
Mozambique: Recht und Gerechtigkeit – ein Luxus?

Richard Gerster*

Als wir auf den Parkplatz einbiegen, stoppt ein Polizist unser Fahrzeug. Wir seien falsch eingespurt und müssten deshalb eine Busse von umgerechnet zehn Franken bezahlen. Doch es gab gar keinen Fahrfehler zu ahnden. Vielmehr war er gegen Ende Monat knapp bei Kasse und versuchte, sein Einkommen aufzubessern. Wer Beziehungen hat, kommt davon. Wer es eilig hat, ist im Nachteil und bezahlt. Wir plaudern und er lässt uns wieder laufen.

Unbefriedigender Zugang zum Rechtswesen

Es wird geschätzt, dass „über die Hälfte der Bevölkerung Mozambiques weder Zugang zu Gerichten und Juristen noch Information über die Gesetze des Landes hat. Diese Situation macht die Leute extrem verletzlich gegenüber Rechtsmissbrauch“, heisst es ungeschminkt in einem Bulletin (2.3.2009) der offiziellen Nachrichtenagentur AIM. Die ungenügende Kapazität und Reichweite von Polizei und Justiz wird im ländlichen Mozambique sichtbar. So greifen Leute zur Selbstjustiz – 2008 verzeichnete die Statistik 50 Lynchmorde. José dos Santos Antonio, Distriktsekretär von Nacaróa in der Provinz Nampula im Norden des Landes: „Im Plan ist für den Nacaróa-Distrikt ein Gericht vorgesehen. Dass uns Richter fehlen, ist ein grosses Problem für uns. Straftäter müssen wir so über 75 km bis nach Namapa, dem nächstgelegenen Gericht, überstellen.“

Die Herstellung von Recht und Gerechtigkeit ist jedoch mehr als eine Frage des Zugangs armer Bevölkerungsregionen und –schichten zum Justizwesen. Es geht auch darum, dem Rechtsstaat als öffentlichem Gut Nachachtung zu verschaffen. Das ist ein technisches, wirtschaftliches und politisches Problem. Die Idee einer unabhängigen Justiz ist mitten im Spannungsfeld von Macht, Einfluss und Kontrolle angesiedelt. 1999 war der prominente Journalist Carlos

Cardoso in Maputo von einem Killer-Kommando auf offener Strasse erschossen worden, als er Verwicklungen der politischen Elite in dubiose Geschäfte auf der Spur war. Der Auftrags-Mörder Anibal dos Santos Junior („Anibalzinho“) wurde in der Folge zu 30 Jahren Zuchthaus verurteilt. Jedoch entkam er dem Hochsicherheitsgefängnis mehrfach, letztmals im Dezember 2008. Gerüchte über Helfershelfer in Polizeikreisen sind nie verstummt.



Dem Justizministerium fällt eine Schlüsselrolle zu, damit das Volk dem Justizapparat Vertrauen entgegen bringen kann.

Polizei und Gerichte geniessen in der öffentlichen Meinung keinen guten Ruf. Der Justizsektor hat eine komplexe Struktur, und niemand kann im Namen von allen Beteiligten sprechen. Die Koordination liegt formell beim Justizministerium, dem auch die Generalstaatsanwaltschaft zugehört. Die Polizei ist im Innenministerium angesiedelt. Die Gerichte von der Distriktebene bis hin zum höchsten Gerichtshof, der für Wahlen zuständige Verfassungsrat und der Rechnungshof sind von der Exekutive unabhängige Institutionen. Ansehen im Volk haben vor allem der Verfassungsrat („Conselho constitucional“) und der Rechnungshof („Tribunal administrativo“) aufgrund ihrer Unabhängigkeit und Professionalität. „Der Bericht des Rechnungshofs ist für uns eine wichtige Grundlage, um die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen“, sagt der op-

positionelle Parlamentarier Eduardo Namburete.

Eine Priorität für die Geber?

Die vom Ministerrat 2006 verabschiedete Strategie zur Bekämpfung der Armut anerkennt die Bedeutung der Justiz: Armut heisst auch „dem Rechtsmissbrauch von Beamten, einschliesslich der Korruption, mehr ausgesetzt und gegen Verbrechen weniger geschützt zu sein.“ Auf der Grundlage dieser Strategie finanzieren 19 Geber, darunter die Schweiz, das Staatsbudget von Mozambique mit rund 500 Millionen Franken (448 Mio. USD, 2008) mit. Die Budgethilfe will so Reformen in Schlüsselbereichen von Wirtschaft und Gesellschaft fördern. Teil der Budgethilfe ist ein Leistungskatalog mit Zielen und Reformen, welche die Regierung erreichen bzw. umsetzen will. Dazu finden regelmässige Dialoge in Arbeitsgruppen und auf hoher Ebene statt.

Dieser Leistungskatalog enthält z.B. die Zahl von gerichtlicher Verurteilungen im vergangenen Jahr, die Anzahl funktionierender Distriktzweige des Rechtshilfe-

Instituts (IPAJ), welches mittellosen Leuten unentgeltlichen Zugang zum Recht erleichtern soll, und die Zahl von Korruptionfällen in Untersuchung, unter Anklage oder deren Verurteilungen. Nur zwei von fünf Zielen wurden 2007 und 2008 erreicht. Die Geber gaben an der Jahreskonferenz 2008 offen ihrer Unzufriedenheit Ausdruck. Die Indikatoren bilden den Reformfortschritt allerdings schlecht ab. Zum Beispiel ist die Bedeutung einer Zunahme von Anti-Korruptionsverfahren nicht evident: Wird Bestechung nun konsequenter verfolgt, oder steigt die Anzahl der Vergehen? So ist der Leistungskatalog auch wichtig als Grundlage einer vertieften Analyse. Diese wird in Zukunft dadurch erleichtert, dass die Regierung den Justizsektor mit einer Leistungsprüfung („performance audit“) hat durchleuchten lassen, die Stärken und Schwächen identifiziert.

