

Mosambik

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 3,0 / Marktwirtschaft: 2,4)		5,4	Ergebnis Management-Index		5,0
Politisches System	Präsidentielle Demokratie		Bevölkerungsgröße	18,2 Mio.	
Wahlbeteiligung	69,5 % (1999)		BIP p. c. (\$, PPP)	1.140	
Frauenanteil im Parlament	29,6 %		Arbeitslosenquote	30-50 %	
Bevölkerungswachstum^a	2,1 %		HDI	0,356	
Größte ethnische Minderheit	26,4 %		UN-Education Index	0,43	
			Gini-Index	39,6 (1996/97)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Mit dem Beginn des Friedensprozesses in Mosambik 1992 erreichte die von Samuel P. Huntington als „Third Wave“ bezeichnete Welle der Demokratisierung auch Mosambik. Die Wahlen 1994 markierten dabei sowohl das Ende des Bürgerkrieges als auch einen ersten Schritt auf dem Weg zu politischer Stabilität und der Implementierung demokratischer Strukturen. Das sich in Mosambik entwickelnde Mehrparteiensystem trug, bedingt durch die Konfliktlage und den Antagonismus zwischen der Regierungspartei Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) und der Oppositionspartei Resistência Nacional Moçambicana (RENAMO), von Beginn an bipolare Züge und wurde in der Folge entscheidend durch die Dominanz der FRELIMO geprägt.

Nach dem überwiegend positiven Verlauf der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1994 präsentierten jedoch die Kommunalwahlen im Mai ein düsteres Bild. Die RENAMO als größte Oppositionspartei boykottierte die Wahlen, und lediglich 14,58% der kommunalen Wahlbevölkerung machten von ihrem Wahlrecht Gebrauch. Seit den zweiten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1999, deren Ergebnis nicht von der Opposition anerkannt wurde, herrscht in Mosambik ein Klima politischer Stagnation. Dringend notwendige Reformen, die ein „power-sharing“ ermöglichen und neue Dynamik in den politischen Prozess bringen könnten, werden blockiert.

Der Prozess wirtschaftlicher Liberalisierung erweist sich – argumentiert man auf der Basis der makroökonomischen Wachstumsraten auf nationaler Ebene – als

erfolgreich. Analysiert man jedoch die sozioökonomische Entwicklung des Landes, so wird deutlich, dass es sich lediglich um einen Pyrrhussieg des wirtschaftlichen Liberalismus handelt.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Mit dem Tag der Unabhängigkeit (24.7.1975) trat eine von der FRELIMO ausgearbeitete Verfassung in Kraft, die die Rolle der FRELIMO als führende Kraft in Staat und Gesellschaft und eine Personalunion von Partei- und Staatspräsident festschrieb und damit das Einparteiensystem der FRELIMO sanktionierte. Während die 70er Jahre noch als Phase der Konsolidierung galten, offenbarten sich Anfang der 80er Jahre bereits erste Anzeichen einer staatlichen Krise. Das sozialistische Konzept des Staates als alleiniger Träger wirtschaftlicher Entwicklung erwies sich angesichts der strukturellen und materiellen Wirtschaftsbedingungen als zum Scheitern verurteilt. Der im sozialistischen Entwicklungsmodell gänzlich vernachlässigte Bereich kleinbäuerlicher Subsistenzwirtschaft führte zu einer weiteren Marginalisierung und wachsenden Unzufriedenheit dieser Bevölkerungsschicht.

Man fühlte sich in einem System ausgegrenzt, das sich mehr und mehr neopatrimoniale Züge zulegte und in dem der Staat von denjenigen mit Zugriffsmöglichkeiten als Ressourcen- und Privilegienquelle betrachtet wurde. Staatliches Leistungsdefizit, Zwangsumsiedlungen und die Zerstörung traditioneller Strukturen erodierten die gesellschaftliche Basis der FRELIMO und schufen ein soziales Konfliktpotenzial, das sich die RENAMO, die ursprünglich vor allem eine Schöpfung des rhodesischen Geheimdienstes war, zu Nutze machen und mit dessen Hilfe sie sich eine eigene Basis in der Bevölkerung für den bewaffneten Kampf gegen das FRELIMO-Regime schaffen konnte.

Die Komplexität und Problematik des mosambikanischen Transitionsprozesses ergab sich durch den die politische Situation des Landes dominierenden Bürgerkrieg sowie dessen Verflechtung mit der Konfliktlage des südlichen Afrika. Damit reichte es für eine erfolgreiche Demokratisierung Mosambiks nicht aus, nur die institutionellen Rahmenbedingungen zu ändern. Grundlegende Voraussetzung für eine demokratische Transition des Landes wurde eine Beendigung des Bürgerkrieges und ein dauerhafter Friedensprozess. Bei der Analyse ergeben sich dabei zwei interdependente Entwicklungsstränge mit sowohl endogenen als auch exogenen Determinanten.

Parallel zu den Friedensverhandlungen, die 1990 in Rom begannen, setzte die Regierung in Maputo den Demokratisierungsprozess des Landes fort und nahm damit auch der RENAMO ein Stück des *raison d'être* eines fortgesetzten Krieges. Die politische Umgestaltung fand einen ersten Höhepunkt auf dem V. Parteikongress der FRELIMO (1989), auf dem die Trennung von Staat und Partei beschlossen und der Marxismus-Leninismus aus den Parteistatuten gestrichen wurde. In dem Versuch, das seit der Unabhängigkeit verlorene gesellschaftspolitische Territorium wiederzugewinnen, öffnete sich die Partei allen gesellschaftlich relevanten Gruppierungen.

Ende November 1990 trat die neue mosambikanische Verfassung in Kraft, die fast alles enthielt, wofür die RENAMO gekämpft hatte: Garantie individueller Grundrechte wie Glaubens-, Meinungs-, und Versammlungsfreiheit, Parteienpluralismus, Unabhängigkeit der Gerichte, freie und geheime Wahlen, Direktwahl des Staatspräsidenten. Diese unilaterale, von der FRELIMO gelenkte Transition schlug zunächst negativ auf die Friedensgespräche zurück, da sich die RENAMO damit in einem für sie ausweglosen Dilemma wiederfand.

Ein großes Problem stellte für die RENAMO ihre Transformation von einer primär militärisch ausgerichteten in eine politische Partei mit kohärenter Programmatik und Organisationsstrukturen dar. Die Verhandlungsposition der RENAMO reduzierte sich darauf, entweder die von der FRELIMO gesetzten Spielregeln zu akzeptieren und dann trotz der eigenen politischen und programmatischen Schwäche auf einen erfolgreichen Wahlausgang zu hoffen oder die weiteren Verhandlungen zu boykottieren und zu den Waffen zurückzukehren, im Wissen, dass der Krieg nicht zu gewinnen sein würde und man damit lediglich die internationale Unterstützung der FRELIMO stärkte. Den Ausweg, den die RENAMO wählte, lässt sich als fundamental obstruktionistische Strategie bezeichnen, die darauf abzielte, die FRELIMO zu möglichst weitgehenden Konzessionen zu zwingen.

