegen steigt das Anforderungsniveau mit jedem Jahr. Das bedeutet, dass wir, als Regierende, unsere Dynamik ebenfalls immer weiter steigern müssen. Sie darf nicht nachlassen“ (I-10: 9).

Wer die Wünsche nicht erfüllen kann und seine Versprechen nicht halten kann, sieht sich der potentiellen Gefahr ausgesetzt, dass „[...] die Bevölkerung anfängt zu tuscheln: ‚Der macht nichts‘“ (I-23: 9), mit entsprechenden negativen Folgen für die Wiederwahl (I-19). Wahlen werden von den Betroffenen in den Munizipien selbst als der wirksamste Mechanismus der Bevölkerung gesehen, die gewählten Vertreter zur Rechenschaft zu ziehen, ohne dass dies explizit ausgesprochen werden müsste: „Das wägt man selbst ab. [...] Wenn du dein Mandat erneuerst, bedeutet das, dass das, was du machst, zur Zufriedenheit der Bevölkerung beiträgt“ (I-6: 5). Da in Beira nicht die FRELIMO an der Macht ist, ist dort das Bewusstsein und die Rhetorik entsprechend stark, dass man sich als Oppositionspartei positiv von der FRELIMO abgrenzen müsse, um den Machterhalt zu sichern:

„Als Oppositionspartei müssen wir hart arbeiten. Wozu? Um unsere Macht zu erhalten. [...]. Wir sind nur hier in Beira. Auf der anderen Seite sind die Anderen. Wir müssen hart arbeiten. Wenn ich selbst [Geld] unterschlage, ist das so, als ob ich in meinem eigenen Haus das Essen stehle, was ich gerade zubereite. Das hilft mir nicht“ (I-8: 12f).

4.1.1.5. Parteiinterne Wahlen

Allerdings ist der Fall Beira geradezu beispielhaft dafür, welchen Einfluss eine Partei auch auf die Auswahl der Bürgermeisterkandidaten auf lokaler Ebene hat. So zog RENAMO Daviz Simangos Kandidatur in Beira so kurz vor der Wahl zurück, dass dieser seine zivilgesellschaftliche Plattform in nur einer Woche zusammenbastelte und keine Zeit mehr hatte, eine Liste für die AM aufzustellen (CIP 2008: 2f). Die Strukturen und Wahlprozedere der politischen Parteien sind entsprechend relevant. Die Organisation der beiden Parteien und auch des MDM, wo er bereits breit aufgestellt ist, reicht bis in die lokale Ebene hinein. Sowohl FRELIMO als RENAMO orientieren sich in ihrem Aufbau an der administrativen Struktur des Staates und besitzen Parteisekretäre (*secretário*) bzw. Delegierte (*delegado político*) von der Provinzebene über die Distriktebene bis zur kleinsten Einheit, den Parteizellen (*células*) oder Nuklei (*núcleos*), die nur eine Anzahl von Häusern umfassen (I-1; I-4; I-14).

Interne Wahlen sind schwierig zu bewerten. Es wurde in den Interviews aufgezeigt, dass Kandidaten seit einigen Jahren auf Ebene der Stadtviertel gewählt werden bzw. sich in Wahlen auf mehreren⁶⁷ Hierarchieebenen behaupten müs-

⁶⁷ Die Angaben sind widersprüchlich, so beschreibt ein Vertreter des MAE eine Aggregation der Kandidaten vom Stadtvierteln über Kreise und Verwaltungsposten bis hin zur Stadtebene und weist daraufhin,

sen (I-5). Allerdings gibt es bei beiden Parteien sowohl 2003 als auch 2008 Hinweise dafür, dass von der nationalen Parteiebene Einfluss auf Kandidaturen genommen wurde. So liegt bei der stark zentralisierten RENAMO die endgültige Entscheidung bei der nationalen Politikkommission der Partei bzw. dem Präsidenten (I-1): „Candidates mobilize resources to win party ‚primaries‘, but in the end, the president of the party chooses the candidates on the basis of personal criteria“ (Ames et al. 2010: 16). Für FRELIMO beschreiben die Autoren (ibid.: 14-16) ebenfalls, wie 1998 und 2003 über die nationalen Parteistrukturen in den lokalen Auswahlprozess eingegriffen wurde, indem z.B. Ergebnisse umdeklariert und ortsfremden Kandidaten häufig der Vorzug gegenüber Einheimischen gegeben wurde. In beiden Fällen führte dies zu internen Konflikten.

Wenn auch FRELIMO für 2008 zugestanden wurde, teilweise Abstand von dieser Taktik genommen zu haben, wurden in den Interviews trotzdem Beispiele für Einflussnahme genannt. So sei eine potentielle Kandidatin in Matola gebeten worden, sich nicht um die Kandidatur zu bewerben, obwohl diese dort bereits als Interimbürgermeisterin fungiert hatte (I-4). Interessanterweise wurde dasselbe Beispiel für beide Sichtweisen herangezogen: Eneas Comiche, von 2003 bis 2008 ein leistungsorientierter Bürgermeister der Stadt Maputo sowie Mitglied der Politikkommission der FRELIMO, wurde in den internen Wahlen nicht wiedergewählt. Während dies einerseits als Beleg für die Stärke interner Wahlen gegenüber einem hochrangigen, aber elitären Kandidaten ohne Kontakte zur Basis gesehen wurde (I-5), wurde seine Abwahl andererseits damit begründet, dass dieser sich bei Parteikameraden unbeliebt gemacht hätte, indem er ihnen privilegierten Zugang zu Grundstücken verneinte. Die wirtschaftlichen Interessen der Parteimitglieder seien somit wichtiger gewesen als die gezeigte Performanz des Bürgermeisters von Maputo (I-1; Reaud 2011: 17f; Weimer/Reaud 2010: 15).

Ein Ereignis, das die Macht der FRELIMO über ihre Kandidaten zeigt, sind die Zwischenwahlen von 2011 in Pemba, Quelimane und Cuamba. Dort und in drei weiteren Städten hatte die Inspektion für staatliche Verwaltung (*Inspecção da Administração Local* – IAL) Hinweise auf Korruption gefunden und diese, anstatt wie formal korrekt die Staatsanwaltschaft einzuschalten, zunächst an die höchste Ebene der FRELIMO weitergeleitet (I-4). Aus Sorge, in den nächsten Lokalwahlen von den Wählern für den „Schutz von Dieben“ (I-4: 11) zur Rechenschaft gezogen zu werden, bat die Parteiführung der FRELIMO die jeweiligen Bürgermeister, ihren Rücktritt einzureichen. Während drei Kandidaten sich erfolgreich gegen diese ‚Bitte‘ zu wehren, kamen die Bürgermeister dieser drei Städte ihr nach (I-4). FRELIMO dementiert jegliche Einflussnahme und weist daraufhin, dass die Bürgermeister alle Gründe höherer Gewalt - Diabetes in Pemba, Erhalt eines Studienstipendiums in Cuamba und Erreichen der eigenen Leistungsgrenzen in Quelimane - angegeben hätten (I-19; AIM 2011; Veloso 2011).

dass alle „strukturierten“ Parteien, also FRELIMO, RENAMO, MDM so funktionieren (I-5: 9). Ein RENAMO-Mitglied der AM in Beira sagte aus, dass nur auf Ebene der *bairros* für die gesamte Stadt, also 90 Kandidaten der AM, ausgewählt würden.

Diese Sichtweise ist jedoch fraglich, da einige der Befragten die Vorgehensweise als effektiven *accountability*-Mechanismus deklarierten (I-5). So habe dieses neuartige Vorgehen gezeigt, dass Amtsinhaber für ihr Verhalten vor Ende ihrer Amtszeit abgestraft werden könnten. Dies könnte andere Bürgermeister dazu bringen, genauer darauf zu achten, dass ihr Mandat nicht in Gefahr gerät (I-29). Allerdings wird das Vorgehen auch kritisch beäugt, da eigentlich unbegründet Wahlen ausgerufen und Steuergelder verschwendet wurden, bevor formale Mechanismen endgültig die Schuld der Amtsträger festgestellt hätten (I-4). RENAMO boykottierte die Zwischenwahlen⁶⁸ dementsprechend und kritisierte die Vorgehensweise deutlich: „Diese Rücktritte zeigen deutlich, dass diese Bürger nicht gewählt, sondern ernannt wurden, anderenfalls hätten sie den Willen der Wähler respektiert und wären bis zu den Wahlen 2013 im Amt geblieben“ (AIM 2011). Dies zeigt den Einfluss, den parteiinterne Mechanismen der FRELIMO auf die Funktionsweise formaler *accountability*-Mechanismen wie Wahlen haben. Es wird deutlich, dass FRELIMO, obwohl es sich um eine Organisation handelt, die grundsätzlich auf formalen Regeln basiert (FRELIMO 2006), eine Reihe von informalen Einflüssen entfaltet, die in diesem Fall dazu geführt haben, dass die gesetzlich vorgesehene Amtszeit nicht beendet wurde.

4.1.2. Social accountability in den *autarquias locais* in Mosambik

4.1.2.1. Funktionsweise

Seit dem Amtsantritt des Präsidenten Guebuza, der in einer Amtszeit alle 128 Distrikte des Landes in seiner ‚offenen und inklusiven Präsidentschaft‘ (*Presidência Aberta e Inclusiva - PAI*)⁶⁹ besuchen will, um dort direkt mit der Bevölkerung zu sprechen, wurden in Anlehnung an das nationale Vorbild auf allen Verwaltungsebenen des Landes Formen dieser offenen Regierungsführung (*governança aberta*) etabliert. Partizipation der Bevölkerung und der direkte Kontakt zu ihr stehen daher rhetorisch hoch im Kurs. Allerdings weisen skeptische Stimmen darauf hin, dass sich hinter diesem Schlagwort sehr unterschiedliche Mechanismen verbergen (I-16; Nguenha 2009). Die direkte Interaktion der Bürger mit den Strukturen der *autarquia local* wird dennoch als wichtiger und immer stärker werdender *accountability*-Mechanismus wahrgenommen (I-29).

Formal sieht das Gesetz 2/97 vor, dass die Amtsinhaber der Organe der *autarquia local* regelmäßig gegenüber ihrer Bevölkerung Rechenschaft ablegen und in Kontakt zu dieser stehen müssen (RM 1997b: Art. 96). In welcher Form das geschieht, ist nicht definiert. In der administrativen Struktur der Munizipien sind Konsultationsorgane (*conselhos consultivos*) vorgesehen, die zunächst nur die Sektoren und den administrativen Unterbau des Munizips umfassen und die Aktivitäten planen, organisieren und kontrollieren sollen. *Autoridades comunitárias* und ZG können hinzugebeten werden bzw. weitere Kollektivorgane auf unterer Ebene geschaffen werden (RM 2004b: Art. 22f). Im gleichen Jahr wurde

⁶⁸ Die aufgrund des Todes des Präsidenten notwendigen Zwischenwahlen in Inhambane boykottierte RENAMO ebenfalls (Ibramugy 2012).

⁶⁹ Eine ausführliche Analyse der PAI findet sich bei Leininger et al. (2011).

diesen kommunalen Führungspersönlichkeiten das Recht zugesprochen, an lokalen Räten⁷⁰ (*conselhos locais*), die Lösungen für die grundlegenden Probleme der Bürger suchen sollen, teilzunehmen (RM 2004a: Art. 1, 4). Alle diese Vorgaben zur Anhörung der Bürger sind derzeit fakultativ (Nguenha 2009: 9). Die *autarquias locais* sind jedoch verpflichtet, Bedingungen zu schaffen, um die Bürger kontinuierlich über wichtige Entscheidungen in Bezug auf Höhe und Verwendung der Eigeneinnahmen und die Umsetzung von geplanten Aktivitäten zu informieren (RM 2004b: Art. 27).

In beiden Gemeinden wurde diesbezüglich auf die Pflicht hingewiesen, die tagessaktuellen Einnahmen des Munizips sowie die Entscheidungen und Debatten der Organe auszuhängen und im Falle wichtiger Entscheidungen, z.B. bei Änderungen von Nutzergebühren, aktiv zu verbreiten und in der Zeitung zu veröffentlichen (I-7; I-12; I-24). Allerdings ist zu bezweifeln, dass die Bestimmungen, z.B. alle Entscheidungen 30 Tage lang auszuhängen (RM 1997b: Art. 13), wirklich durchgehend befolgt werden. Im Hinblick auf die Einnahmen des Munizips sei dazu eine sehr gut organisierte Buchhaltung notwendig, damit diese Transparenz auch wirklich die aktuelle Finanzsituation wiedergäbe (I-25). Auch wird hinterfragt, ob diese Art von Informationen eine große Auswirkung auf den Bürger als *accountability*-Nehmer hat. Die hohe Analphabetismusrate, die Tatsache, dass Informationen nur in den Vitrinen an den Eingängen der Munizipsgebäude aufgehängt werden und die Art der Information schränken die Reichweite einer solchen Veröffentlichung ein (I-20; I-7). Die oft umständliche Formulierung von Entscheidungen und die technokratische Diskussion über Partizipation im Haushaltsprozess können den Bürger leicht ausgrenzen, da der Bezug zur eigenen Lebensrealität nur schwer hergestellt werden kann (I-12; I-2; I-7).

Ein aktiver Ansatz der Informationsverbreitung, z.B. von den sektorspezifischen *vereadores*, wird deshalb gefordert (I-20). Letztere betonten jedoch z.B. in Beira, dass Bürger aufgrund der Nähe nicht zögern würden, kritisch nachzufragen und auch auf Erklärungen bestünden, wenn ihren Anfragen oder Gesuchen nicht stattgegeben werden würde (I-6; I-7). Der Bevölkerung stünden auch formale Beschwerdemechanismen zur Verfügung (I-6; I-24).⁷¹ Zudem gäbe es bei großen Änderungen zuvor Konsultationen mit verschiedenen Gruppen wie lokalen Unternehmern, Zivilgesellschaft oder der interessierten Bevölkerung (I-6). Der *Conselho Municipal* stehe den Bürgern grundsätzlich offen. Der Bürgermeister Catandicas sei z.B. freitags regelmäßig in einer Bürgersprechstunde erreichbar, auch in seiner Abwesenheit würden Bürger mit ihren Fragen an die zuständige *vereação* weitergeleitet (I-24). Wenn Bürger mit der Behandlung auf der untersten Verwaltungsebene nicht zufrieden sind oder ihr Anliegen ignoriert wird, wird in beiden Munizipien betont, dass sich Bürger an die nächst höhere Hierarchieebene wenden würden, um eine Antwort auf ihre Anfrage zu erhalten und ggf. Druck auf die untere Hierarchieebene auszuüben (I-20; I-14): „Es gibt

⁷⁰ Da das Dekret 67/2009, das die Partizipationsforen für OLEs und ihre Funktionsweise vorschreibt, innerhalb des Gesetzes *conselho consultivo*, *conselho local* und *conselho consultivo local* synonym verwendet, wird hier angenommen, dass diese Begriffe auch für Munizipien als Synonyme gelten.

⁷¹ Es sollen sog. *linhas verdes*, Bürgerhotlines, geschaffen werden. Die Meinungen, ob diese bereits existieren, gehen jedoch im zuständigen Ministerium MAE auseinander (I-5; I-29).

intelligente Bürger, die wissen, wenn meine Anliegen hier nicht beachtet werden, gehe ich hierhin, wenn ich hier nicht angehört werde, gehe ich dorthin, und so weiter“ (I-7: 5).

Sind solche Anstrengungen nicht von Erfolg gekrönt, können Bürger auch versuchen, horizontale *accountability*-Mechanismen in Gang zu setzen und ihr Anliegen der AM bzw. ihrem für Petitionen zuständigen Ausschuss unterbreiten und darauf setzen, dass dieser in ihrem Namen eine Erklärung und Rechtfertigung von Seiten der Exekutive einfordert (I-9; I-11; I-22).⁷² Tatsächlich ist die AM das meist genannte Organ, fragt man nach Partizipationsmöglichkeiten der Bürger. Die Sitzungen der AM sind öffentlich (RM 1997b: Art. 44), sodass Bürger nach vorheriger Anmeldung teilnehmen können. Inwiefern sie dort tatsächlich *answerability* einfordern und *voice* äußern, scheint von Fall zu Fall variieren. Während die Bürger in der AM Beiras als passiv beschrieben werden, werden in Catandica Diskussionsgruppen gebildet, an denen sich auch Außenstehende beteiligen können (I-18; I-20; I-22). Ebenso wird das Beispiel Lichingas genannt, in dem die AM jede Sitzung in einem anderen Teil der Stadt abhält, um Bürgern die Teilnahme zu erleichtern (I-5).

Bemühungen, die Bevölkerung systematisch in Prozesse der Entscheidungsfindung mit einzubeziehen, setzen dennoch primär an der lokalen Exekutive an (I-4). Sowohl in Beira als auch in Catandica gibt es neben den Besuchen des Bürgermeisters in den Stadtvierteln Bemühungen, die Präferenzen der Bürger im Haushalt zu berücksichtigen. Catandica ist in der Provinz Manica Pilotmunicip in der Einführung der partizipativen Haushaltsaufstellung. Diese orientiert sich an den gesetzlichen Vorgaben für Konsultationsorgane der OLEs (RM 2009b) und wird in 15 *conselhos consultivos* organisiert, 12 auf Ebene der Stadtviertel, zwei auf Ebene der *localidades* und schließlich einer, der den gesamten Municip umfasst. Die *conselhos consultivos* werden von den Bewohnern bestimmt und sollten dabei die verschiedenen Gruppen eines Stadtviertels repräsentieren.⁷³ Die Prioritäten werden in den *conselhos consultivos* mit Hilfe der Haushaltseinheit des Municip definiert und entlang der Hierarchie aggregiert. Erst im CM werden die Prioritäten mit dem geplanten Budget zusammengebracht und über die Aktivitäten des nächsten Jahres entschieden (I-23).

In Beira wird in der Erhebung der Präferenzen der Bürger primär auf den administrativen Unterbau des Municip gesetzt. So stellen die Berichte des *secretário de bairro* eine Grundlage des Haushalts dar, der über die *secretários de unidades* und monatliche Sitzungen mit der Bevölkerung der Stadtviertel, die Forderungen der Bürger anhört und über die Verwaltungsposten an den Bürgermeister weitergibt (I-7; I-14). Neben diesem permanenten System werden in

⁷² Vgl. Kapitel 4.2.1.

⁷³ Es gibt keine eigene diesbezügliche Legislation für die Municipien. Für die OLEs sind Quoten vorgeschrieben: 40% für *autoridades comunitárias*, 30% Frauen und 20% Jugendliche. Anerkannte *líderes comunitários* machen in Catandica z.B. den Hauptanteil der 24 Mitglieder des *conselho consultivo* der zweiten *localidade* aus, die sieben Stadtviertel zusammenfasst. Dort sind alle Gemeindeautoritäten vertreten, also auch die *secretários de bairro*, sieben Parteisekretäre der Kreisebene, davon einer der RENAMO, ein Vertreter der (FRELIMO)-Kombattanten, eine Vertreterin der FRELIMO zugehörigen Frauenorganisation (*Organização da Mulher Moçambicana* – OMM) und ein Vertreter der ZG (I-20; I-23).

der Vorbereitungsphase der Planung der Aktivitäten des nächsten Jahres einmal jährlich die Prioritäten der Bürger aller 26 Stadtviertel in Konsultationen erhoben (I-6; I-7). Grundlegend sei dabei, dass die Bevölkerung eine Vorstellung von der Finanzkraft des Munizips bekomme, damit jedes Viertel innerhalb von dem, was realisierbar ist, seine Prioritäten festlegen könne. Allerdings stellt sich die Frage, wie institutionalisiert diese Konsultationen sind, da es *conselhos consultivos locais* in Beira nicht gibt (I-10; I-15). Dafür ist Beira als Provinzhauptstadt Empfänger des Fonds zur Reduzierung städtischer Armut, bei deren Vergabe eine Kommission aus zivilgesellschaftlichen Vertretern den CM berät, wobei jede Organisation gleichzeitig einem der lokalen Räte auf Viertelebene zugeordnet ist, bei denen sich Bürger mit konkreten Projekten um die Mittel des Fonds bewerben können (I-15). Die Entscheidung liegt in beiden Fällen beim CM (I-14; I-10).

Es gibt Ansätze für eine aktivere Rolle der ZG in der Einforderung von *accountability* im Haushaltskreislauf. Seit 2012 arbeitet z.B. die zivilgesellschaftliche Plattform des Distrikts Báruè, in dem Catandica liegt, daran, die Umsetzung der Aktivitäten anhand des vom CM zur Verfügung gestellten Jahresplans zu überwachen (*social audit*). Auch das lokale Radio RCC spielt eine bedeutende Rolle in lokaler *social accountability*, indem es Debatten anschiebt, verschiedene Personen zu Diskussionsrunden einlädt und z.B. dem Bürgermeister die Gelegenheit einräumt, Bilanz seiner Amtszeit zu ziehen, wobei gleichzeitig Meinungen der Bewohner eingeholt werden, um ihn mit diesen zu konfrontieren (I-17; I-20).

Dass sich Bürger im Zweifelsfall auch spontan zusammentun, um *accountability* einzufordern, zeigt sich in Beira. Dort wurden, um ein großes Bauprojekt zu realisieren, Frauen vom CM enteignet, die Gemeindeland zum Reisanbau nutzten ohne die Landrechte dafür zu halten. Der Grundlage ihrer Subsistenz beraubt, organisierten sich die Frauen mit Unterstützung von ZGO, protestierten vor dem CM gegen die Maßnahmen und schafften es, Medien und die Fraktionen der AM auf ihre Seite zu ziehen. Die Regierung gab dem öffentlichen Druck schließlich nach und stand den Frauen eine kleine Entschädigung zu (I-8; I-16). Zwar entspricht dies nicht in allen Punkten dem bei Malena et al. (2004) dargestellten Vorgehen einer *social accountability*-Initiative, die sich um ein Thema entwickelt und strategisch Informationen zusammen trägt. Es zeigt aber, dass Bürger in Interaktion mit anderen *accountability*-Nehmern, insbesondere unter Ausnutzung politischer Rivalität, erfolgreich auf *blaming und shaming* setzen können, um Rechenschaft einzufordern.