5 von 40 Indikatoren sind im Leistungskatalog auf Recht und öffentliche Ordnung ausgerichtet, welche so ein grosses Gewicht im Budgethilfe-Dialog haben. Das signalisiert seitens der Regierung Engagement und bietet Chancen. Doch ein wirkungsvoller Dialog zum Justizwesen ist technisch und politisch äusserst anspruchsvoll. Die



Trotz Schulung der Polizei sind Übergriffe immer noch häufig.

Gewaltentrennung zwischen Exekutive und Judikative sowie die Komplexität der Rechtsinstitutionen tragen dazu bei. Es braucht nicht nur juristische, sondern auch tiefeschürfende Kontextkenntnisse, um ein valabler Gesprächspartner für die Regierung zu sein. Abgesehen von den multilateralen Institutionen (UNO-Entwicklungsprogramm, Weltbank, Europäische Kommission) und von Dänemark ist die Geberseite kaum gerüstet, das Potential auszuschöpfen, das ein Dialog auf höchster Ebene bietet. „An den unbefriedigenden Fortschritten im Justizwesen haben auch die Geber ihren Anteil der Verantwortung“, stellt ein Gebervertreter selbstkritisch fest. Die Arbeitsteilung unter den Gebern schmälert die Erfahrungsbasis. Vor wenigen Jahren gaben einzelne Geber ihr Engagement im Justizsektor aus Frustration auf. „Manche Leute im Justizwesen waren glücklich darüber“, stellt ein Beobachter fest. So müssen sie sich weniger in die Karten blicken lassen.

Rolle der Schweiz

Nicole Bezençon, eine Schweizer Entwicklungshelferin, fiel 1996 einem Raubmord in Maputo zum Opfer. Die Polizei wurde der

unbekannten Täter nie habhaft. Diese Erfahrung trug dazu bei, dass die Schweiz eine Anfrage der Regierung, sich in einem Projekt zur Polizeiausbildung zu engagieren, positiv beantwortete. So trug die Schweiz unter der Federführung des UNO-Entwicklungsprogramms zusammen mit Portugal und den Niederlanden während einigen Jahren die Polizeischule mit. „Der Beitrag der Schweiz ist eine Erfolgsgeschichte“, sagt Fontini Antonopoulou von der Europäischen Kommission unumwunden. Mit ihrem Beitrag hat die Schweiz die Polizeiausbildung verkürzt und dadurch für eine grössere Zahl von Polizisten die Türe zur Ausbildung geöffnet. Ein Gutachten von Schweizer Polizei-Fachleuten beeinflusste die ganze Ausbildungsstrategie von Mozambique. Parallel zum Ausbildungsbeitrag an die Polizeischule unterstützte die Schweiz Menschenrechtsorganisationen, damit diese besser ein gesetzeskonformes Verhalten der Polizei einfordern konnten. Trotzdem sind Übergriffe der Polizei immer noch an der Tagesordnung.

„Die Regierung hat nun eine institutionell übergreifende, mehrjährige Strategie 2009 – 2014 für den ganzen Justizsektor verabschiedet. Mit dieser Grundlage unterstreicht die Regierung ihren erklärten Wil-



Auch Kleinbetriebe wie diese Schreinerei sind auf ein funktionierendes Rechtswesen angewiesen.

len, Justizreformen an die Hand zu nehmen“, erläutert Gaspar Moniquela, Leitender Sekretär im Justizministerium. Diese Strategie zusammen mit der erwähnten Leistungsprüfung des Justizsektors dient auch als Basis, um die allgemeine Budgethilfe durch gezielte Projekte im Rechtswesen zu ergänzen. Die bisherigen Erfahrungen in Sachen Justizreform sind sehr gemischt. Doch das Engagement der Regierung für die neue Strategie, die Verhaftung einer Anzahl z.T. auch hochrangiger Personen bis hin zu früheren Ministern und die Vorgaben im Leistungskatalog der Budgethilfe lassen hoffen, dass in Sachen Justizreform eine neue Ära angebrochen ist.

In der Dialog-Mechanik der Budgethilfe ist die Schweiz zuständig für einen von drei Bereichen, für Fragen der Regierungsführung („governance“). Dazu gehören auch Polizei und Justiz. Der im Schweizer Kooperationsbüro dafür zuständige Marc de Tollenaere hofft, dass Recht und Gerechtigkeit immer mehr von der breiten Bevölkerung erwartet werden. Kulturell zählen persönliche Beziehungen und Loyalitäten oft immer noch mehr als das Gesetz, auch



Eine Modernisierung der Polizei-Infrastruktur erhöht die Effizienz.

im Justiz- und Polizeiapparat selber. „Die Justiz wurde von der Regierung lange vernachlässigt, weil in der Ideologie der staatstragenden Frelimo-Partei freiwillige Disziplin für die Respektierung der Gesetze sorgen sollte“, weiss Marc de Tollenaere. Doch das genügt nicht. Die gravierenden Schwächen im Justizwesen drohen zur Achillesferse des Wirtschaftswachstums und der Armutsbekämpfung überhaupt zu werden.

* 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.