Der Friedensvertrag bildete neben Fragen der Konfliktregulierung auch den Rahmen für den weiteren demokratischen Transitionsprozess, da Vorgaben zu den Wahlen, zur Absicherung der Menschen- und Bürgerrechte sowie zur Parteiengesetzgebung enthalten waren. Der Vertrag schuf damit auch die Rahmenbedingungen für einen Strukturwandel der RENAMO und sicherte das Überleben der Organisation in Friedenszeiten. Den Vereinten Nationen wurde die Überwachung des Waffenstillstandes, Leistungen humanitärer Hilfe und die Überwachung der Wahlen übertragen. Trotz anfänglicher Schwierigkeiten bei der Implementierung

des Friedensvertrages und bei der Demilitarisierung schaffte es die UNO mit einjähriger Verzögerung, die weit über 80.000 Mann starken Truppen beider Konfliktparteien zu demobilisieren und die Wahlen für Oktober 1994 vorzubereiten.

Im Falle Mosambiks ist hervorzuheben, dass exogene Faktoren nicht nur beim Ingangsetzen des Transitionsprozesses eine Rolle spielten, sondern auch der Friedensprozess und der weitere Ablauf des Demokratisierungsprozesses bis Oktober 1994 unter dem Einfluss und dem Druck der internationalen Gemeinschaft vonstatten gingen. Charakteristisch für den Transitionsprozess bis zu den Wahlen 1994 war ein Klima großen Misstrauens, das die Opposition jedem politischen Schritt der Regierung entgegenbrachte. Man ging davon aus, dass die Politik der FRELIMO nur zu deren Vorteil gedacht sei. Genährt und bestätigt wurde dieses Misstrauen durch eine Regierungspartei, die versuchte, die Bedingungen und den Ablauf des Demokratisierungsprozesses zu diktieren und zu kontrollieren.

Entscheidend für eine demokratische Transition in Mosambik war nicht nur die Frage, ob der Übergang von einem Einparteiensystem zu einem System mit pluralen und kompetitiven Strukturen gelingen sollte. Eine Herausforderung stellte auch die Frage dar, ob der RENAMO die Transformation von einer primär militärisch orientierten Bewegung in eine politische Partei gelingen werde. Für die RENAMO bestand dabei genau das umgekehrte Problem, das afrikanische Parteien normalerweise besitzen.

Während es sich in der Regel um urbane, auf die intellektuelle Elite des Landes konzentrierte Gruppierungen handelt, die vor der Schwierigkeit stehen, eine soziale Verankerung an der Basis unter der ländlichen Bevölkerung zuwege zu bringen, stand die RENAMO vor dem Problem, dass ihr eine Verankerung in den städtischen Zentren des Landes fehlte. Die RENAMO schaffte jedoch eine Transformation der Partei unter den Aspekten, dass es a) zu einer weit reichenden Demobilisierung der Kombattanten kam, b) sich parteipolitische Kernstrukturen herausbildeten und c) die Partei sich auch in urbanen Gebieten etablieren konnte.

Aufgrund der schwach ausgeprägten unabhängigen Zivilgesellschaft bei Kriegsende und dem Fehlen eines kompetitiven Parteiensystems, das einen institutionellen Kontext hätte bieten können, um offenen politischen Dissens zu mobilisieren und zu kanalisieren, blieb der Demokratisierungsprozess in Mosambik ein primär auf die Eliten konzentrierter und von diesen gesteuert und kontrollierter Prozess.

Die wirtschaftliche Situation Mosambiks wurde in den 80er Jahren vor allem durch akuten Devisenmangel, ständig sinkende industrielle Produktion und die Krise des Agrarsektors gekennzeichnet. Mit den Belastungen des Bürgerkrieges und Dürrekatastrophen ging die kontraktive wirtschaftliche Entwicklung in einen ökonomischen Ausnahmezustand über. Die Defizite der Leistungsbilanz (sichtbarer und unsichtbarer Warenverkehr) lagen seit 1983 zwischen 20 und 24% des BSP.

Der Versuch einer außenwirtschaftlichen Absicherung durch Einbindung in den Wirtschaftsraum des Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) scheiterte 1981 endgültig mit der Ablehnung des formalen Aufnahmeantrages Mosambiks zur Vollmitgliedschaft. Der Beginn der 80er Jahre wurde somit zum Wendepunkt der Außen-, Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik des Landes. Mosambik erklärte sein Interesse, dem Lomé-Abkommen beizutreten, und es erfolgte die Unterzeichnung des Nkomati-Vertrages (Mosambik und Apartheid-Südafrika verpflichteten sich, die Unterstützung für den südafrikanischen African National Congress (ANC) bzw. die RENAMO einzustellen).

1985/86 wurden im Rahmen der Beitrittsverhandlungen zur Weltbank und zum IWF die Vorbereitungen zum Strukturanpassungsprogramm, Programa da Restrukturação Economica (PRE), getroffen. Dieses trat 1987 in Kraft und markierte die Abkehr von den Perioden zentral gelenkter, sozialistischer Planwirtschaft. Die Deregulierung der Wirtschaft brachte die Freigabe der Preise aller Waren, einschließlich der Grundnahrungsmittel. Die Förderung der Staatsfarmen und Agrarkooperativen wurde zugunsten der privaten und familiären Landwirtschaft aufgegeben; die Unternehmen wurden auf kostendeckende, rentabilitätsorientierte Preisgestaltung umgestellt und erhielten weitgehende Autonomie in ihrer Betriebsführung.

Das staatliche Außenhandelsmonopol wurde weitgehend gelockert und die Währung Metical erfuhr bis 1989 eine Abwertung um mehr als 1000%. Ebenso wurde im Zuge der Deregulierung die „Sanierung“ der staatlichen Haushalte in Angriff genommen, deren Volumen schrittweise an die laufenden – rückläufigen – Einnahmen angeglichen werden sollten.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Der erfolgreich initiierte Demokratisierungsprozess Mosambiks befindet sich zur Zeit in einem Zustand der Stagnation. Herausforderung bleibt es, den bislang bestehenden Zustand eines demokratischen Minimalismus zu überwinden (electoral democracy) und die bestehenden demokratischen Strukturen zu konsolidieren.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Das staatliche Gewaltmonopol ist mit wenigen Ausnahmen gegeben. Eine Verletzung des Friedensvertrages von Rom 1992 und die Einschränkung des staatlichen Gewaltmonopols stellt die Aufrechterhaltung einer 150 Mann starken paramilitärischen Einheit als Leibgarde des RENAMO-Führers Dhlakama dar. Diese Schutztruppe hätte bereits nach den Wahlen 1994 demobilisiert werden müssen. Im Oktober 2000 kam es erstmals zu einer Beschlagnahmung von Waffen und Munition im Hauptquartier der RENAMO durch die mosambikanische Polizei.

Trotz der ethnischen Heterogenität des mosambikanischen Volkes gelang es der FRELIMO im und durch den anti-kolonialen Befreiungskampf und dem darauf folgenden Aufbau sozio-politischer und -ökonomischer Strukturen die Identität der mosambikanischen Nation zu bilden und ein Zugehörigkeitsgefühl unter den Bürgern zu fördern. Mit dem Vehikel eines stark auf den Süden konzentrierten Zentralismus, der Dominanz südlicher Ethnien in Regierung und Verwaltung und der Identifikation des Staates mit der politischen Ideologie FRELIMOs provozierte man jedoch die Entfremdung sowohl regional als auch ideologisch marginalisierter Eliten. Ethnische „cleavages“ werden heute in Mosambik von regionalen Disparitäten überlagert. Regional geprägte politische Konfliktlinien finden ihren Ausdruck im Wählerverhalten. So gelten der Süden und äußerste Norden Mosambiks als FRELIMO-Hochburgen, während die RENAMO primär in den Provinzen des Zentrums und des mittleren Nordens Unterstützung findet.