4.1.2.2. Einflussfaktoren

Wie schwer die Bewertung der Effektivität von *social accountability*-Mechanismen ist, zeigt der Fall Catandica. Dort hatten die befragten Vertreter der ZG teilweise noch nicht von den *conselhos consultivos* auf Munizipsebene gehört oder taten diese als *de facto* inexistente „Gruppe von Freunden“ (I-17) bzw. Personen, die das Vertrauen der FRELIMO besitzen, ab. Die Mehrheit der *autoridades comunitárias*, die die meisten Mitglieder stellen, stünde politischen

Parteien nah und sei deshalb nicht primär der Bevölkerung rechenschaftspflichtig (I-17; I-20; I-19). Auch die Besuche des Bürgermeisters in den Vierteln (*presidência aberta*) wurden primär als Parteiveranstaltung wahrgenommen. Ähnliches gilt auch in Beira. Hier wird kritisiert, dass bei Besuchen des Bürgermeisters nur ‚harmlose‘ Problemen, wie dem Zugang zu Wasser, angesprochen würden. Korruption und ähnliche ‚kritische‘ Probleme würden ignoriert, weshalb auch hier der Verdacht der strategischen Auswahl der Fürsprecher anhand von Parteinähe in solchen Foren nicht ausgeräumt werden kann (I-15).

In Catandica wird zwar die Offenheit des Munizips gegenüber *social accountability*-Initiativen gelobt (I-17), gleichzeitig jedoch betont, dass der Handlungsspielraum für *social accountability*-Initiativen, u.a. aufgrund der politischen Dominanz der FRELIMO, nach wie vor klein sei (I-19). So laufe die Bevölkerung, die ihre Rechte aktiv einfordere, Gefahr als ‚Opposition‘ wahrgenommen und diskriminiert zu werden, und müsse im Zweifelsfall mit Nachteilen beim Zugang zu Dienstleistungen oder Land rechnen (I-17). Wenn das Lokalradio genutzt werde, um über unlautere Praktiken zu berichten, komme es manchmal zu den bereits erwähnten Einschüchterungsversuchen gegenüber seinen Mitarbeitern oder der Bevölkerung, die das Radio informiert hat: „Bei guten Nachrichten gibt es Zugang zu Information, bei schlechten wird blockiert [...], sie wollen uns mehr Zugang zugestehen, aber wir möchten überwachen [...]“ (I-21: 4). Die Justiz, die ebenfalls als politisch beeinflussbar erachtet wird, sei dabei kein positiver Einflussfaktor auf *social accountability*. Stattdessen sehen sich kritische Stimmen mit Verleumdungsklagen konfrontiert (I-21).

Der Zugang zu Informationen stellt auch für die ZG eine Herausforderung dar. Zwar wird eingeräumt, dass sie leichter als Einzelpersonen Zugang zu Informationen erhalte (I-15; I-21). Gleichzeitig wird betont, dass sie gleichzeitig mit dem Munizip und dem Distrikt interagiere muss, ohne dass sich diese koordinierten, was die eigene Arbeit erschwere (I-19).

Um politische Einflussnahme zu vermeiden, sind z.B. in der zivilgesellschaftlichen Plattform Báruè solche Organisationen und Mitglieder unerwünscht, die aktiv Parteiarbeit leisten (I-17). Das zeigt das Problem vieler Organisationen der ZG: ihre Unabhängigkeit. Selbst wenn parteipolitische Einflussnahme in der tagtäglichen Arbeit der ZG keine Rolle spielt (I-26), sind die meisten Organisationen stark von Geberzuwendungen abhängig (I-17; I-21). Der zivilgesellschaftliche Prozess in Mosambik steckt nach wie vor in Kinderschuhen, repräsentierten doch bis 1990 nur die FRELIMO und ihre Massenorganisationen sämtliche Belange der Bevölkerung (Francisco et al. 2008: 18). Man spricht daher oft nur von Ansätzen einer ZG, da diese oft nicht von unten aufgebaut wurde, sondern ihre Entstehung in bestimmten Bereichen *top down* durch Gelder der Geber angeregt wurden. Zudem fehlen der ZG Kapazitäten, insbesondere ausgebildetem Personal, um aktiv und strukturiert als *accountability*-Nehmer an den Aktivitäten der Regierung anzusetzen (I-26).⁷⁴

⁷⁴ Die mosambikanische ZG wurde im *Civil Society Index* 2007 in allen 4 Dimensionen – Struktur, Umweltbedingungen, zivile Grundwerte und Wirkung – als äußerst schwach eingestuft (Francisco et al. 2008).

Während dies für die ZG in vielen Ländern zutrifft, scheint das Fehlen eines rechtlichen Rahmens für die Beteiligung der ZG ein wichtiger Einflussfaktor im Falle der mosambikanischen *autarquias locais* auf *social accountability* zu sein. Die oben beschriebenen Initiativen hängen fast alle von dem guten Willen und dem Wunsch der aktuellen Regierung eines Munizips ab, die eigene Legitimität durch den Einbezug der Bürger zu steigern (I-23). Die ZG kann sich nicht auf ein konkretes ‚Recht‘ berufen, um mehr Gestaltungsmöglichkeiten im Munizip einzufordern. In den untersuchten Munizipien kann man die Anstrengungen der partizipativen Haushaltsaufstellung ebenfalls kaum als starken *social accountability*-Mechanismus bezeichnen, da sie in beiden Fällen auf partizipativer Planung fußen. Ziel ist es primär, Informationen von den Bürgern zu bekommen.

Das muss grundsätzlich nicht negativ sein und kann dazu führen, dass der Haushalt sich stärker an den Wünschen der Bürger orientiert. Es bedeutet aber, dass die Einforderung von *accountability* durch Bürger und ZG nicht der Hauptzweck dieser Foren ist. In beiden Fällen geht es darum, die eigene Legitimität zu steigern und den CM zu befähigen, fundierte Entscheidungen *allein* zu treffen. Den Bürgern wird in den untersuchten Munizipien nicht zugestanden, über einen bestimmten Teil des Haushalts selbst zu entscheiden.

Bereits beim *feedback* an die Bevölkerung, welche Aktivitäten in einem Viertel nun beschlossen wurden, treten Probleme auf. Zwar kann die Bevölkerung die Haushaltsdebatte in der AM verfolgen oder auf Nachfrage beim administrativen Unterbau informal erfahren, was bewilligt wurde; im Zweifelsfall erfährt die Bevölkerung erst dann, was für ihren Stadtteil entschieden wurde, wenn die Umsetzung beginnt (I-7). Somit hat die Bevölkerung nur eine schwache Grundlage, um im Laufe des Haushaltsjahrs als kontinuierlicher *accountability*-Nehmer aufzutreten. Auch, dass am Ende des Haushaltsjahres eine kritische und systematische Auseinandersetzung mit dem Grad der Zielerreichung im Sinne von Monitoring und Evaluierung durch die Bevölkerung stattfindet, wird angezweifelt (I-2). In Beira wird der Umsetzungsgrad der Aktivitäten gemeinsam kontrolliert, bevor die Prioritäten für das nächste Jahr erhoben werden (I-6). In Catandica wird in einer der Pflichtsitzungen der *conselhos consultivos* die Bilanz des vorangegangenen Jahres bewertet (I-23). Dort geben die Exekutivstrukturen ihre Einschätzung des eigenen Umsetzungsgrades der ursprünglich geplanten Aktivitäten wieder, der gegenüber den Bürgern zwangsläufig stärker auf greifbare Dienstleistungen fokussiert, als die detailreiche Finanzberichterstattung des CM gegenüber der AM (I-29). Wenn dort *answerability* eingefordert wird, dann beruht die Beurteilung der Erklärungen des CM stark auf den Informationen des *accountability*-Gebers selbst.

Es stellt sich die Frage, inwiefern die Mitglieder der *conselhos consultivos* über eigene Informationen verfügen, um zu einem unabhängigen Urteil zu gelangen, und angesichts der Vorwürfe über parteipolitische Vereinnahmung dieser Foren auch, ob sie überhaupt Willens sind, mit einer „questioning voice“ Rechenschaft einzufordern. Die Mehrzahl der Mitglieder sind *autoridades comunitárias*, die, v.a. die *secretários de bairro*, oftmals als parteizugehörig eingestuft werden. Mitglieder werden nach ihrem Einfluss und grundlegenden Fähigkeiten wie Le-

se- und Schreibfertigkeit ausgesucht. Wenn man auch nicht von *elite capture* sprechen muss, sondern die Entscheidung als pragmatisch erachtet, lässt sich zumindest hinterfragen, inwiefern derart besetzte Foren der normativen *pro-poor* Orientierung der *social accountability*-Debatte gerecht werden und zum *empowerment* der schwächsten Teile der Gesellschaft beitragen können.

In Bezug auf Sanktionen wurden für vertikale *accountability* nur die Möglichkeit zur Abwahl genannt (I-6), *blaming and shaming* wird somit entweder nicht genutzt oder stellt keine Sanktion für die betroffenen *accountability*-Geber dar. Ein Vertreter der ZG nannte die Möglichkeit über Lobbyarbeit der ZG, z.B. über einen Abgeordneten, der die Belange der ZG aufgreift, auf die AM bezüglich der Schaffung munizipseigener *accountability*-Mechanismen, die auch eine sanktionierende Komponente beinhalten, einzuwirken. Da die Verantwortlichen dadurch jedoch ihren eigenen Handlungsspielraum begrenzen würden, hielt er die Erfolgchancen solcher Bemühungen für gering (I-15).

4.1.3. Relevanz vertikaler accountability-Mechanismen auf lokaler Ebene

In Bezug auf die in der Dezentralisierungsdiskussion fokussierte Umsetzung vertikaler *accountability* gegenüber den Bürgern lassen sich in Mosambiks Municipien mehrere Herausforderungen identifizieren, die den begrenzten Informationszugang der Bevölkerung sowie die starke Abhängigkeit der gewählten Vertreter von ihren Parteien umfasst, die die Rechenschaft gegenüber den Wählern beschränkt.

Gesetzlich festgeschriebene Informationsverpflichtungen, die nach dem dreistufigen Modell von *accountability* eher der Transparenz zuzuordnen sind, scheinen auf lokaler Ebene relativ leicht, d.h. ohne prohibitiv hohe Kosten, ignoriert werden zu können. Dies zeigt einerseits, dass formale Institutionen oftmals nur schwach durchgesetzt sind. Andererseits ist es ein Indiz für die mangelhafte Korrespondenz zwischen den Informationsbedürfnissen der Bürger und den so zur Verfügung gestellten ‚Rohinformationen‘; letztere laufen in ihrer formalisierten Darstellung an der Lebenswirklichkeit vieler Menschen vorbei und werden daher nicht eingefordert. Das bedeutet nicht, dass der Bürger als *accountability*-Nehmer ausscheidet, aber macht es wahrscheinlicher, dass er Zugang zu anderen Informationsquellen sucht, die diese Informationen aufbereiten.

Solche Bindeglieder können ZGO, Medien oder Oppositionsparteien sein. In ihrer Funktion als *answerability*-Nehmer sehen sich diese durch informale Einflüsse beeinträchtigt, die von der Partei FRELIMO ausgehen. FRELIMO hat durch ihre jahrzehntelange Herrschaft große politische Macht im Staat akkumuliert und „[...] without doubt, dominates the political land, the institutions of the state and its administration [...]“ (Weimer 2009: 6). Die Partei hat dadurch einen starken Einfluss auf die Vergabe von Positionen im Öffentlichen Dienst, von

Aufträgen und von Lizenzen, sodass Parteizugehörigkeit⁷⁵ zur Voraussetzung z.B. für einen beruflichen Aufstieg in der Verwaltung, wird (I-7; I-22; I-26).

Diese Macht wird dazu eingesetzt, die Interessen der Partei zu verfolgen, ein positives Bild der FRELIMO zu wahren und die Loyalität zur Partei sicherzustellen. Bei zu harscher Kritik und Einforderung von *accountability* laufen kritische Stimmen z.B. der ZG ‚Gefahr‘ als Opposition eingeordnet zu werden. Das kann nicht nur negative Konsequenzen für die Mitglieder haben, sondern führt von einer sachdienlichen Diskussion und einem Austausch von Argumenten weg, der letztlich die Grundlage von *answerability* darstellt. Kritik der Oppositionsparteien wird mit ihrem Ziel, in den nächsten Wahlen den Platz des *accountability*-Gebers einzunehmen, in Verbindung gebracht und deshalb häufig als irrelevant abgetan. Letztere Argumentation ist auch in Beira anzutreffen, wobei die kritische Berichterstattung über die Arbeit des Munizips den Bürgern umfassende Informationen zur Verfügung stellt.

Der starke Einfluss von RENAMO und FRELIMO auf die Abgeordneten der AM, die ihren Listenplatz direkt ihrer Partei ‚schulden‘, wird häufig als Beleg für die nur schwache Wirksamkeit von Wahlen als vertikalem *accountability*-Mechanismus angeführt. Informale und formale Regeln schwächen in diesem Fall beide die Fähigkeit der Wähler, Rechenschaft von der AM einzufordern, obwohl Stimmen der Meinung Ausdruck verliehen, dass auch bei Mehrheitswahlrecht, die informale Institution, sich im Zweifelsfall loyal zur FRELIMO zu verhalten, stärker wäre (I-10; I-29) und somit als konkurrierend zum formalen Rahmen einzuordnen ist.

Allerdings zeigt sich in Bezug auf die Bürgermeisterwahlen, dass durchaus Bewusstsein dafür existiert, dass Bürgermeister mit niedriger Performanz aus dem Amt gewählt werden können, vor allem da, wo es *de facto* politischen Wettbewerb gibt. Das spiegelt sich nicht nur in der Rhetorik in Beira wider, sondern vor allem in den Handlungen der FRELIMO selbst. Dass die FRELIMO Bürgermeister, die Gefahr liefen, in den nächsten Wahlen abgewählt zu werden und das Bild der Partei zu schädigen, gebeten hat, vorzeitig ihr Amt zu quittieren, ist eine Neuerung. Einerseits weist dies auf die Schwäche der formalen Mechanismen hin, da eine Amtszeit von außen beendet wurde. Auch hier zeigt sich somit die konkurrierende Logik der informalen *accountability*-Mechanismen innerhalb der FRELIMO mit formalen Bestimmungen. Dass dieses Vorgehen andererseits gewählt wurde, obwohl eine Abwahl FRELIMOs bis dato eine Seltenheit darstellt und formale *accountability*-Mechanismen der Zentralregierung vermutlich erst nach den nächsten Lokalwahlen zu einem offiziellen Ergebnis bezüglich des Verdachtsmoments gekommen wären, wird hier, optimistisch, als Zeichen für die Relevanz von Lokalwahlen gewertet. Der Versuch, einem möglicherweise negativen Ergebnis von Wahlen vorweg zu greifen, zeigt ja gerade, dass ihrem Wirken als *accountability*-Mechanismus Bedeutung zugeschrieben

⁷⁵ Auf dem neunten Kongress der FRELIMO 2006 „[...] the ruling party tightened its control over the membership determining that every member should have a track record of party work at the cell level to be eligible for high positions in the state apparatus“ (Weimer 2009: 6).

wird und es Bewusstsein gibt, dass Hegemonie und Prestige der Partei in Zukunft möglicherweise nicht mehr ausreichen werden, um Wahlen zu gewinnen.

Die Betonung von Wahlen soll nicht über die aktuelle Dominanzsituation der FRELIMO hinwegtäuschen, möchte aber hervorheben, dass sie angesichts der Herausforderungen, vor denen die ZG und auch institutionalisierte Partizipationsformen in Punkto Unabhängigkeit und Kapazität stehen, derzeit den einzig verfügbaren Sanktionsmechanismus der Bürger darstellen. Dort, wo lebhafter politischer Wettbewerb herrscht, also wie in Beira realistische politische Alternativen existieren, funktioniert das Argument der Abwahl als Sanktion, die zur Verhaltensanpassung der Exekutive führt.

4.2. Horizontale accountability-Mechanismen auf lokaler Ebene

4.2.1. Die Assembleia Municipal als lokaler accountability-Nehmer

4.2.1.1. Funktionsweise

Mosambiks *autarquias locais* sind nach dem *strong mayor*-System organisiert. Der CM, geführt durch den Bürgermeister, ist für die Umsetzung der im Haushalt definierten Ziele zuständig und besitzt das Initiativrecht. Die Rolle der AM ist dagegen gesetzlich darauf beschränkt, die Vorschläge des CM anzunehmen oder sie abzulehnen. Hauptaufgaben der AM sind die Repräsentation der Bürger, die Überwachung der Exekutive und die Debatte der wichtigsten Angelegenheiten der Gemeinde (I-22). Als *accountability*-Nehmer hat sie die Aufgabe, die Aktivitäten der Exekutive inklusive der städtischen Betriebe zu verfolgen und zu überwachen, die schriftlichen Informationen des Bürgermeisters bezüglich des Umsetzungsgrads der Aktivitäten zu prüfen sowie, wann immer notwendig, weitere Informationen über spezifische Angelegenheiten des Munizips einzufordern. Von den fünf regulären Sitzungen ist jeweils eine für den Beschluss des Haushalts des nächsten Jahres und die Diskussion und Annahme des Rechenschaftsberichts des CM über das vergangene Jahr vorgesehen. An den Sitzungen der AM nehmen der Bürgermeister oder sein Vertreter, ein Vertreter des Aufsichtsorgans⁷⁶ der staatlichen Verwaltung über die *autarquias locais* (*órgão de tutela*), die *vereadores* auf Einladung der AM und das interessierte Publikum teil (RM 1997b: Art. 36, 41, 45f, 56, 62).

Die Mehrheiten in der AM der beiden untersuchten Gemeinden sind unterschiedlich. Zum Untersuchungszeitpunkt⁷⁷ hatte Beira als einzige Stadt im Land fünf Fraktionen, wobei keine die absolute Mehrheit besaß. So hatten FRELIMO 19, RENAMO 17, PDD⁷⁸ und PIMO jeweils einen und die zivilgesellschaftliche

⁷⁶ Vgl. 4.2.2.

⁷⁷ Die Mehrheiten in den AM haben sich durch die Wahlen 2013 verschoben, sodass MDM jetzt eine Mehrheit in der AM Beiras besitzt und anstatt der RENAMO mit 3 Sitzen in Catandica vertreten ist (CIP 2014).

⁷⁸ PDD ist die Partei für Frieden, Demokratie und Entwicklung (*Partido para a Paz, Democracia e Desenvolvimento*) und wurde vom ehemaligen RENAMO-Mitglied Raúl Domingos nach seinem Ausschluss gegründet. PIMO ist die Unabhängige Partei Mosambiks (*Partido Independente de Moçambique*) und GDB die Gruppe für die Demokratie in Beira (*Grupo para a Democracia da Beira*).

Gruppe GDB sieben Sitze. In Catandica hatte die FRELIMO die absolute Mehrheit mit 11 von 13 Sitzen, die RENAMO stellte die übrigen Abgeordneten.

In der Wahrnehmung ihrer Rolle als *accountability*-Nehmer gehen die Abgeordneten in Beira und Catandica ähnlich vor. Den Höhepunkt in der *accountability*-Beziehung zwischen AM und CM stellt die Vorlage des Rechenschaftsberichts der Exekutive dar. Dieser umfasst die Berichterstattung über den Umsetzungsgrad der Aktivitäten (*relatório de actividades*) und die Finanzberichterstattung (*conta de gerência*) über das vergangene Haushaltsjahr. In der AM wird dann der tatsächliche mit dem geplanten Umsetzungsstand verglichen, im Sinne von *audit* geprüft, ob die *conta de gerência* die Finanzlage des Munizips akkurat beschreibt und die Einhaltung aller formalen Regeln in ihrer Ausarbeitung analysiert (I-9; I-22). Die Einhaltung formaler Vorgaben ist auch bei der Verabschiedung des Haushalts zu prüfen und kann ein Grund sein, warum die AM den Haushalt oder seine Revision zurückweist. In Beira wurde der Rechenschaftsbericht des Bürgermeisters Simango mindestens zweimal seit 2008 unter Führung der FRELIMO zurückgewiesen, auch wurden der Haushalt bzw. die Haushaltsrevisionen mehrfach nicht gebilligt. Als Grund wurde z.B. mangelhafte Transparenz in der Verwendung von Geldern genannt. Da aber kaum auf den eigentlichen Rechenschaftsbericht eingegangen wurde, wird vielfach eine politische motivierte Blockadehaltung der FRELIMO anstatt einer ungenügenden Berichterstattung als Grund für die Rückweisung genannt (I-6; I-10; Honnour 2011). In Catandica wurde der Haushalt für 2012 ebenfalls aufgrund formaler Fehler zurückgewiesen (I-22).

