
Schweiz – Mosambik

30 JAHRE BILATERALE ZUSAMMENARBEIT VON 1979 BIS 2009



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direktion für Entwicklung
und Zusammenarbeit DEZA

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Die Wurzeln der Schweizer Zusammenarbeit mit Mosambik reichen bis in die 1880er-Jahre zurück, als Westschweizer Missionare die Missão Suíça gründeten. Ziemlich genau hundert Jahre später, 1979, begann die Geschichte der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit – mit ersten Projekten im Wasser- und Gesundheitsbereich.

Heute, weitere 30 Jahre später, blicken wir zurück auf die Geschichte einer Partnerschaft eines der reichsten Staaten der Welt mit einem der ärmsten Länder der Welt. Einem Land, das erst 1975 unabhängig wurde, und innerhalb von zwei Jahrzehnten einen brutalen Bürgerkrieg sowie zwei radikale Systemwechsel erlebt hat: vom Kolonialismus zur Planwirtschaft und von dort zur Marktwirtschaft.

Trotz dieser historischen Konstellation ist die Kooperation mit Mosambik aber auch ein beispielhaftes Stück Geschichte der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. In den 1970er-Jahren zogen idealistische Menschen in die Welt, um in benachteiligten Regionen Gutes zu tun. In vielen Projekten leisteten sie Pionierarbeit. Nach und nach haben sich die Zusammenarbeit und ihre Instrumente professionalisiert und sind zu einem Sektor angewachsen, in dem zahlreiche staatliche Agenturen, internationale Institutionen, private Anbieter und Nichtregierungsorganisationen tätig sind. Die vorliegende Broschüre zeichnet diesen Wandel nach und erklärt, wie unterschiedlich heute die Zusammenarbeit aussieht.

30 Jahre Zusammenarbeit – mit einem Finanzvolumen von insgesamt rund 700 Millionen Franken – sind natürlich auch Anlass zu fragen: Was hat es gebracht? Es ist indes nicht möglich, 30 Jahre wechselvolle und auch widersprüchliche Entwicklungen in einem riesigen Land auf einen Nenner zu bringen. Klar ist, dass Mosambik dank internationaler Hilfe grosse Fortschritte erzielt hat – so etwa Frieden, Demokratie, Verbesserungen in der Gesundheits- und Wasserversorgung sowie eine Verringerung der Armut. Ebenso offensichtlich ist, dass enorme Herausforderungen bleiben. Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung, die europäische Länder über einen Zeitraum von 200 Jahren gemacht haben, lässt sich nicht im Schnellzugtempo nachvollziehen. Auf die Frage nach dem Nutzen der Zusammenarbeit gibt die Broschüre daher differenzierte Antworten und lässt dabei auch Menschen aus dem Süden zu Wort kommen.

Das Gras wächst nicht schneller, wenn man daran zieht, sagt ein afrikanisches Sprichwort. Aber wir wissen auch: Wenn man es pflegt und düngt, dann schon. Die Schweiz mit ihrer langfristig angelegten Zusammenarbeit macht genau das. Sie leistet eine den Bedürfnissen der ärmsten Menschen angepasste, flexible und innovative Unterstützung und konnte damit auch als kleines Land schon öfter den entscheidenden Unterschied ausmachen. Für Mosambik ist es zu den von der UNO deklarierten Millennium-Entwicklungszielen, also hauptsächlich einer Halbierung der weltweiten Armut bis 2015, noch ein weiterer Weg. Aber wichtige Schritte in die richtige Richtung sind bereits erfolgt.

Martin Dahinden
Botschafter, Direktor DEZA

Jean-Daniel Gerber
Staatssekretär, Direktor SECO

Drei wechselvolle Jahrzehnte

ÜBERBLICK

Zahlen und Fakten zu Mosambik

Seite 4

1880–1975

Unter dem Joch

Ihr soziales Engagement verhilft der Schweiz zu viel Glaubwürdigkeit, auf der die moderne Entwicklungszusammenarbeit später aufbauen konnte.

Seite 6

KONTEXT

Starthilfe für die jungen Demokratien

Seite 12

ZAHLEN

Die Zusammenarbeit auf Punkt und Komma

Seite 14

LUISA DIOGO

«Der innovative Geist der Schweiz bewirkt viel»

Seite 16

1976–1986

Neubeginn mit Schweizer Unterstützung

Ende der 1970er-Jahre beginnt die DEZA mit der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Schweiz und Mosambik.

Seite 18

WASSER

Eine Lebensquelle für Muamala

Seite 26

GESUNDHEIT

Den Partner befähigen, sich selber zu helfen

Seite 28

1987 – 1991

Auf dem Weg zur Marktwirtschaft

Mosambik wird zu einem Schwerpunktland der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit.

Seite 30

MINEN

Das grausame Vermächtnis des Bürgerkriegs

Seite 36

MIA COUTO

War die Zukunft in der Vergangenheit besser?

Seite 38

1992–1995

Erfolgreicher Übergang zum Frieden

Die Schweiz spielt beim Friedensprozess mit Vorbereitungsarbeiten zur Demobilisierung eine entscheidende Rolle.

Seite 42

GOVERNANCE

Gute Regierungsarbeit kommt nicht über Nacht

Seite 48

AKTEURE

Wer macht was beim Bund – und wie?

Seite 52

Unabhängigkeit von Portugal

Beginn der bilateralen Zusammenarbeit

Start Struktur-
anpassungs-
programm

Neue
Verfassung

Friedensver-
trag von Rom

1975

1976

1979

1985

1987

1989

1990

1991

1992

Beginn
Bürgerkrieg

DEZA eröffnet
Koordinations-
büro in Maputo

Start Pro-
grammhilfe
Schweiz

Jahrhundert-
dürre im
Süden Afrikas

1996–2000

Aufschwung mit Schattenseiten

Dank ihrer langjährigen Erfahrung übernimmt die Schweiz einen wichtigen Part bei der Koordinierung der internationalen Hilfe.

Seite 54

BUDGETHILFE

Die Budgethilfe ist kein Blankoscheck

Seite 60

KORRUPTION

Steiniger Weg zum Rechtsstaat

Seite 64

2001–2009

Verstärkter Kampf gegen die Armut

Die Hilfe unseres Landes konzentriert sich auf die wirtschaftliche Entwicklung, Gouvernanz und Gesundheit.

Seite 66

AIDS

Ein Virus macht alles wieder zunichte

Seite 74

AUSBLICK

Mosambik wird auch in 30 Jahren noch Unterstützung brauchen

Seite 76

ANHANG

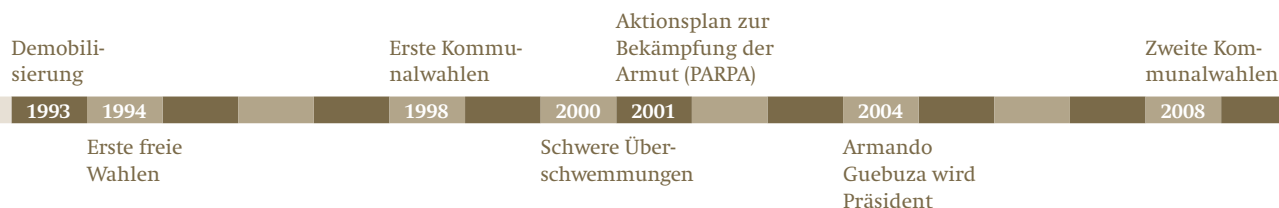
Glossar

Seite 78

ANHANG

Adressen, Impressum

Seite 80



Zahlen und Fakten zu Mosambik

Geografie

Mosambik liegt im Südostzipfel Afrikas am Indischen Ozean. Mit einer Fläche von rund 800 000 Quadratkilometern ist Mosambik fast 20-mal so gross wie die Schweiz. Während das Land sich über eine Länge von 2500 Kilometer erstreckt, misst es an seinen Schmalstellen weniger als 200 Kilometer. Die vorherrschende Vegetation ist die Trockensavanne mit Grasland und einigen Trockenwäldern. Es herrscht warmes tropisches und subtropisches Klima vor.

Bevölkerung

Derzeit leben etwa 20,5 Millionen Menschen in Mosambik, mit einem jährlichen Bevölkerungswachstum von 2 Prozent. Fast die Hälfte der Bevölkerung ist unter 15 Jahre alt. In Mosambik gibt es gegen 80 Ethnien und über 40 Sprachen. Die Amtssprache ist Portugiesisch, wird aber nur etwa von 3 Prozent der Bevölkerung als Muttersprache und von weiteren 20 Prozent als Fremdsprache gesprochen. Etwa die Hälfte der Bevölkerung gehört Naturreligionen an. 35 Prozent sind Christen. Der Rest der Bevölkerung ist muslimisch.

Bildung

Während des Bürgerkriegs und auch durch die Flutkatastrophen anfangs dieses Jahrzehnts wurden viele Schulen zerstört. Darum sind vor allem in ländlichen Gebieten noch nicht genügend Schulgebäude vorhanden. Aber es fehlt auch an qualifizierten Lehrerinnen und Lehrern. Die Anstrengungen der vergangenen Jahre haben aber dazu geführt, dass die Zahl der Kinder, die eine Grundschule besuchen, von 2 Millionen im Jahr 2000 bis 2007 auf 4,15 Millionen gestiegen ist.

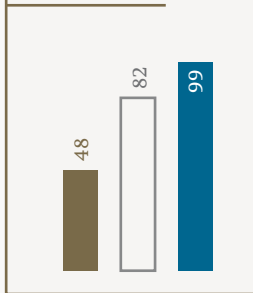
Gesundheit

Die Lebenserwartung liegt gegenwärtig bei etwas über vierzig Jahren. Verantwortlich für diese kleine Ziffer sind die unhygienischen Lebensbedingungen, die schwache Gesundheitsversorgung und die Aids-Epidemie, die in Mosambik grassiert. Rund 16 Prozent der Mosambikaner haben sich mit dem HIV-Virus infiziert, jedes Jahr sterben 100 000 daran. Auch die Malaria fordert nach wie vor viele Opfer. Immerhin hat sich in den vergangenen Jahrzehnten die Kinder- und Müttersterblichkeit deutlich reduziert.

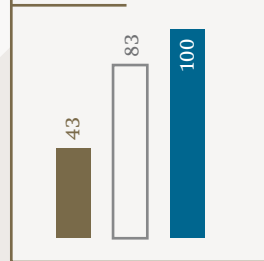
Bern

Bern-Maputo 8 500 Km

Alphabetisierungsrate in Prozent

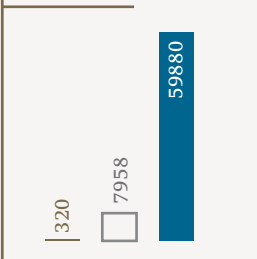


Zugang zu sauberem Trinkwasser in Prozent

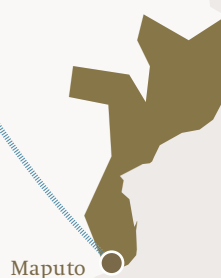
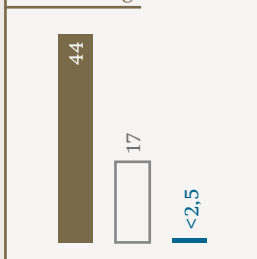


Legend: Mosambik (dark blue), Welt (light blue), Schweiz (medium blue)

Bruttojahreseinkommen pro Kopf und Jahr in US-Dollar

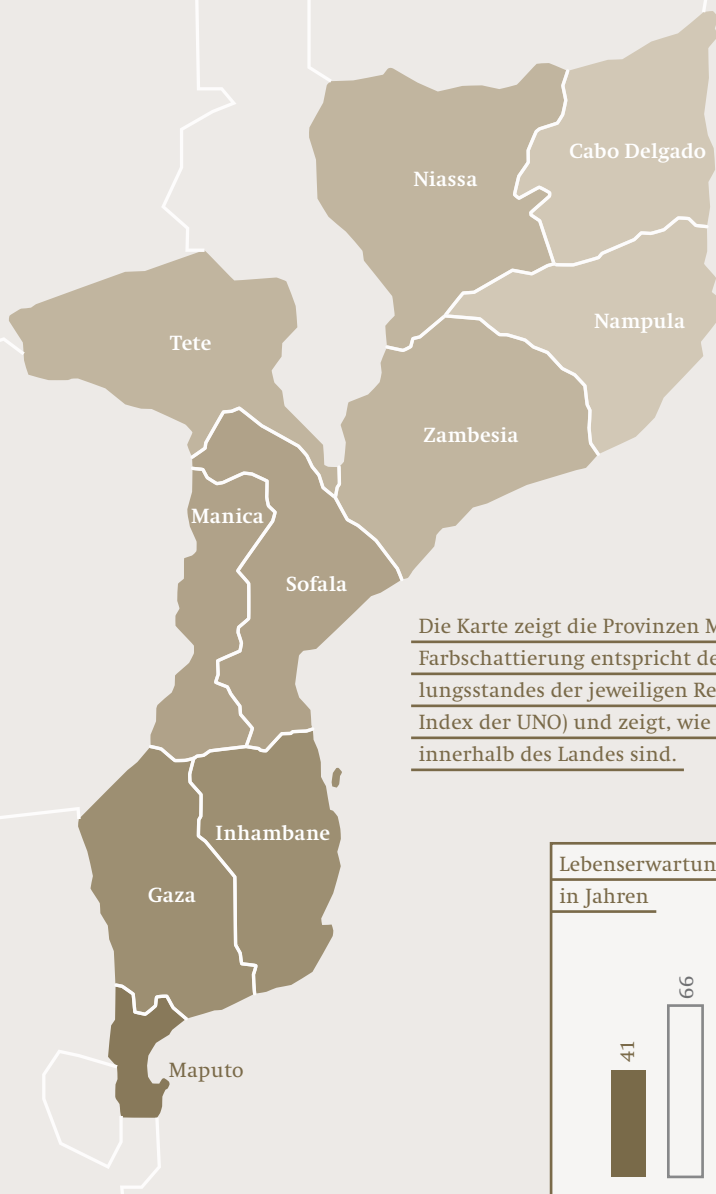


Prozentanteil der unterernährten Bevölkerung



Maputo

Mit einem durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen von etwa einem US-Dollar pro Tag ist Mosambik einer der ärmsten Staaten der Welt. Erst 1975 wurde das Land unabhängig von Portugal und litt seither unter einem missglückten sozialistischen Experiment, einem brutalen Bürgerkrieg, wiederkehrenden Naturkatastrophen und einer schweren Aids-Epidemie. Das dünn besiedelte Land ist seit Jahrzehnten massiv von der internationalen Zusammenarbeit abhängig. Heute stammen 50 Prozent seines Staatsbudgets aus ausländischen Quellen.



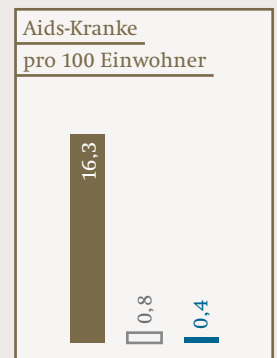
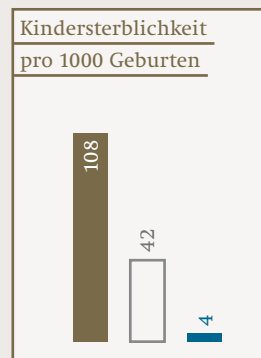
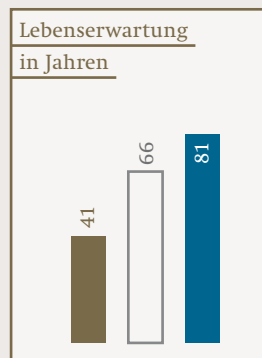
Die Karte zeigt die Provinzen Mosambiks. Die Farbschattierung entspricht dem Wert des Entwicklungsstandes der jeweiligen Region (Human Development Index der UNO) und zeigt, wie massiv die Unterschiede innerhalb des Landes sind.

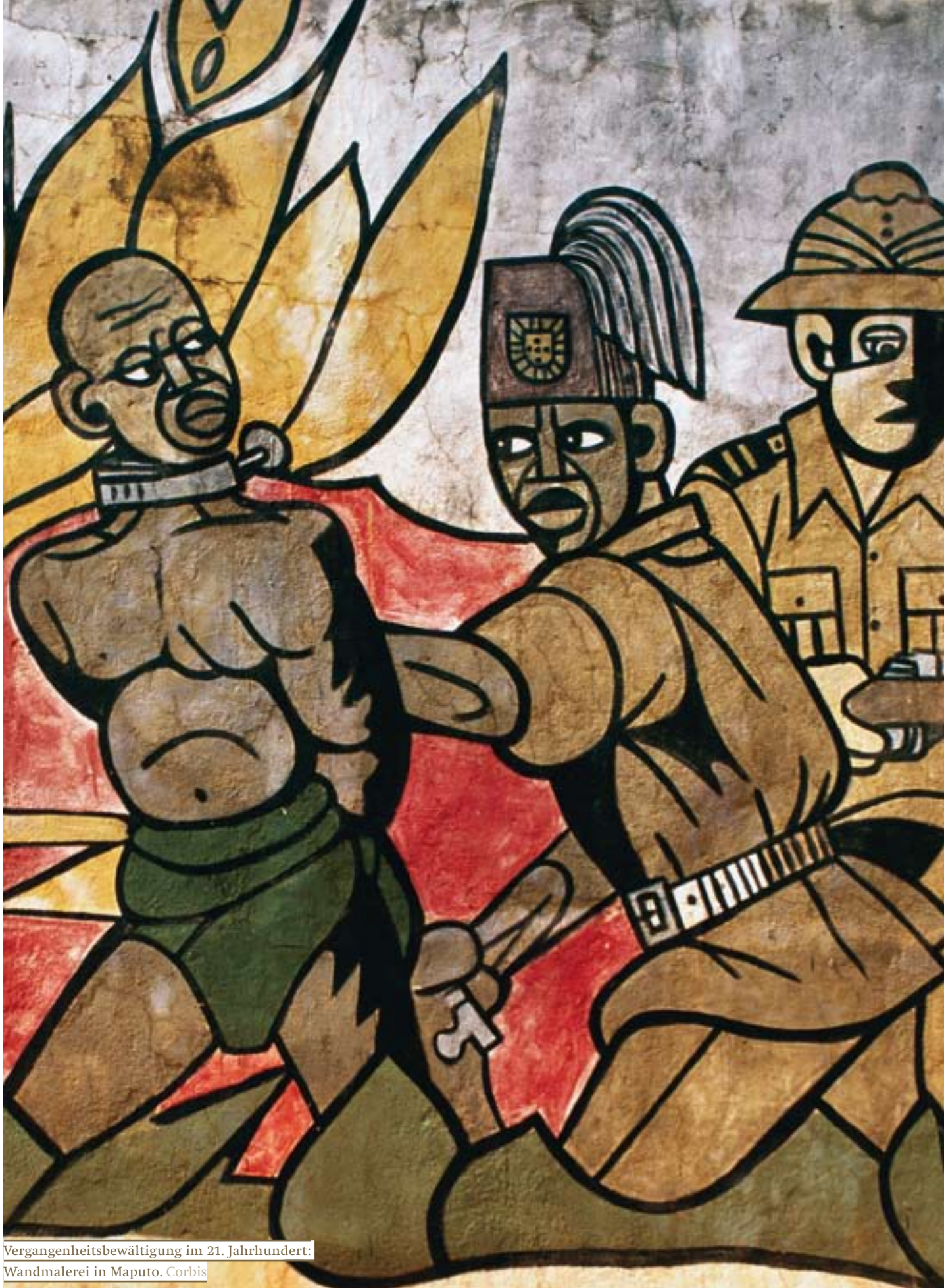
Staatsform

Seit Inkrafttreten der neuen Verfassung von 1990 ist Mosambik formell eine Mehrparteien-demokratie mit einer Exekutive, Legislative und Judikative. Da der Staat jedoch de facto von der Mehrheitspartei Frelimo beherrscht wird, funktioniert die Gewaltenteilung nicht optimal. Zwar arbeitet der Staat immer besser, doch bleibt die Durchsetzung der Gesetze bislang ungenügend, und die Korruption ist ein verbreitetes Problem. Mosambik ist ein aktives Mitglied vieler internationaler Organisationen, so etwa der Southern African Development Community (SADC), dem Commonwealth of Nations und der UNO.