Mit Erlangung der Unabhängigkeit transformierte sich Mosambik von einem Konfessionsstaat, in dem die Katholische Kirche eine bevorzugte Position einnahm, in einen laizistischen Staat, in dem alle Kirchen gleichberechtigt wirken

konnten. Insbesondere die westlich geprägten und im Conselho de Cristão de Moçambique (CCM) zusammengeschlossenen protestantischen Kirchen als auch die Katholische Kirche spielten eine wichtige Rolle in der Initiierung des Friedensprozesses. Obgleich beide Institutionen in Pastoralbriefen ihre unpolitische Position hervorhoben, trugen sie durch zivilgesellschaftliche Aktivitäten zur Ausgestaltung des politischen Transformationsprozesses bei.

Nach der Unabhängigkeit wurden die Strukturen des öffentlichen Dienstes nicht grundlegend verändert, sondern nur modifiziert und personell neu besetzt. Ineffizienz und Lethargie portugiesischer Kolonialverwaltungsstrukturen potenzierten sich durch Einführung der kommunistischen Prinzipien des „demokratischen Zentralismus“ und der doppelten Insubordination unterer Verwaltungseinheiten (Staat und Partei). Insbesondere die Distriktverwaltungen und „postos administrativos“ – bedingt durch mangelnde personelle und finanzielle Ressourcen – stellen eher Symbole des Staates als echte Leistungserbringer für die Bevölkerung dar. Dort wo die staatliche Verwaltung abwesend ist, nehmen zunehmend wieder traditionelle Chiefs und Régulos, häufig im Kontakt untereinander und mit der Distriktverwaltung, die politische Herrschaft wahr.

(2)*Politische Partizipation:* Die ersten pluralistischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen von 1994 stellten sowohl einen Höhepunkt des Friedensprozesses als auch dessen offiziellen Abschluss dar. Trotz geringfügiger Unregelmäßigkeiten wurden die Wahlen von internationalen Beobachtern für „frei und fair“ erklärt. Entscheidend war bei den Wahlen 1994 vor allem die Akzeptanz des Wahlergebnisses durch alle Beteiligten und damit eine weitere Konsolidierung des Friedensprozesses. Als Indikator für den demokratischen Transitionsprozess des Landes besitzen diese Wahlen jedoch lediglich beschränkte Aussagekraft, da sie in einem besonderen Kontext und unter externer Einflussnahme standen.

Vor diesem Hintergrund wurden die Kommunalwahlen im Mai 1998 zum ersten Lackmustest für den Stand der Demokratisierung. Obgleich der Wahlgang als solcher als frei und fair charakterisiert werden konnte, zeichnete sich mit dem Boykott der RENAMO als größte Oppositionspartei und einer Wahlbeteiligung von lediglich 14,58% ein relativ düsteres Bild. Auch die nachfolgenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1999, aus denen die FRELIMO als Sieger hervorging, wurden von nationalen und internationalen Wahlbeobachtern als frei und fair deklariert. Nichtsdestotrotz sah sich die Opposition um ihren Wahlsieg betrogen und weigerte sich – unter Verweis auf Unregelmäßigkeiten bei der Auszählung und Prozessierung der Stimmen – das Wahlergebnis anzuerkennen.

Trotz diverser Boykottaktionen und Manifestationen der Opposition in Folge der Nichtanerkennung des Wahlergebnisses – bis hin zur kurzfristigen Belagerung der Stadt Montepuez im Jahre 2000 – liegt die effektive Herrschaftsgewalt bei der gewählten FRELIMO-Regierung. Angesichts der Verschmelzung von Staat und Partei und der bestehenden „Frelimisierung“ der staatlichen Verwaltung könnte die Ausübung effektiver Herrschaftsgewalt im Falle eines Sieges der Opposition in den nächsten Wahlen (2004) für diese problematisch werden.

Die in der Verfassung gewährleistete Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 75 und 76) wird durch das sie ausführende Gesetz beschränkt. Nach der gewaltsamen Auflösung von Demonstrationen der Oppositionspartei im November 2000, da diese nicht den rechtlichen Erfordernissen entsprochen hatten – Demonstrationen durften nur an Sonn- und Feiertagen und werktags nach 17.30 Uhr stattfinden – fand man 2001 schließlich einen parlamentarischen Kompromiss und die Aufhebung dieser restriktiven Konditionen.

Mosambik verfügt über ein relativ offenes Pressegesetz, das sowohl die in der Verfassung garantierte Pressefreiheit als auch das Recht des Bürgers auf Information spezifiziert. Nichtsdestotrotz finden sich sowohl gesetzesimmanente, materielle als auch sozio-politische Schranken. Wie die Ermordung des Journalisten Carlos Cardoso zeigte, führt investigativer Journalismus in den Bereichen Korruption, organisiertes Verbrechen und die Verwicklung politischer Eliten zur persönlichen Gefährdung der Journalisten. Trotz der Existenz von circa 30 Zeitungen herrscht noch immer wenig Medienpluralismus außerhalb der Hauptstadt und der Maputo-Provinz.

Die regierungsnahe Noticias ist eine der wenigen Zeitungen, die in allen Provinzen vertrieben wird. Unabhängige Informationsvermittlung erfolgt vor allem durch die per Fax vertriebenen Blätter als auch durch die Wochenzeitungen Savana und Demos. Der staatliche Rundfunksender Radio Moçambique, der als einziges Medium landesweit auch in lokalen Sprachen sendet, besitzt darüber hinaus auch den Ruf einer qualitativ hochwertigen und relativ unabhängigen Berichterstattung.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Nachwirkungen der Fusion von Staat und Partei der sozialistischen Ära und die Beibehaltung eines Präsidentsystems unterstützen die Hegemonie der Regierungspartei FRELIMO. Obgleich eine Parlamentsmehrheit von 133 zu 117 Sitzen teilweise Zugeständnisse an die Opposition erfordert, sind

die Gewalten Exekutive, Legislative und Judikative durch die FRELIMO dominiert.

Die Jurisprudenz ist zwar formell unabhängig, doch stellt die Ernennung der Obersten Richter durch den Präsidenten deren politische Neutralität in Frage. Das Justizwesen ist von einer strukturellen Dysfunktionalität gekennzeichnet bedingt durch mangelnde territoriale Durchdringung (lediglich 85 von 128 Distrikten verfügen über ein eigenes Gericht), Mangel an ausgebildetem Personal und finanziellen Ressourcen, Korruption und einer inkonsistenten Justizpolitik. Nepotismus und Korruption sind feste Bestandteile im institutionellen Gefüge. Mit dem 2002 verabschiedeten Anti-Korruptionsgesetz tat man zwar nach langem parlamentarischen Ringen einen Schritt in die richtige Richtung, doch gilt bereits das Gesetz als lückenhaft. Zweifel bestehen darüber hinaus auch an den Implementierungskapazitäten und am politischen Willen, auch gegen die herrschende politische Elite vorzugehen.

