
Mozambique: Neue Wege gehen

*Richard Gerster**

„Willkommen bei der Direktion für Studien and Politik-Analyse (DNEAP). Eine Denkfabrik innerhalb der Regierung“, heisst es nicht ohne Stolz auf der einschlägigen Internet-Seite des Planungs- und Entwicklungsministeriums (MPD) von Mozambique. Der direkte Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern und die gute Qualität der Forschungsarbeit machen DNEAP zu einer einflussreichen Schaltstelle, wenn es um breit gefächerte volkswirtschaftliche Fragen von der Armutsbekämpfung, Steuerpolitik oder Inflation über den Welthandel bis hin zur Dezentralisierung geht. Ihre Existenz verdankt sie einem Konflikt der Regierung mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF).



Die Mitarbeitenden der Denkfabrik DNEAP verfassen wichtige Forschungsbeiträge zur Wirtschaftspolitik in Mozambique.

Anlässlich einer Programmprüfung stellte der IWF 1996 fest, dass Mozambique wirtschaftspolitische Ziele nicht erreicht hatte. Als Folge sollte Mozambique die Unterstützung entzogen werden („off-track“). Die bilateralen, in Maputo vertretenen Geber wehrten sich gegen dieses Verdikt, wiesen auf die kurze Zeit seit dem Bürgerkrieg hin, und verlangten eine vorübergehende Toleranz („waiver“) nicht erreichter Vorgaben. Die Regierung selber realisierte, dass sie gar nicht das erforderliche Wissen hatte, um mit dem IWF eine inhaltliche Auseinandersetzung zu führen und Alternativen vor-

zuschlagen. Die Geber luden den weltbekannten Ökonomen Jeffrey Sachs (Universität Harvard) ein, seine vom IWF abweichende Sicht der Situation zu präsentieren. Der IWF revidierte daraufhin seine rigorose Position. Die Regierung gründete ein internes Studienkabinett (GEST), und ersuchte die Geber um Unterstützung beim Aufbau eigener Kapazitäten für volkswirtschaftliche Analysen und Forschung. Die Schweiz nahm den Hilferuf auf und erklärte sich bereit, gemeinsam mit Schweden und Norwegen den Aufbau von GEST durch Harvard zu finanzieren. Das Studienkabinett mutierte im Verlaufe der Jahre zur Denkfabrik DNEAP, deren Schweizer Unterstützung 2010 ausläuft.

Dialogplattform Budgethilfe

Eine Gruppe von 19 Ländern – darunter wiederum die Schweiz – und internationalen Organisationen tragen mit 500 Millionen Schweizer Franken (448 Mio. USD, 2008) 15.6 Prozent zum Staatsbudget von Mozambique bei. Andere Projekte und Programme in Schlüsselbereichen ergänzen die Budgethilfe. Sie ist kein Blankocheck, sondern mit einem Leistungskatalog („Matrix“) kombiniert, welcher Ziele und Reformen der Regierung verfolgen will. Diese in diesem Katalog vereinbarten Ziele und Massnahmen bilden gleichzeitig die Grundlage des Politikdialogs, der auf verschiedenen Ebenen im Verlauf des Jahres stattfindet. „Die Budgethilfe ermöglicht eine einzigartige Dialogplattform. Ohne sie hätte die Schweiz nie und nimmer diesen privilegierten Zugang zur Regierung“, fasst Thomas Litscher, Schweizer Botschafter in Mozambique, seine Erfahrung zusammen.