Um neben den Berichten der Exekutive über eine eigene Informationsgrundlage zum Umsetzungsgrad der Aktivitäten zu verfügen, treten die Mitglieder der AM in verschiedenen Formationen in Kontakt mit der Bevölkerung, um aus erster Hand zu erfahren, wie es um die Umsetzung steht und welche Qualität die angebotenen Dienstleistungen haben. Ein erster Weg ist dabei der Besuch der Stadtviertel durch die verschiedenen Ausschüsse, um die Arbeit der Exekutive in ihrem Bereich zu überprüfen. Die Ergebnisse dieser Visiten werden von den Ausschussmitgliedern an den Bürgermeister oder den zuständigen *vereador* weitergeleitet, damit dieser in der nächsten Plenarsitzung darauf reagieren kann. Die *líderes comunitários* des Stadtviertels werden auch informiert. Die Anzahl und thematische Ausrichtung der Ausschüsse hängt von der Geschäftsordnung ab, die sich die AM selbst gibt. In Catandica gibt es drei Ausschüsse, sodass jeder Ausschuss entsprechend viele Themen abdeckt (I-9; I-18; I-20).

Auch die in der AM vertretenen Parteifraktionen arbeiten zu bestimmten Themen in den Stadtvierteln, tragen Informationen zusammen, die sie von den Bewohnern erhalten, und konfrontieren die Exekutive damit. Dass den Oppositionsparteien eine besondere Rolle in der kritischen Einforderung von Antworten zukommt, wurde von beiden Bürgermeistern eingeräumt (I-10): „Anlässlich des Rechenschaftsberichts [...] fragt die Opposition: ‚Warum wurde das nicht gemacht?‘ Die positiven Dinge werden nie erwähnt, sie suchen immer den negativen Teil. Und der Bürgermeister macht Notizen und antwortet“ (I-24: 3). Eine nicht in der AM vertretende Partei wird in der öffentlichen Debatte nicht als

berechtigter *accountability*-Nehmer gegenüber dem CM erachtet (I-4; I-16; I-24).

Darüber hinaus bringen die Mitglieder der AM auch die Probleme ihrer eigenen Stadtteile ein, auf die sie direkt von der Bevölkerung aufmerksam gemacht werden (I-9). Dieser Weg steht natürlich nur für die Viertel offen, in denen ein Abgeordneter wohnt. Die mangelnde Repräsentativität wird als ein Problem für die Identifizierung aller dringenden Probleme des Munizips angesehen (I-4). In Catandica werden den Ausschüssen bestimmte Stadtviertel zugeordnet. Dort können sich die Bewohner auch an die *líderes comunitários* wenden, die an den Sitzungen der AM teilnehmen und eine weitere Informationsquelle für die AM darstellen, um die Arbeit der Exekutive besser bewerten zu können (I-18).

4.2.1.2. Einflussfaktoren

Welche Einflussfaktoren sind nun für die Rolle der *Assembleia Municipal* als *accountability*-Nehmer gegenüber der lokalen Exekutive relevant? Die Befragten selbst nannten als ein Problem, dass es den Mitgliedern zum Teil an (technischem) Wissen fehle, um die Vorschläge und Dokumente des CM angemessen beurteilen zu können: „[...] die Mitglieder der *Assembleia Municipal* sind zu diesem Zeitpunkt wie Menschen mit eingeschränkter Sicht [...] manchmal stimmen wir Dingen zu, von denen wir keine Vorstellung haben“ (I-9: 13). Auch in Catandica werden die Schwierigkeiten des Haushaltsausschusses, tatsächlich eine profunde Begleitung der Exekution des Haushalts zu machen, erwähnt. Der Fokus auf dem Vergleich der geplanten mit den getätigten Ausgaben helfe nur bedingt in der Bewertung der Qualität der Ergebnisse (I-22). In einigen Bereichen könne die AM nur eine oberflächliche Überprüfung leisten (I-18).

Neben der schwachen technischen Kapazität der Mitglieder wird auch die Ressourcenausstattung der AM als ein weiterer Einflussfaktor erwähnt. Kenner des mosambikanischen Devolutionsprozesses weisen darauf hin, dass gerade kurz nach der Implementierung der *autarquias locais* die Beziehungen zwischen AM und CM häufig konfliktbehaftet waren. Das lag nicht nur daran, dass Unklarheit über die Kompetenzen der Exekutive und Legislative bestand, sondern v.a. an Auseinandersetzungen über die finanzielle Ausstattung der AM. In Mosambik erhalten die Abgeordneten eine Aufwandsentschädigung für jeden Sitzungstag (*senha de presença*), deren Höhe von der jeweiligen Stadtkategorie abhängt, während die Vertreter der Exekutive ein festes Gehalt bekommen. Dies und die Tatsache, dass letztlich die gesamte Ausstattung der AM vom „guten Willen“ (I-5: 10) des CM abhängt, hätten in vielen Fällen zu Konflikten zwischen beiden Organen geführt. Auch wenn die AM meist nicht so weit geht, einen Haushalt, der sie nicht ausreichend berücksichtigt, zurückzuweisen, setzen viele Bürgermeister mittlerweile ein Gehalt für die AM fest (I-4; I-5). Auch wenn dadurch der Schwerpunkt der Auseinandersetzung zwischen beiden Organen auf Sachthemen verschoben werden konnte (I-4), ist dennoch klar, dass eine AM eine Grundausstattung haben muss, um tatsächlich als effektiver *accountability*-Nehmer auftreten zu können. Einer der Abgeordneten weist diesbezüglich auf einen Zielkonflikt zwischen der Schaffung einer angemessenen Ausstattung der

Organe und dem Ausbau notwendiger Dienstleistungen der Bevölkerung hin (I-22). Auf nationaler Ebene wird aufgrund der langen Sitzungspausen an der Kontinuität der *oversight* durch die AM gezweifelt (I-4), die jedoch zurückgewiesen werden, da in den Sitzungspausen die Ausschüssen arbeiten (I-18).

Da die mosambikanischen *autarquias locais* institutionell als *strong mayor*-System aufgebaut sind, ließe sich vermuten, dass die AM ohnehin kaum mehr tut, als die Vorschläge der Exekutive ‚abzunicken‘. Ein Blick auf die beiden Fallbeispiele verdeutlicht jedoch, dass sie sehr unterschiedlich als *accountability*-Nehmer auftreten kann. Catandica ist mit der starken FRELIMO-Mehrheit in der Legislative ein Abbild der Situation der Mehrheit der mosambikanischen Municipien. Auch wenn im MAE darauf hingewiesen werde, dass sich langsam ein Bewusstsein der Mitglieder der AM herausbilde, dass sie primär der Bevölkerung rechenschaftspflichtig sind und deshalb eine aktive Rolle als *accountability*-Nehmer gegenüber der Exekutive spielen sollten, wird die Position der FRELIMO in Catandica als dominant bezeichnet und die Parteidisziplin als wesentliches Hindernis für eine effektivere Rolle als *accountability*-Nehmer erachtet. Selbst wenn Abgeordnete der FRELIMO in der AM Unstimmigkeiten in den Handlungen der Exekutive identifizieren und kritisieren, im Moment der Stimmabgabe würden sie entsprechend der Parteilinie abstimmen. So sei die Ablehnung des Haushalts eher auf den engagierten Parlamentspräsidenten, als auf die kritische Arbeit der FRELIMO-Fraktion zurückzuführen (I-22). Im Fall Catandicas könnte man somit von der Einforderung von *answerability* ohne *follow-up* sprechen. Der Einfluss der FRELIMO wird als sehr stark beurteilt:

„[...] du [als Mitglied der AM] hast keine Macht und kannst nichts machen, ohne dich vorher mit der Partei abzustimmen. [...] Die Entscheidungen werden im Distriktkomitee getroffen, [...] dem alle, Verwaltung und Bürgermeister, untergeordnet sind“ (I-17: 15).

Die Opposition der RENAMO in Catandica wird gegenüber der FRELIMO-Mehrheit als schwach wahrgenommen (I-20), weil ihre Vorschläge leicht ignoriert werden können (I-17). Vertreter der RENAMO bestätigen dies und führen an, dass ihre Oppositionsarbeit außerdem dadurch erschwert werde, dass die *líderes comunitários* ihre Bitten, sich mit der Bevölkerung eines Stadtteils zu treffen, ignorierten und sie sich in der AM selbst einer großen Mehrheit der FRELIMO gegenübersehen, zu denen sie nicht nur die Abgeordneten, sondern auch die *líderes comunitários* zählen.

In Beira sieht die Situation mit fünf Fraktionen und einem unabhängigen Bürgermeister anders aus (I-9). Die AM Beiras hat sich seit dem Antritt von Daviz Simangos zweiten Amtszeit als scharfer Wachhund der Aktivitäten des CM erwiesen. Konnte Simango in seiner ersten Amtszeit noch mit Hilfe einer absoluten RENAMO-Mehrheit regieren, steht er nun zwei großen Parteien gegenüber, die beide hoffen, nach den nächsten Lokalwahlen wieder den Bürgermeister stellen zu können, während die kleineren im Zweifelsfall das Zünglein an der Waage sind (I-9). Der politische Wettbewerb um die Stadt begünstigt, dass insbesondere FRELIMO kontinuierlich nach Fehlern des Bürgermeisters sucht, um ihn damit zu konfrontieren und daraus politisches Kapital zuschlagen (I-16).

Dementsprechend ist der Bürgermeister bemüht, nicht zu viel Angriffsfläche zu bieten:

„Es gibt keinen Unterschied zwischen den Parteien, dort wo sich die Gelegenheit bietet, wird sie genutzt, um die Interessen der eigenen Partei durchzusetzen. [...] Wir haben eine Situation, in der der Bürgermeister einer Partei einer Gemeindeversammlung gegenüber steht, die fast vollständig von einer anderen Partei regiert wird. Das trägt sehr viel zur Überwachung bei [...], das hilft dem Bürgermeister bei seiner Arbeit. Wenn hier in Beira der Müll zwei, drei Tage nicht abgeholt wird, gibt es einen Aufschrei in der Gemeindeversammlung [...] und sie zeigen im Fernsehen Fotos, um zu beweisen, dass die Gemeindeverwaltung nicht arbeitet. [...] In Maputo, Chimoio passiert das nicht, weil der Bürgermeister der gleichen Partei angehört wie die Abgeordneten [...], hier weiß er: ‚ich werde kontrolliert‘“ (I-15: 9).

Der Bürgermeister selbst und auch die befragten *vereadores* weisen Kritik meist als parteipolitisch motiviert und ohne echte Grundlage zurück: Die Kritik sei nicht konstruktiv, würde die Arbeit des CM in wichtigen Dingen blockieren und oft am Thema vorbeiziehen. So habe sich die AM, als der letzte „exzellente“ (I-6: 6) Rechenschaftsbericht vorgelegt wurde, kaum mit diesem auseinandergesetzt, sondern stattdessen Fragen zum Zustand der Straßen und zu Landrechten gefragt, die mit dem Thema der Sitzung nichts zu tun hätten. Kritik von einzelnen Mitgliedern der AM außerhalb der Plenarsitzung sei meistens konstruktiver. Manchmal fehle es der AM an Kapazität, um eine Situation richtig zu bewerten. So hätte die AM über ihren Petitionsausschuss bereits mehrfach Rechenschaft im Namen von Menschen eingefordert, die im Unrecht waren (I-10). Auch wenn die Blockadehaltung der FRELIMO in der AM und auch von Seiten der Zentralregierung vielfach anerkannt wird, weisen Stimmen darauf hin, dass die Kritik der AM deshalb nicht ignoriert werden könne. Darüber hinaus scheint ein Abrücken von einer absoluten Blockadehaltung stattzufinden, weil man dadurch dauerhaft nur schlecht Wähler davon überzeugen könne, dass man in ihrem Interesse agiert. Hinzu kommt, dass die AM trotz ihrer Verschleißtaktik und Rivalität wichtige Fragen anspricht, Probleme des Munizips benennt und trotz politischer Übertreibung konstruktive Kritik leistet (I-12; I-16):

„Zwischen den Zeilen spürst du natürlich die Konkurrenz [...] aber ich kann nicht einfach sagen: ‚Der hat das gesagt, weil er gegen mich ist.‘ Ich glaube, der Bürgermeister ärgert sich manchmal darüber, aber im Endeffekt denkt er darüber nach und sieht: ‚Daran muss ich arbeiten.‘ Wenn es nur gute Dinge gäbe, gäbe es ja auch nichts zu tun“ (I-12: 9f).

Der politische Wettbewerb kann als ein wesentlicher Einflussfaktor für die im mosambikanischen Vergleich ungewöhnlich stark ausgeprägte Rolle der AM Beiras als *accountability*-Nehmer gesehen werden. Die starke Parteidisziplin, die in Catandica eine kritische *oversight* der AM zu erschweren scheint, ist natürlich auch in Beira vorhanden und ein Hauptgrund für die fehlende Kooperation zwischen beiden Organen sowie die kontinuierliche Einforderung von *answerability* durch die *Assembleia Municipal*.

4.2.2. Die lokale Exekutive als accountability-Geber

4.2.2.1. Accountability-Beziehungen innerhalb der lokalen Exekutive

Innerhalb der Exekutive ist der Bürgermeister der hierarchisch höchste *accountability*-Nehmer. Er wählt die *vereadores* nach Kriterien des politischen und persönlichen Vertrauens aus und bestimmt auch den administrativen Unterbau, wie z.B. den *secretário de bairro* und den Chef des Verwaltungspostens. Während die *vereadores* mit der Abwahl des Bürgermeisters⁷⁹ im Normalfall ausgewechselt werden, sollte die Besetzung der Verwaltungsstrukturen durch Wahlen nicht beeinträchtigt werden. Allerdings gibt es Vorbehalte der „Sabotage“ (I-14: 6) gegenüber Personen, die unter einer anderen Partei gearbeitet haben. Diese müssten im Zweifelsfall ersetzt werden (I-4; I-10; I-24). Der Bürgermeister ist nicht nur für die Personalverwaltung verantwortlich, sondern hat die Kompetenz, die Handlungen der Verwaltung zu modifizieren oder zu widerrufen (RM 1997b: Art. 62). In Catandica und Beira verläuft die Berichterstattung entlang der hierarchischen Linien innerhalb der *vereações* und der territorialen Verwaltungsstrukturen des Munizips (I-20). So aggregiert ein *secretário de bairro* in Beira die Informationen, die er von den ihm zuarbeitenden Vorstehern der Einheiten (*unidades*) und Häuserblöcke (*quarteirões*) und auch von den *régulos* bzw. *chefes de povoação* erhält, die einem *régulo* unterstehen (I-10; I-13; I-14).

Während in Catandica die Prinzipal-Agenten-Kette vergleichsweise kurz ist, wird für größere Städte auf den potentiellen Informationsverlust entlang dieser hierarchischen Rechenschaftsbeziehung hingewiesen. Munizipien bräuchten interne *accountability*-Mechanismen, die dem Bürgermeister ein Abbild der tatsächlichen Situation geben (I-2; I-4). Beira besitzt im nationalen Vergleich bereits ein relativ ausgefeiltes System solcher Mechanismen. Um das Korruptionsniveau zu senken, die Eigeneinnahmen zu erhöhen und zu vermeiden, dass Absprachen unter den *vereadores* dem Bürgermeister wichtige Informationen vorenthalten, wurde ab 2006 eine Gemeindeinspektion als internes Kontrollorgan gegründet. Sie ist als Teil des Kabinetts dem Bürgermeister direkt untergeordnet und für die Überprüfung aller Bereiche des *Conselho Municipal* zuständig. Die 12 Mitarbeiter überprüfen z.B., ob Eigeneinnahmen richtig registriert wurden. Die Rolle der Inspektion scheint jedoch nicht ausschließlich in der systematischen Einhaltung⁸⁰ von definierten Verfahren, sondern auch in der Erhebung von sichtbaren Ergebnissen, z.B. regelmäßiger Abfallentsorgung, zu liegen. Als ‚Augen und Ohren‘ des Bürgermeisters werden aktuelle Probleme identifiziert und an diesen weitergeleitet, sodass er Schritte zur Problemlösung unternehmen kann (I-8). Darüber hinaus gibt es ein weiteres Aufsichtsorgan, die *fiscalização*, die v.a. für den Bereich Landvergabe und Handel zuständig ist (I-7: I8; I-10). Zuletzt setzte sich auch auf der Ebene der Zentralregierung die

⁷⁹ Im Fall Daviz Simangos musste dieser in seiner zweiten Amtszeit alle *vereadores* ersetzen (I-10).

⁸⁰ Dass die existierenden Gemeindeinspektionen überhaupt auf entsprechend ausgebildetes Personal zurückgreifen können, das in der Lage ist, Audits vergleichbar mit denen der Zentralregierung durchzuführen, wird bezweifelt. Ein Generalinspekteur des Öffentlichen Diensts sollte einen Universitätsabschluss, zehn Jahre Berufserfahrung in der öffentlichen Verwaltung, bereits als Auditor gearbeitet und fünf Jahre Berufserfahrung in Führungspositionen auf Provinz oder nationaler Ebene haben (I-11).

Erkenntnis durch, dass Munizipien interne *accountability*-Mechanismen, insbesondere im Bereich der Rechnungsprüfung benötigen. Die Schaffung interner Rechnungsprüfungseinheiten in den Munizipien wird von den Inspektionen der Zentralregierung befürwortet und vorangetrieben. Jüngst wurde in Beira daher eine weitere Einheit, die *auditoria interna* geschaffen (I-2; I-3; I-27).

Schädigt das Verhalten eines Mitarbeiters des CM den Staat oder einen Bürger, kann ein Disziplinarverfahren eingeleitet werden. Ist ein Vergehen eindeutig zuzuordnen, wird der Beamte gemäß der Schwere seines Vergehens anhand des Allgemeinen Statuts der Staatsbediensteten (*Estatuto Geral dos Funcionários do Estado*) und der Gemeindeordnung sanktioniert. Ist die Verantwortlichkeit nicht eindeutig, wird gegebenenfalls die hierarchisch übergeordnete Instanz zur Rechenschaft gezogen (I-11).

4.2.2.2. Accountability-Geber gegenüber der staatlichen Verwaltung

Wie bereits deutliche wurde, spielt die staatliche Verwaltung, insbesondere die Zentralregierung, eine wichtige Rolle für die *autarquias locais* Mosambiks. So sind die Munizipien zwar als eigenständige Körperschaften des öffentlichen Rechts konzipiert, unterstehen aber gleichzeitig der *tutela* des für Dezentralisierung verantwortlichen MAE und des Finanzministeriums (*Ministério das Finanças – MF*) (1997: Art. 8; RM 1997b: Art. 9). *Tutela*, wortwörtlich Vormundschaft, wird hier in Anlehnung an Weimar und Fandrych (1997: 126) mit ‚Rechts- und Fiskalaufsicht‘ übersetzt. Diese Aufsichtsfunktion schlägt sich einerseits in regelmäßigen Inspektionen und Untersuchungen der Gesetzmäßigkeit der lokalen Verwaltungshandlungen und Verträge nieder (*tutela inspectiva*). Andererseits legt sie fest, dass wesentliche Entscheidungen bezüglich des Haushalts, der Belegschaft oder der Schuldenaufnahme des Munizips vor ihrer Durchführung durch das Aufsichtsorgan ratifiziert werden müssen (*tutela revogatória*). Das MAE ist das zentrale Aufsichtsorgan sämtlicher Munizipien des Landes. In den *autarquias locais* der Kategorie D bzw. *vila* (Catandica) ist seit Ende 2008 die Provinzregierung für die *tutela* mitverantwortlich. Bei schweren Rechtsverstößen können die Organe auf lokaler Ebene aufgelöst bzw. einzelne Amtsinhaber des Amtes enthoben werden (*tutela sancionatória*) (Cistac 1996: 25-38; RM 1997: Art. 5, 6; 2008b; 2012a: Art. 91). Wenn diese Aufsichtsfunktion auch als mögliche Einschränkung effektiver Dezentralisierung gesehen wird (I-2), wird sie mit der Absicherung der Interessen der Allgemeinheit durch den Einheitsstaat begründet (Cistac 1996: 24).

Daher wird oft die Assistenzfunktion der Rechts- und Fiskalaufsicht betont, die ein gesetzeskonformes und bürgerorientiertes Verwaltungshandeln fördere und somit die Leistungsfähigkeit der *autarquias locais* steigern. Bei Problemen der Munizipien könne entweder die Nationale Direktion für lokale Entwicklung (*Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico – DNDA*) des MAE oder die Abteilung für territoriale und lokale Verwaltung (*Departamento da Administração Territorial e Autárquica – DATA*) der Provinzregierung konkrete Hilfestellung, z.B. durch *workshops*, geben. Die DATA hat dabei den Vorteil, durch ihre größere Nähe schneller auf Probleme reagieren zu können (I-5; I-11).

Die Informationen für gezielte Assistenz können dabei von einer der zahlreichen Inspektionen stammen, die in den *autarquias locais* agieren. Die Allgemeine Finanzinspektion (*Inspecção Geral das Finanças* – IGF) des MF ist dabei offiziell mit der Finanzkontrolle betraut (RM 1997b: Art. 24). Da der Munizip von der Zentralregierung Transfers erhält, muss er über die Verwendung dieser Gelder sowie über seine Eigeneinnahmen Rechenschaft ablegen (I-9; I-7). Die Rechnungsprüfung wird dabei durch die nationale IGF sowie zwei regionale IGF mit Sitz in Nampula und Beira durchgeführt. Die IGF gibt ihre Stellungnahme über den jährlichen Rechenschaftsbericht (*conta de gerência*) des Munizips ab, bevor dieser an den *Tribunal Administrativo* (TA) weitergeleitet wird. Darüber hinaus führt sie regelmäßig Rechnungsprüfungen der Finanzverwaltung (*auditoria financeira*) des Munizips durch, indem sie den Umgang mit Eigeneinnahmen, Ausgaben, Finanzfragen der Personalverwaltung, Bußgeldern etc. analysiert. Dabei kann sie planmäßige und außerplanmäßige Untersuchungsverfahren⁸¹ anwenden. Letztere sind fokussierter und gehen konkreten Verdachtsmomenten nach (I-4; I-27).