Bürgerliche Freiheitsrechte werden insbesondere durch Gesetzesmissachtungen staatlicher Sicherheitsorgane eingeschränkt, wie z. B. bei der gewaltsamen Auflösung von Demonstrationen der Opposition oder dem Erstickungstod von 119 Häftlingen im Gefängnis von Montepuez im November 2000. Politische Hintergründe spielen dabei jedoch nur vereinzelt eine Rolle, denn in der Regel führen mangelnde Kenntnisse der Menschen- und Bürgerrechte im Polizeikorps und der Versuch von Polizeibeamten, sich zusätzliche Einkünfte zu sichern, zur Einschränkung bürgerlicher Freiheiten.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) Institutionelle Stabilität: Die Entwicklung einer funktionierenden staatlichen Bürokratie – im Weber'schen Sinne das zentrale Element eines demokratischen Staates – wird behindert durch Korruption und die enge Verflechtung von Staat und Partei. Reformansätze werden verzögert durch den Mangel an Ressourcen und qualifiziertem Personal. Inkonsistenzen im rechtlichen Rahmen des Dezentralisierungsprogramms führen darüber hinaus zu Blockaden im Verwaltungssystem. Demokratische Institutionen werden von den relevanten Akteuren akzeptiert.

Bedenklich ist jedoch die zunehmende Verdrossenheit mit staatlichen Institutionen in der Bevölkerung. Umfragen zufolge steht für 58,8% der Befragten fest, dass Regierung und Justiz korrupt sind. 70,2% sehen die Polizei als korruptes

Staatsorgan. Die dabei zum Ausdruck kommende zunehmende Erosion staatlicher Legitimität besitzt im Falle der jungen, vor der Herausforderung einer Konsolidierung stehenden Demokratie Mosambiks alarmierenden Charakter.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration:* Obgleich das Ergebnis der Wahlen 1999 darauf hindeutete, dass sich die unipolare Struktur des de jure seit 1990 bestehenden Mehrparteiensystems in eine Bipolarität transformiert und FRELIMOs Hegemonie sukzessive zerfällt, verweisen jüngste innerparteiliche Entwicklungen der Opposition auf eine mittelfristige Auflösung bipolarer Strukturen und die mögliche Herausbildung eines erneut von der FRELIMO dominierten Parteiensystems.

Mit dem sukzessiven Ausschluss von in Ungnade fallenden hochrangigen Parteifunktionären dünnt RENAMO momentan die Personaldecke erfahrener Politiker und Parlamentarier mit internationaler Reputation sukzessive aus. Der aus der RENAMO ausgeschlossene Raul Domingos gründete bereits vor den Kommunalwahlen 2003 eine neue Partei, die Partido para Democracia e Desenvolvimento (PDD). Fraglich bleibt zu diesem Zeitpunkt, ob die PDD eine nationale Repräsentanz erlangen wird, oder wie die Mehrheit der kleinen Parteien auf die Hauptstadt beschränkt bleibt. Auch werden die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2004 zeigen, ob sich eine dritte Kraft im Parteienspektrum etablieren kann.

Das Wahlbündnis RENAMO-União Eleitoral, mit dem es zehn kleinere Parteien schafften, 1999 ins Parlament einzuziehen, steht immer wieder unter Spannungen. Lediglich die Tatsache, dass die in der União Eleitoral vertretenen kleinen Parteien die finanzielle Unterstützung aus der Parlamentsarbeit verlieren und in der Bedeutungslosigkeit versinken würden, verhinderte bislang eine Auflösung des Bündnisses.

Der Aufbau moderner zivilgesellschaftlicher Strukturen wird in Mosambik vor allem durch die mangelnden Erfahrungen der Partizipation in einer pluralistischen Gesellschaft behindert. Unter der Einparteienherrschaft der FRELIMO gab es keine Tradition einer unabhängigen Zivilgesellschaft. Die vorhandenen gesellschaftlichen Organisationen und Gewerkschaften waren Satellitenorganisationen der Partei. Nach ihrer Loslösung von der FRELIMO befinden sich die Gewerkschaften heute in einem langwierigen Konsolidierungsprozess. Ihre Artikulationsmöglichkeiten sind angesichts fehlender Finanzmittel äußerst schwach. Lediglich ein Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung ist gewerkschaftlich organisiert.

Charakteristisch für die zahlenmäßig seit 1990 wachsende mosambikanische Zivilgesellschaft ist die starke Geberorientierung und -abhängigkeit. Viele NGOs operieren auf Projektbasis, verfügen kaum über entwickelte Strategien und sind in der Regel eher reaktiv als proaktiv. Hinzu kommt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen inkonsistent sind und keine Unterscheidung zwischen nationalen Profit und Non-Profit-Organisationen besteht. Dies überfordert insbesondere lokal begrenzte NGOs in ihren administrativen Kapazitäten und behindert deren Registrierung. Diverse Zusammenschlüsse von NGOs in Dachorganisationen (z. B. LINK, Forum Mulher) existieren, doch bleibt auch hier das Potential zur Kapazitätsstärkung der Mitglieder beschränkt.

Obgleich nach Umfragen des Afrobarometers die Mehrheit der Mosambikaner die Demokratie anderen Regierungsformen vorzieht (58%), sehen sie den existierenden Status quo sehr kritisch. Lediglich 10% sehen Mosambik als voll entwickelte Demokratie und 25% charakterisieren das herrschende System als Demokratie mit kleinen Fehlern. Immerhin 39% sehen das politische System als Demokratie mit großen Defiziten. Diese weit verbreitete, eher skeptische Haltung schlug sich zumindest in den letzten Wahlen (1999) noch nicht in einer geringen Wahlbeteiligung (1999: 68,1%) nieder.

Die während des Bürgerkrieges von beiden Seiten verübten Menschenrechtsverletzungen wurden weder in einem nationalen Versöhnungsprozess thematisiert noch rechtlich aufgearbeitet. Ein Deckmantel des Schweigens wurde von allen Beteiligten darüber gelegt.

3.2. Marktwirtschaft

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Trotz der positiven Entwicklungen in den vergangenen zehn Jahren (HDI 1994 = 0,310, HDI 2001 = 0,378) zählt Mosambik noch immer zu den am geringsten entwickelten Ländern (HDI-Rang 170 von 173 Ländern). Insbesondere die regionalen Disparitäten – die Hauptstadt Maputo weist einen HDI Index von 0,622, die Zambezia-Provinz hingegen einen von 0,202 auf – verzerrten bisher das allgemeine Bild. Allerdings zeigte der nationale HDI bereits 2001, dass jene unter dem HDI-Landesdurchschnitt liegenden Provinzen mit Ausnahme der Nordprovinzen (Zambezia, Nampula, Cabo Delgado) bereits eine über dem Landesdurchschnitt liegende Wachstumsrate aufweisen. Soziale Exklusionen sind quantitativ und qua-

litativ stark ausgeprägt und strukturell verfestigt. 69,4% der Bevölkerung leben unter der Armutsgrenze von 0,40 US-Dollar pro Tag. Die Analphabetenrate liegt bei 56,7 %.