Wenn die Geber sich darüber einigen, ob die Regierung ihren Verpflichtungen nachgekommen ist, so vereinfacht das die Zusammenarbeit. Wenn die Geber die Bedingungen ihrer Hilfe harmonisieren, so entlastet das für alle den Arbeitsaufwand. Sol-

len die Geber aber auch mit einer Stimme sprechen, wenn es um wirtschaftspolitische Empfehlungen geht, z.B. ob die Elektrizitätsversorgung privatisiert werden oder in staatlichen Händen bleiben soll? Wenn die Geber es ernst meinen mit Demokratie und Mehrparteien-System, so kann es keine Tugend sein, verschiedene politische Vorstellungen in den eigenen Reihen einzuebneten. Mozambiques Ex-Präsident Joaquim Chissano erklärte an einer Veranstaltung, die Budgethilfe als besten Weg, die Hilfe in Einklang mit den Prioritäten des Partnerlandes zu bringen. Dann fügte er bei, dass jedoch „die gemeinsame Stimme der Geber leicht zu einer gemeinsamen Front bei unausgeglichenen Machtverhältnissen mit ernststen Folgen führt“. In ähnlichem Sinn lobte Carlos Castel-Branco von der unabhängigen Denkfabrik IESE den Pluralismus: „Entscheidend ist, dass die Geber nicht ihre Vorstellungen dem Partnerland aufoktroieren. Wenn sie unter sich verschiedene Vorstellungen über den Weg zum gemeinsamen Ziel haben, dann bleibt der Regierung mehr Spielraum.“

Meist können sich alle Beteiligten über den einzuschlagenden Weg ohne Mühe eini-

gen. Trotzdem gab es in der jüngeren Vergangenheit einige Fälle mit weit reichenden Meinungsverschiedenheiten. Z.B. wehrte sich die Regierung Mozambiques gegen den Abbau von Zöllen, welche die einheimische Verarbeitung von Cashew-Nüssen und die Zuckerproduktion schützten. Aus Geber-Sicht war die Alternative von Landwirtschaftssubventionen tabu, obschon die Geber ja selber ihre eigene Agrarproduktion stützen. Der vor allem von der Weltbank verursachte Zick-Zack-Kurs ruinierte die Cashew-Verarbeitung im Lande, welche anschliessend wieder aufgebaut werden musste. Eine andere Kontroverse betraf die Errichtung einer staatlichen Entwicklungsbank, welche von der Regierung favorisiert wurde und vermutlich immer noch wird. Skepsis und Ablehnung dominieren auf der Geberseite, weil man Finanzdienstleistungen primär als Aufgabe des Privatsektors sieht. Mit ihrer überraschenden Initiative, ab 2007 jedem Distrikt 300'000 Schweizer Franken (7 Mio. Meticaís) pro Jahr für produktive Zwecke zu überweisen, liess die Regierung gleich in allen 128 Distrikten Mini-Parabanken aufblühen.



Zur lokalen Verarbeitung von Cashew-Nüssen gab es massive Meinungsverschiedenheit zwischen Regierung und einigen Gebern.

Risiko Schattenkabinettt

Es gibt ein echtes Risiko, dass sich einzelne Geber – so Carlos Castel-Branco von IESE – „als Parallel- oder Schattenregierungen verstehen“, wenn sie beim Management, bei Entscheidungen, bei der Politikentwicklung allzu sehr involviert sind. Seiner Wahrnehmung nach messen einige Geber den Fortschritt – oder dessen Fehlen – immer noch daran, wie weit die Regierung die von ihnen favorisierten Prioritäten umsetzt, unabhängig von deren Angemessenheit und der lokalen Politik-Debatte. Die Idee ist „immer noch stark verankert, grosse Geber oder internationale Finanz-Institutionen wie die Weltbank und der IWF könnten die Kapazitäten für Politikentwicklung, Analyse und deren Verfolgen zur Verfügung stellen, während sich die Empfängerregierung mit Management- und Beschaffungsaufgaben begnügt, um diese Politik durchzuführen.“ So können sich Geber-Stärken als Schwächen erweisen – und umgekehrt.

