

Moçambique: „Wir wollen nicht ständig betteln gehen“

von Richard Gerster

Moçambique belegt auf der UNO-Wohlstandsskala Rang Nummer 170 von 175 Staaten. Die Schweiz ist vorn auf Rang 10 zu finden. Nicht zufällig ist Moçambique ein Schwerpunktland der Entwicklungszusammenarbeit. Mehr als das – Moçambique ist ein Laboratorium internationaler Kooperation. Neben der Förderung einzelner Projekte und Programme wie Trinkwasser oder Dorfapotheken, leistet die Schweiz gemeinsam mit anderen Gebern „Budgethilfe“ – die reichen Länder unterstützen direkt das Staatsbudget von Moçambique. Der Staat soll in die Lage versetzt werden, seine Kernaufgaben z.B. im Bildungs- und Gesundheitswesen sowie für die Land- und Privatwirtschaft wirksam wahrzunehmen. Es ist ein innovatives und ehrgeiziges Unterfangen, aber auch nicht ohne Risiken. Die Schweiz baut an vorderster Front mit. Der Bundesrat hat soeben einen jährlichen Beitrag von 10 Millionen Franken für 2004 – 2006 bewilligt. Ein Werkstattbericht.

Weniger Arme, mehr Velos

„Die Regierung darf sich nicht auf den Lorbeeren ausruhen“, ruft Darius Mans, Weltbank-Direktor für Moçambique, in die Runde von Vertretern der Regierung und internationalen Entwicklungshilfe-Agenturen. „Es gibt noch viel zu tun. Zahlreiche Reformen stehen erst auf dem Papier und harren der Umsetzung“. Das war eine Spontanreaktion gewesen auf die Zusammenfassung dessen, was die Regierung Moçambiques an erfreulichen Errungenschaften im letzten Jahr vorweisen konnte. Als besonders positiv sticht der markante Rückgang der Armut hervor. Bei der Untersuchung vor sechs Jahren galten 69 von 100 Personen als extrem arm. 2002/2003 waren es noch 54 von Hundert Menschen, welche sich grundlegende Dinge zum Überleben nicht leisten konnten. In wesentlich mehr Haushalten als früher sind Velos und Radios zu finden – Boten eines keimenden „Wohlstands“. Bis zum Jahr 2015 will Mozambique das Millenniums-Entwicklungs-Ziel einer Halbierung der Armut erreichen. Trotzdem zählt Moçambique nach wie vor zu den ärmsten Ländern der Welt. 18 Millionen Menschen leben in einem zerklüfteten Land, das von Yverdon bis Istanbul reicht.

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit mit Moçambique stützt sich mehr und mehr auf die Strategie zur Armutsbekämpfung ab, welche die Regierung 2001 formuliert hat. Danach gibt die Regierung jenen Bereichen Vorrang, welche für die Armen besonders wichtig sind: Bildung, Gesundheit inklusive HIV/AIDS, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Infrastruktur wie Trinkwasser, Entsorgung, Strassen. Dazu gehören auch stabile gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen, Sicherheit und rechtsstaatliche Institutionen. Rund 720 Millionen Franken wendet der Staat 2004 für diese Prioritätssektoren auf. Das entspricht zwei Drittel aller Staatsausgaben. 1999 waren es erst 55 Prozent gewesen. Der soziale Fortschritt wird von einem Wirtschaftswachstum genährt, das in Afrika mit durchschnittlich fast acht Prozent pro Jahr seit 1996 seinesgleichen sucht.

Auf dieser Basis der Armutsbekämpfung arbeiten 14 Länder, darunter die Schweiz, und neuerdings auch die Weltbank eng mit Moçambique zusammen und finanzieren als 15er Gruppe („G 15“) direkt das Staatsbudget mit. Weitere Länder dürften der

Gruppe noch 2004 beitreten. Diese breite Zusammenarbeit ist weltweit einmalig. Zwar beteiligt sich die Schweiz an Budgethilfe auch in Burkina Faso, Tanzania, Ghana, Benin, und in Nicaragua, doch handelt es sich jeweils um kleinere Gruppen gleichgesinnter Geber. Dass sich in Moçambique die Weltbank den bilateralen Agenturen angeschlossen hat, ist besonders bemerkenswert.