Die Aussichten für eine positive Entwicklung sind im Bildungsbereich, wie auch für den HDI-Indikator der allgemeinen Lebenserwartung, überschattet von den Auswirkungen der HIV/Aids-Epidemie. Die Lebenserwartung für Mosambikaner stieg zwar von 41,7 Jahren im Jahre 1994 auf 44,6 im Jahre 2000. Aber eine Infektionsrate von 16% (2001) der erwachsenen Bevölkerung wird voraussichtlich dazu führen, dass die Lebenserwartung in den nächsten zehn Jahren um ein Drittel sinken wird. Die Entwicklung des Gender Development Index (GDI) verlief in den vergangenen Jahren parallel zu den positiven Veränderungen des HDI: Während sich der GDI um 10,1% im Zeitraum 1997-2000 verbesserte, konnte der HDI sich um 10,34% steigern. Dies zeigt zwar, dass sich der ungleiche Entwicklungsstand zwischen Männern und Frauen nicht weiter vergrößerte, beweist jedoch auch, dass der Ansatz der Regierungspolitik zur Verbesserung der Situation von Frauen bislang noch keine Früchte getragen hat.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Grundlagen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind vorhanden, jedoch bestehen strukturelle Hindernisse insbesondere in den Provinzen im Zentrum und Norden des Landes zur Etablierung eines echten Wettbewerbs privater Unternehmer (mangelnde Infrastruktur, kaum einheimische oder ausländische Investitionen). Hinzu kommt, dass sich die Privatisierung vor allem auf den Süden des Landes konzentrierte und die Politik der freien Marktwirtschaft im Zentrum und Süden des Landes unzureichend implementiert wird. Dies hat zur Folge, dass in einigen Provinzen Preiskontrollen noch immer wirksam sind und steuerliche Anreize für den Privatsektor nicht umgesetzt werden.

Der rechtliche Rahmen für die Formalisierung von Mikro- und Kleinunternehmen gilt als inadäquat. Das Augenmerk der Regierung lag bisher vor allem auf wirtschaftlichen Großprojekten, wie die Aluminiumschmelze MOZAL. Monopole existieren vor allem noch in den Bereichen nationaler Flugverkehr, Telekommunikation und Energieversorgung.

Eine sukzessive Liberalisierung des Außenhandels erfolgte mit der Übernahme des Strukturanpassungsprogramms. In der Cashew-Industrie führte dies zum völ-

ligen Kollaps des Sektors. Nach dem Ende des Bürgerkrieges wieder rehabilitierte Verarbeitungsanlagen mussten bereits nach kürzester Zeit wieder die Tore schließen, da der größte Teil der Ernte nach Indien zur dortigen weitaus billigeren Weiterverarbeitung exportiert wurde. Aus diesen Erfahrungen Lehren ziehend wurde die sich langsam von den Verwüstungen des Bürgerkrieges und die nachfolgenden Zerstörungen durch die Flutkatastrophe erholende Zuckerindustrie mit Schutzzöllen belegt.

Das Banken- und Finanzsystem ist überwiegend in privatwirtschaftlicher Hand, obgleich die Regierung bei einigen Banken Anteilseigner ist. Ausländische Banken haben ungehinderten Zugang zum Markt. Die jüngste Krise im Bankensektor (Verlust von circa 400 Mio. US-Dollar durch Betrügereien in der Privatisierung der Banco Comercial de Moçambique (BCM) und Verluste durch „faule“ Kredite bei der Banco Austral) offenbaren nicht nur die unzureichende Bankenaufsicht, sondern führten letztlich mit der Fusion von BCM und Banco Internacional de Moçambique auch zur weiteren Konzentration im Bankengewerbe. Auf der Basis des neuen Mikrofinanzgesetzes beginnen sich zahlreiche der von internationalen NGOs finanzierten Mikrofinanzprogramme in permanente mosambikanische Mikrofinanzinstitutionen zu transformieren. Für mittlere, kleine und Mikrounternehmen stellen sie die einzige Kreditmöglichkeit dar.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Mit Erfolg verfolgt die mosambikanische Regierung seit Anfang der 90er Jahre eine rigide Währungspolitik. Seit 1995 fiel die Inflationsrate von 54% auf einstellige Werte bis Ende der 90er Jahre. Die Flutkatastrophe im Jahre 2000 verursachte einen Wiederanstieg auf 11,4%, doch versucht die Regierung mit Erfolg wieder unter die 10%-Grenze zu kommen (2001: 9%). Dabei steht die Inflationskontrolle im Einklang mit den Wachstumszielen der Wirtschaft. Seit 1994 weist das BIP durchschnittliche Wachstumsraten von 8,4% auf.

Die mosambikanische Zentralbank Banco de Moçambique ist rechtlich unabhängig und besitzt sowohl Verwaltungs- als auch Finanzautonomie. Der Direktor und sein Stellvertreter werden jedoch vom Staatspräsidenten und der Vorstand vom Premierminister ernannt. Die Währung Metical ist frei konvertierbar und unterliegt nicht der Kontrolle durch die Zentralbank.

Im Kontext der Fortschreibung des PRE verfolgt die Regierung rigide eine Fortschreibung der Politik zur Wahrung makroökonomischer Stabilität und qualifizierte sich damit 2000 für die HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) Initiative von Weltbank und IWF.

3.2.4. Privateigentum

Die rechtliche Sicherung des Eigentumserwerbs und -besitzes ist grundsätzlich wohldefiniert, doch existieren aufgrund staatlicher Kapazitätsschwächen Probleme bei der rechtsstaatlichen Durchsetzung. Der Besitz von Land ist generell nicht möglich. Land gehört dem Staat und kann lediglich für einen Zeitraum von maximal 50 Jahren geleast werden. Da das in einem partizipativen Prozess entstandene Recht grundsätzlich die Rechte der bisherigen Landnutzer sichert und Hypotheken auf Ländereien verbietet, geht man davon aus, dass potenzielle Konfliktfelder damit erst gar nicht entstehen. Die Praxis sieht jedoch ganz anders aus. Landallokation und Demarkation erfolgen weitgehend ohne institutionalisierte Kontrolle durch Aufsichtsorgane. Immer wieder kommt es zu illegalen Expropriationen von Grundstücken in touristisch oder agrarwirtschaftlich lukrativen Gebieten. Nutznießer sind häufig Vertreter des Staates bzw. die politische Elite.

Privatwirtschaftliche Unternehmen stellen mittlerweile das Rückgrat der Volkswirtschaft dar. Die Tradition staatlicher Produktionsunternehmen aus der Zeit des Sozialismus setzt sich heute in der Form von staatlichen shareholdings an neuen oder ehemals staatlichen, nun privatisierten Unternehmen fort. In zehn Unternehmen beträgt der staatliche Anteil zur Zeit noch mehr als 80%. In circa 70 Unternehmen ist der Staat mit weniger als 50% Anteilseigner (u. a. Banken BCM, Banco Austral). Ziel der Regierung ist es jedoch, diese Anteile und die damit einhergehenden Verpflichtungen weiter zu reduzieren.

Da Direktoren und Besitzer privatisierter staatlicher Unternehmen häufig mit den Managern der früheren Staatsbetriebe identisch sind oder aus der politischen Elite stammen (der neue FRELIMO-Präsidentschaftskandidat Armando Guebuza gilt als einer der erfolgreichsten Geschäftsleute, u. a. mit Beteiligungen am Wasserversorgungsunternehmen Aguas de Moçambique), spricht man auch von „stillen Privatisierungen“. Die Konzentration des nationalen Produktions- und Anlagevermögens in den Händen weniger FRELIMO-Funktionäre und deren Familien unterstreicht die neo-patrimonialen Strukturen der neuen Wirtschaftsordnung.