Wirtschaft

Mosambiks Wirtschaft basiert seit jeher auf einer ertragsschwachen Landwirtschaft und verfügt über wenig Bodenschätze und Industrie. Sozialistische Misswirtschaft und ein brutaler Bürgerkrieg von 15 Jahren Dauer verschlimmerten die Situation noch zusätzlich. Seit Anfang der 1990er-Jahre erlebt die Wirtschaft von Mosambik indes einen Aufschwung mit durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten von etwa acht Prozent. Die Mehrheit der Bevölkerung profitiert jedoch noch nicht ausreichend von den hohen Wachstumsraten: Mehr als die Hälfte der Einwohner lebt weiterhin unterhalb der Armutsgrenze. Die Arbeitslosigkeit liegt nach Schätzungen etwa bei 50 Prozent. Die Währung von Mosambik ist der Metical.





Vergangenheitsbewältigung im 21. Jahrhundert:
Wandmalerei in Maputo. Corbis

Unter dem Joch

Bis zu seiner Unabhängigkeit prägte die Ausbeutung die Geschichte Mosambiks. Gold, Elfenbein und Sklaven lockten erst Araber und später Portugiesen ins Land, die ihre Kolonie als Selbstbedienungsladen verstanden und die Bevölkerung brutal unterdrückten. Die Arbeit der Schweizer Missionare bildete dazu einen Kontrapunkt. Neben ihrer Missionsarbeit bauten die Missionare Schulen auf und behandelten Kranke. Ihr soziales Engagement verhalf der Schweiz zu viel Glaubwürdigkeit, auf der die moderne Entwicklungszusammenarbeit später aufbauen konnte.

Im Jahr 1498 landete Vasco da Gama als erster Europäer an der Küste Mosambiks. Ihm folgten bald portugiesische Landsleute, die die Araber, die schon seit dem 9. Jahrhundert Handelsstützpunkte an der Nordküste unterhielten, zunehmend verdrängten. Doch die Geschichte Mosambiks geht noch weiter zurück: Ungefähr 300 Jahre nach Christus liessen sich Bantu-Völker aus Zentralafrika in der Region nieder, die heute Mosambik heisst. Sie verarbeiteten bereits Eisen und betrieben Ackerbau und Viehzucht. Die Bantu verdrängten oder assimilierten die halbnomadischen Buschmänner, die in kleinen Familienverbänden durch das Land streiften und deren Anwesenheit weit vor die Geburt Christi zurückverfolgt werden kann.

Die Portugiesen vermuteten in Mosambik ein sagenumwobenes Eldorado, auf dessen Suche sie entlang des Sambesi ins Landesinnere vordrangen. Die meisten Portugiesen liessen sich indes entlang der Küste nieder, wo sie erst mit Gold und ab Ende des 17. Jahrhunderts vor allem mit Elfenbein handelten. Zugang zu diesen Waren erhielten sie mithilfe von Stammeschefs, die die Portugiesen «Regulos» nannten und die an der Spitze des mosambikanischen Feudalsystems standen. Die Regulos waren es auch, die den Portugiesen ab Mitte des 18. Jahrhunderts zu Sklaven verhalfen. Die portugiesischen Sklavenhändler verschleppten in der Folge über eine Million Menschen in die französischen Kolonien, nach Brasilien, Kuba oder in die Vereinigten Staa-

“ Der Schweizer Arzt René Gagnaux erlangte in Mosambik eine fast mythologische Bedeutung. Mia Couto, mosambikanischer Schriftsteller ”

ten. Dieses grausame Geschäft endete erst, als im Laufe des 19. Jahrhunderts überall auf der Welt die Sklaverei abgeschafft wurde. Bis dahin hatte der Ausbeuterkolonialismus Mosambik jedoch eines grossen Teils seiner Bevölkerung und natürlichen Ressourcen beraubt und Tausende auf der Flucht vor den Sklavenfängern in unzugängliche Teile des Landes getrieben.

Der Sklavenhandel versiegte, doch die Portugiesen blieben. Ihre Herrschaft beschränkte sich aber bis ins 19. Jahrhundert auf die Küste und einige Gebiete entlang des Sambesi. Das Hinterland interessierte die Portugiesen wenig. Dies änderte sich gegen Ende des 19. Jahrhunderts, als sich der Kampf um die afrikanischen Kolonien verstärkte. Auch die Portugiesen versuchten nun, ihre Herrschaft über Mosambik zu konsolidieren. Konkurrenz erwuchs ihnen durch Briten, Deutsche und Buren. 1875 einigten sich Portugal und Grossbritannien nach längerem politischem Tauziehen schliesslich auf die heutigen Staatsgrenzen.

Das europäische Kräfteverhältnis war damit geregelt, der Widerstand der afrikanischen Bevölkerung indes noch nicht gebrochen. Dies gelang den Portugiesen dank überlegener Waffentechnik zwar nach und nach. Sie scheiterten aber daran, über das Land eine starke Herrschaft auszuüben. Schliesslich überliess die portugiesische Regierung das Feld privaten Handelsgesellschaften, denen sie eine Konzession

zur Ausbeutung gewisser Teile Mosambiks gab. Dieses Vorgehen war damals unter den europäischen Grossmächten eine durchaus übliche Praxis.

Die zumeist englischen Handelsgesellschaften erwirtschafteten ihre Gewinne mit Steuereinnahmen und der Erpressung von Fronarbeit. Letztere unterschied sich von der Sklaverei nur darin, dass die Menschen nicht auf andere Kontinente verschleppt wurden. Erneut waren es die Regulos, welche diese Praxis ermöglichten und daran mitverdienten. Noch bis in die 1960er-Jahre wurden Mosam-

Frelimo

Die Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) – die Befreiungsfront von Mosambik – entstand 1962. Ihr erster Präsident ist Eduardo Mondlane. 1964 nimmt die antikolonialistische Befreiungsorganisation den bewaffneten Kampf gegen die Kolonialmacht auf und kontrolliert vier Jahre später ungefähr ein Fünftel des Landes, vor allem Gebiete im Norden. Die Frelimo entwickelt sich zu einer revolutionär-sozialistischen Bewegung, die den Befreiungskrieg auch als Klassenkampf versteht. In den befreiten Gebieten baut sie Schulen, lehrt die Bevölkerung lesen und organisiert ihre medizinische Versorgung. Militärisch unterstützt wird die Frelimo durch China, die Sowjetunion und später auch Kuba. Mit der Unabhängigkeit übernimmt die Frelimo die Macht in Mosambik. Samora Machel, der Nachfolger des 1969 durch einen Sprengstoffanschlag getöteten Mondlane wird erster Staatspräsident.

Im Kontext des kalten Krieges wandelt sich die Frelimo in der Folge immer mehr zu einer marxistisch-leninistischen Elitepartei. Sie unterdrückt die politische Opposition und verstaatlicht Industrie und Landwirtschaft. Mit ihrem radikalen Reformkurs, den sie auf Biegen und Brechen durchsetzt, und mit der Unterstützung von Freiheitsbewegungen in den Nachbarländern schafft sich die Frelimo Feinde im In- und Ausland. Ab 1976 versinkt Mosambik im Bürgerkrieg, den die von Nachbarländern unterstützte Rebellenorganisation Renamo (siehe Kasten Seite 21) anzettelt. Angesichts des wirtschaftlichen Bankrotts durch Krieg und Missmanagement schwenkt die Frelimo Mitte der 1980er-Jahre auf einen marktwirtschaftlichen Reformkurs um und wandelt sich zu einer demokratischen Partei. Nach dem Friedensabkommen von Rom gewinnt sie 1994 die ersten freien Wahlen. Bis heute dominiert die Frelimo das politische Geschehen in Mosambik und stellt stets den Staatspräsidenten.



Der Schulunterricht der Schweizer Missionare 1908 in Ricatla, wo auch Henri Alexandre Junod tätig war.

DM – échange et mission

bikaner gezwungen, auf Plantagen zu arbeiten, Schienen-trassees zu legen oder Strassen zu bauen. Gegenleistungen wie Schulen oder Krankenhäuser erbrachten die Handelsgesellschaften naturgemäss keine.

Dies überliessen sie den Missionen, die bereits 1721 von Südafrika her ins südliche Mosambik kamen. Die eigentliche Missionsarbeit begann aber mit den Schweizer Missionaren, die 1887 in Mosambik tätig wurden und erste Schulen eröffneten. Das Schulangebot der Missionare blieb jedoch örtlich auf die wenigen Missionsstationen begrenzt, sodass nur ein Bruchteil der Kinder in den Genuss davon kam – 1960 war es ein Prozent. Nichtsdestotrotz bildeten diese Schulen und andere soziale Dienste der Missionare den frühen Anfang einer fruchtbaren Partnerschaft zwischen Mosambik und der Schweiz.

1926 stürzte in Portugal die Republik. An ihre Stelle trat eine faschistische Militärdiktatur mit Antonio Salazar an der Spitze. In Mosambik liess Salazar die Konzessionen der Kolonialgesellschaften auslaufen und übernahm selber die Kontrolle über das Land. Das Regime Salazar etablierte eine mosambikanische Spielart der Apartheid: Eine kleine Minderheit von Mischlingen, die schreiben und lesen konnten und die sich zur portugiesischen Kultur bekannten, galten als «assimilierte» Bürger. Der grosse Rest der Bevölkerung wurde gewaltsam unterdrückt. Hunderttausende Mosambikaner flohen vor Zwangsarbeit und Polizeibrutalität in die Nachbarländer. Gleichzeitig förderte das Regime in Lissabon die Auswanderung nach Mosambik, um den Bevölkerungsdruck im eigenen Land zu mindern. So kamen bis in die 1970er-Jahre über 200000 Portugiesen nach Mosambik.

Viele von ihnen waren arm und Analphabeten. Dies hinderte sie jedoch nicht daran, als Kolonialherren die höheren Positionen in Handwerk, Gewerbe und Dienstleistung zu besetzen. Um keine unliebsame Konkurrenz aufkommen zu lassen, hielten die Portugiesen Mosambikaner fern von Bildung und Kaderfunktionen und unterbanden das Entstehen einer einheimischen Mittelklasse.

Als nach dem zweiten Weltkrieg viele afrikanische Kolonien unabhängig wurden, wuchs auch in Mosambik der Widerstand gegen die Kolonialmacht. Ein einschneidendes Ereignis stellte das Massaker von Mueda dar, bei dem 1960 rund 600 friedliche Demonstranten von der portugiesischen Armee niedergeschossen wurden. 1964 nahm die «Befreiungsfront von Mosambik» (Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) – siehe Kasten nebenan) den Kampf gegen das Unterdrückungsregime auf. Schnell gewann die von Tansania aus operierende Frelimo die Kontrolle über einige nördliche Provinzen, insbesondere Cabo Delgado. Siegreich war die Frelimo indes erst 1974, als in Portugal Teile der Armee rebellierten und durch die sogenannte Nelkenrevolution der Militärdiktatur ein Ende setzten. Die neuen Machthaber beendeten die Kolonialkriege in Angola und Mosambik unverzüglich. Und am 25. Juni 1975 rief der Frelimo-Anführer Samora Machel in der Hauptstadt Maputo die Unabhängigkeit Mosambiks aus.

Die Schweiz anerkannte Mosambik noch am Tag seiner Unabhängigkeit. Im April 1976 nahmen die beiden Länder offiziell diplomatische Beziehungen zueinander auf. Ein Jahr später eröffnete die Schweiz in der Hauptstadt Maputo eine Botschaft. Die Schweiz war allerdings schon vor der

“ Schweizer Missionare halfen jungen Mosambikanern, ihre kulturellen Wurzeln und ihre Identität zurück zu gewinnen. So pflanzten sie ihnen Selbstvertrauen ein. Malangatana Ngwenya, berühmter mosambikanischer Maler und Schüler der Schweizer Missionare ”

Unabhängigkeit in Mosambik aktiv gewesen. Bereits 1922 bewog die günstige Entwicklung der Handelsbeziehungen die Schweiz dazu, in Mosambik ein Konsulat zu eröffnen. Besonders erfolgreich waren die 1899 gegründete Firma Boror – sie bewirtschaftete in den 1960er-Jahren die grösste Kokosplantage der Welt – sowie eine 1922 gegründete Gesellschaft, die Sisal-Agaven anbaute, deren Fasern sie zu Tauen, Seilen und Garn verarbeitete.

Als erste Schweizer nach Mosambik kamen indes nicht Geschäftsleute, sondern die Missionare der (West-)Schweizer Mission, in Mosambik unter dem portugiesischen Namen «Missão Suíça» bekannt*. 1887 eröffneten sie in Lourenço Marques, dem heutigen Maputo, eine Missionsstation. Die Schweizer Missionare waren bekannt für ihr soziales Engagement in verschiedenen Bereichen. Unter anderem errichteten sie wie bereits erwähnt Schulen und Krankenhäuser. Die Missionare unterrichteten viele später einflussreiche Mosambikaner, so auch Eduardo Mondlane, Mitbegründer und erster Vorsitzender der Frelimo (siehe Kasten, Seite 8), Malangatana Ngwenya – ein inzwischen weltberühmter Maler – sowie den aktuellen Präsidenten.

Mondlane ging unter anderem bei Henri-Alexandre Junod (1863–1934) zur Schule, der vor allem durch seine ethnologischen Studien bekannt wurde. Junod war von 1889 bis 1920 mit Unterbrüchen für die Schweizer Mission in Mosambik tätig. Er half Mondlane und anderen Mosambikanern, ihre mosambikanischen Wurzeln zurückzugewinnen. Den



Samora Machel, Held des Befreiungskriegs und erster Präsident Mosambiks. Armee und Volk feiern die Unabhängigkeit.
© Abbas/Magnum (links), © Jean Gaumy/Magnum (rechts), Corbis (Mitte)



* Einen Überblick über die Schweizer in Mosambik gibt das Buch von Adolphe Linder, Die Schweizer in Mosambik 1721–1990, Rondebosch Verlag, Basler Bibliographien 1998.



25. Juni 1975:

Samora Machel ruft die Unabhängigkeit

Mosambiks aus. Corbis

Portugiesen, die Junod und anderen Missionaren (zu Recht) vorwarfen, sie würden einheimische Sprachen untergraben und die Autorität der Kolonialmacht untergraben, war Junod ein Dorn im Auge. Junod kritisierte in seinen literarischen Werken und Briefen die Auswirkungen von Imperialismus und Kapitalismus auf die Bevölkerung. 1895 wurde Junod deshalb für einige Zeit aus Mosambik ausgewiesen.

Als einer der ersten Missionare berücksichtigte der Westschweizer Theologe bei seiner Tätigkeit den kulturellen Hintergrund der einheimischen Stämme. Er studierte den örtlichen Bantu-Stamm der Tonga und übersetzte die Bibel in deren Sprache. Die Sprachkenntnisse, die er sich dabei aneignete, halfen Junod, das Leben der Tonga, ihre Geschichte, Gebräuche und Riten kennenzulernen. Junods Hauptwerk «The Life of a South African Tribe» («Das Leben eines südafrikanischen Stammes»), das um die Jahrhundertwende erschien, gilt heute als ein Klassiker der Ethnologie. Henri-Alexandre Junod starb 1934 in Genf. Auf seinen Wunsch wurde er in Mosambik bestattet.

Ein anderer Schweizer erlangte später in Mosambik eine fast mythologische Bedeutung, wie der mosambikanische Schriftsteller Mia Couto schreibt. Gemeint ist der Arzt René Gagnaux (1929–1990), der sein Leben in den Dienst der Armen und Kranken stellte. Nach seiner Ausbildung in der Schweiz kam Gagnaux als ärztlicher Mitarbeiter der Schweizer Mission 1964 nach Maputo. Dort und in der umliegenden Provinz arbeitete er in verschiedenen Krankenhäusern. Während des Bürgerkrieges operierten Gagnaux und sein Team bis zu 15 Verletzte täglich, ohne zwischen Soldaten und Rebellen zu unterscheiden. Die Verletzten wurden oft unter

prekären Verhältnissen behandelt, da es an Medikamenten und Gerätschaften fehlte. 1990, kurz vor Ende des Krieges, wurde René Gagnaux auf dem Weg zum Spital von Xinavane im Norden von Maputo unter ungeklärten Umständen ermordet. Manche bezichtigten die Renamo-Rebellen (siehe Kasten Seite 21) der Tat, andere, darunter sein Sohn Pierre, gehen von einem Raubüberfall aus. Ein Jahr nach seinem Tod erhielt René Gagnaux posthum die Bagamoyo-Medaille, die bedeutendste Auszeichnung des Landes, und die mosambikanische Ehren-Staatsbürgerschaft.