Der Begleitaufwand zur Durchführung traditioneller, einzelner Projekte ist hoch. Im Kosten-Nutzen-Vergleich schneidet die Budget-Programmhilfe deshalb gut ab. Vor allem aber öffnet die Programmhilfe ein attraktives Fenster, um fundamentale staatliche Institutionen und deren Ausrichtung auf die Armutsbekämpfung zu beeinflussen. So strahlt sie auch auf den sorgfältigen Einsatz der eigenen Gelder Moçambiques aus. Allerdings ist der Staat noch so schwach, dass er gemäss José Negro, Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität in Maputo, nur etwa knapp die Hälfte der Bevölkerung erreicht. Ein grosser Teil der Hilfsgelder, welche den Regionen zur Verfügung stehen, fliessen über Projekte direkt in die Provinzen und werden somit vom Budget des Zentralstaates gar nicht erfasst.

Der Staat unter der Lupe

Budgethilfe ist kein Blankocheck. Der Vertrag verweist ausdrücklich auf grundlegende Prinzipien der Zusammenarbeit. Dazu zählen Moçambiques Bekenntnis zur „Förderung freier, glaubwürdiger und demokratischer politischer Prozesse, unabhängiger Gerichte, des Rechtsstaats, der Menschenrechte, guter Regierungsführung und Rechtschaffenheit im öffentlichen Leben, inklusive des Kampfes gegen die Korruption“. Als ebenso grundlegend und unverzichtbar gelten der politische Wille der Regierung zur Armutsbekämpfung und zur Fortführung einer gesunden gesamtwirtschaftlichen Politik. Sollten die Entwicklungshilfe-Geber der Meinung sein, dass diese Voraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, suchen sie den Dialog mit der Regierung und behalten sich das Recht vor, die Zusammenarbeit abzubrechen. Die ausdrückliche Erwähnung dieser Prinzipien ist der politische Preis dafür, dass die Geber bereit sind, sich gestützt auf das Erreichte im vergangenen Jahr jeweils für Hilfszusagen im folgenden Jahr frühzeitig festzulegen.

Vor allem aber gibt es zwischen den ausländischen Geldgebern und der Regierung einen ständigen Dialog über die Ausrichtung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. In einem jährlichen Rhythmus finden gar grosse Gesprächsrunden statt. 20 technische Teams diskutierten im April 2004 Erfolge und Misserfolge in ihrem Fachbereich im Vorjahr sowie Strategien und Massnahmen für die Zukunft. Die ganze Palette staatlicher Aktivitäten und Probleme befand sich auf dem Seziertisch: Steuerwesen, Staatsbudget, Beschaffungswesen, Finanzmanagement, Verwaltungsreform, Dezentralisierung, Korruption, Rechts- und Gerichtswesen, Finanzsektor, Investitionsklima, Landwirtschaft, Umweltfragen, Strassennetz, Telekommunikation, Energieversorgung, HIV/AIDS, Gesundheitswesen, Erziehung, Wasser und Entsorgung. Armutsbekämpfung und Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft waren übergreifende Themen. Es ist für die Regierung wie für die Geber eine grosse Herausforderung, diese Arbeitsgruppen mit fachlich kompetenten Leuten zu besetzen und eine gemeinsame Sicht zu erarbeiten.