3.2.5. Welfare Regime

Für die Mehrzahl der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (1997: 69,7%) stellt aufgrund der Beschäftigung im informellen Sektor oder in der Subsistenzwirtschaft die Familie die einzige Absicherung dar. Tragfähige soziale familiäre Netze zur Kompensation von Armut sind bei der Zahl der unter der Armutsgrenze Lebenden jedoch quasi inexistent. Hinzu kommt, dass bestehende Familienstrukturen angesichts der HIV-/Aids-Epidemie zunehmend auseinander brechen. Schätzungen gehen davon aus, dass sich die aktuelle Zahl von 500.000 Aids-Waisen im Jahre 2010 auf 1,5 Mio. erhöht haben wird. Das 1988 gegründete Sozialversicherungsinstitut INSS bietet zur Zeit circa 321.000 registrierten Arbeitern eine formale Absicherung.

3.2.6. Leistungsstärke der Wirtschaft

Mosambiks erfolgreiche Transformation sozialistischer Planwirtschaft in eine liberale Marktwirtschaft manifestiert sich seit Jahren in zweistelligen Wachstumsraten des Bruttosozialproduktes (1997-1999 durchschnittlich 10%). Selbst nach einer wirtschaftlichen Stagnation im Jahr 2000 – bedingt durch die Überschwemmungskatastrophe im Zentrum und Süden des Landes – konnte Mosambik 2001 erneut ein Wirtschaftswachstum von 13,9% aufweisen. Mit einem Volumen von 703,7 Mio. US-Dollar verdoppelte sich 2001 die Exportrate im Vergleich zum Vorjahr (364 Mio.). Verantwortlich hierfür war vor allem der Export von Aluminium durch die Aluminiumschmelze MOZAL im Wert von 383,5 Mio. (54,5%). Steigende Exportraten schlugen sich darüber hinaus positiv auf die Handelsbilanz nieder und reduzierten das Defizit von 789,3 Mio. in 2000 auf 447,1 Mio. in 2001.

Mit der Aufnahme Mosambiks in den Kreis der Begünstigten der erweiterten HIPC-Initiative wird sich die Stundung der Gesamtschulden auf insgesamt 3,8 Milliarden US-Dollar erhöhen und sich Mosambiks Schuldenlast dadurch um 73% reduzieren. Der Anteil des Schuldendienstes an den Staatseinnahmen reduziert sich analog auf einen Durchschnitt von unter 10% für den Zeitraum 2000-2010 und 7% von 2011-2020. Die frei werdenden Gelder sind dabei primär für die Armutsbekämpfung gemäß des Programa de Acção para a Redução da Pobreza

Absoluta (PARPA) der Regierung bestimmt. Trotz dieser positiven Entwicklungen belief sich der Schuldendienst 2001 jedoch noch immer auf 56 Mio. US-Dollar und lag damit weit über dem Gesundheitsbudget der Regierung von 35 Mio..

Obgleich der externe Schuldenberg sukzessive schrumpft, ist das Anwachsen der Inlandsschulden – insbesondere zur Refinanzierung der krisengeschüttelten Banken Banco Austral und BCM – mit Besorgnis zu sehen. Mosambiks Staatshaushalt bleibt weiterhin am Tropf ausländischer Geldgeber, so wurden 2001 etwa 45% des Haushaltes durch externe Finanzhilfen finanziert. Von den auf der Weltgeberkonferenz im Oktober 2001 zugesagten 722 Mio. US-Dollar für 2002 sind 50% als direkter Zuschuss zum Staatshaushalt vorgesehen.

Trotz der relativ hohen Wachstumsraten der letzten Jahre bleibt Mosambik von einer nachhaltigen Entwicklung der Wirtschaft noch weit entfernt. Die hohen Wachstumsraten lassen sich, wie bereits erwähnt, vor allem auf Großprojekte wie die Aluminiumschmelze MOZAL zurückführen. Eine Herausbildung eines soliden Mittelstandes fand bislang nicht statt.

3.2.7. Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums

Ökologisch verträgliches Wachstum ist eine Zielvorgabe der mosambikanischen Regierung und findet sich sowohl als Ziel im nationalen Umweltmanagementprogramm als auch in der Industriepolitik wieder. Dies bedeutet, dass mit Ausnahme vom Abbau und der Förderung von Öl, Gas und Mineralien, jedes Industrieprojekt einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden muss. Das Umweltministerium versteht sich als koordinierendes Querschnittsministerium und verfolgt einen integrierten Ansatz zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung.

Im Kontext einer effektvollen Armutsbekämpfung versucht die mosambikanische Regierung das Bildungssystem zielgerichtet zu verbessern. Dabei konzentriert man sich auf den Zugang, die Qualität und auch die Kapazität des Bildungssektors. Zur Zeit stehen 23,1% des Etats für Bildung zur Verfügung. Insbesondere die Qualität der Bildung wird als Entwicklungshindernis perzipiert und verursacht bereits beim Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe als auch später beim Übergang zur höheren Bildung gravierende Probleme.

Sowohl eine Diversifizierung der Bildungsangebote wird diskutiert (non-traditional training) als auch die Einbindung des Privatsektors. Eine solche ist bislang lediglich im Hochschulbereich mit der Katholischen Universität und den Hochschulen Instituto Superior Politecnico e Universitario (ISPU) und Instituto Superior de Ciências e Tecnologia de Moçambique (ISCTM) signifikant. Problematisch ist jedoch die mangelnde budgetäre Rückendeckung, die der strategische Entwicklungsplan für den Bildungsbereich aufweist und die Implementierung ambitionierter Ziele in Frage stellt.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Mosambik erfüllt zwar seit den ersten Wahlen 1994 die Minimalbedingungen einer „electoral democracy“, doch fehlt es bisher an einer Konsolidierung demokratischer Strukturen. Nachhaltige Entwicklung und erfolgreiche ökonomische Reformen bedürfen der Existenz solider politischer Institutionen. Trotz diverser Reformansätze ist die Leistungsfähigkeit politischer Institutionen jedoch noch immer eingeschränkt und insbesondere das Justizsystem durch Ineffizienz und Korruption geprägt.

Eine politische Kultur, geprägt von neo-patrimonialen Netzwerken und durchzogen von Korruption stellt darüber hinaus eine Konsolidierung demokratischer Strukturen verstärkt in Frage. Die parlamentarische Opposition profiliert sich seit den Wahlen 1999, deren Ergebnis sie nicht anerkannte, primär durch destruktives Verhalten und Boykottaktionen und weniger durch ein solides Angebot politischer Alternativen. Die Paralyse des dringend notwendigen politischen Dialoges setzt sich fort. Insgesamt lässt sich von einer Konservierung des Status quo des demokratischen Minimalismus zwischen 1999 und den Wahlen 2004 ausgehen.

(2) *Marktwirtschaft*: Zwischen 1997 (HDI=0,270) und 2000 (HDI=0,317) verzeichnete Mosambik ein Wachstum des HDI um 10,34%. Der ausschließliche Blick auf den nationalen HDI gibt allerdings ein verzerrtes Bild wieder. Zum einen zeigen nicht alle Provinzen eine stabile positive Entwicklung auf, zum anderen besitzt Maputo-Stadt einen fast doppelt so hohen HDI als der Rest des Landes (0,622 in 2000). Auch die positive Entwicklung des GDI, der im Zeitraum 1997-2000 um 10,1% anwuchs, verdeckt ein manifester gender gap (Differenz HDI/GDI), das in den Provinzen Sofala (-0,023), Niassa (-0,021) und Cabo Delgado (-0,020) am deutlichsten ausgeprägt ist.