Die eingangs erwähnte Unterstützung durch Harvard kam dem Studienkabinettt GEST von 1997 – 2002 zugute. Entgegen den Vereinbarungen produzierten die Har-

vard-Leute zwar zahlreiche Studien, vernachlässigten jedoch sträflich die Ausbildung junger mozambiquanischer Ökonomen. Auf die Harvard-Zeit folgten fast drei Jahre ohne ausländische Unterstützung, weil die Regierung sich zuerst über aktuelle und künftige Bedürfnisse Rechenschaft geben wollte. Schliesslich erhielt GEST mehr einheimisches Personal seitens der Regierung. „Eine starke Identifikation („ownership“) der Regierung kann Schwächen auf der Geber-Seite kompensieren“, zog eine nachträgliche Evaluation Bilanz. Heute wird die externe Fach-Unterstützung massgeschneidert nach den Bedürfnissen von DNEAP. Die Leitung liegt bei der Universität Kopenhagen, welche ein internationales Konsortium koordiniert, an dem sich akademische Institutionen aus Grossbritannien, den Niederlanden, den USA und Schweden beteiligen.

Wohltat der Vielfalt

Die Stärkung lokaler Kapazitäten stellt eine vorrangige Begleitmassnahme zur Budgethilfe dar. Die Schweiz hat in Mozambique massgeblich zum Aufbau regierungseigener und regierungsunabhängiger Institutio-



Wenn das Erreichte nicht erodieren soll wie der Sand am Meer, müssen immer wieder neue Wege beschriftet werden.

nen beigetragen. Bei der Wahl der Partner und Instrumente pflegte die Schweiz eine Vielfalt:

- Die Direktion für Studien und Politik-Analyse (DNEAP) ist ein Partner der Schweiz seit ihrer Gründung. Die Denkfabrik hat heute eine wichtige Stimme in der Wirtschaftspolitik und ist u.a. zuständig für die Entwicklungs-, Wachstums- und Armutsbekämpfungsstrategien.
- Beim Aufbau eigener Steuerbehörden („Revenue Authority“) von Mozambique hat die Schweiz auf verschiedenen Ebenen eine prägende Rolle gespielt (siehe separaten Artikel).
- Die Bestrebungen zur Selbstverwaltung einer Anzahl Kleinstädte und von Distriktbehörden in der Provinz Nampula wurden seitens der Schweiz gemeinsam mit anderen Gebern über mehrere Jahre mit Geld, Rat und Tat gefördert.
- Die Unterstützung der Gesellschaft für Demokratie (AMODE), des Zentrums für öffentliche Integrität (CIP), der Verschuldungsgruppe Mozambique (GMD), und der Liga für Menschenrechte (LDH) will die Zivilgesellschaft stärken, der Regierung bei der Arbeit auf die Finger zu schauen und deren Versprechen einzufordern.
- Der Beitrag an das private Institut für soziale und wirtschaftliche Studien (IESE) soll namentlich die unabhängige Entwicklungsforschung, die politische Partizipation und Gouvernanz stärken. Irland, Dänemark, Norwegen, Grossbritannien und die Schweiz leisten Programmbeiträge.

Über die Bedeutung des Aufbaus lokaler Analysekapazitäten im Hinblick darauf, unter wirtschaftspolitischen Alternativen wählen zu können („policy space“), herrscht Ei-

nigkeit. „Wenn die Kapazitäten erweitert werden neue Wege zu beschreiten, so werden die Partner weniger bereit sein, unbesehen Rezepte der Geber zu übernehmen“, sagt Markus Dürst, Leiter der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in Mozambique. Mit anderen Worten, es geht um Gegensteuer zum Geber-Schattenkabinet. Antonio Cruz, DNEAP-Direktor im Finanzministerium, formuliert es positiv: „Wenn Mozambique nicht nur mehr finanzielle Mittel, sondern auch die Kapazitäten hat, verschiedenen Politik-Möglichkeiten auszuarbeiten und zwischen ihnen eine Wahl zu treffen, so wird die Vielfalt direkt entwicklungswirksam.“



Die neuen Wege sollen beitragen, die Grundversorgung der Bevölkerung zu verbessern.

* 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.