Eine Stunde nach meiner Ankunft am Flughafen von Maputo nehme ich bereits an einer Sitzung teil. José Sulemane, Direktor im Finanzministerium, leitet den

Koordinationsausschuss der Konferenz, welcher die Tagesberichte der Fachgruppen z.B. zur Armutsbekämpfung oder betreffend Staatsausgaben entgegen nimmt. Die Diskussion pendelt zwischen portugiesisch und englisch. Es herrscht eine entspannte, konstruktive Atmosphäre. Unter den über 30 Teilnehmenden stammt etwa ein Drittel aus Moçambique. Die „Geber“ aus aller Welt und die Weltbank stellen die Mehrheit. Wenn man sich über die Beurteilung des Erreichten im vergangenen und den Ausblick auf das künftige Jahr seitens der Fachgruppe geeinigt hat, wird daraus ein kurzer Text für die Schlusserklärung („Aide Mémoire“) erstellt. Diese Schlusserklärung wird von beiden Seiten als verbindlich angesehen. In der Endphase der Aushandlung des Aide Mémoire ist die Regierung von Moçambique nun sehr stark und bis auf Ministerebene vertreten. Trotzdem kommt ein gemeinsamer Text zustande, der nicht nur Erfolge festhält, sondern auch ungewöhnlich offen zahlreiche Schwachstellen markiert. Zum Beispiel: „Die Reform des Rechtswesens geht nur schleppend voran, mit weiterhin schlechten Zahlen beim Verfolgen von Korruption.“ Diese Offenheit ist umso weniger selbstverständlich, als der Text auch öffentlich zugänglich ist. Ebenso erstaunlich ist der breite Konsens unter den Entwicklungspartnern, welche Reformen vorrangig sind.

Die Schweiz im Spiegel

Stellen wir uns vor, Moçambique und über ein Dutzend weitere afrikanische Staaten entsenden Vertreter in die Schweiz. Zuvor haben Regierung und Parlament einen umfassenden Bericht über die Reformfortschritte im vergangenen Jahr verabschiedet. Während zwei Wochen diskutieren die Experten aus Afrika mit den schweizerischen Behörden im Detail die Sanierung der Bundesfinanzen, Schwachstellen der Bankenaufsicht, die galoppierenden Gesundheitskosten, den Ausbau von Bahn und Strassen, Perspektiven der Sozialversicherungen, die Unterdeckung der Pensionskassen, die Überlastung der Gerichte, etc.. Schliesslich wird gemeinsam Bilanz gezogen. Die ausländischen Gäste halten unter anderem fest, dass sie bis Ende Jahr eine Vorlage an das Parlament erwarten, um Steuerhinterziehung strafbar zu machen und so das Bankgeheimnis internationalen Standards anzupassen. Des weiteren wird gefordert, dass Verantwortlichkeitsklage gegen den Swissair-Verwaltungsrat erhoben wird. Der in der Verfassung verankerten Gleichstellung von Mann und Frau soll endlich mit gleichen Löhnen in der Wirtschaft zum Durchbruch verholfen werden. Man „einigt“ sich über eine Einführung einer CO2-Abgabe mit Notrecht noch im laufenden Jahr, um dem verschleppten Klimaschutz zum Durchbruch zu verhelfen. Ein beidseitig abgeseignetes „Aide Mémoire“ hält die Fixpunkte fest, anhand derer im nächsten Jahr der Reformfortschritt gemessen wird. Als Resultat kann die Zusammenarbeit weitergehen.

Die Regierung Moçambiques und die 15 Geber haben den Schreibenden zusammen mit einem britischen Kollegen beauftragt, die zweiwöchigen Verhandlungen zu beobachten. Ziel waren Ideen, was im nächsten Jahr besser gemacht werden könnte. Als externes, unabhängiges Team hatten wir Zugang zu allen Beteiligten. Aus den Interviews ergaben sich zahlreiche Vorschläge. Zum Beispiel wäre es bereichernd, Provinz-Vertreter und Stimmen aus der Zivilgesellschaft in die Gespräche einzubinden. Die Geber ihrerseits könnten sich vermehrt untereinander spezialisieren und delegieren, statt zu versuchen, überall mitzureden. Der hohe Stellenwert dieser „Supervision“ kam darin zum Ausdruck, dass an der

Abschlussveranstaltung mit zahlreichen Ministern eine volle Stunde dem Lernen für nächstes Jahr gewidmet war. Eine unglaubliche Offenheit und Lernbereitschaft prägt zur Zeit die Dynamik der Entwicklungsarbeit in Moçambique.