Gagnaux, Junod und die anderen Schweizer Missionare begründeten eine Tradition des Schweizer Engagements in Mosambik. Ihre langjährige Präsenz und ihr aufrichtiges soziales Wirken im Schul- und Gesundheitswesen hoben sich positiv vom Machtgebaren der Kolonialherren ab und schufen Vertrauen unter den mosambikanischen Partnern. Auf der Glaubwürdigkeit, die diese Männer ihrem Heimatland verschafften, konnte die Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in späteren Jahren aufbauen.

Starthilfe für die jungen Demokratien

Das südliche Afrika ist eine Region, die aller kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Unterschiede zum Trotz vor enormen gemeinsamen Herausforderungen steht: grosse Armut und Ungleichgewichte, fragile Demokratien und eine beispiellose Aids-Epidemie. Die Schweiz arbeitet nicht nur seit 30 Jahren in Mosambik, sondern ist auch in weiteren Ländern der Region aktiv.

Der Begriff «Entwicklungszusammenarbeit» geht auf den Anfang der 1960er-Jahre zurück, als die Organisation für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gegründet wurde. Aufgabe der neuen Institution mit Sitz in Paris war, die früher so genannte «Entwicklungshilfe» zu koordinieren. Diese bestand bis dahin vor allem aus Krediten an die Kolonien, von denen zu dieser Zeit viele in die Unabhängigkeit entlassen wurden. Im Grunde ein humanitäres Engagement – vielerorts auch als eine Art Wiedergutmachung für die Kolonialzeit verstanden – war und ist die Entwicklungszusammenarbeit jedoch keineswegs frei von Eigeninteressen der Geber. Bis Ende der 1980er-Jahre hatte zum Beispiel

der Kalte Krieg die Kooperation stark geprägt. Es war damals ein Ansinnen vieler westlicher Industriestaaten zu verhindern, dass die Entwicklungsländer in den sozialistischen Machtbereich geraten. Neben diesem Ost-West-Konflikt spielen bis heute auch handfeste wirtschaftliche Interessen in die Zusammenarbeit hinein – nicht zuletzt der Zugang zu Rohstoffen und die Eröffnung von Absatzmärkten. In diesem Jahrtausend schliesslich beeinflussen zusätzlich die Angst vor illegaler Zuwanderung sowie der Kampf gegen den Terrorismus die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit.

In diesem Spannungsfeld der teilweise widersprüchlichen Interes-

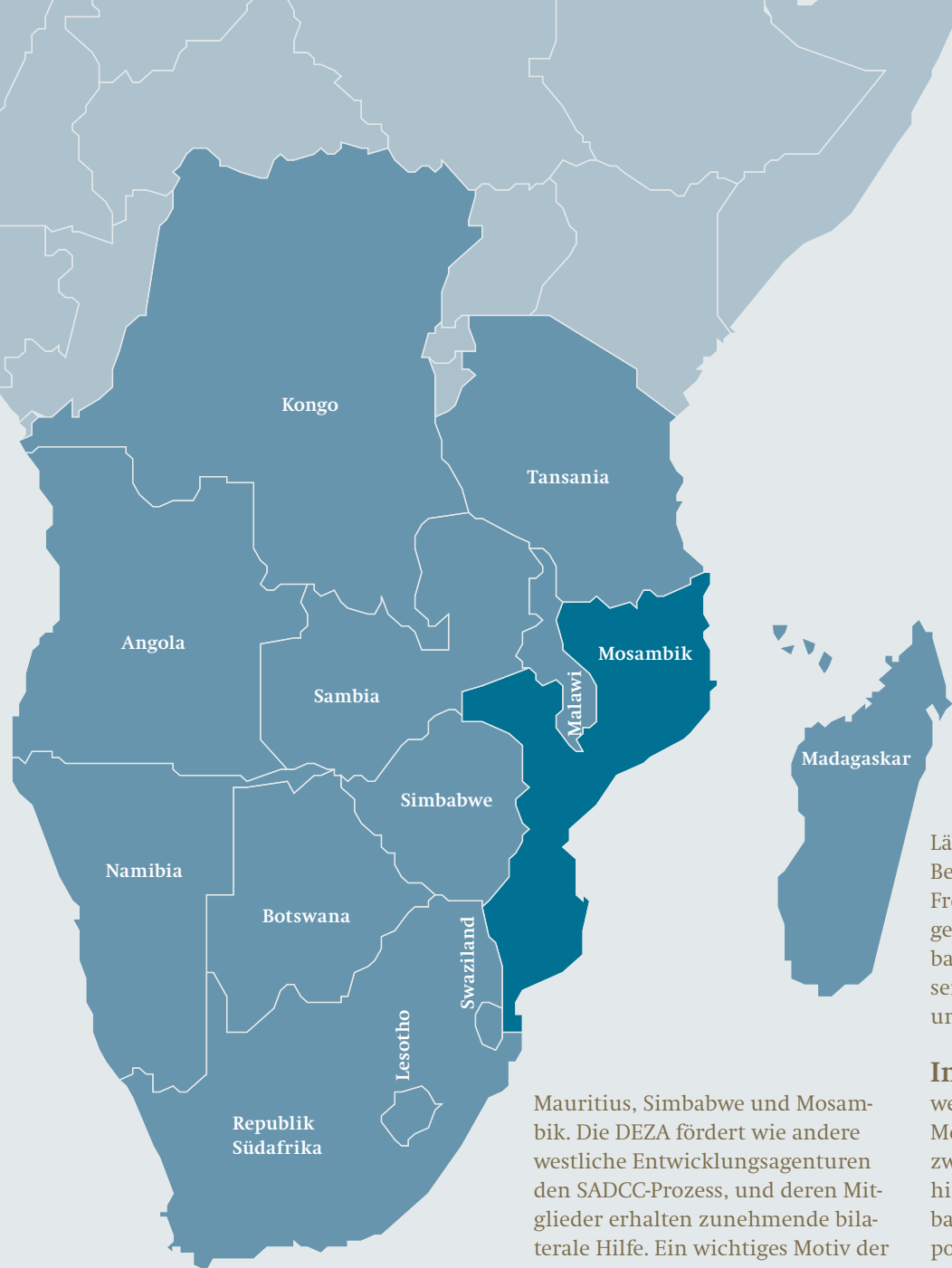
sen stand auch die Geschichte der Zusammenarbeit im südlichen Afrika. Eine entscheidende Rolle spielte die Apartheid – die Politik der Rassentrennung, die nach dem zweiten Weltkrieg von der südafrikanischen Regierung eingeführt worden war. Nach dem Fall der weissen Minderheitsregierungen in Angola und Mosambik und dem Machtwechsel in Simbabwe in den 1970er-Jahren geriet die Politik der getrennten Entwicklung weltweit zunehmend ins Abseits. Beim Aufstand in Soweto bei Johannesburg (1976) kamen 500 Menschen um. Nach diesem Massaker wurden sich NGOs und staatliche Entwicklungsagenturen ihrer Verantwortung verstärkt bewusst und begannen, die Aufhebung der Apartheid in Südafrika zu fördern. Vorerst allerdings nur zögerlich, denn manche westliche Regierung befürchtete, dass dann der ANC (African National Congress) – der vom Ostblock unterstützt wurde – an die Macht kommen würde.

Auch die DEZA (damals DEH) kommt Ende der 1970er-Jahre zum Schluss, dass die Entwicklungszusammenarbeit im südlichen Afrika verstärkt werden muss. Die Entwicklung vieler Länder in der Region hinkt anderen Regionen hinterher. Grund dafür sind widrige klimatische Bedingungen, konfliktrichtige politische Verhältnisse sowie eine Apartheid-Regierung, die ihren bewaffneten Arm in die Nachbarstaaten ausstreckt. Bereits seit den

Regionalprogramm südliches Afrika

Zur Unterstützung der SADC-Initiative startete die DEZA im Jahr 2005 das «Regionalprogramm südliches Afrika». Das Programm läuft zusätzlich zur bilateralen Zusammenarbeit mit den einzelnen Ländern und wird vom Kooperationsbüro der Schweiz in Pretoria koordiniert. Das Regionalprogramm verfolgt drei Schwerpunkte:

- Gute Regierungsführung fördern und die jungen Demokratien in der Region stabilisieren. Konkret bedeutet dies etwa die Unterstützung von Wahlen und Bürgerbildung.
- Kampf gegen Aids, insbesondere durch die Finanzierung regionaler Betreuungskonzepte und Präventionsprojekte.
- Die länderübergreifende und gerechte Nutzung von natürlichen Ressourcen unterstützen. So fördert die Schweiz ein erfolgreiches SADEC-Projekt, das in regionaler Zusammenarbeit trockenolerantes Mais-Saatgut entwickelt und grenzüberschreitend verbreitet.



1960er-Jahren in Tansania aktiv, beginnt die DEZA 1978 ein Entwicklungsprogramm in Lesotho. Ein Jahr später nimmt sie die Zusammenarbeit mit Mosambik auf. Im selben Zeitraum beginnen sich Südafrikas Nachbarn gegen die Apartheid zu organisieren und berufen eine alljährliche Entwicklungskonferenz ein, die Southern African Development Coordination Conference (SADCC). Die Konferenz versteht sich als ein Anti-Apartheid-Forum. Mitglieder des SADCC sind Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Swaziland, Tansania, Sambia, Seychellen,

Mauritius, Simbabwe und Mosambik. Die DEZA fördert wie andere westliche Entwicklungsagenturen den SADCC-Prozess, und deren Mitglieder erhalten zunehmende bilaterale Hilfe. Ein wichtiges Motiv der Geberländer ist, die Länder für die wirtschaftlichen Einbussen zu entschädigen, die sie durch den Kampf gegen die Apartheid erleiden.

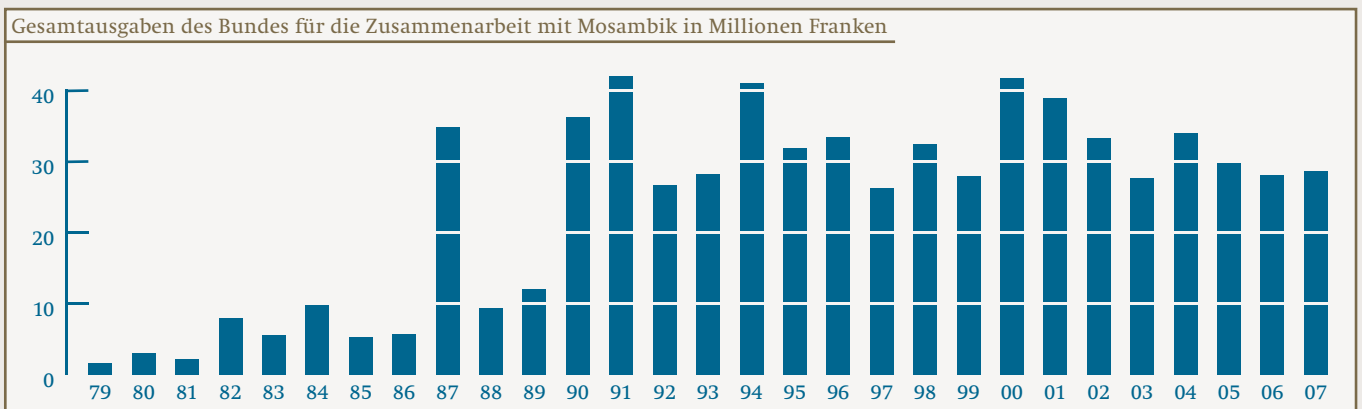
1994 finden schliesslich die ersten demokratischen Wahlen in der Republik Südafrika statt und markieren das endgültige Ende der Apartheid. Daraufhin formierte sich der SADCC neu – die bestehenden Mitglieder schlossen sich mit Angola und der Republik Südafrika zum SADC zusammen. Die Southern African Development Community ist eine Gemeinschaft, die die Probleme der Region gemeinsam anpacken und die Zusammenarbeit der

Länder verbessern will. Auch laufen Bestrebungen, eine gemeinsame Freihandelszone zu bilden. Überdies geht es darum, die Nutzung von globalen öffentlichen Gütern wie Wasser und Luft ausgewogen zu regeln und Konflikte darum zu vermeiden.

In der SADC-Region leben mittlerweile insgesamt rund 200 Millionen Menschen. Die Demokratien sind zwar jung und fragil. Aber immerhin scheint die Region (ausser Simbabwe) nach mehreren Dekaden politischer und bewaffneter Konflikte zur Ruhe gekommen zu sein. Hauptproblem ist und bleibt die Armut: Schätzungsweise 70 Prozent der Bevölkerung müssen mit umgerechnet weniger als 2 US-Dollar pro Tag auskommen, 40 Prozent leben sogar in extremer Armut. Dabei bestehen enorme Gegensätze in der Verteilung der Mittel. Hinzu kommen wiederkehrende Nahrungsmittelknappheiten aufgrund von Dürren und Überschwemmungen. Die grösste Herausforderung für die Region stellt indes das HI-Virus dar: Die Aids-Epidemie grassiert im südlichen Afrika wie nirgendwo sonst und unterminiert die ökonomische und soziale Entwicklung.

Die Zusammenarbeit auf Punkt und Komma

Mit einem Finanzvolumen von rund 30 Millionen Schweizer Franken pro Jahr gehört Mosambik zu den wichtigsten Schwerpunktländern der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Anfangs leistete die Schweiz vor allem projektbezogene Hilfe. In den 1990er-Jahren passte sich das Programm kontinuierlich den gewandelten Rahmenbedingungen an und wurde ausgebaut. Seit 1986 leistet die Schweiz auch Budgethilfe. Nach der Flutkatastrophe im Jahr 2000 beteiligte sich die Schweiz an der Not- und Wiederaufbauhilfe.

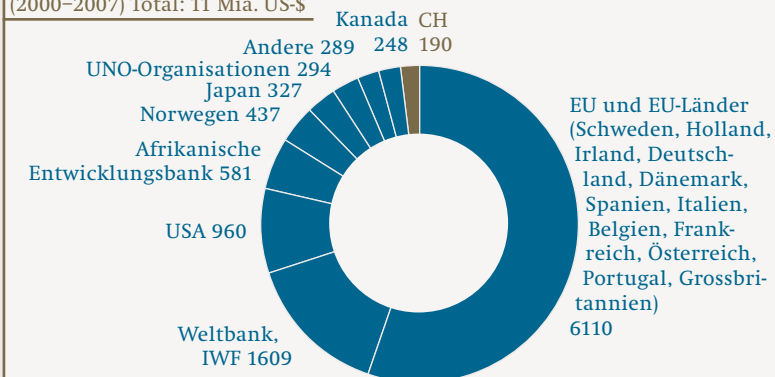


Jahr	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Öffentliche Hilfe total	1581	3049	2250	7953	5556	10232	5221	5759	34897	9423	12075	36258	42015
Bund total	1581	3049	2250	7953	5556	10232	5221	5759	34897	9423	12075	36258	42015
DEZA	1581	3049	2250	7953	5556	10232	5221	5759	24797	9423	12075	36214	26380
Entwicklungszusammenarbeit	564	3049	2076	7296	5178	7960	3819	3859	3619	7165	5797	19769	7628
Programmbeiträge an NGO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Finanzielle Hilfe	0	0	0	0	0	0	0	0	16900	0	2000	10708	13180
Nahrungsmittelhilfe	459	0	147	657	328	2017	1402	1784	2139	445	1456	1176	1039
Humanitäre Hilfe	558	0	27	0	50	255	0	116	2139	1813	2822	4561	4533
SECO	0	0	0	0	0	0	0	0	10100	0	0	0	15605
Budgethilfe und Zahlungsbilanzhilfe		0	0	0	0	0	0	0	10100	0	0	0	15605
PA IV des EDA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Zivile Friedensförderung	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Staatssekretariat für Bildung und Forschung		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	44	30
Andere Bundesämter	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kantone und Gemeinden	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Private Hilfe (Hilfswerke)	1517	341	368	154	339	775	1687	1227	2114	1627	1094	772	3653

Alle Angaben in Tausend Franken. Die Beträge sind gerundet.