Die zweite Querschnittsinspektion ist die Allgemeine Verwaltungsinspektion des Staates (*Inspecção Geral Administrativa do Estado* – IGAE), die die Funktionsweise und Organisation sämtlicher Organe der öffentlichen Verwaltung auf lokaler und nationaler Ebene auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft (RM 2007a: Art. 6; 2009a: Art. 2). Sie untersteht dem Ministerium des Öffentlichen Diensts (*Ministério da Função Pública* - MFP) und ist für die Einhaltung der Verfahrensregeln der öffentlichen Verwaltung, z.B. in der Personalrekrutierung, zuständig. Dem MFP untersteht auch der Rat der Generalinspektoren, ein Koordinierungsorgan der Querschnittsinspektionen IGF und IGAE, an dem auch Sektorinspektionen teilnehmen können (RM 2009a: Art. 30f). In den untersuchten Munizipien kannte man die IGAE jedoch nicht. Das wurde einerseits damit begründet, dass sie erst seit 2009/2010 Inspektionen⁸² durchführe (I-27), und andererseits damit, dass sie die Inspektion der staatlichen Verwaltung sei und im Zuge der Dezentralisierung keine Kompetenz habe, in den Munizipien zu agieren (I-11). IGAE hat die Kompetenz zur Untersuchung aller Organe, die „direkt oder indirekt“ (RM 2009a: Art. 2) zur öffentlichen Verwaltung gehören. Das Grundlagengesetz für die Organisation und Funktionsweise der öffentlichen Verwaltung scheint *autarquias locais* jedoch explizit dazu zu zählen (RM 2012a: Art. 1).

Diese Schwierigkeiten, Kompetenzen der Inspektionen eindeutig abzuschätzen, manifestieren sich ebenfalls, wenn man eine weitere zentralstaatliche Inspektion betrachtet, die Inspektion für Lokalverwaltung (*Inspecção da Administração Local* – IAL), die als sektorale Inspektion dem MAE untersteht. Die IAL ist mit der Überprüfung der Gesetzmäßigkeit der Organisation und Funktionsweise der *autarquia local* und der Bewertung der Qualität der Dienstleistungen der lokalen Verwaltung beauftragt (RM 2006a Art. 6). Die Außen- und Selbstwahrnehmung

⁸¹ In Mosambik wird zwischen geplanten Audits/Rechnungsprüfungen und außerplanmäßigen *inquéritos* und *sindicâncias* unterschieden. Beide werden mit Untersuchung ins Deutsche übersetzt.

⁸² Erst 2007 wurde der Öffentliche Dienst als Teilbereich des MAE als separates Ministerium etabliert. Zuvor unterstand die Inspektion für staatliche Verwaltung dem MAE (RM 1998). Ob IGAE oder IAL nun als Fortsetzung dieser Inspektion zu rechnen ist, wurde in den Interviews unterschiedlich beantwortet.

der Kompetenzen der IAL differieren sehr häufig. So wird die IAL von Experten primär für die Überprüfung der Einhaltung der Dezentralisierungsgesetze von 1997 und den damit verbundenen Verwaltungsprozeduren verantwortlich gemacht und würde somit technische Inspektionen, die die inhaltliche Spezialisierung des MAE berücksichtigen, durchführen (I-4; I-11; I-27). Dass ihr dabei die Werkzeuge zur Verfügung stehen, um die Qualität von Dienstleistungen und der Finanzverwaltung angemessen bewerten zu können, wird bezweifelt (I-4). IAL schreibt sich dagegen selbst eine wichtige Rolle in der Überprüfung der Finanzverwaltung auf lokaler Ebene, inkl. des Haushaltsvollzugs, zu (I-3; RM 2008a: Art. 3). So war es die IAL, die Hinweise für Missmanagement in Quelimane und anderen Städten fand und an die IGF, aber auch an die politische Kommission der FRELIMO weiterleitete. Zur Frage, inwiefern die IGF zum gleichen Ergebnis gelangte, gab es widersprüchliche Angaben. Eine offizielle Verurteilung gab es bisher nicht (I-4; I-27).

Dass IGAE und IAL in ihren Kompetenzen nahe beieinander liegen, zeigt sich in der Tatsache, dass beide auf Provinzebene durch die Verwaltungsinspektion der Provinz (*Inspecção Administrativa Provincial* – IAP) repräsentiert werden (RM 2008a: Art. 6). IAPs existieren seit 2007 und können darüber hinaus auch Funktionen der IGF und der Funktionseinheit zur Aufsicht des Beschaffungswesens (*Unidade Funcional de Supervisão de Aquisições* – UFSA) übernehmen (I-4). Die konkrete Ausgestaltung der Kompetenzen ist aber in den beiden besuchten Provinzen unterschiedlich. So ist die IAP Sofala nicht für die Rechnungsprüfung der Finanzverwaltung zuständig und führt planmäßige Inspektionen in Munizipien der Kategorien C, D und *vila* durch und hat darüber hinaus vom MAE die Zuständigkeit für Beira (B) delegiert bekommen (I-11). In Manica übernimmt die IAP zumindest oberflächlich auch die Prüfung der Finanzverwaltung, agiert aber nur in Munizipien der Kategorie D und *vila*. Bei außerplanmäßigen Inspektionen, d.h. bei konkreten Verdachtsfällen, kann die Ministerin des MAE die IAP Manica ebenfalls dazu beauftragen, Inspektionen in größeren Munizipien durchzuführen (I-25).

Inspektionen und Untersuchungen gehen dabei alle nach dem gleichen Schema vor. Zunächst werden Informationen eingefordert und anhand der vorgegebenen Regeln aus dem Zuständigkeitsbereich der Inspektion analysiert. Die Befunde werden dem Organ zusammen mit Empfehlungen vorgelegt, wie der Verwaltungsablauf verbessert werden sollte. Inspektoren betonen, dass Fehlverhalten in den *autarquias locais* häufig durch Unwissenheit anstatt durch schlechte Absichten des Personals bedingt sei. Inspektionen hätten daher zunächst einen pädagogischen Charakter, indem Inspektoren zeigen, wie Verwaltungsprozesse dem Gesetz nach ablaufen sollten (I-11; I-25; I-27). Unwissenheit schütze aber auch bei diesen Assistenzinspektionen nicht grundsätzlich vor Bestrafung. Sanktionen sind nur in solchen, oft unangekündigten, Inspektionen, die die Umsetzung der Empfehlungen der vorheriger Prüfungen analysieren, wahrscheinlicher. Inspektionen können selbst keine Sanktionen verhängen, sondern dem Munizip nur die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens empfehlen bzw. Hinweise auf Straftaten an die Justiz weiterleiten (I-4; I-11; I-25; I-27).

4.2.2.3. Accountability-Geber gegenüber obersten Rechnungskontrollbehörden

Es gibt es in Mosambik eine weitere Instanz, die für die externe Rechnungsprüfung der Munizipien verantwortlich ist. Es handelt sich um die dritte Sektion des Verwaltungsgerichts (*Terceira Secção do Tribunal Administrativo*), die in Mosambik als Oberste Rechnungskontrollbehörde (SAI) agiert. In diesem *judicial system* analysieren die Rechnungsprüfer den Rechenschaftsbericht der Munizipien und die dazugehörige Stellungnahme der IGF. Gegen die vorläufigen Befunde dieser Prüfung können die *accountability*-Geber, allen voran der Bürgermeister, innerhalb eines bestimmten Zeitraums, Widerspruch (*contraditório*) einlegen bzw. weitere Informationen zur Verfügung stellen, die sie ‚entlasten‘. Anschließend wird die *conta de gerência* unter Berücksichtigung des *feedback* aus dem jeweiligen Munizip von einem Richter der dritten Sektion beurteilt. Werden Verstöße im Bereich des Verwaltungsrechts entdeckt, kann der Richter Sanktionen, z.B. Bußgelder, verhängen. Dem Richter steht es frei, seine Entscheidung im *Boletim da República*, der mosambikanischen Version des Bundesanzeigers, bekanntzumachen (I-2; I-28). Bei Hinweisen auf strafrechtliche Verstöße werden diese ebenfalls an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Neben der Analyse der *conta de gerência* unternimmt der TA auch regelmäßige Rechnungsprüfungen in den Munizipien, sowohl ordentliche *audits* als auch solche Untersuchungen, die Hinweisen nachgehen oder angefragt⁸³ wurden. Die *auditorias financeiras* umfassen auf lokaler Ebene sowohl die Überprüfung der Einhaltung des gesetzlichen Rahmens der Finanzverwaltung (*compliance audits*), als auch den Vergleich der Bilanzen mit dem tatsächlichen finanziellen Zustand des Munizips (*financial audits*). In den Bereich der *compliance audits* fällt auch die Rechnungsprüfung öffentlicher Bauarbeiten (*auditorias de obras públicas*). Seit zweieinhalb Jahren leistet der TA auch *performance audits*, die bisher auf die großen Sektoren der Zentralregierung abzielen und von denen noch keine vollständig abgeschlossen ist. Langfristig ist eine solche Überprüfung jedoch auch auf lokaler Ebene angestrebt (I-2; I-27). Mit den Ergebnissen dieser *audits* wird anschließend so verfahren wie im Fall der *conta de gerência*.

4.2.2.4. Einflussfaktoren

Ob *accountability*-Mechanismen innerhalb der lokalen Exekutive greifen, hängt im Wesentlichen von den Faktoren Kapazität sowohl auf Seite des *accountability*-Gebers als auch des *accountability*-Nehmers und der Akkuratheit der eingeforderten Informationen und Erklärungen ab. Beides hängt zusammen. So kann jemand, der keine passende Ausbildung besitzt möglicherweise nur ungenügend über die tatsächliche Situation berichten; der *accountability*-Nehmer bekommt im Zweifelsfall keine passende Antwort auf seine Anfrage. Wenn man die Annahme teilt, dass es in Mosambik eine starke hierarchische Prägung gibt (I-29), stellt sich die Frage, ob Informationen immer die tatsächliche Lage eines Munizips darstellen. Wenn eine unabhängige Informationsquelle für den Bür-

⁸³ Solche Anfragen können dabei auch von Gebern kommen. 2012 diskutierten z.B. das Munizipienprogramm der Weltbank und der TA, inwiefern es möglich ist, jährliche *audits* der 20 unterstützten Munizipien durchzuführen, die auch einfache Performanzkriterien überprüfen sollen (I-2).

germeister, z.B. in Form einer Gemeindeinspektion, wie in der Mehrzahl der Munizipien des Landes, fehlt, hat der Bürgermeister gemäß der Überlegungen des P-A-Modells eine eher schwache Position als *accountability*-Nehmer. Er ist von den Informationen des Agenten abhängig. Der Bürgermeister Catandicas hat aufgrund der flacheren Hierarchien vermutlich geringere Informationskosten als sein Pendant in Beira. Dennoch könnte auch hier die Etablierung interner Rechenschaftsmechanismen, unabhängig von der Zentralregierung, stärkend auf die Rolle des Bürgermeisters als *accountability*-Nehmer wirken und ggf. einen stärkeren Fokus auf die Erbringung von Dienstleistungen ermöglichen, den zentralstaatliche Inspektionen bisher kaum haben.

Dadurch könnten auch die Inspektionen der nationalen Ebene entlastet werden und zielgerichteter eingreifen, z.B. in Bereichen, in denen ein erhöhtes Korruptionsrisiko vermutet wird. Zumindest könnten sie besser mit den internen *accountability*-Mechanismen kooperieren, was z.B. in Beira derzeit noch nicht funktioniert (I-6; I-11). Die Effektivität der Rechnungsprüfung mit nationalen *accountability*-Nehmern wird jedoch unterschiedlich bewertet. Während der *accountability*-Mechanismus der Rechnungsprüfung der *conta de gerência* durch die IGF mit dem anschließenden Urteil des TA als vergleichsweise gut funktionierend erachtet wird (I-12), da er relativ regelmäßig greife (I-2; I-27), werden bei anderen Inspektionen große Kapazitätsprobleme gesehen. So ist die IAL 2012 mit 18 Inspektoren und einem Haushalt von umgerechnet ca. 29.000 € für 43 *autarquias locais*, die OLEs - 128 Distrikte und 11 Provinzregierungen - sowie das MAE zuständig. Jährlich kann sie daher nur drei ordentliche Inspektionen in den Munizipien vornehmen (I-3). Genauso ist die IAP Manica mit drei Rechnungsprüfern für die ganze Provinz verantwortlich (I-25). Selbst der TA, der durch seine Kompetenz eigenständig Sanktionen zu verhängen, als gut aufgestellter *accountability*-Nehmer gilt, erreicht mit seiner Rechnungsprüfung vor Ort derzeit im Schnitt zehn Munizipien pro Jahr (I-2). Die fehlende Regelmäßigkeit kann die Effektivität dieses *accountability*-Mechanismus aufgrund des potentiell langen Intervalls zwischen Regelbruch und Sanktionierung mindern. Möglicherweise kann eine Anpassung des Verhaltens des *accountability*-Gebers, im Sinne eines regelkonformen Handelns der lokalen Amtsinhaber, eher über die kontinuierliche Assistenz durch DNDA und DATA – Stichwort *tutela* – erreicht werden (I-24). Diese dürfte jedoch vor der gleichen Herausforderung wie die Inspektionen stehen: dem stetigen Personalwechsels auf lokaler Ebene mit den entsprechenden Folgen für die Nachhaltigkeit ihrer Arbeit, da das Wissen die Organisation mit den Personen verlässt (I-27).

Eine höhere Wirksamkeit wird auch von einer besseren Koordinierung zwischen den Rechnungsprüfern abhängig gemacht, die bisher noch sehr schwach ist. So führen z.B. IGF und IAL gemeinsame Inspektionen durch, die IGF aber noch keine mit IGAE und IAP (I-27). Auch scheinen die einzelnen Zuständigkeiten auf lokaler Ebene nicht immer klar zu sein.⁸⁴ In den Interviews auf nationaler Ebene wurden ebenfalls Überschneidungen in den Zuständigkeitsbereichen

⁸⁴ So wurde, z.B. in Beira angeführt, dass die IAL durch den TA repräsentiert würde (I-6; I-7). Das erscheint unwahrscheinlich, weil das MAE den TA, als Teil der Judikative, nicht im Rahmen der *tutela* beauftragen kann, wie dies bei der IGF der Fall wäre (I-4).

deutlich, die zum Teil durchaus auf formalen Grundlagen beruhen. Zwar mag es im Zweifelsfall nicht schaden, wenn auch andere Inspektionen außer der IGF die Finanzverwaltung prüfen. Angesichts der knappen Ressourcen könnte jedoch mehr erreicht werden, wenn sich die verschiedenen *accountability*-Nehmer der staatlichen Verwaltung auf einzelne Teilbereiche fokussierten. Gegebenenfalls könnte eine bessere Koordinierung im Rat der Generalinspektoren zur Harmonisierung des Regelwerks beitragen (RM 2009a: Art. 30f). Ob die bisher angewandten Regeln Dezentralisierungsbemühungen *de facto* zuwiderlaufen oder nicht, ist sehr schwer abzuschätzen. Der Umstand, dass der TA seine eigenen Modelle zur Erstellung der *conta de gerência* als zu kompliziert erachtete und dementsprechend erneuerte, darf als Indiz gewertet werden, dass man ein effizientes Regelwerk, das den Bedürfnissen der dezentralen Einheiten des Staates entgegen kommt, zumindest nicht voraussetzen kann.⁸⁵ Während es in Bezug auf die weitgehenden Rechte der *tutela* keine expliziten Beschwerden gab, kritisierte man in Beira, dass zu Beginn der zweiten Amtszeit Simangos eine Rechnungsprüfung nach der anderen stattgefunden hätte, sodass viel Energie auf die Bearbeitung dieser Anfragen geflossen sei. Dennoch hätten diese zur Konsolidierung der Buchhaltung beigetragen (I-6; I-10).

Inspektoren identifizieren zudem zwei weitere Herausforderungen für ihre Rolle als *accountability*-Nehmer. Zunächst würden die Munizipien, die bereits über relativ gut organisierte Prozesse verfügen, zur Rechenschaft gezogen, während andere möglicherweise ihre Vergehen hinter unvollständigen Prozessen verstecken könnten, die verhindern, dass der *accountability*-Mechanismus richtig greife. Darüber hinaus könne die Rechnungsprüfung nicht bewerten, wie zweckdienlich die Ausgaben eines Munizips verwendet werden, solange nur die AM dem Haushalt zugestimmt hat. Rechenschaft einfordern über die inhaltliche Ausrichtung des Haushaltsplans könne demnach nur die AM (I-27; I-28)

Zu guter Letzt ist die Wirksamkeit der Rechnungsprüfung durch das *follow-up* der Ergebnisse bedingt. Dies ist auch für den TA der Fall. Dieser ist zwar, anders als in anderen SAI-Modellen, nicht abhängig vom Parlament, um verwaltungsrechtliche Sanktionen zu verhängen, hatte aber zumindest in der Vergangenheit Schwierigkeiten, die Anzahl der Berichte durch die vorher drei, heute sechs Richter abzuurteilen (I-27; I-28). Im Falle von Verdachtsmomenten auf strafrechtliche Tatbestände sind alle hier diskutierten *accountability*-Nehmer von den Maßnahmen der Justiz abhängig. Diesen Prozess bis zum Ende durchzuführen wird als nach wie vor problematisch eingestuft. Stattdessen gäbe es in manchen Fällen praktikablere Sanktionen, wie die Zurückhaltung bestimmter zweckgebundener Transfers in Fällen, in denen diese vom Munizip zweckentfremdet wurden. Dadurch soll erreicht werden, dass lokal die Bedingungen geschaffen werden, um eine gesetzeskonforme Verwendung der Mittel zu ermöglichen (I-4). Inwiefern politische Einflussnahme die Handlungen des TA beeinträchtigt, kann hier nicht angemessen bewertet werden. Da er in einem System politischer Hegemonie, das häufig mit einer Reduzierung des Sank-

⁸⁵ So findet sich auf einer CD der IGAE mit wichtigen Gesetzesgrundlagen für ihre Inspektion z.B. noch ein Ministerialerlass von 1969, also aus der Zeit als Mosambik noch eine Überseeprovinz Portugals war.

tionsrisikos einhergehe, zwischen 2007 und 2011 bereits 500 Staatsbedienstete sanktioniert hat, wird ihm eine Rolle als vergleichsweise starker *accountability*-Nehmer zugeordnet (I-2). Der TA könnte auch eine Informationsquelle für andere *accountability*-Nehmer wie die ZG oder Oppositionsparteien sein. Da aber nicht sicher ist, ob die Entscheidungen der Richter tatsächlich bereits im *Boletim da República* öffentlich gemacht werden und der Zugriff umständlich ist, ist dies derzeit noch eine hypothetische Interaktion verschiedener *accountability*-Mechanismen. Ergebnisse des TA mit Bezug auf die nationale Ebene werden dennoch von den Medien aufgegriffen, durch die indirekt auch weitere *accountability*-Nehmer von den Informationen profitieren könnten (I-2; I-28).

4.2.3. Die Judikative als *accountability*-Nehmer auf lokaler Ebene

4.2.3.1. Funktionsweise

Hinsichtlich der Judikative als *accountability*-Nehmer gegenüber den *autarquias locais* ist zunächst festzuhalten, dass es keine offizielle Gerichtsbarkeit, die zu dieser Körperschaft des öffentlichen Rechts gehört, gibt. Finden sich Hinweise auf strafbare Handlungen, wird die Staatsanwaltschaft des Distrikts (*procuradoria distrital*) bzw. die Kriminalpolizei eingeschaltet. Das Distriktribunal fällt das Urteil. In den 50 Distrikten, in denen es noch keine Distriktribunale gibt und auch in Provinzhauptstädten, in denen diese nicht eingerichtet wurden (Weimer 2009: 12), sind die Provinztribunale zuständig, genauso wie bei besonders schweren Verdachtsmomenten (I-11). Eine Verurteilung findet unabhängig von Disziplinarverfahren oder verwaltungsrechtlichen Strafen des TA statt. Der TA ist auch für sämtliche Fälle von Klagen der Bürger gegen die Regierung, in diesem Fall des Munizips, zuständig. Dort, wo es bereits einen Provinzverwaltungsgerichtshof gibt, wie in Beira, ist dieser zuständig (I-11; I-17).

Genauso existieren auf der lokalen Ebene sogenannte *tribunais comunitários*, früher als Volksgerichte (*tribunal popular*) bezeichnet, deren Rolle als Mediator mit der Verfassung von 2004 sowie dem Gesetz 24/2007 (RM 2004c; 2007c: Art. 5) offiziell anerkannt wurde, allerdings ohne genauer auf die Art dieser Mediation einzugehen. In Catandica bilden beispielsweise acht einflussreiche Personen auf Viertelebene ein solches *tribunal comunitário*, die nach einer kurzen Schulung durch das lokale Distriktribunal v.a. für Fälle von zwischenmenschlichen Problemen zuständig sind (I-20). In Beira haben der *régulo* und seine *chefes do posto* eine ähnliche Funktion inne. In beiden Fällen schalten diese, wenn nötig, wiederum die Polizei und das Distriktribunal ein (I-13; I-20).

