
Mozambique: Ausbau der ländlichen Infrastruktur

Richard Gerster*

Auf Mozambiques Unabhängigkeit im Jahre 1975 folgte ein Bürgerkrieg, und erst seit dem Friedensschluss von 1992 kann sich das Land ungehindert entwickeln. „Der Fortschritt dieser wenigen Jahre ist deutlich sichtbar und hat die Lebensumstände der Bevölkerung verbessert“, hält Agostinho Chelua, Chef des Erati-Distrikts im Norden des Landes fest. Am deutlichsten sei in Erati der Wandel bei den Schulen: Meilensteine waren die Einführung der Sekundarschule, der Anstieg der Schülerzahlen von 10'000 auf 60'000 innert einem Jahrzehnt, und der Ausbau der Schulinfrastruktur als Rückgrat. Die Qualität des Unterrichts ist allerdings bei über 70 Schülerinnen und Schülern pro Klasse und einem Zweischichtenbetrieb noch alles andere als zufriedenstellend.



Agostinho Chelua, Chef des Erati-Distrikts.

Im Chamäleon-Tempo?

Um der Bevölkerung von 259'000 Personen bei der Planung und den Investitionen eine Mitsprachemöglichkeit zu geben, hat der Erati-Distrikt hat einen Distrikt-Rat mit 50 Mitgliedern. Mindestens 30 Prozent müssen Frauen sein. Erati verfügt 2009 über ein Distrikt-Budget von rund 1,1 Millionen Franken (23,5 Mio. Meticais) bzw. etwa 4 Franken pro Person. Dazu kommen noch grössere Investitionen, welche z.B. das Strassen- oder Gesundheitsministeri-

um oder auch internationale Geber am Distriktbudget vorbei in der Region tätigen. „Wir sind ehrgeizig“, erklärt ein Mitglied des Distrikt-Rats. „Unser Distrikt soll zumindest in unserer Provinz überdurchschnittlich sein. Aber davon sind wir immer noch weit entfernt.“ Denn während sich der Fortschritt bei den Schulen sehen lässt, hat in Erati nur jeder Fünfte (22 Prozent) Zugang zu sauberem Trinkwasser. In der ganzen Provinz Nampula sind es 40 Prozent. Der nationale Durchschnitt im ländlichen Mozambique liegt bei 48 Prozent. Ziel der Regierung sind 55 Prozent bis 2009. Die Millenniums-Entwicklungsziele für 2015 sehen 70 Prozent vor. Auch im Gesundheitswesen gibt es einen grossen Nachholbedarf: Der Weg zum nächsten Gesundheitsposten beträgt in Erati durchschnittlich 30 km, während die Weltgesundheitsorganisation maximal 5 km anvisiert.

Verständliche Ungeduld wird spürbar, als ein Mitglied des Distrikt-Rats von Erati sagt, der Distrikt bewege sich „mit der Geschwindigkeit eines Chamäleons“ vorwärts – in einem Wettrennen hätte vermutlich die Schnecke die Fühler vorne. Doch über die Schulen hinaus wurde im Distrikt doch Einiges erreicht, wie andere Volksvertreter im Distrikt-Rat erwähnen: Zwei Gesundheitszentren sind neu eröffnet worden. Mehrere Wasserstellen wurden durch die Distriktverwaltung oder durch internationale Unterstützung eingerichtet. Z.B. hat die Schweiz zum 2007 eröffneten, 45 Meter tiefen Brunnen von Nacuca beigetragen. Auch die 200 Familien in der Nachbarschaft haben sich an den Kosten der Pumpe beteiligt. Ein lokales Komitee und ein Brunnenmeister sind für den Betrieb und Unterhalt verantwortlich. Trotz Eigenbeitrag ist das Wasser nicht gratis, sondern kostet pro Familie 50 Rappen (10 Meticais) im Monat. Zuvor holten die Leute Wasser aus dem vier Kilometer entfernten Fluss, dessen Verschmutzung oft Durchfall zur Folge hatte.



In Erati gehen mehr Kinder zur Schule, doch die Qualität lässt noch zu wünschen übrig.