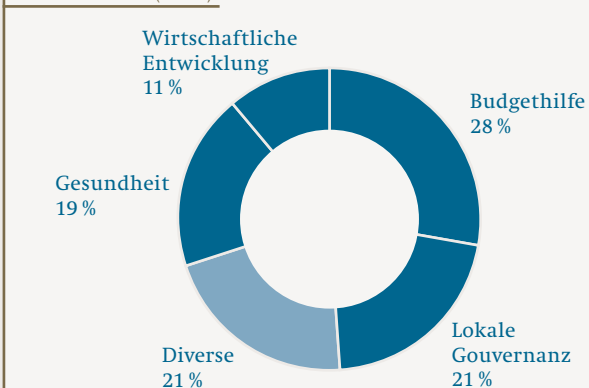
Herkunft der Gesamthilfe an Mosambik in Millionen US-\$

(2000–2007) Total: 11 Mia. US-\$

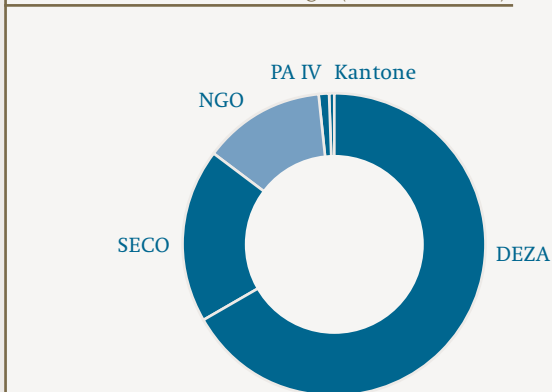


Aufteilung der Schweizer Beiträge

nach Sektoren (2007)



Herkunft der Schweizer Beiträge* (total 1979–2007)



* Geber unter 100 000 Fr. nicht berücksichtigt.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
	26682	28195	41117	31949	33488	26290	32677	28082	42351	39393	33686	28130	34377	30661	28236	29072	690656
	26682	28195	41117	31949	33488	26290	32542	27959	41750	38991	33273	27687	34007	29924	28078	28662	686863
	24677	28195	38117	29949	24729	17417	23088	26459	28121	30186	20781	16853	19268	16619	16344	19196	530490
	8474	6516	13960	11650	13450	14126	21678	24076	20276	28050	19305	14828	16990	14550	13957	16353	336020
	0	0	0	0	0	0	932	1175	1461	1446	903	1791	1835	1746	1898	1864	15053
	2815	14742	17624	13895	9357	2849	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	104070
	4149	790	686	3722	1902	331	0	0	1444	0	25	0	8	0	0	500	26607
	9239	6147	5847	682	20	111	478	1208	4939	691	548	234	435	323	488	478	48741
	2000	0	3000	2000	8759	8873	8000	1500	13428	8585	10450	8878	13236	12457	11632	9466	147969
	2000	0	3000	2000	8759	8873	8000	1500	13428	8585	10450	8878	13236	12457	11632	9466	147969
	0	0	0	0	0	0	1454	0	201	219	2023	1956	1503	848	102	0	8306
	0	0	0	0	0	0	1454	0	201	219	2023	1956	1503	848	102	0	8306
	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	79
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	0	0	0	0	0	19
	0	0	0	0	0	0	135	123	601	403	4139	444	369	738	158	410	3793
	2688	3370	4984	2742	3490	1969	3169	3590	8980	11005	5970	7062	5292	6725	6517	10271	103492

«Der innovative Geist der Schweiz bewirkt viel»

Luisa Diogo äussert sich im Interview zur Lage des Landes und zur Zusammenarbeit mit der Schweiz. Die Frelimo-Politikerin trat 1994 ins Kabinett des damaligen Präsidenten Chissano ein und wurde später Finanzministerin. Im Februar 2004 wurde sie als erste Frau zur Ministerpräsidentin Mosambiks ernannt. Das US-amerikanische Time Magazine zählt Luisa Diogo zu den 100 einflussreichsten Weltbürgern. Die 51-Jährige stammt aus der Provinz Tete und hat drei Kinder.

Mosambik ist seit 1975 unabhängig. Sind Sie mit den bis heute erzielten Ergebnissen zufrieden?

Wir sind sehr zufrieden. Einer der wichtigsten Faktoren für den Erfolg von Mosambik ist die Führung. Zweitens arbeitet die Bevölkerung von Mosambik mit viel Entschlossenheit. Und der dritte Grund ist die internationale Solidarität. Wir haben sehr gute Freunde in der Welt, darunter auch die Schweiz. Eine Freundschaft, die schon lange anhält und sogar bis in die Zeit vor der Unabhängigkeit zurückreicht. Seit 1979 ist unsere Zusammenarbeit systematischer, und die Schweiz geht stark auf die Bedürfnisse unseres Landes ein.

Kennt die Schweiz die aktuellen Bedürfnisse von Mosambik gut?

Ja – und gerade dies macht die Zusammenarbeit mit der Schweiz so erfolgreich: Es ist nicht die Menge der Hilfe, die den grossen Unterschied macht. Es ist der innovative Geist, die Phantasie, die Initiative und eine starke Solidarität. Die Schweizer erkennen, was die Mosambikaner brauchen.

Im Jahr 1991 zum Beispiel, als wir dem Allgemeinen Friedensabkommen schon sehr nahe waren, führten wir mit verschiedenen Partnern Gespräche über die Demobilisierung, die Reintegration von Kämpfern und den Wiederaufbau. Die Schweiz hatte damals den Mut, die Vorbereitungen frühzeitig mit

uns an die Hand zu nehmen. Gleich nach dem Friedensschluss begannen die Dinge zu rollen, und sehr rasche Entscheidungen mussten gefällt werden! Glücklicherweise bestanden zu diesem Zeitpunkt dann schon die detaillierten Pläne, und alles war bereit für die Demobilisierung und Wiederintegration. Die Schweiz kam nicht mit einem grossen Hilfsbetrag, aber mit einem innovativen Geist, mit Offenheit und in Kenntnis der Realitäten in unserem Lande, was viel bewirkte.

Sie haben eine gewisse Führungsrolle der Schweiz in der Zusammenarbeit angesprochen. Können Sie uns ein Beispiel geben?

1995 stellten wir in unserer Zahlungsbilanz fest, dass die Devisenfinanzierung für den Güterimport nur grosse und mittlere Betriebe deckte. Die kleinen Betriebe, diejenigen, die im südlichen Afrika einkauften und im sogenannten informellen Sektor tätig waren, hatten keine Möglichkeit, an Devisen zu kommen, weil der Mindestkredit zu hoch lag. Wir sprachen mit unseren Partnern, der Europäischen Union, mit der Weltbank und mit

allen multilateralen Partnern. Die Schweiz war das einzige Land, das den Vorschlag machte, eine Summe von 3 Millionen US-Dollar zur Verfügung zu stellen, ohne ein Minimum festzusetzen. Das Geld war innerhalb von 9 Tagen aufgebraucht! Also stellte die Schweiz weitere 9 Millionen zur Verfügung. Diese Tranche war in zwei Wochen weg! Alle internationalen Partner verfolgten diesen innovativen Ansatz, der aus Sicht der Schweiz ein grosses Ergebnis darstellte, aber sehr erfolgreich war. Der gesamte informelle Sektor konnte nun Devisen beschaffen und Importe tätigen. In der Folge stabilisierte sich der Wechselkurs in Mosambik, denn Devisennachfrage und -angebot standen im Gleichgewicht. Von da an war bei der Bank von Mosambik der Begriff «Swiss Model» geboren. Es war ein aussergewöhnliches Engagement, und es brachte uns weiter.

Ich könnte noch weitere Beispiele nennen und von der Solidarität in den schwierigsten Momenten sprechen, etwa im Jahr 2000, als wir Mittel benötigten, um den Wiederaufbau nach den Überschwemmungen zu finanzieren. Auch hier

“ Es ist nicht die Menge der Hilfe, die den Unterschied macht. Es ist der innovative Geist, die Phantasie, die Initiative und eine starke Solidarität. ”



Die mosambikanische Premierministerin Luisa Diogo im Interview Ende März 2009 in Maputo. Naita Ussene



“ Wir brauchen die Flexibilität der ungebundenen Hilfe, um die Anforderungen der Zukunft mit unserem Staatshaushalt zu bewältigen. ”

war die Schweiz an vorderster Front dabei, und wir konnten ein Modell zur Unterstützung des Staatshaushaltes schaffen. Als schliesslich auch die Weltbank in die Unterstützung des Staatshaushaltes einwilligte, war klar, dass die Zusammenarbeit mit einem Land wie Mosambik besonders erfolgreich sein kann, wenn sie innovativ, wagemutig und von grosser Solidarität geprägt ist.

In welchen Bereichen wäre heute Innovation gefragt?

Eine Möglichkeit, die ich sehe, wäre, dass sich die Schweiz für Direktinvestitionen in Mosambik stark machen könnte, nachdem wir gemeinsam grosse Fortschritte in der Stabilisierung unseres Staates gemacht haben. Wir brauchen vermehrt ausländische Privatinvestitionen in Mosambik. Wir glauben, dass eine Zusammenarbeit mit der Schweiz, zum Beispiel im Touris-

mus, grosse Vorteile für beide Seiten bringen würde. Die Schweiz hat in diesem Bereich eine sehr grosse Erfahrung, sie kann die Potentiale erkennen und nutzen, und wir sind überzeugt, dass sich die Investitionen sehr rasch auszahlen würden.

Zudem würden wir uns wünschen, dass sich die Schweiz noch etwas stärker bei der Infrastruktur einsetzen würde – nicht bloss beim Wasser und im Strassenbau, sondern auch bei der Zusammenführung des öffentlichen und privaten Sektors, im Bereich der Public Private Partnerships.

Auch hoffen wir, dass die Schweiz ihre Unterstützung im Gesundheitsbereich fortsetzt, obwohl sie ihren finanziellen Beitrag in diesem Sektor in letzter Zeit etwas vermindert hat. Die Schweiz verfügt über eine grosse Erfahrung in Bezug auf die grundlegenden Komponenten unserer Entwick-

lungsstrategie – Gesundheit, Bildung und ländliche Entwicklung – sodass sie in diesen Bereichen noch immer viel bewirken kann.

Schliesslich bleibt es für uns natürlich entscheidend, dass die Schweiz mit der allgemeinen Budgethilfe unseren Staatshaushalt weiterhin unterstützt. Wir brauchen die Flexibilität dieser ungebundenen Hilfe, um die Anforderungen der Zukunft mit unserem Staatshaushalt zu bewältigen. Dies tun wir natürlich unter Beachtung unserer Entwicklungsziele, der sozialen und wirtschaftlichen Aspekte sowie im Rahmen einer verantwortungsvollen Staatsführung. In diesen Belangen ist die Schweiz äusserst sensibel, und sie hat einen wertvollen Erfahrungsschatz, den sie mit uns teilt. Dies betrifft insbesondere auch die weitere Dezentralisierung Mosambiks, bei der die Schweiz und unsere Regierung schon lange zusammenarbeiten, damit lokale Gemeinschaften an der Entwicklung des Landes teilhaben können.

Interview: Paola Rolletta



Antipartheid-Demonstration in Maputo,
November 1986. Corbis

Neubeginn mit Schweizer Unterstützung

Nach Jahrhunderten der Unterdrückung übernahmen 1975 endlich die Mosambikaner selber die Geschicke ihres Landes. Mit viel Elan startete die neue Regierung in Maputo eine sozialistische Politik, die darauf abzielte, die Lebensbedingungen zu verbessern. Schon bald kamen die ersten Schweizerinnen und Schweizer nach Mosambik, um dem Land bei seinem Neuanfang zu helfen. Ende der 1970er-Jahre begann die DEZA mit der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Schweiz und Mosambik. Diese konzentrierte sich zu Beginn auf einzelne Projekte in den Bereichen Gesundheit und Wasser.

Mit der Unabhängigkeit von 1975 verliesen über 200.000 Portugiesen das Land. Die meisten gingen freiwillig, einige wurden gezwungen. Es gab aber auch Portugiesen, die die neue Regierung unterstützten und blieben, etwa der Schriftsteller Mia Couto. Die abziehenden Kolonialherren nahmen mit, was sie tragen konnten und zerstörten einen Grossteil der zurückbleibenden Infrastruktur. Sie hinterliessen ein Land ohne Mittelklasse, ohne Intellektuelle, ohne Ärzte und Architekten, ohne unternehmerisches Kader, ohne fähiges Verwaltungspersonal. 98 Prozent der Bevölkerung konnten weder lesen noch schreiben. Das neue Mosambik begann bei null.

Dennoch wurden die grossen Hoffnungen auf eine neue Gesellschaft zunächst nicht enttäuscht. Der Frelimo, die sich

über Nacht von einer Unabhängigkeitsbewegung zur Regierungspartei gewandelt hatte, gelang es mit einer Konzentration der wenigen Ressourcen, ein Gesundheitssystem aufzubauen. Und dies in einem Land, das noch nie in den Genuss moderner Medizin gekommen war. Die Säuglingssterblichkeit sank um ein Fünftel und 1979 waren 90 Prozent der Bevölkerung gegen Tetanus und Masern geimpft. Auch die neuen Schulen begannen sich zu füllen, und der Analphabetismus ging zurück.

Ihre hochgesteckten Ziele versuchte die Frelimo mit einer sozialistischen Politik zu erreichen: Sie enteignete portugiesisches Eigentum, verstaatlichte Industrieunternehmen, kollektivierte einen Teil der Landwirtschaft und zentralisierte die Regierung. Auch Schweizer Besitz im Wert von schätzungsweise 80 Millionen Franken sowie die Kranken-

“ Die Schweiz stieg früh in die Entwicklungszusammenarbeit mit Mosambik ein und war so in der Lage, Vertrauen und eine bis heute stabile Partnerschaft aufzubauen. Herbert Schmid, DEZA-Koordinator in Mosambik zwischen 1985 und 1989 ”

häuser und Schulen der Schweizer Mission wurden verstaatlicht. Aus heutiger Sicht erscheint es nachvollziehbar, dass die Frelimo einen sozialistischen Kurs wählte und sich an den Ostblock anlehnte. China, die Sowjetunion und andere sozialistische Staaten hatten im Gegensatz zum Westen die Frelimo in ihrem Unabhängigkeitskampf militärisch unterstützt und während des Befreiungskrieges enge politische und ideologische Bande geknüpft. Vom Westen, der zu Zeiten des Kalten Krieges sozialistische Länder mit Sanktionen belegte, konnte das neue Mosambik kaum Hilfe erwarten.

Die erst schwach ausgebildeten wirtschaftlichen Strukturen brachen jedoch während des über 15 Jahre dauernden Bürgerkriegs wieder zusammen. Die Rebellenorganisation Renamo (siehe Kasten) führte 1976 erste Überfälle aus. Die Renamo war eine Schöpfung des rhodesischen Geheimdienstes. Die britische Kolonie fühlte sich durch Mosambik bedroht, das die Unabhängigkeitsbewegung in Rhodesien (heute Simbabwe) unterstützte und die Grenzen nach Rhodesien im Zuge der von der UNO legitimierten Sanktionen schloss. Als Simbabwe 1980 unabhängig wurde, schien die Renamo am Ende. Doch der Traum vom Frieden verflug, da Südafrika in die Bresche sprang und die Rebellen nun finanziell, militärisch und logistisch unterstützte. Das Apartheid-Regime versuchte so, die sozialistische Regierung im Nachbarland zu schwächen, die mit dem ANC (African National Congress) sympathisierte und diesen bis zum sogenannten «Nkomati»-Abkommen logistisch unterstützte, etwa mit der Schaffung von Operationsbasen.

So konnte die Renamo weiterhin Strassen, Schienen und Fabriken in die Luft sprengen. Die Renamo attackierte aber auch Schulen und Krankenhäuser. Diese Einrichtungen symbolisierten die sozialistische Politik der Frelimo. Das Gleiche galt für Ärzte und Lehrer, die die Renamo tötete, wenn sie ihnen in die Hände fielen. Überhaupt agierte die Renamo mit äusserster Grausamkeit. Die Frelimo ging allerdings mitunter auch unzimperlich vor: Wo Regierungstruppen Kollaboration mit Rebellen vermuteten, griffen auch sie auf die Zivilbevölkerung über.

Die Renamo galt in Zeiten des Kalten Krieges ihren westlichen Unterstützern als antikommunistische Freiheitsbewegung. In Wirklichkeit besass sie jedoch wenig ideologische Substanz. Dennoch konnte sie auf einigen Rückhalt in der Bevölkerung zählen, besonders in Zentral-Mosambik. Angesichts der Radikalität, mit der die Frelimo mit den traditionellen dörflichen Lebensformen gebrochen hatte, ist dies verständlich. Die Frelimo hatte die Autoritäten auf dem Land, die Regulos und Curandeiros (Heiler), die ihren Dörfern seit Jahrhunderten vorstanden, teilweise auf demütigende Art und Weise entmachtet.



Schweizer Entwicklungsprojekt in Mueda.
Christian Poffet





Luis de Miguel, erster Projektleiter in Mueda, wendet sich an die Mitarbeitenden. Christian Poffet

Die Bilanz des Bürgerkrieges fällt schrecklich aus: Nach Schätzungen der UNO kamen fast eine Million Menschen ums Leben. Nahezu zwei Millionen Menschen flohen in die Nachbarländer, vier Millionen Menschen wurden zu Flüchtlingen im eigenen Land. Nach Berechnungen des mosambikanischen Finanzministeriums belaufen sich die Kosten für zerstörte Infrastruktur und verzögerte Entwicklung auf rund 15 Milliarden US-Dollar. Überall im Land standen Schulen und Krankenhäuser ausgebrannt und verwaist, die meisten Industrieanlagen und Verkehrswege waren zerstört.

Vor diesem Hintergrund schlossen die Schweiz und Mosambik 1979 ein Abkommen über Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit. Im gleichen Jahr begann sich die Direktion für Entwicklung und Humanitäre Hilfe (DEH – heute DEZA) in Mosambik zu engagieren. Die mosambikanische Regierung hatte die Schweiz um Unterstützung gebeten und diverse Projekte vorgeschlagen. DEZA-Mitarbeitende reisten nach Maputo, um die Projekte auszuwählen. Dabei erschien es ratsam, sich auf Maputo und Umgebung sowie die nörd-

RENAMO

Renamo steht für Resistência Nacional Moçambicana – Nationaler Widerstand Mosambik. Der Name ist indes irreführend, denn die Rebellenorganisation ist eine Erfindung des Nachbarstaates Rhodesien (heute Simbabwe). Die Bildung der mit kruden Waffen wie Pfeilbogen und Macheten ausgerüsteten Widerstandstruppe war eine Gegenreaktion darauf, dass die Regierung Maputo die Grenzen zu Rhodesien im Zuge von UNO-Sanktionen schliessen liess. Die Absicht war, Mosambik zu destabilisieren. Mit dem gleichen Ziel wird die Renamo später von Südafrika unterstützt. Als angeblich antikommunistische Bewegung geniesst die Renamo einigen Rückhalt bei konservativen Regierungen aus dem Westen. In Mosambik stützt sie sich auf die Verlierer der sozialistischen Reformen der Frelimo. Zu ihren stärksten Zeiten hat die Renamo ungefähr 20 000 Kämpfer unter Waffen, darunter viele Kindersoldaten. Ihre Kämpfer rekrutiert sie oft gewaltsam.