Die vorherige an Prinzipien zentralistischer Planwirtschaft ausgerichtete oder teilweise ad hoc initiierte Wirtschaftspolitik der Regierung wurde im Untersuchungszeitraum zielgerichtet durch eine neue Industrie- und Handelspolitik abgelöst. Sowohl ein Investitionsgesetz für einheimische und ausländische Investitionen wurde verabschiedet und die Mehrwertsteuer eingeführt, als auch Steueranreize für Investitionen in den ärmsten Provinzen geschaffen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Legalisierung von Klein- und Kleinstunternehmen sind jedoch noch immer unzureichend, wie auch die Investitionsbedingungen in den meisten Provinzen. Problematisch bleibt darüber hinaus die Schwäche des Justizsystems im Handels- und Arbeitsrecht.

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Mosambiks dreidimensionale Transformation fand in einem ausgesprochen schwierigen Umfeld statt. Das vom Bürgerkrieg zerstörte Land galt es sowohl politisch als auch wirtschaftlich zu entwickeln. Mit einer BIP-Rate von 171 US-Dollar p. c. zählt Mosambik heute noch immer zu den ärmsten Ländern der Welt.

Eine noch immer hohe Analphabetenrate (UN Education Index = 0,408 für 2000) stellt zusammen mit der steigenden HIV-Infektionsrate (16%) eine der größten Herausforderungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes dar, die zusätzlich durch die Flutkatastrophe 2000 zurückgeworfen wurde. Für die Transformation des sozialistischen Einparteiensregimes in eine partizipative Mehrparteiendemokratie galt es nicht nur die bewaffnete Opposition RENAMO in eine politische, demokratischen Spielregeln verpflichtete Partei zu verwandeln, sondern auch die sich neu entwickelnden zivilgesellschaftlichen Strukturen zu stärken.

5.2. Zielsicherheit

Die Priorität der Regierung liegt in der Armutsbekämpfung. Die im sehr umfassenden und breit angelegten Armutsbekämpfungsprogramm (PARPA) identifizierten Ziele – u. a. Reduzierung des Prozentsatzes der in absoluter Armut lebenden Mosambikaner von 70% auf 60% bis 2005 und auf 50% bis 2010 – werden sowohl durch Strategien als auch durch Zielerreichungsindikatoren in den Sektoren Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Infrastrukturentwicklung, Good Governance als auch Finanz- und

turentwicklung, Good Governance als auch Finanz- und Makroökonomisches Management ergänzt.

Zur Entwicklung eines konsistenten und kohärenten Reformansatzes zieht PARPA Verbindungen zu anderen Sektorprogrammen und inkorporiert diese. Insbesondere im Bereich Good Governance unterstreicht man die Aspekte erhöhter Transparenz, Rechenschaftspflicht, Kampf gegen Korruption und die Stärkung der Kapazitäten und der Effizienz des öffentlichen Sektors. Das Reformprogramm wurde unter Einbeziehung der intellektuellen Elite und der Geberorganisationen ausgearbeitet.

Eine programmatische Schwäche besteht jedoch in der Abhängigkeit der Umsetzung von relativ hohen Wachstumsraten in Verbindung mit Großprojekten. Auch die negativen Auswirkungen der HIV/Aids-Epidemie finden unzureichende Berücksichtigung. Zudem könnte ein Mangel an qualifiziertem Personal letztlich die Umsetzung des sehr ambitionierten PARPA-Programmes behindern. Trotz diverser Reformansätze u. a. im Rechtsbereich und des Druckes der internationalen Gebergemeinschaft bleiben die Rahmenbedingungen für gesellschaftliche und wirtschaftliche Akteure relativ instabil. Insbesondere ein Regierungswechsel nach den nächsten Wahlen könnte dabei weitere institutionelle Unsicherheiten mit sich bringen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Zieht man als Indikator für eine effiziente Ressourcennutzung die Fähigkeit des Staates heran, seine Ausgaben durch eigene Einnahmen zu finanzieren, so ist die mosambikanische Regierung noch weit von der Realisierung dieses Zieles entfernt. Noch immer wird circa die Hälfte der Staatsausgaben durch Geberzuschüsse finanziert. Transfer, Management und Kontrolle der Finanzallokationen zwischen Finanzministerium und Sektorministerien einerseits und Provinz- und Distriktverwaltung andererseits sind in hohem Maße defizitär. Das Rahmengesetz der Fiskalverwaltung gilt als unzureichend und lückenhaft. Der Haushalt enthält zudem keine Zielvorgaben, deren Realisierung evaluierbar wäre.

Dezentralisierte Buchhaltung, zum Teil noch auf manueller Basis, und das Fehlen einer zentralen Registrierung der laufenden Gesamtausgaben erschweren die Kontrolle der Umsetzung des Staatshaushaltes. Im Kontext PARPAs versucht die Regierung mit Investitionen im öffentlichen Sektor insbesondere im Humankapital-

bereich, einer Entwicklung der Produktionsinfrastruktur sowie institutioneller Reformen ein für den privaten Sektor günstiges Klima zu schaffen. Abträglich für das Investitionsklima ist jedoch die bisher noch unzureichende Bekämpfung der zum festen Bestandteil der politischen Kultur gewordenen Korruption. Zwar wurde im vergangenen Jahr ein Anti-Korruptionsgesetz verabschiedet und eine entsprechende Arbeitsgruppe innerhalb der Staatsanwaltschaft gebildet, doch liegen bisher noch keine Ergebnisse zielgerichteter Korruptionsbekämpfung vor.

5.4. Gestaltungsfähigkeit der Regierung

Obgleich die Regierung innenpolitisch die notwendige Autorität besitzt, Reformen ohne nennenswerte Widerstände zu verwirklichen, findet sie die Schranken ihrer Gestaltungsfähigkeit in den von der Internationalen Gebergemeinschaft, insbesondere den Bretton-Woods-Institutionen auferlegten Konditionalitäten. Das Insistieren auf eine Liberalisierung des Cashewsektors führte die sich gerade von den Kriegsschäden erholende Industrie in den Ruin. In Bereichen, in denen Gestaltungsspielraum besteht, fallen darüber hinaus Veränderungen durch Rücksichtnahme auf Interessen politisch einflussreicher Stakeholder so gering aus, dass im Großen und Ganzen die politischen Leitlinien beibehalten werden.

In ihrer Ressourcenallokation berücksichtigt die Regierung zwar die Effekte ihrer Politik, nutzt diese jedoch (insbesondere in der Agrarwirtschaft) nur zu einem geringen Maße, um die allokativen Effizienz der Märkte zu verbessern. Grundsätzlich stellt sich nicht nur die Frage nach der Gestaltungsfähigkeit, sondern auch nach dem Willen zu tief greifenden Reformen. Die Dominanz von Partikular- und Parteiinteressen sowie der neo-patrimoniale Charakter des mosambikanischen Staates und der Elitenkultur stellen ein genuines Interesse der herrschenden Klasse am Gemeinwohl in Frage.