4.2.3.2. Einflussfaktoren

Der Judikative als *accountability*-Nehmer auf lokaler Ebene wird in den Interviews eine große Bedeutung zugemessen, um dann mit dem Zusatz versehen zu werden: „würde sie transparent agieren“ (I-19: 6), oder „wäre sie unparteilich“ (ibid.). Auch wenn die Judikative nicht der Hauptfokus der vorliegenden

Arbeit war, zeichnete sich in vielen Interviews eine weitgehende Desillusionierung über ihre tatsächliche Effektivität auf lokaler Ebene⁸⁶ ab:

„Unsere Richter hängen von unseren Politiker ab. Er kann zwar sagen, dass etwas Unrecht war, worüber sich das Volk beschwert, aber im Endeffekt erhält er politische Weisungen. Und da er weiß, dass ihn der Politiker ernannt hat, kann er nicht so urteilen (I-17: 12).

Richter müssten ob ihrer Position Parteimitglieder der FRELIMO sein (I-26). In einzelnen Interviews wird beschrieben, wie Personen, die einen Prozess anstrengen – ohne entsprechende Verbindungen – in oft jahrelangen Verfahren zermürbt würden, bis sie schließlich aufgäben (I-19) bzw. einfach nichts passiere (I-10). In Bezug auf die Stadt Beira lässt sich jedoch nicht von völliger Untätigkeit sprechen. So wurde im Mai ein *vereador* des Munizips wegen Amtsmissbrauchs zu einer Geldstrafe verurteilt. Er hatte das Gehalt eines ehemaligen Mitarbeiters weiter bezogen. Auch wurde eine Abgeordnete, die bis 2009 für die FRELIMO im Petitionsausschuss der AM saß, wegen Urkundenfälschung zu vier Jahren auf Bewährung verurteilt (Timoteo 2012). Wie bereits vorangegangene Ausführungen zum Gemeinderadio Catandica gezeigt haben, werden auch Prozesse angestrengt, um kritische Stimmen auszuschalten. Das Problem dabei sei nicht die Gesetzeslage an sich, sondern die „Personen, die sich hinter dem Gesetz verstecken, um ihre Partikularinteressen zu verfolgen“ (I-10: 9). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch andere Studien, die die Beeinflussbarkeit auch auf die ungenügende Ressourcenausstattung der lokalen Gerichte und die schlechte Ausbildung der Richter zurückführen. Die Bevölkerung greife nicht zuletzt wegen der großen Zentralisierung der Judikative in Maputo auf informale Schlichtungsinstitutionen zurück, da „[...] courts are not a reality for a large majority of Mozambican citizens“ (OSISA 2006: 17).

4.2.4. Relevanz horizontaler accountability-Mechanismen auf lokaler Ebene

Auf Ebene der horizontalen *accountability*-Mechanismen sind die Herausforderungen anders gelagert als bei den vertikalen und umfassen insbesondere die Qualität der internen Kontrollmechanismen in den Munizipien, die Ausprägung der Rechenschaftsbeziehung zwischen AM und CM, die unzureichende Regelmäßigkeit und Qualität der *accountability*-Mechanismen der nationalen Ebene sowie das mangelhafte *follow-up* von Verdachtsmomenten durch die Justiz.

In Bezug auf ihren Informationszugang sind alle *accountability*-Nehmer formal dazu berechtigt, Informationen und Erklärungen einzufordern, wenn auch im Fall des Bürgermeister als *accountability*-Nehmer, die mangelnde Adäquatheit der Informationen ein Problem sein kann. Die politische Konkurrenz scheint in Beira den Bürgermeister dazu gebracht zu haben, ein gutes, internes *accountability*-System aufzubauen. Während in Catandica aufgrund der Stärke der

⁸⁶ Auf nationaler Ebene wird die ‚Nähe‘ der Judikative zur Exekutive ebenfalls thematisiert. Der Präsident des Obersten Gerichtshof wird vom Präsidenten der Republik nach Anhörung des Obersten Rats der Justiz (*Conselho Superior da Magistratura Judicial*) auf verlängerbare fünf Jahre berufen. Diese Entscheidung muss vom Parlament bestätigt werden (OSISA 2006: 9f).

FRELIMO der Vorwurf laut wurde, dass die *accountability*-Beziehung zwischen AM und CM außerhalb der offiziell sanktionierten Mechanismen, nämlich innerhalb der Partei, stattfindet, wird dem politischen Wettbewerb in Beira ein äußerst positiver Einfluss auf die Effektivität der AM als *accountability*-Nehmer zugeschrieben. Diese fordert kontinuierlich *answerability* vom Bürgermeister ein und nutzt die Schaffung von Öffentlichkeit, aber auch ihre Zustimmungsfunktion, um den Bürgermeister zu sanktionieren. In der Schaffung der Gemeindeinspektion zeigt sich, dass er sein Verhalten nicht nur *ex post* anpasst, sondern auch *ex ante* versucht, wenig Angriffsfläche zu bieten.

Obwohl der Zentralregierung Politisierung verwaltungstechnischer Entscheidungen, z.B. hinsichtlich des Kompetenztransfers, vorgeworfen wird, scheint parteipolitische Einflussnahme die Funktionsweise der *accountability*-Mechanismen der nationalen Ebene nicht wesentlich zu verändern. Bei den horizontalen *accountability*-Mechanismen, die auf Rechnungsprüfung und Inspektion beruhen, liegt die Herausforderung vielmehr darin, die Kapazitäten, insbesondere hinsichtlich Quantität und Qualität der Rechnungsprüfer, dieser *accountability*-Nehmer zu stärken, da solche regelorientierten Mechanismen v.a. auf ihrer Regelmäßigkeit beruhen. Diese Mechanismen haben, ähnlich wie die *tutela* das Potential, einen Lernprozess beim *accountability*-Geber anzuregen, der jedoch aufgrund des regen Personalwechsels auf lokaler Ebene nicht immer nachhaltig ist.

Die *accountability*-Mechanismen, die von der nationalen oder Provinzebene aus in den Municipien greifen, befinden sich nach wie vor in einem Institutionalierungsprozess, der sich in der Überschneidung ihrer Kompetenzen und ihrem geringen Bekanntheitswert auf der lokalen Ebene widerspiegelt. Bessere Koordination hat zumindest das Potential, die Regelmäßigkeit und Reichweite dieser Art der Rechenschaftspflichtabnahme zu erhöhen. Dazu könnte auch die Etablierung ähnlicher Auditmechanismen auf lokaler Ebene beitragen, die auch dem Status der *autarquias locais* als eigenständiger Körperschaft des öffentlichen Rechts Rechnung tragen würden. Die großen Vorbehalte, die auf nationaler Ebene gegenüber einem solchen ‚Kontrollverlust‘ anzutreffen sind (I-29), zusammen mit der bisher nur vereinzelt existierenden Existenz solcher internen Rechnungsprüfungsmechanismen, verdeutlichen, dass es bis dahin noch ein weiter Weg ist. Da es sich derzeit um reine *compliance*-Mechanismen handelt, bedeutet dies zudem, dass keine *accountability* für die Sinnhaftigkeit von Ausgaben eingefordert werden kann. Eine solche inhaltliche Analyse oder politische Kontrolle obliegt letztlich der AM, da Rechnungsprüfung bisher ausschließlich den beschlossenen Haushaltsplan mit dem Ist-Zustand unter Berücksichtigung von Verfahrensregeln vergleicht.

Finden horizontale *accountability*-Mechanismen Hinweise auf strafbare Handlungen, sind sie allesamt auf das Agieren der Justiz angewiesen. Gerade im Bezug auf die strafrechtliche Verurteilung von *accountability*-Gebern durch die Judikative, eigentlich die endgültige Sanktion vieler *accountability*-Mechanismen, kann die Justiz aufgrund ihrer eingeschränkten Unabhängigkeit und Kapazitäten derzeit als das schwächste Glied in der Kette bezeichnet wer-

den. Da ein *follow-up* der Ergebnisse anderer *accountability*-Mechanismen somit häufig wegfällt, schränkt diese Schwäche der Judikative somit auch die Effektivität anderer horizontaler *accountability*-Mechanismen ein. Auch hier sind interne Rechenschaftsmechanismen der FRELIMO als konkurrierend zu bezeichnen, scheinen sie doch das *follow-up* der Ergebnisse von *answerability*, insbesondere durch ihre Verlangsamung, beeinflussen zu können.

5. Fazit

Anknüpfend an die in der Dezentralisierungsdebatte erörterten Befunde, dass mangelhafte *local accountability* ein wesentlicher Faktor für den Erfolg von Dezentralisierungsprozessen in EL ist, zielte das vorliegende *Working Paper* darauf ab, die Frage zu beantworten, welche vertikalen und horizontalen *accountability*-Mechanismen auf lokaler Ebene greifen, wie diese funktionieren und interagieren und welche Einflussfaktoren für ihr Funktionieren relevant sind.

Der Mangel an Kapazitäten und Ressourcen der *accountability*-Nehmer ist dabei ein wesentlicher Einflussfaktor, der die Effektivität der *accountability*-Mechanismen auf lokaler Ebene mindert. Dieser Faktor ist grundsätzlich für alle diskutierten *accountability*-Mechanismen relevant, begrenzt aber insbesondere solche, die aufgrund ihrer regelmäßigen Durchführung wirken. Wenn man annimmt, dass *accountability* ein Mechanismus ist, der die Beurteilung der eingeforderten Informationen und Erklärungen durch den *accountability*-Nehmer umfasst, wird deutlich, dass gerade bei hochspezifischen und eher technisch anmutenden *accountability*-Mechanismen wie Rechnungsprüfung, ihre Effektivität im wesentlichen von der Ausbildung des Personals und der damit verbundenen Fähigkeit, eine angemessene Bewertung vorzunehmen, abhängt. Die Position des Auditors ist daher mit einem hohen Ausbildungsprofil verbunden. Hinzu kommt, dass für diese Art der *accountability*, abgesehen von der Beurteilung der *conta de gerência* durch den TA und der *tutela revogatória*, die auf einer reinen Dokumentenanalyse basieren, erhebliche Kosten für die Inspektionen und Untersuchungen vor Ort anfallen. Selbst wenn diese auch durch den geplanten Aufbau interner Rechnungsprüfungsmechanismen in den Munizipien sowie die Eröffnung von Zweigstellen des TA in den Provinzen reduziert werden dürften, ist ein Problem dieser *accountability*-Mechanismen, dass sie ‚kosten‘. Das Ziel, die eigene Rolle als *accountability*-Nehmer zu stärken, steht daher potentiell im Konflikt mit weiteren Funktionen der Organisation.

Dennoch sind insbesondere der TA und die IGF als effektive *accountability*-Nehmer gegenüber der lokalen Regierungsebene zu nennen, da sie in beiden *autarquias locais* vergleichsweise regelmäßig Rechnungsprüfungen durchgeführt haben, die z.B. in Beira zusammen mit den internen *accountability*-Mechanismen zu einer Verbesserung der Finanzverwaltung, also einer Verhaltensänderung im Sinne des *accountability*-Nehmers, beigetragen haben. Während IGF und TA gesetzlich dazu verpflichtet sind, zusammenzuarbeiten, nutzen andere Inspektionen das Potential einer stärkeren Interaktion noch nicht

vollständig aus. Gerade bei Verstößen, die strafrechtlich zu ahnden sind, hängen sie von der Judikative als *accountability*-Nehmer ab, die die Ergebnisse von Audits, die Hinweise auf strafrechtliche Vergehen liefern, oft nicht aufgreift.

Auch die Rolle der AM als *accountability*-Nehmer, die als einzige über *compliance* hinaus eine inhaltliche Bewertung des Haushaltsplans vornehmen kann, hängt nicht nur von der Expertise ihrer Mitglieder, sondern auch von ihrer finanziellen Ausstattung durch den CM ab.

Als enorm ist auch das Kapazitäten- und Ressourcenproblem von ZGO zu bezeichnen. Viele Initiativen hängen von der Unterstützung durch Geber ab. Grundlegende Defizite werden dabei in der Organisationskapazität gesehen, die verhindern, dass ZG zielgerichtet *accountability* zu bestimmten Themen einfordert. Zudem beruhen derzeitige Partizipationsforen auf Ebene der Munizipien häufig auf der Beteiligung der ‚Bevölkerung‘, die durch eine von offizieller Seite als legitim anerkannte Auswahl an Repräsentanten vertreten ist. Unabhängig von Vorwürfen politischer Einflussnahme auf diese Auswahl, dienen Partizipationsforen primär der Informationsgewinnung des CM und nicht der Einforderung von *accountability* durch den Bürger. Da bislang ein rechtlicher Rahmen für solche Partizipationsforen auf Munizipienebene fehlt, können sich *social accountability*-Initiativen nicht auf ein konkretes Recht berufen, um mehr Beteiligung zu verlangen.

Die Schwäche von *social accountability*-Mechanismen ist auch durch einen ungenügenden Zugang zu Informationen bedingt. Zwar hat die ZG im Zweifelsfall leichter Zugang zu bestimmten Dokumenten als Einzelpersonen, sie hängt aber auch hier von der prinzipiellen Offenheit der lokalen Regierung ab. Einzelpersonen können die Beschwerdemechanismen des CM oder die Petitionsausschüsse der AM nutzen, um den CM für eine bestimmte Handlung, von der sie selbst betroffen sind, zur Rechenschaft zu ziehen. Zwar erreicht ein solches Vorgehen im Normalfall nicht die Breitenwirksamkeit, die dem Ideal der *social accountability*-Literatur entspricht, kann für den konkreten Fall jedoch eine adäquate Lösung bieten. Der Bürger steht dabei vor der Herausforderung, die Kompetenzverteilung zwischen Munizipien und OLEs richtig einzuschätzen, um Verantwortung zuzuordnen. Die gesetzlich vorgeschriebene Mindesttransparenz der Munizipien läuft dabei an den Informationsbedürfnissen einer Mehrheit der Bürger vorbei. Auch Oppositionsparteien außerhalb der AM und die auf Maputo konzentrierten Printmedien spielen keine Rolle als Informationsmedium, sodass lokale Radio das wichtigste Informationsmedium auf lokaler Ebene darstellen. Die Einforderung von *social accountability* ist angesichts der Herausforderungen vor denen der noch junge zivilgesellschaftliche Prozess steht, somit als insgesamt schwach zu bezeichnen und begrenzt sich hauptsächlich auf *answerability*.

Angesichts der Ergebnisse der empirischen Untersuchung kommt das *Working Paper* jedoch zu dem Schluss, dass die Faktoren Kapazität, Ressourcenausstattung und Informationszugang nicht ausreichen, um die unterschiedliche Relevanz einzelner *accountability*-Mechanismen in Beira und Catandica zu erklä-

ren. Beira weist, trotz des ggf. besser qualifizierten Personals und leichteren Informationszugangs in großen Städte, im Vergleich zu Catandica eine größere Komplexität auf, in der *accountability*-Mechanismen greifen müssen. Dass dies dennoch der Fall ist, ist insbesondere auf eine Situation politischen Wettbewerbs in einem System zurückzuführen, das ansonsten stark von der FRELIMO dominiert wird. Diese formal organisierte Partei entfaltet dabei eine Reihe von informalen Wirkungen, die die Funktionsweise anderer *accountability*-Mechanismen beeinflussen.

Diesbezüglich ist insbesondere der Einfluss von Parteidisziplin hervorzuheben. In Bezug auf Wahlen der AM lässt sich feststellen, dass diese zusammen mit einem geschlossenen Listensystem dazu führt, dass sich die Mitglieder der AM in erster Linie ihrer Partei rechenschaftspflichtig fühlen, da diese über ihre Wiederwahl und in einigen Fällen auch über ihren Verbleib im Parlament entscheidet. Der Wähler als *accountability*-Nehmer gegenüber einzelnen Abgeordneten ist daher denkbar schwach.

Die direkte Bürgermeisterwahl ermöglicht potentiell eine unmittelbare *accountability*-Beziehung zwischen Wähler und Bürgermeister, obwohl auch letzterer starker Parteidisziplin unterworfen ist. Es mag angesichts der Tatsache, dass die Opposition seit 1992 nur selten den Bürgermeister gestellt hat, berechtigt erscheinen, diese Wahlen ebenfalls als ineffektiven *accountability*-Mechanismus abzutun. Allerdings gibt es Hinweise, dass Wahlen dort als *accountability*-Mechanismus funktionieren, wo auf lokaler Ebene politischer Wettbewerb herrscht. Diese Feststellung ist deshalb relevant, da um jemanden abzuwählen, ein zweiter Kandidat vorhanden sein muss. In Anbetracht des Umstands, dass die ersten Lokalwahlen von allen Oppositionsparteien und die jüngsten Zwischenwahlen und Lokalwahlen von 2013 von der RENAMO boykottiert wurden, kann man das Vorhandensein von Alternativen nicht voraussetzen. Dort wo nicht nur *pro forma* Alternativen, sondern, wie in Beira, politische Widersacher mit echten Chancen, eine Wahl zu gewinnen, vorhanden sind, ist das Bewusstsein, dass Wahlen als Sanktionsmechanismus für die eigene Performanz genutzt werden können, entsprechend groß. Dass FRELIMO versucht hat, einer Sanktionierung drei ihrer, unter Korruptionsverdacht stehenden, Bürgermeister in Wahlen vorzubeugen, wird hier daher ebenfalls als Zeichen für die Relevanz von Bürgermeisterwahlen als *accountability*-Mechanismus gewertet. Diese internen Rechenschaftsmechanismen der FRELIMO sind hier als konkurrierend zum schwachen formalen Rahmen zu sehen. Gerade in ihrem *stronghold*, dem Süden des Landes, sitzt die FRELIMO so fest im Sattel, dass dort ein politischer Wechsel auf lokaler Ebene den meisten Befragten unwahrscheinlich erschien. Die Erfahrungen in Beira zeigen jedoch, dass in Zukunft einer Entwicklung von Wahlen zu einem performanzbasiertem *accountability*-Mechanismus keine grundsätzlichen Hindernisse im Weg stehen, wenn die Opposition es schafft, einen geeigneten Gegenkandidaten aufzustellen. Dies hat sich zuletzt in bei den Lokalwahlen 2013 in Nampula gezeigt, wo der MDM vergleichsweise überraschend gegen FRELIMO gewann.

Die Wahlergebnisse bedingen auch die Rechenschaftsbeziehung zwischen AM und CM. Hier ist die Diskrepanz zwischen den untersuchten Munizipien am größten. Catandica spiegelt die Normalsituation Mosambiks wider, in der ein Bürgermeister und die Mehrheit der Gemeindeversammlung der gleichen Partei angehören. Die Rolle der AM als *accountability*-Nehmer wird durch die starke Parteidisziplin begrenzt, sodass die AM den Bürgermeister zwar kritisiert und *answerability* einfordert, am Ende aber der Parteilinie folgt. Dem außerhalb beider Organe stehenden Distriktkomitee der FRELIMO wird dabei ein großer Einfluss zugeschrieben, sodass Entscheidungen oft außerhalb des offiziellen Rahmens getroffen werden. In Beira dagegen zeigt sich, wie aktivierend politischer Wettbewerb durch Wahlen auf weitere *accountability*-Mechanismen wirkt. Um sich zu profilieren, nutzen FRELIMO und RENAMO jede Gelegenheit, um Bürgermeister und Administration zur Rechenschaft zu ziehen, und setzen sie durch mediale Inszenierung der nicht gelösten Probleme sowie Verweigerung der Zustimmung zum Haushalt oder Rechenschaftsbericht unter Zugzwang. Die AM kritisiert dabei nicht nur formale Verfahrensfehler, sondern greift auch aktuelle Themen der lokalen Medien auf, um eine Stellungnahme zu erwirken. Um dieser Kritik vorzubeugen, hat der CM Beira weitere interne *accountability*-Mechanismen eingeführt, die die Rolle des Bürgermeisters als *accountability*-Nehmer stärken, indem er schneller von Problemen erfährt. In Bezug auf Beira ist die AM als *accountability*-Nehmer als der effektivste *accountability*-Mechanismus zu bezeichnen, da der Bürgermeister, sein Verhalten in Vorhersehung der Sanktionen der AM anpasst. Dies kann indirekt auch den Bürger in seiner Rolle als *accountability*-Nehmer stärken, da dieser durch die Öffentlichkeit, die die AM schafft, einfacher an Informationen gelangen und sich so ein besseres Bild von der Performanz des Bürgermeisters machen kann. Der informale Einfluss FRELIMOs wirkt hier aktivierend auf andere *accountability*-Nehmer, sodass *local accountability* in Beira als stark zu bezeichnen ist.

Während also horizontale *accountability*-Mechanismen der nationalen Ebene relativ homogen in den verschiedenen *autarquias locais* wirken und auch die Schwäche der ZG ein grundlegendes Problem Mosambiks ist, scheint die unterschiedliche Effektivität weiterer *accountability*-Mechanismen insbesondere von lokalen Faktoren, wie politischem Wettbewerb, abzuhängen.

Dies zeigt, dass man horizontalen *accountability*-Mechanismen keinen grundsätzlich negativen Einfluss auf vertikale *accountability*-Mechanismen zuschreiben kann, wie dies in der Dezentralisierungsliteratur häufig negativ besetzten Gegenüberstellung von *downward* und *upward accountability*, die als hinderlich für Dezentralisierung erachtet wird, geschieht. Die hier besprochenen Rechenschaftsmechanismen der Zentralregierung fokussieren mehrheitlich auf Rechnungslegung und die Verbesserung der (Finanz-)Verwaltungsroutinen. Bürger fordern zwar ebenfalls *accountability* in Bezug auf Einnahmen und Ausgaben ein, selten aber in Form einer Abarbeitung regelorientierter Modelle. Es ist daher nicht ersichtlich, wie formale Rechenschaftsmechanismen der Zentralregierung, die Fähigkeit des Bürgers als Wähler oder Teil der ZG *accountability* einzufordern, mindern. Natürlich kann hinterfragt werden, ob ein solches Gewicht der nationalen Exekutive in der Rechnungsprüfung einer *de jure* eigenständigen

Körperschaft des öffentlichen Rechts wirklich dem Geist von Dezentralisierung entspricht. Solange diese jedoch keine internen Rechnungsprüfungsmechanismen aufbaut, erscheint die Forderung nach Abschaffung dieser Mechanismen als vorschnell, zumal ihr auf lokaler Ebene positive Ergebnisse zugeschrieben wurden.