Mitte der 1980er-Jahre verliert die Renamo zunehmend an ausländischer Unterstützung und ist gezwungen, vermehrt auf eigenen Füßen zu stehen. Sie lebt von Plünderung, illegalem Elfenbeinhandel und Erpressung. Nach dem Friedensschluss 1992 und der damit einhergehenden Demobilisierung wandelt sich die Renamo zu einer demokratischen Oppositionspartei. Ihr Anführer Afonso Dhlakama tritt dreimal als Präsidentschaftskandidat an, verliert aber jedes Mal gegen den jeweiligen Frelimo-Kandidaten. Ausser in Zentral-Mosambik bleibt die Renamo politisch weitgehend marginalisiert. Bei den Kommunalwahlen 2008 geht die Renamo völlig leer aus.



liche Provinz Cabo Delgado zu konzentrieren. In diesen Regionen hatte die Renamo noch nicht Fuss gefasst.

Noch vor der DEZA waren jedoch Schweizer NGOs (Non-Governmental Organizations – Nichtregierungsorganisationen) und freiwillige Schweizer Helferinnen und Helfer, die für die mosambikanische Regierung arbeiteten, nach Mosambik gegangen. Viele der frühen Schweizer «Coopérants» hegten Sympathien für das sozialistische Experiment

der Frelimo und deren Vision einer nicht-rassistischen Gesellschaft, die nach Jahrhunderten der Unterdrückung das Leben der Menschen zu verbessern versprach. Während manche Schweizer Unternehmen Geschäftsbeziehungen mit Apartheid-Südafrika unterhielten, unterstützten kritisch dagegen eingestellte Kreise in der Schweiz die schwarzafrikanische Regierung Mosambiks.

Integriertes Entwicklungsprojekt Mueda

Nahe der Stadt Mueda, in der nördlichen Provinz Cabo Delgado, startete die DEZA in Zusammenarbeit mit dem mosambikanischen Landwirtschaftsministerium und der Forstdirektion 1979 ein integriertes ländliches Entwicklungsprojekt. Diverse Massnahmen sollten die Lebensbedingungen der dortigen Landbevölkerung verbessern.

Die natürlichen Voraussetzungen waren auf dem Planalto de Mueda (Hochebene von Mueda) eigentlich recht gut. Rund 800 Meter über Meer gelegen, ist es dort kühler als in anderen Landesgegenden, es gibt keine Moskitos und somit auch keine Malaria. Doch die Übernutzung der Böden und eine weit fortgeschrittene Entwaldung führten zu einer Erosion der Böden. Dadurch verschlechterten sich die Bedingungen für die Landwirtschaft.

Die DEZA begann deshalb, zusammen mit ihren mosambikanischen Partnern, die Wälder wieder aufzuforsten. Die Schweizer Fachleute versuchten so, den Wasserhaushalt auszugleichen und die Böden wieder fruchtbarer zu machen. Durch Humusanreicherungen, besonderes Saatgut und bessere Werkzeuge sollte die Ernte gesteigert werden. Ausserdem wurde der Bevölkerung gezeigt, wie sich Holzkohle herstellen lässt, um den Wald zu schonen.

Leider musste die DEZA das Projekt, das zu Beginn gute Ergebnisse zeitigte, 1984 aufgeben. Einerseits weil sie die zunehmende Verschlechterung der Rahmenbedingungen durch eine zentralistisch geführte Landwirtschaft unterschätzt hatte. Vor allem aber, weil die Arbeit infolge des Bürgerkrieges zu gefährlich wurde.

“Entwicklungszusammenarbeit war während des Bürgerkrieges nur in Maputo und in der nördlichen Provinz Cabo Delgado möglich. Dazwischen liegen 2000 Kilometer, die man nur mit dem Flugzeug überbrücken konnte.

Armon Hartmann, DEZA-Länderbearbeiter für Mosambik, Kenia und Lesotho von 1982 bis 1990

”

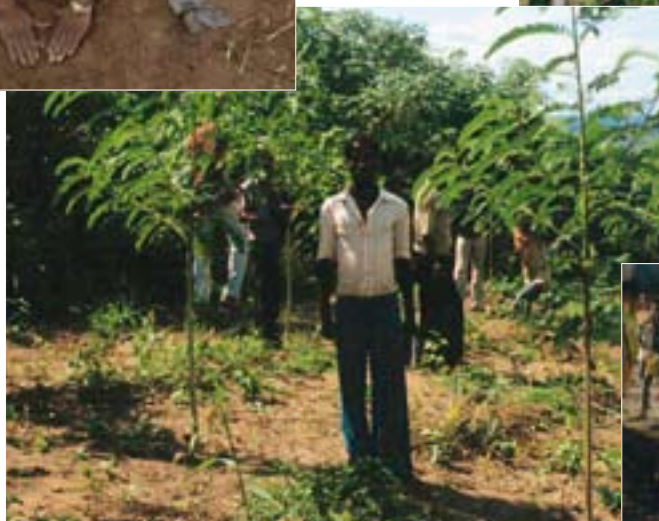
Die freiwilligen Helfer aus verschiedenen europäischen Ländern folgten dem Hilferuf der mosambikanischen Regierung. Sie waren nicht nur vor den offiziellen Entwicklungsgagenturen wie der DEZA in Mosambik, sondern sie stellten auch die Verbindung her zwischen diesen und dem südafrikanischen Land. So engagierte sich die DEZA zunächst in Projekten, die von freiwilligen Kooperanten im Auftrag der mosambikanischen Regierung geführt wurden. Als eine ihrer ersten Massnahmen ergänzte die DEZA die Löhne der Schweizer Freiwilligen, die wegen der Inflation in Mosam-

bik stark an Wert verloren hatten. Den Zusammenhang zwischen freiwilligem Engagement und offizieller Entwicklungszusammenarbeit verdeutlicht, dass der freiwillige Kooperant Herbert Schmid später erster DEZA-Koordinator in Maputo wurde.

Bei allem Idealismus darf allerdings nicht vergessen werden, dass die Schweiz mit der Frelimo einen Partner unterstützte, der sich unzweifelhaft zeigte, wenn es darum ging, die Gesellschaft nach seinen Vorstellungen umzubauen. Die Frelimo setzte zum Beispiel Umsiedlungen unter Zwang durch, um die Bevölkerung in sogenannten Gemeinschaftsdörfern zusammenzuziehen, in denen es eine Trinkwasser- und Gesundheitsversorgung, Strassen und eine Schule gab. Dieses an sich löbliche Unterfangen machte jedoch wenig Sinn, wenn die Menschen dadurch von ihren Feldern getrennt wurden. Zudem zerstörten die Umsiedlungen traditionelle Strukturen und richteten gesellschaftliche Schäden an, die teilweise bis heute spürbar sind. Die Schweiz unterliess es, gegen solche Praktiken zu protestieren oder



Im Zentrum des Entwicklungsprojektes in Mueda standen die Aufforstungen. Christian Poffet





Ein Transportarbeiter klaubt Maiskörner von der Strasse.

© Jean Gaumy/Magnum

politischen Druck auszuüben. Damals erschien es wichtiger, den Aufbruch des Landes, der viel Gutes bewirkte und stets gefährdet schien, zu unterstützen, als Missstände anzuprangern.

Mit dem frühen Beginn der Zusammenarbeit noch während des Bürgerkriegs und mit einer sozialistischen Regierung als Partner, ging die Schweiz ein gewisses Risiko ein. Dies zahlte sich jedoch später aus, weil dadurch ein Vertrauensverhältnis entstand, das entscheidend für die vermittelnde Rolle der Schweiz im Friedensprozess werden sollte (siehe Kasten, Seite 25). Koordiniert wurde die Entwicklungszusammenarbeit mit Mosambik zuerst von Bern, dann von Dar-es-Salaam (Tansania) aus. 1982 eröffnete die DEZA in der Hauptstadt Maputo dann ein Büro, das die Projektarbeit administrativ unterstützte. Drei Jahre später wurde dieses Administrationsbüro dann in ein Koordinationsbüro umgewandelt. Der DEZA-Koordinator in Maputo übernahm damit die Verantwortung für die Schweizer Projekte in Mosambik. Gleichzeitig wurde Mosambik zu einem Schwerpunktland der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit in Afrika.

In der ersten Zeit der Zusammenarbeit standen die Projektarbeit und die humanitäre Hilfe im Vordergrund. Das Land befand sich im Krieg und litt unter Hungersnöten. Die Versorgung der auf riesigen Flächen verstreut lebenden Bevölkerung mit Lebensmitteln war deshalb oberstes Gebot, und die Schweiz lieferte grosse Mengen von Milchpulver und Mais. Finanziell belief sich der Schweizer Beitrag zur humanitären Hilfe in Mosambik in den 1980er-Jahren auf rund zwei Millionen Franken pro Jahr. Nach und nach baute die Schweiz ihre Entwicklungszusammenarbeit mit Mosambik aus. Im Gegensatz zu später folgte die Schweiz dabei noch keinem

kohärenten Programm. Dieses entwickelte sich erst nach und nach aus den Projekten, wobei der Schwerpunkt in den frühen Jahren auf den Bereichen Wasser, Lebensmittelversorgung (Food Security), Gesundheit und Infrastruktur lag.

Das Engagement in diesen Bereichen sprach die Bedürfnisse in Mosambik an. Viele Menschen hatten zum Beispiel kein sauberes Trinkwasser. Deshalb plante die DEZA ein Wasserprojekt in der nördlichen Provinz Cabo Delgado, das die Schweizer NGO Helvetas ab 1979 umsetzte und in verschiedener Form bis heute weiterführt. Schweizer Hydrologen bauten Brunnen, Wasserleitungen und andere wichtige Wasser-Infrastruktur. Dank des breit angelegten Projekts konnte ein wesentlicher Teil der Bevölkerung Cabo Delgados mit Trinkwasser versorgt werden. Das Helvetas-Projekt zeigte aber auch die typischen Schwächen von technischen Einzelprojekten: Wegen Ausbildungsdefiziten taten sich die einheimischen Partner schwer, die Verantwortung für das Projekt und die erstellte Infrastruktur zu übernehmen. Ebenfalls der Verbesserung der Trinkwasserversorgung diente ein weiteres Projekt, das die DEZA in Zusammenarbeit mit der UNO-Organisation Unicef durchführte. Mit fünf Pumpen wurde Wasser aus der Ebene auf das trockene Planalto de Mueda (Hochebene von Mueda, Provinz Cabo Delgado) gepumpt, in Reservoirs gefasst und in die Dörfer geleitet.

Dem extremen Fachkräftemangel begegnete die DEZA, indem sie die mosambikanische Wasserdirektion bei Ausbildungskursen für Trinkwasser- und Abwassertechniker unterstützte. Dessen Absolventen waren befähigt, Anlagen zur Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu planen und zu bauen. Beratend und finanziell unterstützte die DEZA

“ Zu Beginn war die Zusammenarbeit auch von einer gewissen Gutgläubigkeit gekennzeichnet. Wir begannen ein Projekt und mussten dann feststellen, dass die Rahmenbedingungen, die die Regierung in Maputo vorgab, oft wenig Sinn machten. Jörg Frieden, DEZA-Koordinator in Mosambik von 1989 bis 1993 ”

1976–1986

zudem einen anspruchsvolleren Kurs für Hydrauliktechniker, den das Industrieministerium der Stadt Maputo anbot. Die Kurse trugen wesentlich dazu bei, den Bedarf des Landes für Fachleute im Wasserbereich zu decken.

Früh aktiv wurde die Schweiz auch im Bereich Gesundheit, ein Engagement, das sich angesichts des Bürgerkrieges und der mangelhaften Gesundheitsversorgung der Bevölkerung aufdrängte. Schweizer Ärzte des Schweizerischen Roten Kreuz richteten ab 1983 in Zusammenarbeit mit dem mosambikanischen Gesundheitsministerium einen Blutspendedienst ein. In jeder Provinz des Landes wurde ein Blutspendezentrum eröffnet. So konnten die Bevölkerung und insbesondere die vielen Verletzten des Krieges besser versorgt werden. Ausserdem unterstützte die Schweiz den Aufbau und Betrieb von zwei pharmazeutischen Labors des mosambikanischen Gesundheitsministeriums: eines zur Qualitätskontrolle von Medikamenten und ein anderes zur Kontrolle von Wasser und Lebensmitteln.

Erste Schweizer Projekte in Mosambik

Die frühen Jahre der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zwischen der Schweiz und Mosambik umfassten unter anderem folgende Projekte:

Infrastruktur:

- Kofinanzierung zweier Projekte der FAO (Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen). Um Mais einzulagern und so die Nahrungsmittelsicherheit zu verbessern, wurde ein Getreidesilo in der Hafenstadt Beira gebaut. Ausserdem wurden Fachleute zur Bewirtschaftung der Silos ausgebildet. Beginn: 1979.
- Verbesserung der Ernährungslage von Müttern und Kindern durch Eigenproduktion von Nahrungsmitteln; Aufbau einer Kinderkrippe. Durch die DEZA mitfinanziertes Projekt von Terre des Hommes. Beginn: 1979.
- Integriertes ländliches Entwicklungsprojekt Mueda, unter anderem durch Aufforstungen. Beginn 1979. Aufgabe des Projekts 1984 infolge schlechter Rahmenbedingungen und Bürgerkrieg (siehe Kasten, Seite 22).
- Wiederaufbau einer Starkstromleitung und Instandsetzung einer Gasturbine zur Stromversorgung von Maputo. Beginn: 1985.
- Stipendien für die Ausbildung von Management- und Betriebspersonal für eine Getreidemühle in Beira. Beginn: 1985.
- Instandsetzung der Getreidemühle in Beira. Auftrag der DEZA an private Unternehmen. Beginn: 1987.

Wasser:

- Verbesserung der Trinkwasserversorgung in der Provinz Cabo Delgado. Planung durch die DEZA. Umsetzung durch die Schweizer NGO Helvetas. Beginn: 1979. Unterstützung durch die DEZA ab 1982.
- Unicef-Projekt zur Verbesserung der Trinkwasserversorgung und Bewässerungssituation auf der Hochebene von Mueda (Cabo Delgado). Die DEZA kofinanziert das Projekt. Beginn: 1979.
- Unterstützung der Nationalen Wasserdirektion bei der Ausbildung von Trinkwasser- und Abwassertechnikern. Beginn: 1985/86.
- Restrukturierung der Nationalen Wasserdirektion. Die DEZA beteiligt sich beratend und finanziell. Beginn: 1989.

Gesundheit:

- Durch die DEZA unterstützter Aufbau und Betrieb von zwei pharmazeutischen Labors des mosambikanischen Gesundheitsministeriums. Qualitätskontrolle von Trinkwasser, Nahrungsmitteln und später auch Medikamenten. Beginn: 1980.
- Aufbau eines Blutspendedienstes durch das Schweizerische Rote Kreuz unter Beteiligung der DEZA. Beginn: 1983.
- Aus- und Weiterbildungskurse für das Druckereipersonal des mosambikanischen Gesundheitsministeriums. Regie führt das Schweizerische Arbeiterhilfswerk. Die DEZA unterstützt das Projekt finanziell. Beginn: 1984.

Eine Lebensquelle für Muamula

Der Umgang mit Wasser ist ein entscheidender Faktor für die Entwicklung eines Landes. Wo die Bevölkerung keinen Zugang zu sauberem Trinkwasser hat und unter unhygienischen Bedingungen lebt, sterben viele Kinder, erkranken Erwachsene häufig und die Gesellschaft kommt nicht voran. In Muamula, einem abgelegenen Dorf im Norden Mosambiks, hat die Bevölkerung mit Schweizer Hilfe einen Brunnen gebaut und damit ihre Lebensqualität verbessert.

Muamula ist ein Dorf im Distrikt Chiure, in der Provinz Cabo Delgado ganz im Norden Mosambiks. Der Ort besteht aus Lehmhütten mit Strohdächern und liegt inmitten von Cashew-, Mango-, Papaya- und Bananen-Bäumen. 1400 Menschen leben von dem, was der karge Boden hergibt: Mais, Maniok, Hirse und Bohnen. Kein Strom, kein Auto, kein Laden. Und kein fliessend Wasser: Von der Viertelmillion Menschen im Distrikt haben weniger als die Hälfte Zugang zu sauberem Trinkwasser. Insgesamt gibt es etwas mehr als 200 Brunnen, wovon einige noch aus der Kolonialzeit stammen. Die Frauen und Kinder, die für das Wasserholen verantwortlich sind, legen oft lange Wege zurück, um ihre Familien zu versorgen. Das herbeigetragene Wasser stammt dabei aus ungeschützten Wasserlöchern. Die Folge von schlechtem Trinkwasser und mangelnder Hygiene sind Krankheiten, die vor allem Kinder treffen. In Mosambik sterben jeden Tag 450 Kinder unter zehn Jahren.

In diesem entlegenen Gebiet hat die Schweizer Entwicklungsorganisation Helvetas im Jahr 1979 begonnen, Trinkwasserprojekte aufzubauen. Die NGO wurde dabei regelmässig und langfristig von der DEZA unterstützt. Kaspar Grossenbacher, Helvetas-Projektleiter für Wasserprojekte, erinnert sich: «Am Anfang, nach der Unabhängigkeit,

gab es ein extremes Bildungsdefizit, weil alle Portugiesen das Land verlassen hatten.» Auch gab es damals kaum Möglichkeiten die notwendigen Arbeitsgeräte vor Ort zu beschaffen. Daher war es nötig, Fachleute aus der Schweiz zu entsenden und einiges Projektmaterial zu importieren. Bis heute konnte Helvetas insgesamt über 2000 Brunnen mit Handpumpen oder kleine Wasserversorgungssysteme neu bauen oder sanieren. Diese haben dazu beigetragen, dass sich die Wassersituation der Provinz Cabo Delgado in den letzten Jahren verbessert hat. Von 1990 bis 2004 hat sich nach Angaben der UNO der Anteil der Bevölkerung mit einer verbesserten Trinkwasserversorgung landesweit von 36 auf 43 Prozent erhöht.