Kein Geld ohne Leistungsnachweis

Dialog allein genügt jedoch nicht. Die Entwicklungshilfe ist leistungsorientiert ausgestaltet. Die Auszahlung der Beiträge erfolgt nur, wenn Moçambique sein Programm der Armutsbekämpfung erfolgreich umsetzt. Allerdings ist es alles andere als einfach, den Erfolg zu messen. Zwar sind sich beispielsweise alle einig darin, dass Bildung, vor allem von Mädchen, eine ausgezeichnete Investition in die Zukunft ist. Misst man den Erfolg nun anhand der neu erstellten Schulhäuser? Ob es dann auch Mobiliar und Schulmaterial hat, wäre jedoch eine zweite Frage. Möglicherweise hat es auch gar keine Lehrer, weil heute pro Jahr nur 2000 Jugendliche die Sekundarschule abschliessen. Bei der Volksschule hat sich die Regierung unter anderem als Ziel gesetzt, dass ab 2005 jedes zweite Kind eingeschult wird. So sind zwischen der Regierung und den Gebern rund 30 Kriterien ausgehandelt worden, an welchen der Erfolg der Reformen gemessen wird. Diese Fortschrittsindikatoren reichen vom Anteil der Mädchen bei der Einschulung, über die Eindämmung von AIDS, die Anzahl Kilometer an verbesserten Strassen, dem Zugang zu Kleinstkrediten, der Zahl von Inhaftierten vor der Eröffnung des Strafverfahrens, bis zu Umstrukturierungen verschiedener Ministerien, der Dezentralisierung der Verwaltung, der Verbesserung der Bankenaufsicht und Steuerreformen.

Moçambique ist alles andere als ein Eldorado für Entwicklungszusammenarbeit. Der Staat ist schwach. Die Bürokratie wuchert. Korruption gehört zum Alltag. In der Regierung sitzen nicht nur Reformer, sondern auch Profiteure. „Moçambique hat sich in den letzten fünf Jahren von einem extremen Wagnis zu einem Hochrisikoland verbessert“, sagte ein schwedischer Kenner der Verhältnisse. Die Geber aber erwarten, dass Moçambique das Geld im Sinne der Steuerzahlenden – nämlich zur Armutsbekämpfung – einsetzt. Die Bankenkrise machte das Gefahrenpotential vor zwei Jahren schlagartig deutlich. Zwei grosse Geschäftsbanken in Moçambique wurden zahlungsunfähig. Die Regierung entschloss sich, die Banken durch eine Finanzspritze von über 100 Millionen Franken zu retten – so wie der Bund bei der Wiedergeburt der SWISS mithalf. Die Schweiz und andere Geberländer waren erst nach harten Verhandlungen mit der Rettungsaktion einverstanden. Moçambique sagte als Gegenleistung zu, die Bankenaufsicht inskünftig nach internationalen Standards auszugestalten und weitere Reformen im Finanzsektor in Angriff zu nehmen. Es geht nicht nur darum sicherzustellen, dass keine Hilfsgelder zweckentfremdet werden. Die Chance der Budgethilfe liegt vielmehr darin, dass die öffentlichen Finanzen insgesamt mit Umsicht verwaltet werden.

Budgethilfe bleibt ein Risiko für beide Seiten. „Was Gewinn bringt, birgt auch Risiken. Das wissen wir sehr gut“, sagte Luisa Diogo, Finanzministerin und seit kurzem auch Premierministerin von Moçambique, anlässlich der Unterzeichnung des neuen Zusammenarbeitsvertrages. Offenheit und Dialog seien am wichtigsten, um die Risiken zu reduzieren. Moçambique sieht sich nun einer Phalanx von Gebern gegenüber, welche mit einer Stimme sprechen und Druck ausüben kann. Wenn ein Geber sich verabschieden will, droht ein Dominoeffekt. Fehlen aber kurzfristig einige hundert Millionen Franken im Staatshaushalt, ist der Staat nur noch reduziert