Diese Feststellung ist nicht mit einer Leugnung des Einflusses der nationalen Ebene auf *accountability*-Mechanismen zu verwechseln; es wurde an mehreren Stellen der konkurrierende, informale Einfluss der FRELIMO auf formale, auch horizontale *accountability*-Mechanismen herausgearbeitet. Das zeigt, dass es sich um ein Problem handelt, das auch außerhalb der Dezentralisierungsdebatte relevant ist, sodass die simplifizierte Gegenüberstellung von *downward* und *upward* analytisch kaum als gewinnbringend zu bezeichnen ist. Es wird an dieser Stelle deshalb dafür plädiert, diese informellen Institutionen und ihre Wirkung auf *accountability* analytisch nicht einfach mit formalen, horizontalen *accountability*-Mechanismen selbst gleichzusetzen, sondern stattdessen genauer daraufhin zu untersuchen, ob es wirklich formale *accountability*-Mechanismen im Sinne von *answerability* und *enforcement* sind, die erfolgreiche Dezentralisierung verhindern. Damit einhergehen sollte eine genauere Definition der Bezugsgrößen. Denn *accountability* unterscheidet gegenüber der *black box* ‚nach oben‘ nur ungenügend zwischen unterschiedlichen formalen *accountability*-Nehmern der nationalen Ebene, wo im Normalfall Gewaltenteilung herrscht, und informalen *accountability*-Nehmern. Somit können kaum konkrete Ansatzpunkte geliefert werden, wie *local accountability* gestärkt werden könnte. So könnte beispielsweise einer nationale Judikative mit entsprechenden untergeordneten Einheiten, die unabhängig von parteilicher Einflussnahme, als *accountability*-Nehmer gegenüber den *autarquias locais* auftritt, ein positiver Beitrag zur Stärkung von *local accountability* zugeschrieben werden.

An dieser Stelle wurde ein erster Schritt in Richtung einer solchen differenzier-ten Analyse verschiedener *accountability*-Mechanismen getan. Ein wesentliches Ergebnis ist dabei, dass auch wenn *accountability*-Mechanismen der Zentralregierung kein negativer Einfluss zugeschrieben werden kann, andere Mechanismen vor Ort möglicherweise effektiver und effizienter Rechenschaft einfordern können. Dies ist umso mehr der Fall, als dass erstere bei besonders schweren Vergehen auf ein *follow-up* durch die Justiz angewiesen sind, die diese Funktion bisher nur bedingt wahrnimmt. Horizontale *accountability*-Mechanismen auf lokaler Ebene, wie AM oder Gemeindeinspektion, können, wenn sie als effektiver *accountability*-Nehmer auftreten, im Vergleich viel kontinuierlicher *accountability* einfordern, weil sie umgehender greifen und zudem über ein reines Abprüfen von Regeln hinausgehen können. Dadurch kann bewirkt werden, dass der *accountability*-Nehmer auch *ex ante* sein Verhalten anpasst und so Verfehlungen vorgebeugt wird.

In beiden Fällen wurde der konkurrierende Einfluss informeller Institutionen auf die Funktionsweise von *accountability*-Mechanismen deutlich. Diese gingen von einer formalen Organisation, der FRELIMO, aus, deren interne Rechenschaftsmechanismen parallel zu formalen *accountability*-Mechanismen laufen und die-

se in vielen Fällen ersetzen, was zu einer Schwächung der formalen Abläufe führt. Da es sich nicht, wie in der Neopatrimonialismusdebatte betont wird, um persönliche Beziehungen handelt, erscheint weitere Forschung zu informalen Wirkungen, die von formalen Organisationen ausgehen, grundlegend, um *accountability*-Beziehungen genauer zu erfassen. Die Analyse und Berücksichtigung dieser Einflüsse könnten potentiell in einer zielgerichteten Stärkung spezifischer *accountability*-Nehmer genutzt werden.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Primärliteratur

Interviews

Geber und politische Stiftungen:

- I-1: Sultan Mussa, Konrad-Adenauer-Stiftung Mosambik, 12.04.2012, Maputo.
- I-2: Carlos Maurício Figueiredo, Dezentralisierungsprogramm der GIZ, 24.04.2012, Maputo.
- I-3: Manuel Alberto Alima, Inspektion für staatliche Verwaltung (*Inspecção da Administração Estatal*) des Ministeriums für staatliche Verwaltung (MAE), 25.04.2012, Maputo.
- I-4: Sónia Chone, Dezentralisierungsprogramm der GIZ, 25.04.2012, Maputo.
- I-5: Godofredo Uamusse, Nationaldirektion für kommunale Entwicklung (*Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico*) des MAE, 27.04.2012, Maputo.
- I-16: José Malaíre Jeque, Dezentralisierungsprogramm GIZ, 08.05.2012, Gorongosa.
- I-26: Ulrike Teppe-Christiansen, Beraterin GIZ Manica im zivilgesellschaftlichen Dachverband FOCAMA, 14.05.2012, Chimoio.

VertreterInnen der Zentral- und Provinzregierung:

- I-11: Teixeira Luís Manjama, Chefinspekteur der Verwaltungsinpektion der Provinz Sofala (*Inspector-Chefe da Inspecção Administrativa Provincial de Sofala*), 03.05.2012, Beira.
- I-25: João Francisco, Chefinspekteur der Verwaltungsinpektion der Provinz Manica (*Inspector-Chefe da Inspecção Administrativa Provincial de Manica*), 14.05.2012, Chimoio.
- I-27: Inspektor der Allgemeinen Finanzinspektion (*Inspecção Geral das Finanças*), 25.05.2012, Maputo.
- I-28: Auditor des Verwaltungsgericht (*Tribunal Administrativo*), 28.05.2012, Maputo.
- I-29: Nationaldirektion für Planung und institutionelle Entwicklung (*Direcção Nacional de Planificação e Desenvolvimento Institucional*) des MAE, 28.05.2012, Maputo.

VertreterInnen der Munizipien Beira und Catandica:

- I-6: Francisco Majoi, *Vereador* für Plan und Finanzen (*Vereador do Plano e Finanças*), 02.05.2012, Beira.
- I-7: José Domingos Manuel, *Vereador* für interne und externe Zusammenarbeit (*Vereador institucional e de Cooperação*), 02.05.2012, Beira.

- I-8: Chico S. Chimoaze, Generalinspekteur des Munizips Beira (*Inspector-Geral do Município da Beira*), 03.05.2012, Beira.
- I-9: RENAMO-Fraktion der Gemeindeversammlung, 03.05.2012, Beira.
- I-10: Daviz Simango, Bürgermeister Beiras, 03.05.2012, Beira.
- I-13: Narci Premegi, Mitglied des *regulado*, 04.05.2012, Beira.
- I-14: Ricardo Pedro Sola, *Secretário de Bairro*, 07.05.2012, Beira.
- I-18: João Candiado Chinoque, FRELIMO-Mitglied und Präsident der Gemeindeversammlung, 10.05.2012, Catandica
- I-20: Lúcia Conforme, *Chefe da Localidade 2*, 10.05.2012, Catandica.
- I-22: RENAMO-Fraktion der Gemeindeversammlung, 10.05.2012, Catandica.
- I-23: João Elias Chererre, Rechtsberater des Bürgermeisters, 11.05.2012, Catandica.
- I-24: Eusébio Lambo, Bürgermeister Cantandicas, 11.05.2012, Catandica.

Medien und Zivilgesellschaft:

- I-12: Adelino Timóteo, Journalist, 04.05.2012, Beira.
- I-15: Liga der Menschenrechte Sofala (*Liga dos Direitos Humanos*), 07.05.2012, Beira.
- I-17: Rangel António Mairoce, Koordinator der zivilgesellschaftlichen Plattform des Distrikts Bárue, 09.05.2012, Catandica.
- I-19: Francisco Manuel, Ökumenisch-Christliche Vereinigung (*Associação Ecomência-Christã*) Kubatsirana, 10.05.2012, Catandica.
- I-21: John Chekwa, Lokalradio Catandica (RCC), 10.05.2012, Catandica.

Rechtsdokumente

- RM (2012a): Lei N° 7/2012, de 8 de Fevereiro, que aprova a Lei da Organização e Funcionamento da Administração Pública.
- RM (2012b): Lei N° 11/2012, de 8 de Fevereiro, que procede a revisão pontual da Lei N° 8/2003, de 19 de Maio, Lei dos Órgãos Locais do Estado.
- RM (2010): Resolução N° 47/210, de 31 de Dezembro, que aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Administração Estatal.
- RM (2009a): Decreto 12/2009, de 1 de Abril, que aprova o Regulamento da Actividade de Fiscalização e Inspeção Administrativa do Estado.
- RM (2009b): Diploma Ministerial N° 67/2009, de 17 de Abril, que aprova o Guião sobre e organização e o funcionamento dos conselhos Locais.
- RM (2009c): Diploma Ministerial N° 67/2009, de 17 de Abril, que aprova o Guião sobre a organização e o funcionamento dos Conselhos Locais.
- RM (2009d): Lei N° 25/2009, de 28 de Setembro, que aprova a Lei Orgânica da Jurisdição Administrativa.
- RM (2009e): Lei N° 26/2009, de 29 de Setembro, que aprova o regime relativo à organização, funcionamento e processo da 3ª Secção do Tribunal Administrativo.

- RM (2008a): Diploma Ministerial N° 23/2008, de 31 de Março, que aprova o Regulamento Interno da Inspeção da Administração.
- RM (2008b): Decreto N° 56/2008, de 30 de Dezembro, que define as modalidades de exercício da tutela administrativa dos Governadores Provinciais e dos Governos Provincias nas Autarquias Locais, ao abrigo do N° 2 do artigo 8 da Lei N°6/2007.
- RM (2008c): Lei N° 1/2008, de 16 de Janeiro, que define o regime financeiro, orçamental e patrimonial das autarquias locais e o Sistema Tributário Autárquico.
- RM (2008d): Lei N° 3/2008, de 2 de Maio, que cria novas autarquias de vila em algumas circunscrições territoriais.
- RM (2007a): Decreto N° 60/2007, de 17 de Dezembro, que aprova o Estatuto Orgânico e o Quadro de Pessoal do Ministério da Função Pública.
- RM (2007b): Lei N° 18/2007, de 18 de Julho, que estabelece o quadro jurídico para realização das eleições dos órgãos das autarquias locais.
- RM (2007c): Lei N° 24/2007, de 20 de Agosto, que aprova a lei de organização judiciária e revoga a Lei N° 10/92, de 6 de Maio.
- RM (2007d): Lei N° 15/2007, de 27 de Junho, que introduz alterações na Lei N° 7/97, de 31 de Maio.
- RM (2007e): Lei N° 6/2007, de 9 de Fevereiro, altera o regime jurídico da tutela administrativa sobre as autarquias locais estabelecido na Lei N° 7/97.
- RM (2006a): Diploma Ministerial N° 160/2006, de 25 de Outubro, que aprova o Estatuto Orgânico do Ministério da Administração Estatal.
- RM (2006b): Decreto N° 33/2006, de 30 de Agosto, que regula os procedimentos para a transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias locais.
- RM (2005): Decreto 11/05, de 10 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado.
- RM (2004a): Diploma Ministerial N° 80/2004, de 10 de Maio, que aprova o Regulamento da Articulação dos Órgãos das Autarquias Locais com as Autoridades Comunitárias.
- RM (2004b): Decreto N° 51/2004, de 1 de Dezembro, que aprova o Regulamento de Organização e Funcionamento dos Serviços Técnicos e Administrativos dos Municípios.
- RM (2004c): Constituição da República de Moçambique de 2004.
- RM (2003): Lei N° 8/2003, de 19 de Maio, que estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos OLEs nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade.
- RM (2000): Diploma Ministerial N° 107-A/2000, de 25 de Agosto, que aprova o Regulamento do Decreto N° 15/2000, de 20 de Junho, que estabelece as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias.
- RM (1998): Diploma Ministerial N° 66/98, de 20 de Maio, que aprova o Regulamento da Inspeção Administrativa do Estado.

- RM (1997a): Lei N° 7/97, de 31 de Maio, da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais.
- RM (1997b): Lei N° 2/97, de 18 de Julho, que cria o quadro jurídico-legal para a Implantação das autarquias locais.
- RM (1997c): Lei N° 10/97, de 31 de Maio, que cria municípios de cidade e de vila em algumas circunscrições territoriais.
- RM (1994): Lei N° 3/94, de 13 de Setembro, que cria uma base jurídico legal para a implantação do programa de reforma dos órgãos locais do Estado através da aprovação do quadro institucional dos distritos municipais.
- RM (1987): Resolução N° 7/87, de 25 de Abril.

Sekundärliteratur

Aufsätze und Monographien

- ABE, A. (2009): Social capital formation and local capture in decentralization: the case of Zambezia, Mozambique, in: *Progress in Development Studies*, Nr. 1, Jg. 9, S. 63-79.
- ACKERMAN, J. M. (2005): Social Accountability in the Public Sector A Conceptual Discussion, in: *Social Development Papers - Participation and Civic Engagement*, Nr. 82.
- ADSERA, A. et al. (2003): Are you being served? Political accountability and quality of government, in: *Journal of Law Economics & Organization*, Nr. 2, Jg. 19, S. 445-490.
- AGRAWAL, A. (1999): The Politics of Decentralization - A Critical Review, in: *WeltTrends*, Nr. 25, S. 53-74.
- AGRAWAL, A./Ribot, J. (1999): Accountability in Decentralization: A Framework with South Asian and West African Cases, in: *The Journal of Developing Areas*, Nr. 4, Jg. 33, S. 473-502.
- AHRENS, H./Nolte, D. (Hrsg.) (1999): *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*, Vervuert: Frankfurt am Main.
- ALVERGNE, C. (2010): Decentralization in Africa: Too Many Policies, Not Enough Politics, in: *Canadian Journal of Development Studies*, Nr. 3, Jg. 29, S. 465-481.
- AMES, B. et al. (2010): Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique In-Country Assessment Report, USAID: Washington D.C.
- AMUNDSEN, I./Abreu, C. (2006): Civil Society in Angola: Inroads, Space and Accountability, in: *CMI Report*, Nr. 14.
- AMUNDSEN, I. et al. (2005): *Accountability on the Move: The Parliament of Angola*, in: CMI Working Paper, Nr. 11.
- ANDREWS, M. (2003): Voice Mechanisms and Local Government Fiscal Outcomes: How does Civic Pressure and Participation Influence Public Accountability? in: A. Shah (Hrsg.): *Bringing Civility in Governance. Handbook on Public Sector Performance Reviews*, Weltbank: Washington D.C. 7.1-7.5.

- APRM (Hrsg.) (2010): Republic of Mozambique: APRM Country Review Report N° 11, APRM: Midrand.
- AUCOIN, P./Heintzman, R. (2000): The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform, in: *International Review of Administrative Sciences*, Nr. 1, Jg. 66, S. 45-55.
- AZFAR, O. (1999): *Decentralization, Governance, and Public Services: The Impact if Institutional Arrangements*, College Park: IRIS Center at University of Maryland (Working Paper No. 22).
- AZFAR, O. et al. (2001): Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings, IRIS Center: Maryland.
- BARDHAN, P./Mookherjee, D. (2006): Decentralisation and accountability in infrastructure delivery in developing countries, in: *Economic Journal*, Nr. 508, Jg. 116, S. 101-127.
- BASTIAN, J. (2010): *Literaturbericht Domestic Accountability*, DIE: Bonn (unveröffentlicht).
- BEHN, R. D. (2001): *Rethinking democratic accountability*, Brookings Institution Press: Washington, D.C.
- BLAGESCU, M./Young, J. (2005): Partnerships and Accountability: Current thinking and approaches among agencies supporting Civil Society Organizations, in: *ODI - Working Paper*, Nr. 225.
- BLAIR, H. (2000): Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries, in: *World Development*, Nr. 1, Jg. 28, S. 21-39.
- ___(1999): Accountability, Transparency, and Corruption in Decentralized Systems, in: J. Litvack/J. Seddon (Hrsg.): *Decentralization Briefing Notes (WBI Working Papers)*, World Bank Institute: Washington D.C., S. 96-99.
- BLATTER, J./Janning, F. (Hrsg.) (2007): *Qualitative Politikanalyse: eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- BOEX, J./Macuacua, Â. (2009): *An Analysis of District Finances in Mozambique*, MPD: Maputo (unveröffentlicht).
- BOEX, J./Nguenha, E. (2008): Intergovernmental Fiscal Relations in Mozambique: Towards a coherent (fiscal) Decentralization Policy, MPD: Maputo (unveröffentlicht).
- BOGAARDS, M. (2004): Counting parties and identifying dominant party systems in Africa, in: *European Journal of Political Research*, Nr. 2, Jg. 43, S. 173-197.
- BOGNER, A./Menz, W. (2005²): Das theoriegenerierende Experteninterview: Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion, in: A. Bogner/B. Littig/W. Menz (Hrsg.): *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 33-70.
- BOGUMIL, J. (2010⁴): New public management, in: D. Nohlen/R. Schultze (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft Theorien, Methoden, Begriffe, Band 2: N-Z*, Beck: München, S. 656-657.

- BOVENS, M. (2010): Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism, in: *West European Politics*, Nr. 5, Jg. 33, S. 946-967.
- BRATTON, M./Van de Walle, N. (1997): *Democratic experiments in Africa regime transitions in comparative perspective*, Cambridge Univ. Press: Cambridge.
- BRETT, E. A. (2003): Participation and accountability in development management, in: *Journal of Development Studies*, Nr. 2, Jg. 40, S. 1-29.
- ___(1993): Voluntary Agencies as Development Organizations - Theorizing the Problem of Efficiency and Accountability, in: *Development and Change*, Nr. 2, Jg. 24, S. 269-303.
- BRINKERHOFF, D. W. (2001): *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*, USAID: Washington D.C.
- BTI (Hrsg.) (2012): *Mozambique*, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.
- CARBONE, G. M. (2005): Continuidade na renovação? Ten Years of Multiparty Politics in Mozambique: Roots, Evolution and Stabilisation of the Frelimo-Renamo Party System, in: *The Journal of Modern African Studies*, Nr. 3, Jg. 43, S. pp. 417-442.
- CAROTHERS, T. (1998): The Rule of Law Revival, in: *Foreign Affairs*, Nr. 2, Jg. 77, S. 95-106.
- CDRI (Hrsg.) (2007): *Accountability and neo-patrimonialism in Cambodia : a critical literature review*, CDRI: Phnom Penh.
- CHABAL, P. (Hrsg.) (2002): *A history of postcolonial Lusophone Africa*, Hurst: London.
- CHABAL, P./Daloz, J. (1999): *Africa works: disorder as political instrument*, Currey: Oxford.
- CHICHAVA, S./Pohlmann, J. (2009): Uma breve Análise da Imprensa Moçambicana, in: L. de Brito et al. (Hrsg.): *Desafíos para Moçambique 2010*, IESE: Maputo, S. 127-138.
- CISTAC, G. (1996): *O Processo de Descentralização em Moçambique*, (Seminar realizado na Beira e em Napula, de 24 a 29 de Junho des 1996 pela Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane), Universidade Eduardo Mondlane: Maputo.
- CONNERLEY, E./Eaton, K. (2010): Democracy, Development, and Security as Objectives of Decentralization, in: E. Connerley et al. (Hrsg.): *Making decentralization work: democracy, development, and security*, Lynne Rienner: Boulder, S. 1-24.
- CONSIDINE, M. (2002): The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services, in: *Governance-an International Journal of Policy and Administration*, Nr. 1, Jg. 15, S. 21-40.
- CORNWALL, A. et al. (2000): Introduction: Accountability through Participation: Developing Workable Partnership Models in the Health Sector, in: *Ids Bulletin-Institute of Development Studies*, Nr. 1, Jg. 31, S. 1-13.
- CRAWFORD, G./Hartmann, C. (2008a): Introduction: Decentralisation as a Pathway out of Poverty and Conflict? in: G. Crawford/C. Hartmann (Hrsg.):

- Decentralisation in Africa: A pathway out of poverty and conflict?*, Amsterdam Univ. Press: Amsterdam, S. 7-32.
- ___(2008b): Conclusion: Decentralisation - No Shortcut to Development and Peace, in: G. Crawford/C. Hartmann (Hrsg.): *Decentralisation in Africa: A pathway out of poverty and conflict?*, Amsterdam Univ. Press: Amsterdam, S. 233-252.
- ___(Hrsg.) (2008c): *Decentralisation in Africa: A pathway out of poverty and conflict?*, Amsterdam Univ. Press: Amsterdam.
- CROOK, R. C./Booth, D. (2011): Conclusion: Rethinking African Governance and Development, in: *Ids Bulletin-Institute of Development Studies*, Nr. 2, Jg. 42, S. 97-101.
- CROOK, R. C./Manor, J. (1998): *Democracy and decentralisation in South Asia and West Africa - Participation, accountability and performance*, Cambridge Univ. Press: Cambridge.
- DAY, P./Klein, R. (1987): *Accountabilities: Five Public Services*, Tavistock Publications: New York.
- DE RENZIO, P./Hanlon, J. (2007): Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence, in: *GEG Working Paper*, Nr. 25, Jg.2007, University of Oxford: Oxford.
- DEBIEL, T. (2002): UN-Friedenssicherung in Subsahara-Afrika: Möglichkeiten und Grenzen multilateraler Konfliktbearbeitung in regionalisierten Bürgerkriegen. Eine Untersuchung im Rahmen des Global Governance-Ansatzes, Institut für Frieden und Entwicklung: Duisburg (Dissertation).
- DEININGER, K./Mpuga, P. (2005): Does greater accountability improve the quality of public service delivery? Evidence from Uganda, in: *World Development*, Nr. 1, Jg. 33, S. 171-191.
- DIAMOND, L. (1997): Consolidating Democracy in the Americas, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Jg. 550, S. 12-41.
- ___(1999): *Developing democracy: Toward consolidation*, Johns Hopkins Univ. Press: Baltimore.
- DOMINGO, P. et al. (2009): Domestic and Mutual Accountability for Aid: Building stronger synergies - Literature Review and Conceptual Framework. ODI: London.
- DROOP, J. et al. (2008): Mutual accountability in aid effectiveness: International-level mechanisms, in: *Oxford Policy Management Briefing Notes*, Nr. 3.
- DUBNICK, M. J. (2007): "Situating Accountability: Seeking Salvation for the Core Concept of Modern Governance", (unveröffentlicht) Online: <<http://mjdubnick.dubnick.net/papers/2007/Situacct031307.pdf>>. Zugriff: 11.08.2012.
- ___(2005): Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms, in: *Public Performance & Management Review*, Nr. 3, Jg. 28, S. 376-417.
- DUBNICK, M. J./Frederickson, H. G. (2011): *Accountable governance: problems and promises*, M.E. Sharpe: Armonk, NY.