In den dreissig Jahren der Zusammenarbeit hat sich einiges verändert. Nicht nur, dass das technische Know-how und die Erfahrungen in der Planung und im Bau von Trinkwasseranlagen zugenommen haben. Während zu Beginn vom Staat aufgebote Arbeitsbrigaden unter der Anleitung von ausländischen Spezialisten einen Brunnen bauten und dann der Gemeinde übergaben, ist heute die Bevölkerung von Anfang an den Projekten beteiligt. Sie ist es, die den Bau oder die Sanierung einer Trinkwasseranlage beantragt und bei allen Projektschritten mitentscheidet. Das

Dorf macht Vorschläge, auf Grund derer die lokalen vom Projekt ausgebildeten Fachleute Lösungen erarbeiten. So wird gewährleistet, dass Trinkwasseranlagen den Bedürfnissen und Möglichkeiten der Bevölkerung gerecht werden. Um das Verantwortungsbewusstsein zu stärken, leistet die Bevölkerung zudem in Form von Arbeit und Geld einen Beitrag zum Bau der Anlage.

«**Eigeninitiative und** Selbstorganisation sind die Grundlagen für einen erfolgreichen Verlauf und eine nachhaltige Wirkung eines Projekts», sagt Grossenbacher. Auch Muamula musste etwas zum Brunnenbau beisteuern. Umgerechnet ein Franken fünfzig pro Familie war verlangt – ein scheinbar kleiner Betrag, den jedoch nicht alle aufbringen konnten. Nach jahrelanger Vorarbeit war es Ende 2005 soweit: Eine private Bauunternehmung aus der Region, die von Helvetas und der Provinzbehörde den Auftrag bekommen hatte, ging ans Werk. Sie bohrte bis ins Grundwasser und trieb eine Kunststoffröhre hinab. Danach montierten die Arbeiter die Handpumpe und bauten eine Zementabdeckung. Dann hatte das Dorf endlich sauberes Wasser. Die Durchfallerkrankungen sind seither markant zurückgegangen, nicht nur, weil die Menschen nun sauberes Wasser trinken, sondern auch, weil sie durch eine erhöhte Verfüg-



Sauberes Trinkwasser ist entscheidend für die Entwicklung eines Landes. DEZA

barkeit von Wasser ihre Hygiene verbessern konnten.

Nach der Fertigstellung geht die Aufsicht über die Brunnen jeweils in die Hände der Dörfer über. Muamula hat ein Dorftwicklungskomitee ins Leben gerufen und Verantwortliche für den Brunnenunterhalt bestimmt. Das Komitee wird von der Dorfbevölkerung gewählt und sorgt dafür, dass Entscheide an der Basis gefällt und von ihr getragen werden. An regelmässigen Treffen werden Probleme erörtert, Prioritäten gesetzt und Lösungen diskutiert.

Ziel der Zusammenarbeit ist es also inzwischen nicht mehr allein, die Menschen mit Brunnen zu versorgen, sondern es geht gleichzeitig darum, die Menschen zu befähigen, sich selber zu helfen, örtliche Strukturen zu stärken und die demokratischen Abläufe zu fördern. Nach der Unabhängigkeit entschied der damals sozialistische Staat über die Köpfe der Betroffenen hinweg. Im Laufe der 1990er-Jahre liess die Regierung mehr und mehr Raum für dezentrale Einrichtungen und Privatinitiative. Heute delegiert die

Zentralregierung in der Hauptstadt Maputo zunehmend Budgetkompetenzen an die lokalen Distriktbehörden. Die örtliche Bevölkerung erhält damit vermehrt die Gelegenheit, bei der Verwendung der Gelder und in der Dorfplanung mitzuentcheiden. Diese Entwicklung erfolgte auch unter dem Einfluss der Schweiz, die sich als föderalistischer Staat besonders für eine Dezentralisierung einsetzt.

Verändert hat sich über all die Jahre auch die Rollenverteilung der verschiedenen Schweizer Hilfsorganisationen: Während früher die DEZA eigene Projekte durchführte, überlässt sie diese Arbeit heute spezialisierten NGOs wie der Helvetas. Die DEZA selber konzentriert sich auf den Dialog mit der Regierung, anderen Geberorganisationen und den Hilfswerken und leistet daneben direkt Unterstützung an den Zentralstaat oder die Fachministerien. Diese Aufgabenteilung hat sich bewährt: Die NGOs arbeiten an der Basis, vorab auf Gemeindeebene im ländlichen Raum. Das Augenmerk der Zentralregierung ist dagegen

auf den Aufbau staatlicher Strukturen, das Erbringen grundlegender Dienstleistungen sowie auf die Rahmenbedingungen ausgerichtet. Mit den praktischen Erfahrungen aus dem Felde versucht die Schweiz im Dialog, die nationale Politik positiv zu beeinflussen. Es braucht aber auch Bürgerinnen und Bürger, die die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten nutzen und die Planung ihres Umfelds in die eigene Hand nehmen. So wie es die Menschen in Muamula getan haben.

Die Partner befähigen, sich selber zu helfen

Mosambik ist nicht bloss eines der ärmsten, sondern auch eines der von Gesundheitsproblemen am stärksten betroffenen Länder der Erde: Malaria, Aids, Geburtskomplikationen oder Epidemien wie die Cholera fordern täglich ihren Tribut. Zusammen mit anderen Gebern trägt die DEZA viel dazu bei, dass das Gesundheitswesen langsam erstarbt und unter den enormen Herausforderungen nicht zusammenbricht.

Die Zahlen sind bedrückend: Mehr als 100 000 Menschen sterben jährlich an Aids. Ein Viertel der Bevölkerung erkrankt einmal pro Jahr an Malaria. Jedes Jahr sterben 50 000 Kinder unter 5 Jahren daran. Zusammen mit Unterernährung, Durchfall, Tuberkulose und Atemwegserkrankungen tragen Aids und Malaria zu einer kurzen Lebenserwartung und schwer erträglichen Lebensbedingungen bei. Experten beziffern die mittlere Lebenserwartung im Land heute auf etwa 45 Jahre. Dabei gibt es enorme Unterschiede: Auf dem Land – wo die Armut grösser und die Gesundheitsversorgung noch dürftiger ist als in städtischen Gebieten – beträgt sie teilweise weniger als 35 Jahre. Gesund zu sein bedeutet indes nicht bloss ein langes Leben und Lebensqualität für den Einzelnen. Gesundheit ist auch eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung eines Landes. «Nur gesunde Menschen können produktiv arbeiten und sich um ihre Familien kümmern», sagt Jochen Ehmer, Arzt und Projektleiter bei Solidarmed, einer Schweizer NGO, die auch im Auftrag der DEZA Gesundheitsprojekte in Mosambik umsetzt.

Nach dem Ende des Bürgerkriegs lag Mosambik am Boden. Es gab kaum Fachkräfte, kein Geld, und die Infrastruktur der öffentlichen Dienste war zerstört. Dank enormen

Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft hat sich inzwischen die Infrastruktur deutlich verbessert, die zerstörten Gesundheitsposten wurden wieder aufgebaut. Die absolute Armut hat sich vermindert, und damit hat sich die Ernährungssituation verbessert. «Ausserdem haben breit angelegte Impfkampagnen Wirkung gezeigt», meint Giorgio Dhima, der im Schweizer Kooperationsbüro in Maputo zuständig für Gesundheitsfragen ist. Eine stattliche Anzahl von Hilfsorganisationen setzen sich heute vor Ort für die Bekämpfung von Krankheiten ein. Als Folge dieser Anstrengungen ist zum Beispiel die Säuglings- und Müttersterblichkeit zurückgegangen. Auch die Verfügbarkeit von Medikamenten hat sich merklich verbessert. Erfolge gibt es – ausser bei Aids – auch in der Prävention: in Entwicklungsländern lassen sich viele Krankheiten durch einfache Massnahmen verhindern.

Die Schweiz engagiert sich seit Anfang der 1990er-Jahre im mosambikanischen Gesundheitssektor. Zu Beginn waren es mehrheitlich Einzelprojekte, die dort ansetzten, wo es am dringendsten war. Auch wenn solche Hilfe die Situation punktuell verbessert, leistet sie doch wenig für die Entwicklung lokaler Verantwortlichkeiten und Kapazitäten. Mit der politischen Stabilisierung

des Landes verlegte die Schweiz daher ihre Hilfe auf einen breiteren Ansatz: Mit dem Gesundheitsministerium und anderen Gebern zusammen beteiligte sich die DEZA massgeblich am Aufbau eines sogenannten Sector Wide Approach, SWAP. Sie hat dabei Pionierarbeit geleistet: Anstrengungen aller vor Ort tätigen Institutionen wurden koordiniert und unter ein Gesamtkonzept gestellt. Inzwischen ist die Zusammenarbeit noch enger geworden, und die Geber legen auch ihre finanziellen Mittel zusammen. «Wir kamen weg von den Interventionen und wollen mehr Katalysator für Prozesse vor Ort sein», fasst Giorgio Dhima diese Entwicklung zusammen. «Ziel ist es, unsere Partner in die Lage zu versetzen, selber aktiv zu werden und wirkungsvolle Institutionen aufzubauen.»

Untersuchungen zeigen, dass SWAP und Budgethilfe effiziente Instrumente sind. Allheilmittel sind sie indes nicht. Der Anspruch, möglichst alle Beteiligten an Bord zu haben, ist zeitaufwendig und macht die Zusammenarbeit kompliziert. So verwundert es nicht, dass das Niveau der Gesundheitsversorgung nach wie vor sehr tief ist: Im Distrikt Chiure haben ein Arzt oder eine Ärztin sowie 47 Pflegepersonen eine Bevölkerung von 250 000 Menschen zu versorgen. «Auch wenn wir markante Erfolge sehen», so Jochen



Medikamentenausgabe im Krankenhaus in Mecuburi. Richard Gerster

Ehmer, «bleibt Mosambik ein Land mit schlechten Gesundheitsindikatoren». Ein grosses Problem stellt auch die chronische Auslandsabhängigkeit des Sektors dar: Selbst wenn die Gesundheitsausgaben mit 23 Dollar pro Kopf im internationalen Vergleich äusserst tief sind, stammen doch rund zwei Drittel der Mittel aus dem Ausland.

Die Schweiz investierte in den letzten 5 Jahren einen jährlichen Beitrag von rund 6 Millionen Franken in das mosambikanische Gesundheitswesen, wovon der Löwenanteil mit der sektoriellen Budgethilfe in den Aufbau von Institutionen floss. «Die Hilfe kommt unten an», sagt Dhima. Darüber versichern sich die drei für den Gesundheitssektor zuständigen Mitarbeitenden im Kooperationsbüro regelmässig, indem sie Gesundheitseinrichtungen auch in abgelegenen Gegenden besuchen. «Dort lässt sich sehr schnell feststellen, ob die Gelder eintreffen, sonst fehlt es an allen Ecken und Enden», so Dhima. Parallel zum Politikdialog und zum Aufbau der Institutionen unterstützt die DEZA aber auch weiterhin

einzelne Projekte von Partnerorganisationen wie der Solidarmed, die direkt mit benachteiligten Bevölkerungsgruppen arbeiten. «Beide Ansätze sind nötig und ergänzen sich», sagt Giorgio Dhima.

Angesichts der beschränkten finanziellen Mittel, die ihr zur Verfügung stehen, konzentriert sich die Schweizer Zusammenarbeit gezielt auf innovative Ansätze, die von der Regierung Mosambiks übernommen und vervielfältigt werden können. So vermag auch die Schweiz als Kleinstaat, der aber pragmatisch und flexibel agieren kann, der Entwicklung eines deutlich grösseren Landes wichtige Impulse zu verleihen. Maya Tissafi, Leiterin der Abteilung Ost- und Südliches Afrika der DEZA, unterstreicht zudem die Wichtigkeit und den Stellenwert des Engagements im Bereich Gesundheit: «Gesundheit wird auch zukünftig eines der wichtigsten Themen bleiben, in denen sich die DEZA engagieren wird.» Investitionen ins Gesundheitssystem sind nachhaltig, denn sie stimulieren das wirtschaftliche Wachstum. «Nur

mit einer verbesserten Gesundheitssituation schaffen arme Frauen und Männer in Mosambik den Weg aus der Armut.»



Unterwegs zum Markt zwischen Nampula
und Namina. Joseph Hanlon

Auf dem Weg zur Marktwirtschaft

Krieg, Dürre und verfehlte Wirtschaftspolitik trieben Mosambik in den Ruin. So sah sich die Regierung Mitte der 1980er-Jahre gezwungen, den Sozialismus als Staatsdoktrin aufzugeben. Unter der Leitung der Weltbank nahm das Land marktwirtschaftliche Reformen in Angriff und profitierte im Gegenzug von steigender Auslandshilfe. Mosambik wurde zu einem Schwerpunktland der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit. Der Reformkurs der mosambikanischen Regierung und der sich abzeichnende Frieden schufen die Voraussetzungen für ein umfassendes Programm der Zusammenarbeit.

Trotz eines äusserst schwierigen Neubeginns nach der Unabhängigkeit hatte es die Frelimo geschafft, eine staatliche Grundversorgung mit Schulen und Krankenhäusern aufzubauen. Doch die anfänglichen Erfolge bekamen schon bald Risse: So scheiterte die Regierung daran, die Staatsbetriebe selber zu führen. Ihr fehlten die finanziellen und technischen Ressourcen und mangels Kaderpersonal auch das nötige Know-how. Grosse Fehler beging die Frelimo in der Landwirtschaft, indem sie die Kleinbauern vernachlässigte, die rund 80 Prozent der Bevölkerung bildeten. Statt die Nahrungsmittelproduktion durch Anreize zu steigern, versuchte die Frelimo

in sozialistischer Manier, die lokale Bevölkerung in landwirtschaftlichen Grossgenossenschaften und Gemeinschaftsdörfern zu organisieren. Diese waren schlecht gemanagt, ausgerüstet und für mosambikanische Verhältnisse generell ungeeignet. Die kommerzielle Landwirtschaft, die von Portugiesen und ausländischen Firmen dominiert worden und nach der Unabhängigkeit zusammengebrochen war, konnte nicht durch die Staatsfarmen ersetzt werden. In der Folge ging die Nahrungsmittelproduktion zurück, und es kam zu mehreren Hungersnöten.

Die Regierungspolitik, die den Grossteil der vorhandenen Ressourcen in staatliche Betriebe lenkte und sämtliche Preise

“ Angesichts der negativen Entwicklung erkannten wir, dass das sozialistische Wirtschaftsmodell nicht funktionierte.

Abdul Magid Osman, in den 1980er-Jahren Finanzminister und Minister für Mineralische Ressourcen in Mosambik ”

vorschrieb, schuf auch ausserhalb der Landwirtschaft kaum Anreize für private Aktivitäten. Derweil verschwendeten die konkurrenzlosen Staatsbetriebe ihre grosszügigen Kredite. Beschleunigt wurde der Bankrott durch wirtschaftliche Sanktionen, die der Westen und auch Südafrika – Mosambiks wichtigster Handelspartner – verhängten. Jahr für Jahr ging die Produktion um ungefähr fünf Prozent zurück. Dem Land fehlte es zunehmend an Geld und wichtigen Rohstoffen, die Inflation stieg, der Handel brach ein, die Geschäfte blieben leer und der Schwarzmarkt blühte.

Vielleicht wäre die Frelimo erfolgreicher gewesen, hätte ihr nicht der Bürgerkrieg einen Strich durch die Rechnung gemacht. Doch der Konflikt zerschlug die ohnehin erst schwach ausgebildeten wirtschaftlichen Strukturen, die nach der Unabhängigkeit mühsam aufgebaut worden waren. Die Renamo-Rebellen zerstörten jegliche Art von Infrastruktur: Strassen, Brücken, Staudämme, Fabriken, Schulen und Krankenhäuser. Infolge von Minen und Überfällen kam der Warentransport über Land zum Stillstand. Die Bauern mussten ihre Felder verlassen, ein Grossteil des Viehs wurde in Zeiten des Hungers geschlachtet. Krieg und verfehlte Wirt-

schaftspolitik führten dazu, dass Mitte der 1980er-Jahre die Produktion in Industrie und Landwirtschaft schliesslich weit unter das Niveau von vor der Unabhängigkeit gesunken war. Die ehemaligen Vorzeigeprojekte im Gesundheits- und Bildungswesen konnten kaum noch weitergeführt werden. 90 Prozent der Bevölkerung lebte in absoluter Armut, und weite Teile waren von Nahrungsmittelhilfen aus dem Ausland abhängig.

Sektorielle Budgethilfe im Gesundheitssystem

Anfang der 1990er-Jahre demonstrierte ein Pilotprojekt der DEZA im Gesundheitssektor, wie gut sektorielle Budgethilfe funktionieren kann. Das mosambikanische Gesundheitswesen befand sich Ende der 1980er-Jahre in einer schweren Krise. Krieg und wirtschaftlicher Niedergang liessen den Betrag, der für die medizinische Versorgung pro Person zur Verfügung stand, auf fünf Cent pro Jahr fallen! Damit war das Gesundheitsministerium nicht mehr handlungsfähig. Medikamente konnten nicht mehr gekühlt werden und verdarben; in den Krankenhäusern fehlte es an Leintüchern und Waschschüsseln; Ärzte, Hebammen und Krankenschwestern erreichten ihre Patienten nicht mehr, weil sie kein Benzin hatten. In dieser Notsituation deckte die DEZA einen Teil der laufenden Kosten für die medizinische Grundversorgung. Die dazu benötigten Gelder stellte die Schweiz dem Gesundheitsministerium in Maputo und den Gesundheitsdirektionen in den Provinzen zur Verfügung. So konnte bereits noch während des Bürgerkriegs das Gesundheitssystem wieder in Gang gesetzt werden.

Die Schweiz war damit das erste Geberland, das die mosambikanische Regierung mit sektorieller Budgethilfe unterstützte. Ihr erfolgreiches Vorgehen widerlegte das Vorurteil, an afrikanische Regierungen gezahltes Geld sei verlorenes Geld. Ein Finanzaudit, das die DEZA 1999 zusammen mit dem mosambikanischen Finanzministerium durchführte, ergab nämlich, dass lediglich 0,25 Prozent der Gelder veruntreut worden waren. Dies entspricht bei einem Gesamthaftvolumen von 24 Millionen Dollar 60 000 Dollar. Entdeckte Unregelmässigkeiten wurden den zuständigen Behörden gemeldet, die die nötigen rechtlichen Schritte einleiteten.