funktionsfähig und das Land wird destabilisiert. Das Verhalten der Geberländer hat sich bisher schon öfters als unberechenbar erwiesen. So erodiert unbezahlbares Vertrauen. Sogar im neuen Vertrag heisst es, die Unterzeichner werden sich nur „im Rahmen des Möglichen“ um eine harmonisierte Linie bemühen. Ein hohes Mitglied der Regierung Moçambiques meinte, ob die Geber wohl akzeptieren würden, wenn Moçambique seinen Leistungsvorgaben „im Rahmen des Möglichen“ nachkommen würde?

„Switzerland makes a difference“

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) war 1996 mit den skandinavischen Ländern unter den vier Ersten, welche Programmhilfe leisteten. Seither ist die Gruppe ständig gewachsen. „Wenn wir die Schulen verbessern wollen, müssen wir den Umgang mit den staatlichen Finanzen verbessern“, begründet Adrian Hadorn, der dortige Schweizer Koordinator für Entwicklungszusammenarbeit, das Engagement. Der Bundesrat hat für 2004, 2005 und 2006 einen Beitrag von 10 Millionen Franken pro Jahr bewilligt. Für die Schweiz ist das ein Schwerpunkt. Vom Gesamtbeitrag der G-15 von annähernd 300 Millionen Franken jährlich macht dies allerdings nur etwa drei Prozent aus. Trotzdem hat Adrian Hadorn 2004/05 den Vorsitz der G-15 inne. Das ist eine Anerkennung der engagierten Vorreiterrolle der Schweiz in Moçambique. Im grossen Dialog war die Schweiz in fünf Arbeitsgruppen präsent, leitete jene zur Steuerreform und arbeitete in der Gesamtkoordination mit. Premierministerin Luisa Diogo bringt es auf den Punkt: „Switzerland makes a difference“ – es macht einen Unterschied, dass die Schweiz mit dabei ist.

Das seco zahlt die Hälfte der 10 Millionen Franken aus, wenn die Armutsbekämpfung und die gesamtwirtschaftlichen Reformen insgesamt wie geplant laufen. Die anderen 50 Prozent sind an präzise Ziele in der Führung des Staatshaushalts, von Steuerreformen und der Förderung der Privatwirtschaft geknüpft. Telma Loforte, moçambicanische Ökonomin, leitet im Koordinationsbüro der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit den Bereich Makroökonomie. In Sachen Steuerreform ist sie bzw. die Schweiz innerhalb der Gebergemeinde in enger Zusammenarbeit mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) federführend. Das seco hat die Einführung der Mehrwertsteuer gefördert und im vergangenen Jahr eine Neuordnung der Einkommenssteuern unterstützt. Wenn Moçambique mehr Ressourcen für die Armutsbekämpfung mobilisieren und sich aus der Abhängigkeit von der Auslandhilfe befreien will, müssen die eigenen Steuereinnahmen gesteigert werden. Klare Zielsetzungen liegen vor. Die Steuerbasis soll verbreitert werden. Der Anteil der Entwicklungshilfe an den Staatsausgaben ist bereits von 70 Prozent (1995/96) auf 48 Prozent reduziert worden. Nach 2010 sollen es noch 25 Prozent sein. Pedro Couto, Direktor im Finanzministerium: „Es macht uns keine Freude, ständig betteln zu gehen. Deshalb ist die Beschaffung eigener Einnahmen so wichtig. Bis dahin ist noch ein weiter Weg und wir sind auf Unterstützung angewiesen. Unser Volk soll Schulen und Zugang zu Medikamenten haben. Wir bauen keine Atombomben.“

Rechenschaftspflicht beider Seiten

Ein zentrales Anliegen der Regierung ist eine klare Terminierung, wann die Beiträge der Geber ausbezahlt werden. Das ist kein Zufall: In 2003 war die Hälfte der