- ECKARDT, S. (2008): Political accountability, fiscal conditions and local government performance - Cross-sectional evidence from Indonesia, in: *Public Administration and Development*, Nr. 1, Jg. 28, S. 1-17.
- ERDMANN, G. (2010): Lessons to be learned: political party research and political party assistance, Giga: Hamburg.
- ERDMANN, G. et al. (2011): Can historical institutionalism be applied to political regime development in Africa?, in: *GIGA Working Paper*, Nr. 166.
- ERDMANN, G./Engel, U. (2006): Neopatrimonialism revisited: beyond a catch-all concept, in: *GIGA Working Paper*, Nr. 16.
- FALLETI, T. G. (2010): Decentralization and subnational politics in Latin America, Cambridge Univ. Press: Cambridge.
- __(2005): A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective, in: *American Political Science Review*, Nr. 3, Jg. 99, S. 327-346.
- FANETTI, E./Loquai, C. (2011): Supporting domestic accountability in developing countries: Taking stock of approaches and experiences of German development cooperation in Mozambique, in: *ECDPM Discussion Paper*, Jg.114, S. 07.06.2012.
- FARIA, F./Chichava, A. (1999): Descentralização e cooperação descentralizada em Moçambique, ECDPM: Maputo.
- FAUST, J./Haldenwang, C. (2010): Integrierte Fiskaldezentralisierung: Neue Formen der Entwicklungszusammenarbeit und ihre Anwendung auf der lokalen Ebene, in: *DIE Analysen und Stellungnahmen* 6/2010.
- FEARON, J. D. (1999): Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance, in: B. Manin et al. (Hrsg.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press: Cambridge, S. 55-97.
- FEREJOHN, J. (1999): Accountability and Authority, Toward a Theory of Political Accountability, in: B. Manin et al. (Hrsg.): *Democracy, Accountability and Representation* Cambridge, S. 131-153.
- __(1986): Incumbent Performance and Electoral Control, in: *Public Choice*, Nr. 1-3, Jg. 50, S. 5-25.
- FORESTI, M. et al. (2007): Voice for accountability: Citizens, the state and realistic governance. Initial findings from an innovative evaluation of donor interventions, in: *Odi Briefing Paper*, Nr. 31.
- FOWERAKER, J./Krznic, R. (2002): The Uneven Performance of Third Wave Democracies: Electoral Politics and the Imperfect Rule of Law in Latin America, in: *Latin American Politics and Society*, Nr. 3, Jg. 44, S. 29-60.
- FOX, J. (2007): The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability, in: *Development in Practice*, Nr. 4/5, Jg. 17, S. 663-671.
- __(2000): *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion*, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame: Notre Dame.

- FRANCISCO, A. et al. (2008): Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007, A sociedade civil Moçambicana por Dentro: Avaliação, Desafios, Oportunidades e Acção, Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade: Maputo.
- FRELIMO (2006): Estatutos aprovados pelo 9º congresso, FRELIMO: Quelimane.
- FUHR, H. (2009): Decentralization in Mozambique, Donor, Cooperation and the Role of German Aid. Observations, Opportunities, and Options, GIZ: Maputo (unveröffentlicht).
- GEORGE, A. L./Bennett, A. (2005): Case studies and theory development in the social sciences, MIT Press: Cambridge.
- GOETZ, A. M./Jenkins, R. (2005): Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development, Palgrave Macmillan: Houndmills.
- GOETZ, A. M./Gaventa, J. (2001): Bringing citizen voice and client focus into service delivery, Brighton.
- GOLDFRANK, B. (2007): The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation, in: *Comparative Politics*, Nr. 2, Jg. 39, S. 147-168.
- GOPAL JAYAL, N. (2008): New Directions in Theorising Social Accountability? in: *Ids Bulletin-Institute of Development Studies*, Nr. 6, Jg. 38, S. 105-110.
- GRANT, R. W./Keohane, R. O. (2005): Accountability and abuses of power in world politics, in: *American Political Science Review*, Nr. 1, Jg. 99, S. 29-43.
- GUAMBE, J. M. (Hrsg.) (2011): Participação comunitária no desenvolvimento municipal, Como proceder? Uma Interpretação dos instrumentos legais para uma Gestão Municipal Participativa, MASC: Maputo.
- HALL, M./Young, T. (1997): Confronting Leviathan: Mozambique since independence, Hurst: London.
- HANKLA, C./Downs, W. (2010): Decentralisation, Governance and the Structure of Local Political Institutions: Lessons for Reform? in: *Local Government Studies*, Nr. 6, Jg. 36, S. 759-783.
- HARRINGTON, C. B./Turem, Z. U. (2006): Accounting for Accountability in Neoliberal Regulatory Regimes, in: M. W. Dowdle (Hrsg.): *Public Accountability, Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge, S. 195-219.
- HARTMANN, C. (2004): Local Elections and Local Government in Southern Africa, in: *Africa Spectrum*, Nr. 2, Jg. 39, S. 223-248.
- HELMKE, G./Levitsky, S. (2006a): Introduction, in: G. Helmke/S. Levitsky (Hrsg.): *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Johns Hopkins Univ. Press: Baltimore, S. 1-30.
- ___(2006b): Conclusion, in: G. Helmke/Steven Levitsky (Hrsg.): *Informal Institutions and Democracy, Lessons from Latin America*, Baltimore, S. 274-284.
- ___(2004): Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda, in: *Perspectives on Politics*, Nr. 04, Jg. 2, S. 725.
- HESSELMANN, E. (2011): The Limits of Control: The Accountability of Foundations and Partnerships in Global Health, in: S. Rushton/O. D. Williams

- (Hrsg.): *Partnerships and Foundations in Global Health Governance*, Palgrave Macmillan: Houndmills, S. 228-252.
- HIRSCHMANN, A. O. (1970): *Exit, Voice, and Loyalty Response to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press: Cambridge.
- HISKEY, J. T. (2010): The Promise of Decentralized Democratic Governance, in: E. Connerley et al. (Hrsg.): *Making decentralization work: democracy, development, and security*, Lynne Rienner: Boulder, S. 25-46.
- HISKEY, J. T./Seligson, M. A. (2003): Pitfalls of Power to the People: Decentralization, Local Government Performance, and System Support in Bolivia, in: *Studies in Comparative International Development*, Nr. 4, Jg. 37, S. 64.
- HODGES, T./Tibana, R. (2004): *Political Economy of the Budget in Mozambique*. Complete final manuscript, Maputo.
- HOOD, C. (2010): Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? in: *West European Politics*, Nr. 5, Jg. 33, S. 989-1009.
- HUDSON, A. (2009): *Background Paper for the Launch of the Work-stream on Aid and Domestic Accountability*, OECD DAC Network on Governance (GOVNET) Secretariat: Online: <<http://www.oecd.org/>> Zugriff: 10.08.2012
- HYDEN, G. (2006): *African politics in comparative perspective*, Cambridge Univ. Press: Cambridge.
- ISHIYAMA, J./Quinn, J. (2006): African phoenix? Explaining the electoral performance of the formerly dominant parties in Africa, in: *Party Politics*, Nr. 3, Jg. 12, S. 317-340.
- JOSHI, A. (2008): Producing Social Accountability? The Impact of Service Delivery Reforms, in: *IDS Bulletin-Institute of Development Studies*, Nr. 6, Jg. 38, S. 10-17.
- KAPISZEWSKI, D./Taylor, M. M. (2008): Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America, in: *Perspectives on Politics*, Nr. 4, Jg. 6, S. 741-767.
- KATHYOLA, J./Job, O. (2011): *Decentralisation in Commonwealth Africa: Experiences from Botswana, Cameroon, Ghana, Mozambique and Tanzania*, Commonwealth Secretariat: London.
- KENNEY, C. D. (2003): Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts, in: S. Mainwaring/C. Welna (Hrsg.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press: Oxford, S. 55-76.
- KÖLLNER, P. (2012): "Informelle Politik" und "informelle Institutionen": Konzeptionelle Grundlagen, analytische Zugänge und Herausforderungen für das Studium autoritärer und anderer politischer Herrschaftssysteme, in: *GIGA Working Papers*, Nr.192.
- KYED, H. M./Buur, L. (2006): New sites of citizenship: Recognition of traditional authority and group-based citizenship in Mozambique, in: *Journal of Southern African Studies*, Nr. 3, Jg. 32, S. 563-581.
- LANKINA, T. (2008): Cross-Cutting Literature Review on the Drivers of Local Council Accountability and Performance, in: *Social Development Papers - Local Governance & Accountability Series*, Nr. 112.

- LARKINS, C. M. (1996): Judicial Independence and Democratization: A Theoretical and Conceptual Analysis, in: *The American Journal of Comparative Law*, Nr. 4, Jg. 44, S. 605-626.
- LAUTH, H. (2007): "Horizontal Accountability" Aktuelle Aspekte der Gewaltenteilung: Ein Vorschlag zur Systematisierung der Kontrollfunktion der Gewaltenteilung, in: S. Kropp/H. Lauth (Hrsg.): *Gewaltenteilung und Demokratie. Konzepte und Probleme der "horizontal accountability" im interregionalen Vergleich*, Nomos: Baden-Baden, S. 45-71.
- ___(2004): Informelle Institutionen und die Messung demokratischer Qualität in Lateinamerika, in: *Lateinamerika Analysen*, Februar, Jg. 7, S. 121-146.
- ___(2000): Informal Institutions and Democracy, in: *Democratization*, Nr. 4, Jg. 7, S. 21-50.
- LAUTH, H./Pickel, G. (2009): *Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft: Eine Einführung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden.
- LAVIER, M./Shepsle, K. A. (1999): Government Accountability in Parliamentary Democracy, in: B. Manin et al. (Hrsg.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press: Cambridge, S. 279-296.
- LEININGER, J. et al. (2011): Domestic Accountability in Mozambique: The Presidência Aberta e Inclusiva. Final Report of the Country Working Group Mozambique, DIE: Bonn (im Erscheinen).
- LINDER, W. (2010): On the Merits of Decentralization in Young Democracies, in: *Publius: The Journal of Federalism*, Nr. 1, Jg. 40, S. 1-30.
- LORD, C./Pollack, J. (2010): Representation and Accountability: Communicating Tubes? in: *West European Politics*, Nr. 5, Jg. 33, S. 968-988.
- MACUJANE, J. J. (2008): Participatory Budget Monitoring and Resource Tracking in Mozambique: A Situation Analysis and Learning Needs Assessment, Maputo.
- MADLENER, K. (1999): Die Justiz als Garantin der Menschenrechte in Lateinamerika: Die Unabhängigkeit der Justiz und der Richter, in: H. Ahrens/D. Nolte (Hrsg.): *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*, Vervuert: Frankfurt am Main, S. 152-174.
- MAHIEU, S./Yilmaz, S. (2010): Local Government Discretion and Accountability in Burkina Faso, in: *Public Administration and Development*, Nr. 5, Jg. 30, S. 329-344.
- MAIHACK, H./Plagemann, J. (2010): Eine dritte politische Kraft in Mosambik?, in *GIGA Focus*, Nr. 8.
- MAINWARING, S. (2003): Introduction: Democratic Accountability in Latin America, in: S. Mainwaring/C. Welna (Hrsg.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press: Oxford, S. 3-33.
- MAINWARING, S./Welna, C. (Hrsg.) (2003): *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press: Oxford, New York.
- MALENA, C. et al. (2004): Social Accountability, in: *Social Development Papers - Participation and Civic Engagement*, Nr. 76.

- MANIN, B. et al. (Hrsg.) (1999a): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press: Cambridge.
- ___(1999b): Elections and Representation, in: B. Manin et al. (Hrsg.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press: Cambridge, S. 29-54.
- ___(1999c): Introduction, in: B. Manin et al. (Hrsg.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press: Cambridge, S. 1-26.
- MANNING, C. (2010): Mozambique's Slide into One-Party Rule, in: *Journal of Democracy*, Nr. 2, Jg. 21, S. 151-165.
- ___(2008): The making of democrats; elections and party development in post-war Bosnia, El Salvador, and Mozambique, Palgrave Macmillan: New York.
- ___(2005): Assessing African party systems after the third wave, in: *Party Politics*, Nr. 6, Jg. 11, S. 707-727.
- ___(1998): Constructing opposition in Mozambique: Renamo as political party, in: *Journal of Southern African Studies*, Nr. 1, Jg. 24, S. 161-189.
- MANOR, J. (1999): The political economy of democratic decentralization, Weltbank: Washington D.C.
- MARAVALL, J. M. (1999): Accountability and Manipulation, in: B. Manin et al. (Hrsg.): *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press: Cambridge, S. 154-196.
- MARCH, J. G./Olsen, J. P. (1995): *Democratic governance*, Free Press: New York.
- MASHAW, J. L. (2006): Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance, in: M. K. Dowdle (Hrsg.): *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge University Press: Cambridge, S. 115-156.
- MCCANDLESS, H. E. (2002): A Citizen's Guide to Public Accountability: Changing the Relationship between Citizens and Authorities, Trafford: Victoria.
- MCCUBBINS, M. D./Schwartz, T. (1984): Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms, in: *American Journal of Political Science*, Nr. 1, Jg. 28, S. 165-179.
- MEYNS, P. (1979): Befreiung und nationaler Wiederaufbau von Mozambique; Studien zu Politik und Wirtschaft 1960 - 1978, Inst. für Afrika-Kunde: Hamburg.
- MONCRIEFFE, J. M. (2001): Accountability: Idea, Ideals, Constraints, in: *Democratization*, Nr. 3, Jg. 8, S. 26-50.
- ___(1998): Reconceptualizing political accountability, in: *International Political Science Review*, Nr. 4, Jg. 19, S. 387-406.
- MORENO, E. et al. (2003): The Accountability Deficit in Latin America, in: S. Mainwaring/C. Welna (Hrsg.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press: Oxford, S. 79-132.
- MULGAN, R. (2000): 'Accountability': An Ever-Expanding Concept? in: *Public Administration*, Nr. 3, Jg. 78, S. 555-573.

- ___(1997): The Processes of Public Accountability, in: *Australian Journal of Public Administration*, Nr. 1, Jg. 56, S. 25-36.
- NDI (2000): *Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations*, Legislative Research Series. Online: <http://www.ndi.org/files/980_gov_legcapacity_0.pdf> Zugriff: 21.07.2012.
- NEWITT, M. (2002): Mozambique, in: P. Chabal (Hrsg.): *A history of postcolonial Lusophone Africa*, Hurst: London, S. 185-235.
- ___(1995): *A history of Mozambique*, Hurst: London.
- NGUENHA, E. (2009): Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de modelos do Orçamento Participativo (I-I Conferência do IESE sobre "Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique, Maputo 22 a 23 de Abril), Maputo. Online: <http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP35_2009_Nguenha.pdf> Zugriff: 14.08.2012.
- NORTH, D. C. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Mohr: Tübingen.
- OATES, W. E. (1999): An Essay on Fiscal Federalism, in: *Journal of Economic Literature*, Nr. 3, Jg. 37, S. 1120-1149.
- ___(1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich: New York.
- ODEN, B./Wohlgemuth, L. (2011): Where is the Paris Agenda heading? Changing relations Tanzania, Zambia and Mozambique, in: *ECDPM Briefing Note*, Jg. 21, (07.06.2012).
- O'DONNELL, G. (2010): *Democracy, agency, and the state: theory with comparative intent*, Oxford University Press: New York.
- ___(2006a): Notes on Various Accountabilities and their Interrelations, in: E. Peruzzotti/C. Smulovitz (2006) (Hrsg.): *Enforcing the rule of law: social accountability in new Latin American democracies*, University of Pittsburgh Press: Pittsburgh, S. 334-343.
- ___(2006b): Afterword, On Informal Institutions, Once Again, in: G. Helmke/S. Levitsky (Hrsg.): *Informal Institutions and Democracy, Lessons from Latin America*, Baltimore, S. 285-289.
- ___(2003): Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust, in: S. Mainwaring/C. Welna (Hrsg.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press: Oxford, S. 34-54.
- ___(1999a): Horizontal Accountability in New Democracies, in: A. Schedler et al. (Hrsg.): *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner: London Boulder, S. 29-52.
- ___(1999b): A Response to My Commentators, in: A. Schedler et al. (Hrsg.): *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner: London Boulder, S. 68-71.
- ___(1998): Horizontal accountability in new democracies, in: *Journal of Democracy*, Nr. 3, Jg. 9, S. 112-126.

- OLOWU, D. (2003): Local institutional and political structures and processes: Recent experience in Africa, in: *Public Administration and Development*, Nr. 1, Jg. 23, S. 41-52.
- OLOWU, D./Wunsch, J. S. (2004): Introduction: Local Governance and Democratic Decentralization in Africa, in: D. Olowu/J. S. Wunsch (Hrsg.): *Local governance in Africa; The challenges of democratic decentralization*, Rienner: Boulder, S. 1-28.
- O'NEIL, T. et al. (2007): Evaluation of Citizens' Voice and Accountability: Review of the Literature and Donor Approaches, DFID: London.
- ORRE, A. (2010): Entrenching the party-state in the multiparty era: opposition parties, traditional authorities and new councils of local representatives in Angola and Mozambique, University of Bergen: Bergen (Dissertation).
- OSISA (Hrsg.) (2006): Mozambique: Justice Sector and the Rule of Law, OSISA: London.
- OSMANI, S. R. (2002): Expanding Voice and Accountability through the Budgetary Process, in: *Journal of Human Development*, Nr. 2, Jg. 3, S. 231-250.
- PACKEL, D. (2008): Electoral Institutions and Local Government Accountability, in: *Social Development Papers - Local Governance & Accountability Series*, Nr.111.
- PAPADOPOULOS, Y. (2003): Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments, in: *European Journal of Political Research*, Nr. 4, Jg. 42, S. 473-501.
- PAUL, S. (1992): Accountability in Public Services - Exit, Voice and Control, in: *World Development*, Nr. 7, Jg. 20, S. 1047-1060.
- __(1991a): Strengthening Public Accountability: Can Exit and Voice Help? in: *Economic and Political Weekly*, Nr. 35, Jg. 26, S. M78-M85.
- __(1991b): Strengthening public service accountability: a conceptual framework, World Bank: Washington, D.C.
- PELIZZO, R./Stapenhurst, R. (2004): Tools for Legislative Oversight: An Empirical Investigation, in: *World Bank Policy Research Working Paper*, Nr. 3388.
- PERSSON, T. et al. (1997): Separation of Powers and Political Accountability, in: *Quarterly Journal of Economics*, Nr. 4, Jg. 112, S. 1163-1202.
- PERUZZOTTI, E./Smulovitz, C. (2006): Social Accountability: An Introduction, in: E. Peruzzotti/C. Smulovitz (Hrsg.): *Enforcing the rule of law: social accountability in new Latin American democracies*, University of Pittsburgh Press: Pittsburgh, S. 3-33.
- __(2002): Held to Account: Experiences of Social Accountability in Latin America, in: *Journal of Human Development*, Nr. 2, Jg. 3, S. 209-230.
- __(2000): Societal Accountability in Latin America, in: *Journal of Democracy*, Nr. 4, Jg. 11, S. 147-158.
- PHILP, M. (2009): Delimiting Democratic Accountability, in: *Political Studies*, Jg. 57, S. 28-53.
- PITCHER, A. et al. (2009): Rethinking Patrimonialism and Neopatrimonialism in Africa, in: *African Studies Review*, Nr. 1, Jg. 52, S. 125-156.