Die Budgethilfe im Gesundheitssektor hatte den grossen Vorteil, dass sie das öffentliche Gesundheitssystem stärkte, statt es durch Strukturen des Geberlandes zu ersetzen. Der Erfolg dieses Vorgehens bewog nach und nach auch andere Geberländer dazu mitzumachen, sodass die Mittel, die in das Gesundheitssystem Mosambiks flossen, weit über das hinausgingen, was die Schweiz einbrachte. So entstanden ein multilateral abgestütztes Programm und ein funktionierendes Gesundheitssystem.



Investition in die Zukunft: Ausbildungszentrum in Magunto,
Entwicklungsprojekt in Mueda und Bau eines neuen Brunnens in
Mocimba do Praia. DEZA, Christian Poffet



Unter diesen negativen Vorzeichen sah sich Mosambik 1984 gezwungen, dem Internationalen Währungsfonds und der Weltbank beizutreten. Unter der Führung dieser multilateralen Organisationen nahm das Land 1987 ein umfassendes ökonomisches Strukturanpassungsprogramm in Angriff. Im Gegenzug erhielt es verstärkt Aufbauhilfe – auch von der Schweiz – und einen Weltbank-Kredit von über hundert Millionen Dollar. Ziel der Strukturanpassungen war es, die extrem rezessive Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs zu bringen, den Staatshaushalt auszugleichen und den mosambikanischen Markt für ausländische Investoren zu öffnen. Von diesem Zeitpunkt an entwickelte sich Mosambik Schritt für Schritt zu einem marktwirtschaftlichen Land.

Die Strukturanpassungen bedeuteten nach Unabhängigkeit und Sozialismus bereits den zweiten Kurswechsel innerhalb von zwölf Jahren. Und auch dieser war radikal: Die bislang existierenden Fixpreise für Produkte des täglichen Bedarfs wurden abgeschafft. Der staatlich überbewertete Wechselkurs der Landeswährung Metical wurde freigegeben und verlor gegenüber westlichen Währungen stark an Wert. 900 von rund 1200 Staatsbetrieben gingen in private Hände über. Kleinere Unternehmen wurden in der Regel von Mosambikanern übernommen, Grossbetriebe von ausländischen Investoren. Das Staatsmonopol im Bildungs- und Gesundheitswesen wurde aufgelöst. Die Verwaltung wurde gestrafft, die Löhne der Behörden gekürzt und eine strenge staatliche Schuldenkontrolle eingeführt, um die Staatsausgaben zu senken.

Die ersten Ergebnisse der Reformen waren ermutigend: Der Zerfallsprozess der Wirtschaft konnte durch die bedeu-

tende Auslandshilfe, die nun in das Land floss, und dank vermehrter privater Aktivität in Industrie und Landwirtschaft gestoppt werden. Die Exporte stiegen innerhalb eines Jahres von 80 auf 100 Millionen Dollar. Gesamthaft wuchs die Wirtschaft Ende der 1980er-Jahre im Durchschnitt um jährlich 6,7 Prozent. Die konsequent durchgeführten Strukturanpassungen erhöhten das Vertrauen der Geberländer, sodass Mosambik von Umschuldungen und Schuldenerlassen des Pariser Clubs – eines Gremiums der wichtigsten Gläubigerstaaten – profitieren konnte. Schuldenerlasse und Auslandshilfe beliefen sich zwischen 1989 und 1991 zusammen auf rund 1,35 Milliarden Dollar.

Dennoch kämpfte Mosambik weiterhin mit grossen Schwierigkeiten: Der Bürgerkrieg sowie schwere Dürren machten viele Anstrengungen sogleich wieder zunichte. Die Privatwirtschaft fasste nur langsam Fuss und konnte die wirtschaftliche Entwicklung vorerst nicht entscheidend vorantreiben. Die Binnennachfrage nach Produkten blieb gering, der Absatzmarkt klein. Es gab zu wenig Wettbewerb, und die privaten Firmen litten wie zuvor die Staatunternehmen unter dem Mangel an Kaderleuten. Schlechte und unsichere Strassen machten den Menschen das Leben schwer und behinderten den Zugang der Bauern zu den Märkten. Zu diesen Problemen gesellte sich ein politisches Umfeld, das die Privatwirtschaft zwar ermöglichte, aber nicht unbedingt begünstigte. Die staatliche Kontrolle war nicht mehr allgegenwärtig: Eine ausgeprägte und oft undurchschaubare Bürokratie erschwerte aber weiterhin das Geschäftemachen. In einer Statistik, die sämtliche Länder der Welt nach ihrer Business-Attraktivität bewertet, liegt Mosambik noch heute weit hinter manchen anderen afrikanischen Ländern.

“ Ein echter Erfolg war die Budgethilfe für das mosambikanische Gesundheitssystem, das durch die Schweizer Finanzierung mitten im Bürgerkrieg aufrechterhalten werden konnte. Diese Form der Zusammenarbeit war Anfang der 1990er-Jahre völlig neu. Jörg Frieden, DEZA-Koordinator in Mosambik von 1989 bis 1993 ”

Diese Umstände führten dazu, dass Mosambik in hohem Masse von der Auslandshilfe abhängig blieb, deren Anteil am Staatshaushalt 1992 bei 87 Prozent lag! Zudem erreichte der Aufschwung längst nicht alle Menschen. Manche Bauern auf dem Land profitierten zwar von der Preisfreigabe – etwa jene, die Cashewnüsse für den Export produzierten. Die meisten Bauern gingen aber einer Landwirtschaft nach, die kaum das Nötigste für den täglichen Bedarf abwarf. Drei Viertel der Landbevölkerung lebte weiterhin in extremer Armut. Eine Studie, die das Wirtschaftsministerium 1988 in Zusammenarbeit mit Unicef erstellte, ergab, dass mindestens ein Drittel der mosambikanischen Kinder mangelernährt war. Ein Drittel der neugeborenen Kinder – ungefähr 200 000 jedes Jahr – starb vor dem fünften Lebensjahr. Steigende Lebensmittelpreise brachte Teile der Stadtbevölkerung in Schwierigkeiten.

Die Weltbank bemühte sich, die sozialen Auswirkungen des Strukturanpassungsprogramms abzufedern. Wie anderswo in Afrika war dafür das Programm «Social Dimension of Adjustment (SDA)» vorgesehen, für das innerhalb der Weltbank eine eigene Abteilung zuständig war. Das SDA sah in Mosambik einerseits eine institutionelle Stärkung des Sozialministeriums vor. Andererseits beinhaltete das Programm konkrete Projekte zur Armutsbekämpfung. Die Schweiz beteiligte sich mit nahezu 5 Millionen Franken am SDA für Mosambik. Das Programm brachte nur mässigen Erfolg, in erster Linie weil die SDA-Abteilung innerhalb der Weltbank sehr isoliert war.

Für die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit war Mosambik Mitte der 1980er-Jahre zu einem Schwerpunktland geworden. Hatte sich die Schweiz bis dahin vor-

nehmlich mit Einzelprojekten engagiert, waren dank des Strukturanpassungsprogramms und des Friedens, der sich abzuzeichnen begann, nun die Bedingungen für ein umfassendes Programm gegeben. Dieses setzte die Schweiz ab 1989 um. Das Programm sah einerseits makroökonomische Hilfen vor, beinhaltete aber auch weiterhin die Unterstützung diverser Projekte. Die kohärente Planung garantierte, dass die Schweiz ihre Mittel nicht verzettelte, sondern sektoriell auf die Bereiche Wasser, Ernährung und Gesundheit konzentrierte.

Einen Teil der makroökonomischen Hilfe für Mosambik steuerte das Bundesamt für Aussenwirtschaft (Bawi – heute SECO) in Form bilateraler Zahlungsbilanzhilfe (ZBH)

Das Programm der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit Anfang der 1990er-Jahre

Die Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz mit Mosambik konzentrierte sich Anfang der 1990er-Jahre schwerpunktmässig auf die Sektoren Wasser, Gesundheit, Ernährung sowie auf die Makroökonomie. Das Programm umfasste unter anderen folgende Massnahmen:

- Verbesserung der Wasserversorgung in ländlichen Gegenden: Weiterführung der Projekte in Cabo Delgado, Finanzierung von Ausbildungskursen für Wassertechniker in Maputo.
- Medizinische Grundversorgung: Budgethilfe für das mosambikanische Gesundheitsministerium zur Deckung laufender Kosten.

- Verbesserung der Ernährungssituation: Logistische Unterstützung des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen. Finanzielle Unterstützung von NGOs, die in diesem Bereich tätig sind.
- Zahlungsbilanzhilfen für wichtige Importgüter.
- Finanzielle Beteiligung am Programm «Social Dimension of Adjustment (SDA)» zur Abfederung der sozialen Auswirkungen des Restrukturierungsprogramms.



Die Jugend kauft Coca-Cola am Dorfkiosk.

Richard Gerster

bei. Das SECO finanzierte dringend benötigte Importgüter, etwa Turbinen für Kraftwerke oder Bestandteile für Getreidemöhlen. Die ZBH des SECO ermöglichte es der mosambikanischen Regierung unter anderem mit Hilfe von Schweizer Produkten und Know-how, je eine Elektrizitätszentrale in Maputo und Nacala zu sanieren sowie eine Getreidemühle in Beira instand zu setzen, die Mehl für die nördlichen Provinzen produzierte.

Auch die DEZA bediente sich damals makroökonomischer Instrumente, indem sie einen Beitrag an den Weltbankkredit für das Strukturanpassungsprogramm leistete. Angesichts der nachhaltigen Reformen und des seriösen Schuldenmanagements beteiligte sich die Schweiz Anfang der 1990er-Jahre zudem mit 4,3 Millionen US-Dollar an Rückkäufen kommerzieller Schulden im Rahmen einer konzertierten Aktion zur Entschuldung Mosambiks. Die Schulden gegenüber internationalen Geschäftsbanken betragen 1989 rund 320 Millionen US-Dollar. Gemessen an der gesamten Staatsverschuldung war dies zwar nicht allzu viel. Die Schulden gegenüber den kommerziellen Gläubigern fielen aber wegen der hohen Zinslast überproportional stark ins Gewicht. Die Entschuldungsaktion, an der sich neben der Schweiz die Weltbank, Schweden und die Niederlande beteiligten, entlastete deshalb den Staatshaushalt Mosambiks massgeblich und verbesserte so die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Neben der Zusammenarbeit auf makroökonomischer Ebene und der Projektarbeit blieb auch die humanitäre Hilfe weiterhin ein Schwerpunkt der Schweizer Entwicklungs-

zusammenarbeit. Der Bürgerkrieg, der erst 1992 endete, und die verheerende Dürre Anfang der 1990er-Jahre (siehe Kasten Seite 45) führten zu einer Notlage, die ein entschlossenes Handeln erforderten. Hunger bedrohte weite Teile der Bevölkerung. Die Schweiz beteiligte sich deshalb am Notprogramm der Vereinten Nationen, das die Bevölkerung mit Lebensmitteln versorgte. Die rechtzeitigen Lebensmittelimporte verhinderten eine Hungersnot wie zu Beginn der 1980er-Jahre, bei der viele Tausende verhungert waren.

Das grausame Vermächtnis des Bürgerkriegs

Noch immer lauern in Mosambik Tausende von Minen auf ihre Opfer. Die Minen töten und verkrüppeln Menschen und behindern die Entwicklung des Landes. Die Schweiz unterstützt die nationale Minenbehörde bei ihrem Kampf gegen dieses Vermächtnis des Krieges.

Zwischen einer und zwei Millionen Minen legten die jeweiligen Konfliktparteien im mosambikanischen Befreiungs- und danach im Bürgerkrieg. Mosambik war damit eines der am stärksten verminnten Länder der Welt: Auf jeden zehnten Einwohner kam ein Sprengsatz. Und die Minen forderten ihre Opfer, auch noch Jahre nach den Kriegen: Noch 1995 gab es amtlichen Berichten zufolge zwischen 50 und 80 Tote und Verletzte pro Monat. Mittlerweile konnte die Zahl der Opfer dank Minenräumung und Sensibilisierungskampagnen zwar deutlich gesenkt werden. Nach wie vor behindern aber viele Tausend unentdeckte Minen die Entwicklung des Landes.

Denn die Minen lauern fast überall: Sie gefährden die Bauern auf ihren Feldern oder die Frauen, die

am Fluss Wasser holen; sie umgeben Strommasten; sie blockieren den Zugang zu Brücken. Besonders gefährdet sind die Kinder, deren Sinn für Gefahr noch nicht so ausgeprägt ist wie bei den Erwachsenen. Doch selbst das Wissen um versteckte Minen hilft nichts mehr, wenn diese bei Regenfällen weggespült werden. Deshalb müssen die Minen weg, jede einzelne.

«Kniend, mit den Händen, langsam und sehr genau», so beschreibt ein Minenräumer von «Halo Trust» seine Arbeit. Die britische Minenräumorganisation war vor einigen Jahren im Auftrag der Politischen Abteilung IV des Eidgenössischen Amtes für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in der nördlichen Provinz Cabo Delgado tätig. Ihr Auftrag: Sämtliche Minen der Provinz unschädlich machen. Für diese

gefährliche, langwierige und akribische Arbeit beschäftigte «Halo Trust» in der Hauptsache einheimische Minenräumer, die in einer gründlichen Ausbildung auf ihre heikle Aufgabe vorbereitet wurden. Im Süden des Landes finanzierte das EDA ein zweites Projekt in der Nähe von Maputo.

Die Minensucher gehen je nach örtlichen Verhältnissen auf unterschiedliche Weise vor: In mühsamster Kleinarbeit wie «Halo Trust» in Cabo Delgado oder maschinell, sofern das Gelände flach genug ist, wie im Süden des Landes. Teilweise kommen Minensuchhunde zum Einsatz und neuerdings auch Ratten. Genauer: Gambia-Riesenhammsterratten. Wie Hunde können diese Tiere den Sprengstoff in den Minen zuverlässig erschnüffeln. Anders als

Training für Minenräumer in Matalane.
Richard Gerster





Trotz schwerer Verletzung das Lachen nicht verlernt:
Zwei Männer in einem Spital in Maputo. Corbis

die Hunde bringen sich die Ratten dabei aber nicht in Gefahr, denn sie sind zu leicht, um eine Mine zur Explosion zu bringen.

Die Schweiz engagiert sich schon seit geraumer Zeit im Kampf gegen die Minen – nicht nur in Mosambik. Bei der Vorbereitung der Konvention zum Verbot von Personenminen (Ottawa-Konvention), die 1997 verabschiedet wurde, spielte die Schweiz eine massgebliche Rolle. Die Konvention wurde mittlerweile von den meisten Ländern der Welt ratifiziert, auch von Mosambik. Das 1998 von der Schweiz gegründete internationale Zentrum für humanitäre Minenräumung in Genf, das die Implementierung der Konvention überwacht und vorantreibt, wird weiterhin mit namhaften Beiträgen unterstützt.

In Mosambik war die Schweiz das erste Geberland, das Vertrauen in die nationale Minenbehörde setzte, und direkt mit dem Instituto Nacional de Desminagem (IND) zusammenarbeitete. Dabei stand die Ausbildung der mosambikanischen Fachleute im Vordergrund. Das IND

verfügt heute über das Fachwissen, um die Planung der Minenräumung durchzuführen. Es folgt dabei dem nationalen Programm zur Minenwahrnehmung und Minenwarnung, das die Schweiz finanziell unterstützt hat. Das Institut koordiniert die Arbeit der verschiedenen Minenräumorganisationen im Land. Bis 2014 soll das Land minenfrei sein. Doch noch immer gibt es ungefähr 450 ungeräumte Minenfelder.

Ziel der Minenräumung ist es, dringend nötige Reparaturen an Strassen, Brücken und anderen Infrastrukturen endlich in Angriff nehmen zu können und den Menschen die Rückkehr auf ihr Land zu ermöglichen. Damit das Leben sicherer wird, ist neben der Räumung auch die Sensibilisierung wichtig. Mit Schulungen in den Dörfern machte die DEZA deshalb auf die Gefahren aufmerksam, die nach Überschwemmungen besonders gross sind. «Minensensibilisierung ist ein ganz wichtiger Teil unserer Arbeit», sagt Thomas Greminger, ehemaliger Leiter des DEZA-Koordinationsbüros in Maputo.

Wer durch eine Mine verletzt wird, ist auf schnelle medizinische Hilfe angewiesen. Diese ist in Mosambik oft unzureichend, insbesondere auf dem Land. Die Schweiz kümmerte sich deshalb zusammen mit der UNO, dem IKRK und lokalen NGOs um die Behandlung und Wiedereingliederung der Opfer. Im Rahmen dieses Engagements unterstützt die DEZA «Handicap International», eine NGO, die im ganzen Land orthopädische Zentren betreibt. Dort werden die Menschen behandelt, bekommen Prothesen für verlorene Gliedmassen und lernen, mit ihren Verletzungen besser zu leben.

War die Zukunft in der Vergangenheit besser?

Mia Couto wurde 1955 als Sohn portugiesischer Eltern in der mosambikanischen Hafenstadt Beira geboren. Bis 1985 war er in leitender Stellung im Journalismus tätig, danach studierte er Biologie. Heute lehrt er als Professor an der Universität Maputo und leitet eine von ihm gegründete Firma. Obwohl er erfolgreiche Romane und Erzählungen veröffentlichte, versteht er sich vor allem als Biologe und nicht als Schriftsteller*.

Ich bin in einer kleinen Kolonialstadt geboren und aufgewachsen, in einer Welt, die es längst nicht mehr gibt. Schon früh habe ich gelernt, dass ich ein Leben gegen meine eigene Zeit führen musste. Die koloniale Realität war allgegenwärtig. Sie trennte die Menschen nach ihrer Rasse und verdrängte die Afrikaner aus den Städten und über die Vororte hinaus. Ich selbst war wegen meiner Hautfarbe privilegiert und wurde als «Weisser zweiter Generation» betrachtet. Jeden Tag erlebte ich die Demütigung der Schwarzen, die im Bus nur auf den hinteren Reihen sitzen durften – auf den hinteren Sitzbänken des Lebens.

Am Tag der Unabhängigkeit Mosambiks war ich 19 Jahre alt. Voller Erwartung sah ich dem Moment entgegen, an dem für mein Land eine Fahne an einem Mast hochgezogen würde. Ich glaubte damals, dass sich der Traum eines Volkes durch eine einfache Fahne verwirklichen liesse. Ich war Journalist, die Welt war meine Kirche, die Menschen meine Religion. Und alles war noch möglich.