Zu Beginn unserer Besprechung bittet ein älterer Mann seinen Nachbarn, ihn in die Präsenzliste einzutragen. Offensichtlich ist er wie zahlreiche Distrikt-Räte des Lesens und Schreibens unkundig. Sie sind dazu angehalten, einen Alphabetisierungskurs zu besuchen. An der Besprechung schweigt er, bis er am Schluss zu einer Äusserung aufgefordert wird. Er spricht in der Lokalsprache Emakua, welche in portugiesisch und dann in Englisch übersetzt wird. Er weist auf die oft mangelhafte Qualität beim Bau von Infrastrukturprojekten hin. Ein wichtiger Punkt: Weil wirksame Kontrollen der auswärtigen Baufirmen oft fehlen, gehe viel Geld verloren, das andernorts wieder fehle.

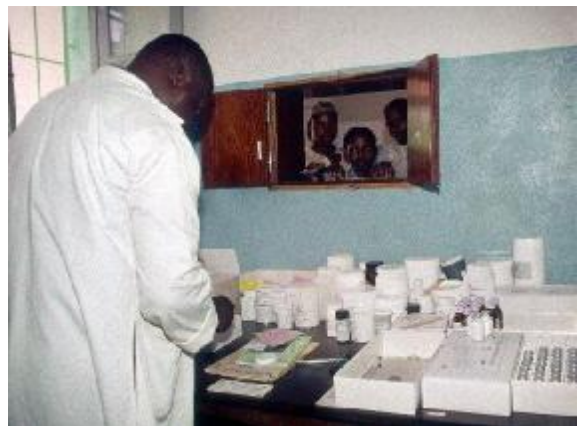
Eine Millionen-Spritze

Eine Erblast der frühen Jahre nach der Unabhängigkeit ist eine Konzentration von Macht und Verwaltung in der Hauptstadt Maputo. Zwar steht Dezentralisierung seit entsprechenden Gesetzen von 1997 und 2003 auf der politischen Agenda. 2003 sowie 2008 fanden Lokalwahlen in Kleinstädten statt. Frisches Blut erhielt die Dezentralisierungsidee, als der neu gewählte Präsident Armando Guebuza 2006 ankündigte, ab dem nächsten Jahr würden alle 128 Distrikte des Landes aus dem Staatsbudget rund 300'000 Franken (7 Mio. Meticais) für Investitionen nach eigenen Prioritäten erhalten. Die Überraschung war perfekt. „Das macht für uns einen riesigen Unterschied. Unser Budget hat sich so in den letzten drei Jahren fast verdoppelt“, sagt Agostinho Chelua. „Mit dem Geld und der

Mitsprache der Bevölkerung erhält die Dezentralisierung neue Nahrung.“

Die Millionen-Spritze war ein politischer Entscheid der neu gewählten Regierung. Dieser Entscheid wurde durch eine substantielle Unterstützung des Staatsbudgets von Mozambique aus dem Ausland erleichtert. Eine Gruppe von 19 Ländern – darunter die Schweiz – und internationalen Organisationen tragen mit 500 Millionen Franken (448 Mio. USD, 2008) 15.6 Prozent des Staatsbudgets bei. Die Gesamtkosten für die 7-Millionen-Spritze entsprechen gut 2 Prozent des Staatsbudgets. Der jährliche Distrikt-Beitrag aus der Hauptstadt ist mittlerweile von 7 auf 10 Millionen Meticais (430'000 Franken bzw. 375'000 USD) erhöht und durch weitere 2.3 Millionen Meticais (rund 100'000 Franken bzw. USD 85'000) speziell für lokale Infrastrukturprojekte ergänzt worden.

Die Geber haben die Dezentralisierung seit langem im Hinblick auf eine bürgernahe Verwaltung auf vielfältige Art gefördert. Im Gegenzug zur Budgethilfe hat sich die Regierung u.a. verpflichtet, die Dezentralisierung voranzutreiben. Die Leistungsvereinbarungen der Regierung mit den Gebern („PAF“) für 2007 und 2008 enthalten Zielwerte, welcher Anteil des Gesamtbudgets mindestens an Provinzen, Distrikte und Städte („municipalities“) transferiert werden soll. Ebenso sollten mindestens 60 (2007) bzw. 80 (2008) Prozent aller Distrikt-Räte funktionsfähig sein. Im Vorfeld der Jahreskonferenz 2005 zur Budgethilfe hatte bereits eine gemeinsame Delegation von Gebern und Regierungsvertretern einen Be-



Medikamentenausgabe im Spital von Mecuburi.



In Namapa renoviert und erweitert das Gesundheitsministerium das Landspital.

such in zwei Provinzen gemacht und kam mit der Empfehlung zurück, die Gewährung von Pauschaltransfers an die Distrikte in Betracht zu ziehen. Diese Provinzbesuche waren auf Anregung der Schweiz erfolgt, welche 2004/05 den Vorsitz in der Gebergruppe hatte.