- PLAGEMANN, J. (2009a): Dezentralisierung als "Hybridisierung" des Staates und das Beispiel Mosambik, Universität Hamburg: Hamburg (M.A.).
- ___(2009b): Reformprojekt "Dezentralisierung in Afrika": zum Scheitern verurteilt? - Das Beispiel Mosambik, GIGA Institute: Hamburg.
- PLOCHER, I. (2011): Good governance durch accountability? Ein Vergleich von Clean Development Mechanism und Global Environment Facility, Lit Verlag: Berlin.
- PORTA, R. L. et al. (2004): Judicial Checks and Balances, in: *Journal of Political Economy*, Nr. 2, Jg. 112, S. 445-470.
- PRILLAMAN, W. C. (2000): The judiciary and democratic decay in Latin America: declining confidence in the rule of law, Praeger: Westport, Conn.
- PRUD'HOMME, R. (2003): Fiscal decentralisation in Africa: a framework for considering reform, in: *Public Administration and Development*, Nr. 1, Jg. 23, S. 17-27.
- ___(1995): The Dangers of Decentralization, in: *The World Bank Research Observer*, Nr. 2, Jg. 10, S. 201-220.
- RAKNER, L./van de Walle, N. (2009): Opposition Weakness in Africa, in: *Journal of Democracy*, Nr. 3, Jg. 20, S. 108-121.
- REAUD, B. (2011): *The Political Economy of Local Democracy: Revenue Effects on Service Delivery in Four Mozambican Municipalities*, (Konferenzpapier APSA 107th Annual Meeting, September 1-4, Seattle). Online: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1906953 Zugriff: 12.08.2012.
- RÍOS-FIGUEROA, J. (2006): Judicial Independence: Definitions, Measurement, and its Effect on Corruption. An Analysis of Latin America, New York University: New York (Dissertation).
- ROBERTS, N. C. (2002): Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox, in: *Public administration review*, Nr. 6, Jg. 62, S. 658-669.
- ROBINSON, M. (2007): Introduction: Decentralising Service Delivery? Evidence and Policy Implications, in: *IDS Bulletin*, Nr. 1, Jg. 38, S. 1-6.
- ROCHA MENCAL, A./Sharma, B. (2009): *Joint Evaluation of Citizens' Voice and Accountability*, Overseas Development Institute (ODI): London.
- ROMZEK, B. S. (2000): Dynamics of public sector accountability in an era of reform, in: *International Review of Administrative Sciences*, Nr. 1, Jg. 66, S. 21-44.
- ROMZEK, B. S. et al. (2012): A Preliminary Theory of Informal Accountability among Network Organizational Actors, in: *Public administration review*, Nr. 3, Jg. 72, S. 442-453.
- RONDINELLI, D. A. (1999): What is Decentralization? in: J. Litvack/J. Seddon (Hrsg.): *Decentralization Briefing Notes (WBI Working Papers)*, World Bank: Washington DC, S. 2-5.
- ___(1980): Government Decentralization in Comparative Perspective, in: *International Review of Administrative Sciences*, Nr. 2, Jg. 47, S. 133-145.

- ROSENFELD, A. (2001): Die Verfassungsentwicklung von Mosambik - Beitrag zur rechtsstaatlichen Transformation im südlichen Afrika, Lang: Frankfurt.
- RUBIN, E. (2005): The Myth of Accountability and the Anti-Administrative Impulse, in: *Michigan law review*, Nr. 8, 2005 Survey of Books Relating to the Law, Jg. 103, S. 2073-2136.
- SCHARPF, F. W. (2000): Interaktionsformen: akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Leske + Budrich: Opladen.
- SCHEDLER, A. (1999): Conceptualizing Accountability, in: A. Schedler et al. (Hrsg.): *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner: Boulder London, S. 13-28.
- SCHEDLER, A. et al. (1999): Introduction, in: A. Schedler et al. (Hrsg.): *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner: Boulder, London, S. 1-11.
- SCHMITTER, P. C. (1999): The Limits of Horizontal Accountability, in: A. Schedler et al. (Hrsg.): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner: Boulder, London, S. 59-62.
- SCHROEDER, L. (2004): *Mechanisms for Strengthening Local Accountability*, Weltbank: Washington D.C. Online: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/CoreCourse2005/Schroeder.pdf>> Zugriff: 05.08.2012.
- SMOKE, P. (2003): Decentralisation in Africa: Goals, dimensions, myths and challenges, in: *Public Administration and Development*, Nr. 1, Jg. 23, S. 7-16.
- SMOKE, P. et al. (2006): Understanding decentralization: the need for a broader approach, in: P. Smoke et al. (Hrsg.): *Decentralization in Asia and Latin America; Towards a comparative interdisciplinary perspective*, Elgar: Cheltenham, S. 3-14.
- SMULOVITZ, C./Peruzzotti, E. (2003): Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship, in: S. Mainwaring/C. Welna (Hrsg.): *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press: Oxford, S. 309-331.
- SNYDER, R. (2001): Scaling Down: The Subnational Comparative Method, in: Nr. 1, Jg. 36, S. 93-110.
- STAATS, J. L. et al. (2005): Measuring Judicial Performance in Latin America, in: *Latin American Politics and Society*, Nr. 4, Jg. 47, S. 77-106.
- STAPENHURST, R./PELIZZO, R. (2012): Improving Democracy and Accountability in Ghana: The Importance of Parliamentary Oversight Tools, in: *Governance*, Nr. 2, Jg. 25, S. 335-346.
- STEINER, S. (2008): Constraints on the implementation of Decentralisation and Implications for Poverty Reduction - The Case of Uganda, in: G. Crawford/C. Hartmann (Hrsg.): *Decentralisation in Africa; A pathway out of poverty and conflict?*, Amsterdam Univ. Press: Amsterdam, S. 33-72.
- SUMICH, J. (2008): Politics after the Time of Hunger in Mozambique: A Critique of Neo-Patrimonial Interpretation of African Elites, in: *Journal of Southern African Studies*, Nr. 1, Jg. 34, S. 111-125.

- THIERY, P. (2010): Zivilgesellschaft, in: D. Nohlen/R. Schultze (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft Theorien, Methoden, Begriffe, Band 2: N-Z4.*, Beck: München, S. 1248-1250.
- THOMI, W. (2001): Hoffnungsträger Dezentralisierung? in: W. Thomi et al. (Hrsg.): *Dezentralisierung in Entwicklungsländern: jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik*, Nomos: Baden-Baden, Eschborn.
- TIEBOUT, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditure, in: *Journal of Political Economy*, Nr. 5, Jg. 64, S. 416-424.
- UNDP (Hrsg.) (2011): Human Development Report 2011: Sustainability and Equity - A better Future for All, Palgrave Macmillan: New York.
- UNOM, S. (2000): Whose Accountability? Participation and Partnership in a Disabling Environment, in: *Ids Bulletin-Institute of Development Studies*, Nr. 1, Jg. 31, S. 78-87.
- VAN COTT, D. L. (2006): Dispensing Justice at the Margins of Formality, the Informal Rule of Law in Latin America, in: G. Helmke/Steven Levitsky (Hrsg.): *Informal Institutions and Democracy, Lessons from Latin America*, Baltimore, S. 249-273.
- VAN DE WALLE, N. (2003): Presidentialism and clientelism in Africa's emerging party systems, in: *Journal of Modern African Studies*, Nr. 2, Jg. 41, S. 297-321.
- VAN ZYL, A. et al. (2009): Responding to challenges of Supreme Audit Institutions: Can legislatures and civil society help? in: *U4 Issue*, Nr. 1.
- VEDOR, Bruno et al. (2011): Guião da Orçamentação Participativa Municipal em Moçambique, GIZ: Maputo (Internes Handbuch).
- VENUGOPAL, V./Yilmaz, S. (2010): Decentralization in Tanzania: An Assessment of Local Discretion and Accountability, in: *Public Administration and Development*, Nr. 3, Jg. 30, S. 215-231.
- VIRTANEN, P. (2003): Defining the 'Other': Democracy in Mozambique within a Historical Perspective, in: *African and Asian Studies*, Nr. 3, Jg. 2, S. 233-258.
- WANG, V. (2005): The Accountability Function of Parliament in New Democracies: Tanzanian Perspectives, in: *CMI Working Papers*, Nr. 2.
- WANG, V./Rakner, L. (2005): The accountability function of Supreme Audit Institutions in Malawi, Uganda and Tanzania, in: *CMI Report*, Nr. 4.
- WEBER, M./Winckelmann, J. (1976⁵): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*, Mohr: Tübingen.
- WEIMER, B. (2009): Decentralization of the African state - or state building through local governance - a paradox? Challenges to governance and decentralization in Mozambique; (Konferenzpapier FAU Conference on Bringing the State Back in: New Roles and Responsibilities of the 21st Century, Copenhagen, 12-13 May).
- WEIMER, B./Reaud, B. (2010): Comparative Assessment of Decentralization in Africa: Mozambique Desk Study, USAID: Washington D.C.,

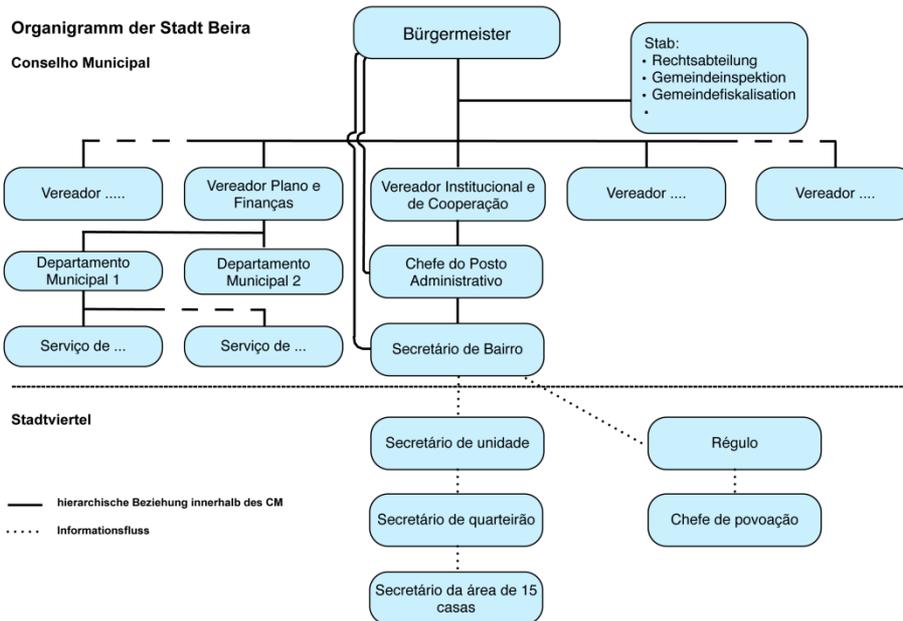
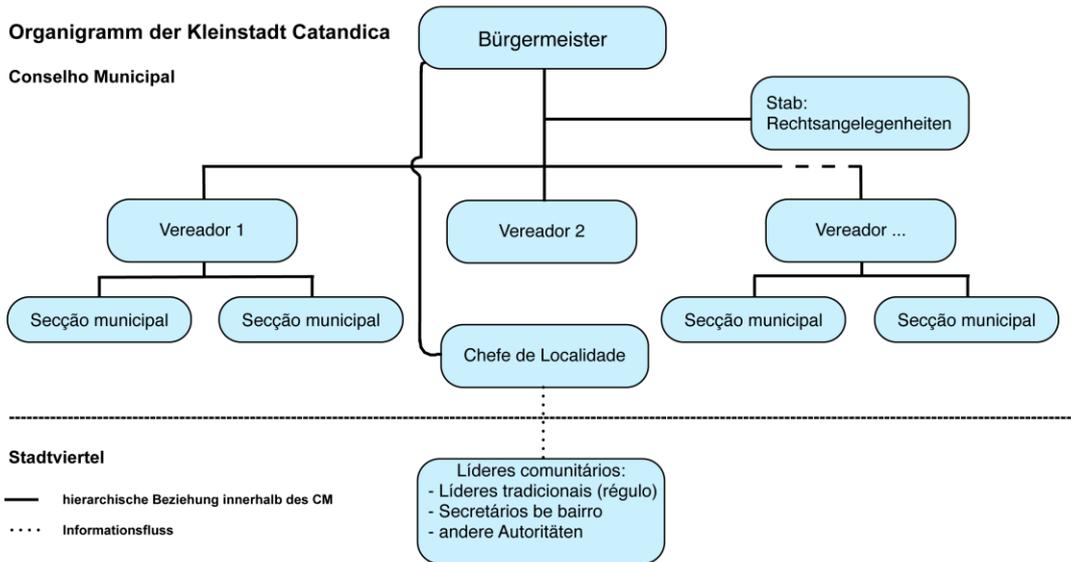
- WEIMER, B./Fandrych, S. (1997): Die Verwaltungsreform in Mosambik, Ein Beitrag zu Frieden und Demokratie, in: *Afrika Spectrum*, Nr. 2, Jg. 32, S. 117-150.
- WEINGAST, B. (2009): Second generation fiscal federalism: The Implications of fiscal incentives, in: *Journal of Urban Economics*, Jg. 65, S. 279-293.
- WELTBANK (Hrsg.) (2012): *World Development Indicators 2012*, Weltbank: Washington D.C.
- __(2003): World Development Report 2004. Making Services Work for Poor People, Weltbank: Washington D.C.
- WEST, H. G./Kloeck-Jenson, S. (1999): Betwixt and between: 'Traditional Authority' and Democratic Decentralization in Post-War Mozambique, in: *African Affairs*, Nr. 393, Jg. 98, S. 455-484.
- WHITEHEAD, L. (2002): *Democratization Theory and Experience*, Oxford University Press: Oxford.
- WILD, L. et al. (2010): Why Accountability Matters, in: *ODI Policy Brief*, May.
- YILMAZ, S. et al. (2010): Linking Local Government Discretion and Accountability in Decentralisation, in: *Development Policy Review*, Nr. 3, Jg. 28, S. 259-293.

Internetquellen

- AIM (2011): RENAMO confirma ausência, in: Sapo Notícias, 09.10.2011. Online: <<http://noticias.sapo.mz/aim/artigo/265909102011204245.html>> Zugriff: 29.07.2012.
- ALL AFRICA (2012): Mozambique: Exclusion of Civil Society From CNE 'Unacceptable', in: All Africa, 12.05.2012. Online: <<http://allafrica.com/stories/201205150125.html>> Zugriff: 13.07.2012.
- CHIZIANE, E. (o.J.): As Tendências da Re-concentração e Re-centralização administrativa em Moçambique, Biblioteca digital Ius Commune. Online: <<http://www.fd.ul.pt/LinkClick.aspx?fileticket=2DbDRFVfpgg%3d&tabid=339>> Zugriff: 27.07.2012.
- CIP (2014): Eleições 2013 e 2014. Online: <<http://www.bulletin.cip.org.mz/election2013>> Zugriff: 02.02.2014.
- __(2008): Mozambique Local Elections Bulletin, Mozambique Political Process Bulletin 37 – 15 December 2008. Online: <<http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/pics/d112545.pdf>> Zugriff: 14.08.2012.
- CIP/EISA (2008): Final results of 2008 local elections, Mozambique Political Process Bulletin 37 – 15 December 2008. Online: <<http://www.eisa.org.za/PDF/moz2008results.pdf>> Zugriff: 14.08.2012.
- COMMONWEALTH EXPERT TEAM (2003): Mozambique Local Elections 19 November 2003, Online: <http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7B04C242D4-E037-4736-BF97-AE11AE1979A4%7D_MOZAMBLOCAL_16%20JAN041.pdf> Zugriff: 10.08.2012.
- EISA (2012): Mozambique: Election archive. Online: <<http://www.eisa.org.za/WEP/mozelectarchive.htm>> Zugriff: 11.08.2012.

- FREEDOM HOUSE (2012): Mozambique. Online: <<http://www.freedomhouse.org/country/mozambique>> Zugriff: 12.08.2012.
- HONNOUN, E. (2011): "Frelimo atropela leis para assaltar Beira", in: Canal de Moçambique, 12.07.2011. Online: <<http://www.canalmoz.co.mz/hoje/19852-frelimo-atropela-leis-para-assaltar-beira.html>> Zugriff: 30.07.2012.
- IBRAMUGY, F. (2012): Moçambique: Dhlakama quer revisão da lei eleitoral, in: Voz da América, 05.07.2012. Online: <http://www.voanews.com/portuguese/news/06_05_2012_renamoelections_voanews-161455615.html> Zugriff: 29.07.2012.
- LUSA (2009): Português cada vez mais falado nas zonas urbanas de Moçambique, in: DN Portugal, 10.06.2009. Online: <http://www.dn.pt/inicio/portugal/Interior.aspx?content_id=1259460&page=-1> Zugriff: 29.07.2012.
- TIMOTEO, A. (2012): Ilda Muchangage condenada a quatro anos de pena suspensa, in: Canal de Moçambique, 23.07.2012. Online: <<http://www.canalmoz.co.mz/1o-pagina/410-edicao-de-23-de-julho-de-2012/23297-ilda-muchangage-condenada-a-quatro-anos-de-pena-suspensa.html>> Zugriff: 08.08.2012.
- ___(2009a): Bancada da Frelimo na Assembleia Municipal chumba relatório de contas do Edil, in: Canal de Moçambique, 02.04.2009. Online: <<http://www.canalmoz.co.mz/component/content/article/4-artigos-2009/14929-bancada-da-frelimo-na-assembleia-municipal-chumba-relatorio-de-contas-do-edil-.html>> Zugriff: 02.08.2012.
- ___(2009b): Sete ex-membros da Renamo vão recorrer ao Conselho de Ministros, in: Canal de Moçambique, 01.09.2009. Online: <<http://www.canalmoz.co.mz/component/content/article/4-artigos-2009/15758-sete-ex-membros-da-renamo-vao-recorrer-ao-conselho-de-ministros.html>> Zugriff: 30.07.2012.
- VELOSO, F. (2011): Hoje, em Quelimane, MDM anuncia os seus 3 candidatos, in: Canal de Moçambique, 13.09.2011. Online: <<http://www.canalmoz.co.mz/1o-pagina/6-artigos-2011/20285-hoje-em-quelimane-mdm-anuncia-os-seus-3-candidatos.html>> Zugriff: 28.07.2012.
- WELTBANK (2012): Participation & Civil Engagement: Social Accountability, Online: <<http://web.worldbank.org>> Zugriff: 21.07.2012.

Annex



Publications of the UAR Graduate Centre for Development Studies:

Books:

Bizuneh, Mekuriaw Abate (2013): Climate Variability and Change in the Rift Valley and Blue Nile Basin, Ethiopia: Local Knowledge, Impact and Adaptation. Berlin: Logos (UAMR Studies on Development and Global Governance, Vol. 62).

Hussain, Shafaq (2012): Growth Effects and the Determinants of Female Employment in Pakistan: A Macro- and Microeconomic Analysis. Berlin: Logos (UAMR Studies on Development and Global Governance, Vol. 61).

Working Papers:

Bastian, Julia (2014): Local accountability in Mosambik: Untersuchung der Funktionsweise und Effektivität von accountability-Mechanismen am Beispiel der Munizipien Beira und Catandica. Duisburg/Bochum: UAR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.7).

Kriews, Paul (2014): Ressourcensegen – Ressourcenfluch? Fallstudie der entwicklungspolitischen Chancen und Risiken des Ressourcenbooms in der Mongolei. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.6).

Siebert, Anne (2014): Die Global Governance des Wassers - Eine Untersuchung der Wasserpolitik und städtischen Versorgungslage in Uganda. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Paper on Development and Global Governance - No. 5)

David, Martin (2014): Bedingungen nachhaltigen Handelns - Eine Fallstudie über die Implementierung eines landwirtschaftlichen Klimaanpassungsprogramms im bolivianischen Tiefland. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.4).

Gemperle, Sergio (2013): Determinanten erfolgreicher Dezentralisierung - Eine komparative Analyse unterschiedlich ausgestalteter Dezentralisierungsprozesse in den Bundesstaaten Indiens. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.3).

Althaus, Lisa-Marie (2013): Green Transformation towards Sustainable Development? - A Comparative Analysis of the Green Transformation Concepts by UNEP, OECD, and WBGU through the Lens of Sustainable Development. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.2).

Knebel, Bastian (2013): „Good is not enough“ - Neue Governance-Voraussetzungen für erfolgreiche Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.1).

The UAR Graduate Centre for Development Studies

The UAR Graduate Centre for Development Studies is a collaboration project in the framework of the University Alliance Ruhr (UAR). The three involved Institutes from the Ruhr-University Bochum and the University Duisburg-Essen cooperate to conjoin their distinctive research and teaching areas for complementary benefits. Working on the broad field of development studies the domains of the Institute of Development Research and Development Policy (IEE) are economics and law while the Institute of Political Science and the Institute for Development and Peace (INEF) emphasize mainly on political science.

Combining these forces of social sciences enables the Graduate Centre not only to enhance the research capacities and outward attractiveness but also to run development oriented multidisciplinary Master- and PhD-Programs. Through exchanging lecturers and students and recognition of modules of the partners the Graduate Centre enlarges students' choices and options for individual specialization.

For more information visit: <http://uar-graduate-centre.org>

Editor of this issue:

© Institute for Development and Peace, INEF

Contact: inef-editor@uar-graduate-centre.org

Cover-Design: Jan Schablitzki

Cover-Photos: Wolff I John Isaac I Jean Pierre Laffont (UN Photos)

ISSN: 2195-1659 (Print)

Ruhr-University Bochum
Institute of Development Research and
Development Policy, IEE

Universitätsstr. 150, D-44801 Bochum
Phone: +49-(0)234 / 32-22418, -22243
Fax: +49-(0)234 / 32-14-294
E-Mail: ieeoffice@ruhr-uni-bochum.de
Homepage: <http://www.development-research.org/>

University of Duisburg-Essen
Institute for Development and Peace,
INEF

Lotharstraße 53, D-47057 Duisburg
Phone: +49 (203) 379 4420
Fax: +49 (203) 379 4425
E-Mail: inef-sek@inef.uni-due.de
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

University of Duisburg-Essen
Faculty of Social Science,
Institute of Political Science

Lotharstr. 65, D-47057 Duisburg
Phone: +49 (203) 379 2049
Fax: +49 (203) 379 2318
E-Mail: ingetraud.fischer@uni-due.de
Homepage: <http://www.uni-due.de/politik/>