5.5. Konsensbildung

Bislang sucht die Regierung primär den Konsens für Wirtschaftsreformen innerhalb der Geberinstitutionen. Die Konsensfindung auf politischer Ebene wird vor allem durch die Obstruktionspolitik der größten Oppositionspartei behindert, die wiederum auf Regierungsseite zu einer Verhärtung der Verhandlungsfronten führt. Zwar verfolgen alle Akteure das Ziel, eine marktwirtschaftliche Demokratie aufzubauen zu wollen, doch bleibt die Konsensbildung beim Streben nach der

Macht bzw. beim Versuch des Machterhaltes auf der Strecke. Trotz diverser Anstrengungen gelang es der Regierung bislang nicht regionale Ungleichgewichte der Entwicklung auszugleichen. Die Gefahr der politischen Instrumentalisierung dieser sich regional aufbauenden „cleavages“ durch die Opposition bleibt manifest.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

In der Kooperation mit bilateralen und internationalen Gebern gilt Mosambik als Musterschüler, der zum einen die zur makroökonomischen Zielerreichung auferlegten Konditionen unverzüglich umsetzt und zum anderen durch geschickte diplomatische Darstellungskunst ein Netzwerk an Geberorganisationen mobilisiert und deren Unterstützung auch über längere Zeiträume hinweg aufrechterhält. Selbst die durch den Prozess gegen die Mörder des Journalisten Cardoso und diverse Bankenskandale entstandenen Flecken auf Präsident Chissanos weißer Weste trübten nur bedingt seinen internationalen Ruf.

Die Regierung gilt als zuverlässiger Partner der internationalen Zusammenarbeit, dem aufgrund der sich auf internationalem Parkett erworbenen Reputation auch in der Region zunehmende Bedeutung beigemessen wird. Der momentane Vorsitz im SADC – Organ für Politik, Verteidigung und Sicherheit als auch der im Juli 2003 auf Mosambik übertragene Vorsitz der AU unterstreichen Mosambiks wachsende regionale Gestaltungsmöglichkeiten.

6. Gesamtbewertung

Mosambik sah sich zu Beginn des Transitionsprozesses mit den denkbar schlechtesten Ausgangsbedingungen konfrontiert. In eine durch 17 Jahre Bürgerkrieg daniederliegende Wirtschaft galt es exakt 92 881 ehemalige Kombattanten zu reintegrieren. Gleichzeitig wurden im Rahmen der Privatisierungsprozesse im Kontext des SAP seit Anfang der 90er Jahre circa 200 000 Arbeiter entlassen. Davon ausgehend, dass von jedem Gehaltsempfänger circa fünf weitere Personen abhängig sind, trafen ungefähr einer Million Mosambikaner die negativen Begleiterscheinungen wirtschaftlicher Liberalisierung.

Den 1990 begonnenen Friedensprozess galt es parallel dazu erfolgreich in eine solide Demokratisierung des Landes umzuwandeln. Die Fortschritte und die zurückgelegte Wegstrecke, die sowohl im marktwirtschaftlichen als auch im politischen Bereich identifizierbar sind, sind unter den genannten Umständen für den Zeitraum 1990-1998 beachtlich.

Nach den Wahlen 1999 setzte jedoch eine anhaltende Stagnation im politischen Bereich ein. Diese Blockade des politischen Reformprozesses wirkt sich nicht zuletzt auch auf einzelne Rahmenbedingungen marktwirtschaftlicher Entwicklung negativ aus und hemmt eine demokratische Konsolidierung. Makroökonomische Wachstumsraten, von denen selbst Industriestaaten nur noch träumen können, täuschen dabei über die eigentliche Situation hinweg. Fraglich bleibt darüber hinaus, ob es mit einem Machtwechsel in Mosambik auch zu Verhaltensänderungen der politischen Elite kommen würde.

7. Ausblick

Angesichts der 2004 anstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen sieht sich Mosambik mit großen Herausforderungen konfrontiert. Aufgrund der Paralyse im politischen Dialog ist im Reformprozess der Verfassung bereits kostbare Zeit ungenutzt verstrichen. Die Gefahr besteht, dass dringend notwendige Reformen unterbleiben, die im Falle eines Machtwechsels konfliktentschärfend wirken könnten (z. B. Power-sharing-Mechanismen). Wie das Ergebnis der Kommunalwahlen 2003 verdeutlichte, muss die RENAMO verstärkt ihre Anstrengungen auf die Mobilisierung ihrer Anhänger richten. RENAMO musste sich nicht nur mit einem Sieg in lediglich fünf Gemeinden zufrieden geben. Die stärkste Oppositionspartei verlor zudem mit Milange jene Gemeinde, in der sie 1999 ihr bestes Ergebnis erzielte.

2004 wird die entscheidende Frage sein, was bei einem denkbaren Wahlsieg der Opposition geschehen könnte beziehungsweise welche Entwicklungen bei einem erneuten Sieg von FRELIMO denkbar sind, zumal Präsident Chissano aufgrund der Verfassungsbestimmungen nicht wieder kandidieren kann. In Fall eines erneuten FRELIMO-Wahlsieges sind graduelle Abstufungen eines „best case scenario“, in dem die RENAMO ihre obstruktive Politik und Rhetorik beibehält und das stagnierende und entwicklungshemmende politische Umfeld seine Fortsetzung findet, sowie ein „worst case scenario“ denkbar – mit einer zu direkten und Ge-

walt nicht ausschließenden, destabilisierenden Maßnahmen greifenden RENAMO.

Im Falle eines Sieges der Opposition und unter der Voraussetzung, dass sich die FRELIMO nicht nur rhetorisch demokratischen Spielregeln verpflichtet fühlt und eine Niederlage akzeptieren wird, bleibt offen, inwieweit sich die mit dem FRELIMO-Parteiapparat verwobene staatliche Verwaltung unparteiisch verhalten und eine Regierung der Opposition unterstützen wird. Insbesondere der Polizei, in die im Rahmen des Friedensabkommens keine RENAMO-Mitglieder integriert wurden, ist dabei besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Obstruktives Verhalten einer FRELIMO-affilierten Staatsbürokratie, oder Säuberungskampagnen der RENAMO in der Verwaltung würden in beiden Fällen ein Staatsversagen mit sich bringen. Vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, dass sich Mosambik den nachstehenden Herausforderungen stellt und dabei die Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft erhält:

- Entpolitisierung der Staatsbürokratie und Training von Beamten in rechtsstaatlichen Verhaltensweisen.
- Schaffung einer „win-win“-Situation für beide Parteien durch eine Verfassungsreform, die die Ernennung von Gouverneuren durch diejenige Partei erlaubt, die in der respektiven Provinz die Stimmenmehrheit erhalten hat. Dies würde RENAMO selbst bei einer Wahlniederlage auf nationaler Ebene einen Teilsieg sichern und die Möglichkeit bieten, Regierungserfahrung auf Provinzebene zu sammeln. Die regierende Partei demonstrierte damit nicht nur den Willen zum Power-sharing, sondern behielt selbst im Falle eines Wahlverlustes auf nationaler Ebene Einflusszonen in den Provinzen.
- Förderung nachhaltiger politischer Alternativen, die FRELIMO und RENAMO zu einer Wiederaufnahme des Dialoges zwingen und eine konsensorientierte Politik fördern könnten.
- Unterstützung der Reformen im Justizsystem für mehr Professionalisierung im Kampf gegen Kriminalität und Korruption.
- Nachhaltige Förderung der sozioökonomischen Entwicklung in den Zentral- und Nordprovinzen.

Mosambiks größte Herausforderung zur Konsolidierung demokratischer Strukturen wird nicht zuletzt die Wiederherstellung der Bindungen zwischen politischen Institutionen und der mosambikanischen Gesellschaft darstellen. Nur dadurch wird sich eine fortschreitende Desillusionierung der Bevölkerung mit dem bestehenden politischen System und der Gefahr einer mittelfristigen Nicht-Identifizierung weiter Gesellschaftsteile mit demokratischen Strukturen verhindern lassen.