Trotzdem ist eine Debatte zur Verwendung der Finanzspritze entbrannt. Die Regierung will, dass diese Gelder für produktive Investitionen wie den Anbau von Nahrungsmitteln und die Schaffung von Arbeitsplätzen eingesetzt werden. In der Praxis von Erati heisst das, dass die Anschaffung eines Traktors durch eine Bauerngemeinschaft, kleine Mahlbetriebe, Lagerräume für Getreide, oder auch die Anschaffung von Vieh durch Darlehen mit 8 – 12 Prozent Zins finanziert werden. Im Nachbardistrikt Nacaroa werden Darlehen ausschliesslich an Vereine und Firmen vergeben. So hat z.B. Rui Martinho seine behelfsmässige Schreinerei unter einem Mango-Baum geschlossen und zusammen mit 12 Berufskollegen dank eines Darlehens von rund 10'000 Franken (219'000 Meticais) eine Schreinerwerkstatt eröffnet. Alle Finanzierungsgesuche brauchen eine positive Stellungnahme des Distrikt-Rats.

Ungelöst bleibt, wie sich die Distrikte das Wissen und Personal beschaffen, um eine professionelle Darlehensvergabe einzurichten. Es heisst in Erati und Nacaroa offen, die Rückzahlungsraten seien unbefriedigend. So werden die Distrikt-Darlehen als unfaire Konkurrenz von Banken und Mikrofinanz-Institutionen gesehen, welche allerdings bisher in entlegenen Regionen wenig präsent waren. Auch wird kritisiert, die Darlehensvergabe erfolge zuweilen nach politischen Kriterien an Freunde und künftige Alliierte der staatstragenden Partei Frelimo. Die Regierung hat für 2009 neue Richtlinien für den Umgang mit den Geldern angekündigt. „In Mozambique kümmern sich Viele um den sozialen Fortschritt. Es gibt aber nur wenige Visionen zur wirtschaftlichen Lokalentwicklung. So ist die Finanzspritze ein kühner Entscheid der Regierung trotz Schwächen, welche man ausmerzen wird“, sagt Vicente Paulo, Chef der Dezentralisierung von Planung und Finanzen in Nampula.

Inspirationsquelle Nampula

Die Provinz Nampula dient schon seit Jahren als Übungsfeld der Dezentralisierung, um angepasste Formen der Mitsprache der Bevölkerung auf lokaler Ebene zu entwi-

ckeln. Dazu zählt der Distrikt-Rat, der dem Bürger Mitsprache und Einblick in die Geschäfte der Lokalregierung ermöglicht und so den Missbrauch öffentlicher Gelder erschwert. Nach dem Bürgerkrieg hatte die Verwaltung Angst vor der Mitsprache der Bevölkerung und Nichtregierungsorganisationen. Heute ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in Nampula der Normalfall. Die positiven Ergebnisse haben dazu geführt, dass ab 2009 das Dezentralisierungs-Modell Nampula landesweit eingeführt wird.

Für die Schweiz war die Provinz Nampula während über 10 Jahren ein Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit in Sa-

chen Dezentralisierung. Sie war zusammen mit anderen Gebern aktiv und hat in einem langen gemeinsamen Prozess mit der Bevölkerung, der Regierung und weiteren Partnern das „Modell Nampula“ zur Reife gebracht. Wegleitend war die Überzeugung, dass die Mitsprache der Bevölkerung ohne Alternative ist, wenn ländliche Infrastruktur bedarfsgerecht bereitgestellt werden soll. Die nun erfolgte Ausweitung auf ganz Mozambique sichert dem Schweizer Beitrag eine ungeahnte Wirksamkeit. Die allgemeine Budgethilfe auf nationaler Ebene trägt wiederum dazu bei, der Dezentralisierung einen fruchtbaren politischen und finanziellen Rahmen zu sichern.



In der armen Nord-Provinz Nampula ist die Dezentralisierung weiter fortgeschritten als anderswo.

* Der Autor, Dr. Richard Gerster, ist Wirtschaftswissenschaftler und arbeitet als selbständiger Berater und Publizist (www.gersterconsulting.ch). Dieser Artikel ist Teil einer Serie, welche vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegeben wurde, um die Budgethilfe aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten. Sie geben die persönliche Meinung des Verfassers wieder.