Budgethilfe erst in den letzten drei Monaten des Jahres eingetroffen. Die Geber der Entwicklungshilfe verlangen von Moçambique – zu Recht – eine saubere Planung seiner Einnahmen und Ausgaben. Gleichzeitig unterminiert das eigene Verhalten dieses Ziel, indem zugesagte Beiträge erst mit Monaten Verspätung ausbezahlt wurden. Wenn vom Staatsbudget rund 50 Prozent mit Entwicklungshilfe finanziert werden, ist das ein grösseres Problem. Um gleichwohl Löhne zahlen und andere Ausgaben tätigen zu können, musste die Regierung bei den Banken Geld aufnehmen, verzinsen, und später wieder zurückzahlen. Der Internationale Währungsfonds (IWF) geisselte das Verhalten der Geberländer mehrfach als unverantwortlich. Denn die Verzinsung musste aus öffentlichen Geldern bezahlt werden. Die Regierung war gezwungen, Aufträge und Auszahlungen an Projekte und dadurch deren Fortschritt zu verzögern. Zudem erreichte die Inflation mit fast 14 Prozent gegen Jahresende ein unerwünschtes Niveau, gemäss IWF zum Teil eine Folge der erratischen Auszahlungen. Die neue, im April 2004 unterzeichnete Vereinbarung macht einen grossen Schritt vorwärts. Sie verpflichtet die Geber, der Regierung Umfang und Zahlungstermine ihrer Budgetbeiträge klar zum voraus mitzuteilen.

Moçambique seinerseits hat klare Verpflichtungen. Es muss Erfolge nachweisen können, um Budgethilfe zu erhalten. Demgegenüber tut sich die Geberseite oft schwer damit, sich nur schon untereinander abzusprechen. Nicht einmal die in Moçambique äusserst enge und vorbildliche Zusammenarbeit der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) ist eine Selbstverständlichkeit. Im Sinne einer echten Partnerschaft sieht nun der neue Zusammenarbeitsvertrag der G-15 vor, dass z.B. Missionen koordiniert werden. Der Direktor des Wasserdepartements stellte fest, dass er 60 Prozent seiner Arbeitszeit brauche, um die „Geber bei Laune zu halten“. Angesichts der schmalen Schicht hochqualifizierter Leute ist das eine unnötige Last, welche durch koordinierte Besuche der Geber massiv reduziert werden kann. Die Arbeitsweise der G-15 ist ein wichtiger Beitrag dazu.

Weitere neue Schritte zu mehr Symmetrie in der Partnerschaft sind im Tun. Statt dass jeder Geber zu einem anderen Zeitpunkt einen Fortschrittsbericht nach seinen Vorschriften verlangt, werden die G-15 jene Berichte akzeptieren, mit welchen die Regierung gegenüber dem eigenen Parlament Rechenschaft ablegt. Damit diese auch den Informations hunger des Auslandes stillen, waren einige Gesprächsrunden erforderlich. Es ist mehr als ein Nebeneffekt, dass so Informationsstand und Rolle des Parlamentes gestärkt werden. All zu oft hat die Regierung ihr Ohr mehr den ausländischen Geldgebern als der eigenen Volksvertretung geliehen. Im Rahmen der G-15 sind die Geber überdies nun verpflichtet, alljährlich ihre Erfolge in der Koordination der Hilfeleistungen nachzuweisen und der Regierung einen entsprechenden Bericht abzuliefern. Berechenbarkeit soll Geberwillkür ersetzen. Allerdings: Das grundlegende Machtungleichgewicht zwischen Geber und Nehmer lässt sich auch damit nicht ausser Kraft setzen.

Richard Gerster, Dr. oec., (Richterswil), hat an der Universität St.Gallen Wirtschaftswissenschaften studiert. Er ist seit Jahren entwicklungspolitisch tätig (siehe www.gersterconsulting.ch). Als selbständiger Berater besuchte er mehrfach Moçambique im Auftrag des Bundes.