In der Nacht vom 24. Juni fand ich mich mit Tausenden von Mosambikanern im Stadion Machave ein, um der Unabhängigkeitsproklamation beizuwohnen, die Samora Moisés Machel mit seiner rauen Stimme ankündigen würde. Genau um Mitternacht sollte die Ankündigung erfolgen: Mit dem anbre-

chenden neuen Tag würde ein neues Land erwachen. Aber es verstrichen 20 Minuten nach Mitternacht und Samora Machel war noch nicht auf dem Podest erschienen. Plötzlich war seine Guerillauniform unter den geladenen Gästen zu sehen. Ungeachtet der Uhrzeit verkündete der Präsident: «Um Null Uhr des heutigen Tages, des 25. Juni ...» Ein magischer Schlag liess die Uhrzeiger zurückschnellen. Es begann die richtige Zeit, es begann unsere Zeit.

Nie werde ich die strahlenden Gesichter vergessen, die Jubelschreie, die Schüsse der Guerilleros, die das Ende aller Kriege ankündigten. Es war ein grosses Freudenfest. Wir feierten unser Menschsein, mit Boden unter unseren Füßen und dem freien Himmel über unseren Köpfen. Mehr noch als ein Land priesen wir das andere Schicksal in unserem Leben. Wer Jahrhunderte auf diesen Augenblick gewartet hatte, der schenkte diesen zwanzig Minuten keine Beachtung.

Könnten wir heute, gut dreissig Jahre später, die Uhrzeiger noch einmal zurückschnellen lassen? Lebt der gleiche Glaube in der mosambikanischen Bevölkerung fort? Nein, er lebt nicht fort. Er konnte gar nicht weiterleben. 1975 hegten wir die legitime aber naive Überzeugung, wir könnten innerhalb einer Generation die Welt verändern und das Glück neu verteilen. Wir wussten nicht, dass die Welt ein Netz von komplexen Verbindungen ist, ein klebriges Netz, wo die einen Gefangene und andere Fänger sind.

In der Geschichte eines Landes sind dreissig Jahre fast nichts. Die koloniale Ungerechtigkeit ist bereits weit entfernt. Wir sind schon weit entfernt davon, den Traum zu begreifen, der uns in der Nacht vom 25. Juni in Jubel versetzte. Einen Teil dieser Erwartung gilt es noch zu realisieren. Gäbe es heute eine neue Ankündigung, wir würden nicht mehr mit dem gleichen Glauben hinrennen. Das heisst jedoch nicht, dass wir heute weniger zum

“ Nie werde ich die strahlenden Gesichter vergessen, die Jubelschreie, die Schüsse der Guerilleros, die das Ende aller Kriege ankündigten. ”



Mia Couto. Laif

“Heute wissen wir: Unabhängigkeit ist nichts weiter als eine Möglichkeit, unsere eigenen Abhängigkeiten zu wählen.”

eigenen Abhängigkeiten zu wählen. In den 1970er-Jahren offerierte die Welt noch die Möglichkeit, zwischen verschiedenen Optionen und strategischen Allianzen wählen zu können. Heute richten sich die Volkswirtschaften auf ein Wirtschaftsmodell ohne Alternativen aus. Wir wählen das, was andere für uns gewählt haben. Die Verminderung von Souveränität allerdings ist nicht ein Prozess, der allein Mosambik betrifft. Es ist ein weit verbreiteter Prozess. Heute sind alle Nationen weniger national.

Glauben bereit sind. Ja, wir sind es noch. Aber wir sind uns bewusst, dass alles einen Weg und seine Zeit braucht.

Wir könnten nach Erklärungen suchen und Anschuldigungen machen. Das wäre aber alles nicht sehr produktiv. Man kann schlicht nicht erwarten, dass ein Land, das aus der Rückständigkeit der Kolonialherrschaft herauskommt, das Gleiche erreichen kann wie alte, unabhängige Staaten, die sich im Aufbau befinden. Mosambik lernt jetzt souverän zu sein in einer Welt, die grosse Mühe zeigt, die Souveränität der anderen zu akzeptieren.

In einem schwierigen und konfliktreichen Prozess konnte sich Mosambik den Ruf einer Ausnahme in Afrika verschaffen. Dieser Ruf, würde ich sagen, ist verdient. Wir sind fähig gewesen, Frieden zu schaffen, nach mehr als 12 Jahren

Krieg. Wir waren fähig, eine formale Demokratie zu schaffen, Stabilität zu erreichen und elementare Freiheiten wie die Rede- und Gedankenfreiheit zu garantieren. Ich bin stolz auf diesen Prozess. Ich habe aber auch meine Befürchtungen. Weder ist der Weg, den wir eingeschlagen haben, eigentlich von uns gewählt worden. Noch werden die Ergebnisse nach unserem Massstab gemessen. Unser Fortschritt lässt sich nicht weiterhin einfach nur anhand einer erfolgreichen Umsetzung politischer und finanzieller Rezepte bestimmen. Im Gegenteil, wir sollten an der Art und Weise gemessen werden, wie wir unseren Platz in der Welt kreativ bedenken.

In den glanzvollen Jahren unseres Befreiungskampfes haben wir geschrien: «Independência ou Morte, Venceremos». Heute wissen wir es. Unabhängigkeit ist nichts weiter als eine Möglichkeit, unsere

Viele Mosambikaner nahmen die Schweiz weniger als ein Land, sondern vielmehr als Name einer religiösen Mission wahr. Die Missão Suiça, die Schweizer Mission, fasste im Süden Mosambiks Fuss. Sie war dort schwerwiegenden Verdächtigungen der portugiesische Kolonialmacht ausgesetzt. 1895 wurde der Genfer Henri Junod aus dem kolonialen Mosambik ausgewiesen, da er die sogenannten «einheimischen Sprachen» unterrichtete. Der Missionar half Mosambikanern, wie dem ersten Staatspräsidenten Eduardo Mondlane, ihre mosambikanischen

*Im Jahr 2005 äusserte sich Couto an einem DEZA-Anlass anlässlich der 30 Jahre Unabhängigkeit seines Landes zur Zusammenarbeit Mosambiks mit dem Westen. Dieser Text ist eine stark gekürzte Fassung seiner Rede, die sich sowohl mit den Gebern als auch den Empfängern kritisch auseinandersetzt.

“ Schlimmer ist, dass uns das, was uns die eine Hand gibt, mit der anderen Hand auch gleich wieder genommen wird. ”

Wurzeln zurückzugewinnen, während er sich im Verlauf dieses Prozesses afrikanisierte und schliesslich auf mosambikanischem Boden beerdigt werden wollte.

Heute haben wir von der Schweiz eine modernere Wahrnehmung. Wir bezeichnen sie mit einem eher seltsamen Namen: «Geberland». Die Welt ist heute in Geber und Empfänger aufgeteilt. Als ob dieser Zustand natürlich oder genetisch oder für alle Ewigkeit bedingt wäre. Wir, die Empfänger dessen, was man als «Hilfe» bezeichnet, hatten bereits schon andere Namen: Dritte Welt, Entwicklungsländer, Südländer, unterentwickelte Länder, periphere Nationen.

Der Tanz der Namen hört nicht auf. Jetzt, im Zeichen der politischen Korrektheit, haben wir zum ersten Mal das Recht, den gleichen Namen zu teilen: Wir beide, Reiche und Arme, nennen uns «Partner». Dieser neue Name ist sympathischer. Aber er wirft ein Grundsatzzproblem auf: Man kann nicht in den Wörtern etwas lösen, was in der Substanz nicht gelöst ist.

Ich kämpfe hartnäckig gegen die Tendenz der Afrikaner, sich zu Opfern zu machen. Solange wir weiterhin die Europäer für unsere eigenen Fehler verantwortlich machen, werden wir nicht fähig sein, uns selber als wichtigsten Motor für Veränderungen zu betrachten. Unsere Rolle als historische Subjekte wahrnehmen, dies war die grösste und

spannendste Herausforderung der nationalen Unabhängigkeit.

Wenn einige Afrikaner glauben, die Schuld liege bei den Europäern, gibt es umgekehrt auch Europäer, die glauben, die Schuld liege bei den Afrikanern. Eine gesündere Beziehung zwischen beiden Seiten würde grundlegende Umwälzungen erfordern, und würde einen Neuanfang unumgänglich machen. Aber diese Rückkehr zum Nullpunkt gibt es in der Geschichte nicht. Es ist an uns, gewisse Fragen zu stellen, und die Voraussetzungen unserer gegenseitigen Beziehungen zu hinterfragen.

Die Öffentlichkeit in Europa und den USA ist nach wie vor der Ansicht, dass Afrika seine Krisen überwinden könnte, wenn es mit den Hilfsgeldern richtig umgehen würde. Die Hilfe reiche nur nicht aus, weil sie schlecht eingesetzt wird. Es stimmt: Teile der Hilfe wurden von einer minoritären Elite abgezweigt. Ein Teil dieses gestohlenen Vermögens liegt im Herzen Europas, auf Bankkonten. Es ist aber auch wahr, dass auch bei einer guten Verwendung die aktuelle Hilfe nicht ausreichen würde, um die Lebensprobleme verarmter Nationen zu lösen.

Eigentlich hat sich kaum eine der entwickelten Nationen an die vor dreissig Jahren von den Vereinten Nationen gemachten Vorgaben gehalten: nämlich 0,7 Prozent des eigenen Budgets für externe Hilfe aufzuwenden. Im Durchschnitt

liegt diese Unterstützung heute bei etwa 0,25 Prozent. Dies zeigt nur, dass nicht nur die armen Länder ihren international eingegangenen Verpflichtungen nicht nachkommen.

Schlimmer ist jedoch, dass uns das, was uns die eine Hand gibt, mit der anderen Hand auch gleich wieder genommen wird. Protektionismus und Subventionen entziehen armen Ländern 2050 Millionen Euro. Diese Summe übersteigt bei Weitem den Umfang der geleisteten Hilfe. Zudem widersprechen die Landwirtschaftssubventionen in Europa und den USA der Logik, die uns in Bezug auf die wirtschaftlichen Regulierungsmechanismen auferlegt wird. Mit einem Wort: Die Propheten des freien Marktes halten sich bei sich zu Hause nicht an das, was sie öffentlich predigen.

Und noch gravierender: Es ist erwiesen, dass 40 Prozent von dem, was in die armen Länder fliesst, in die Bezahlung der internationalen Konsulenten geht. In der Tat gibt es heute mehr Ausländer in Afrika als zur Kolonialzeit. Das heisst, ein Teil der Hilfe fliesst also wieder in den Kreislauf der reichen Länder. Ziehen wir auch noch diesen Betrag von den 0,25 Prozent ab, so bleiben schliesslich noch rund 0,1 Prozent. Es wird also längst nicht so viel gegeben, wie die BürgerInnen der reichen Länder glauben.

Die afrikanischen Länder geben oft mehr für den Schuldendienst aus als für Investitionen in Gesundheit und Erziehung. Jemand hat bereits die Schulden als «Krieg mit anderen Mitteln» bezeichnet. Diese stille Aggression erscheint nicht im Fernsehen, obwohl sie jedes Jahr für den Tod einer halben Million Kinder verantwortlich ist.

Die Elenden des Kontinents, für die die internationale Hilfe eigentlich bestimmt wäre, zahlen jedes Jahr mehr als sie erhalten. Kein einziges afrikanisches Land kann seine Unabhängigkeit ausüben, solange diese Last nicht eliminiert ist. Mit dieser Vergangenheit kann es keine Zukunft geben.

Die armen Länder brauchen Freiräume, um ihre eigenen Debatten zu führen, Lösungen in ihrem eigenen Rhythmus zu probieren. Wir möchten beispielsweise die Freiheit haben, selber darüber entscheiden zu können, wann der richtige Zeitpunkt für eine Privatisierung der öffentlichen Dienste ist. Diese Freiheit wurde letztlich an die Europäer delegiert.

Gewisse Dinge, die von uns verlangt werden, sind zudem zeitlich gesehen einfach nicht zu leisten. Die ärmsten Länder müssen ihre Wirtschaft in einer viel kürzeren Zeit liberalisieren, als es von den entwickelten Ländern selbst gefordert wurde. Verschiedentlich wird die Gewährung finanzieller Mittel an die Umsetzung von Massnahmen geknüpft, die nicht realistisch sind. Es wird von uns erwartet, dass wir in fünf Jahren das erreichen, wofür andere Länder Jahrhunderte gebraucht haben. Gewisse europäische Nationen verlangen von uns Massnahmen zur Dezentralisierung, obwohl sie selber mit ihrer eigenen Dezentralisierung noch nicht weit gekommen sind.

“ Die echte Hilfe besteht in der gemeinsamen, von Europäern und Afrikanern getragenen Anstrengung, das bestehende Geflecht der Beziehungen zu verändern. ”

Die Antwort auf all diese Probleme ist klar. Sie muss von den armen Ländern selber kommen. Wir sollten unsere eigene Agenda und unsere eigene Strategie haben. Dabei geht es nicht bloss um Mosambiks Zusammenarbeit mit Europa und der übrigen Welt. Die erste wichtige Frage sollte lauten: Wie arbeitet Mosambik mit sich selber zusammen? Wie wird die Entwicklung von innen heraus gefördert? Diese Debatte muss in Afrika selber geführt werden. In der jungen Generation gibt es bereits erste Ansätze dazu. Wenn es darum geht, die Situation des Kontinents zu analysieren, gibt sich diese nicht mehr mit einem Diskurs der einseitigen Schuldzuweisung zufrieden.

Dreissig Jahre um Hilfe zu bitten, dies hat zu einer mentalen Abhängigkeit geführt, die den Geist des 25. Juni 1975 zunichte macht. Eine ganze Generation von Kadern richtet heute ihr Denken darauf aus, wen man worum bitten kann. Wir schaffen Menschen, die abhängig und unterwürfig träumen. Das Schlimmste dabei ist, dass die Reproduktion dieser Kreaturen in

Mosambik selber erfolgt, auf endogene und indigene Weise.

Es stimmt, es liegt an den Afrikanern, dass sie ihre Glaubwürdigkeit als Partner zurückgewinnen. Aber in der gegenwärtigen Weltordnung können die Afrikaner dies nicht tun. Die echte Hilfe besteht nicht darin, die Hilfe zu erhöhen, sondern in der gemeinsamen, von Europäern und Afrikanern getragenen Anstrengung, das bestehende Geflecht der Beziehungen zu verändern. Wir brauchen eine Hilfe, die uns weniger hilfsbedürftig macht. Wir müssen eine Abhängigkeit erschaffen, die fortschreitend weniger abhängig macht.

“ Die armen Länder brauchen Freiräume, um ihre eigenen Debatten zu führen, Lösungen in ihrem eigenen Rhythmus zu probieren. ”



Junge in einem Wiedereingliederungsprogramm für Renamo-Kämpfer. Laif

Erfolgreicher Übergang zum Frieden

Grosse Kriegsmüdigkeit und eine veränderte politische Weltlage ebneten den Weg für Verhandlungen und den Friedensvertrag von 1992. Den schwierigen Übergang zum Frieden meisterte Mosambik mit Bravour. Nach über 15 Jahren Bürgerkrieg war die nationale Versöhnung, die nun begann, eine enorme Leistung. Die Schweiz spielte im Friedensprozess mit Vorbereitungsarbeiten zur Demobilisierung eine wichtige Rolle.

Nach über 15 Jahren Bürgerkrieg standen Anfang der 1990er-Jahre Soldaten ohne Stiefel im Busch und fragten sich, wofür sie denn noch kämpften. Viele von ihnen waren in die jeweiligen Armeen der Frelimo oder Renamo gepresst worden, um in einem Krieg zu kämpfen, der dem Land teilweise von aussen aufgezwungen worden war und den die meisten Mosambikaner nicht wollten. Das Ende des Kalten Krieges und der Zerfall der Sowjetunion Ende der 1980er-Jahre kappte die finanzielle und militärische Lebensader der Regierungspartei Frelimo, und dies zu einer Zeit, da Armee und Krieg über die Hälfte des Staatshaushaltes des notorisch unterentwickelten Landes aufzehrten. Die Renamo ihrerseits

sah sich immer mehr auf sich alleine gestellt, denn das süd-afrikanische Apartheid-Regime stand kurz vor dem Ende. Eine extreme Dürre Anfang der 1990er-Jahre verschlimmerte die ohnehin prekäre Lage des Landes, sodass es kaum noch etwas gab, worum man hätte kämpfen können. Die Zeit war reif für Frieden.

Unterstützt von der Schweiz nahmen die Kriegsparteien 1990 Verhandlungen auf. Von Seiten der Frelimo führte sie Joaquim Chissano, der 1986 Präsident von Mosambik geworden war. Sein Gegenüber war Afonso Dhlakama, der Anführer der Renamo. Als Vermittler traten unter anderem die UNO und Italien in Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft Sant'Egidio auf. Am 4. Oktober 1992 unterzeichne-



Demobilisierungslager: Rebellen und Regierungssoldaten geben ihre Waffen ab. © Jean Gaumy/Magnum

ten Chissano und Dhlakama in Rom einen Friedensvertrag. Dieser sah als Hauptpunkt die vollständige Auflösung der beiden Armeen und die Bildung einer neuen Armee der Einheit vor. Im Anschluss an die Demobilisierung sollten Wahlen stattfinden.

Die ehemaligen Gegner baten die Vereinten Nationen um Hilfe bei der Umsetzung des Friedensvertrages. Diese startete daraufhin die ONUMOZ-Mission (Opération des Nations Unies au Mozambique), in deren Rahmen sie die Demobilisierung und die Wahlen überwachte. Dabei setzte die UNO die Lehren um, die sie aus ihrer kurz zuvor gescheiterten Mission in Angola gezogen hatte. Dort war es ihr nicht gelungen, die Kriegsparteien zu entwaffnen, unter anderem deshalb, weil zu wenig internationale Truppen entsandt worden waren. Anders als in Angola schickte die UNO deshalb nicht 800 sondern rund 7000 Soldaten sowie zivile Fachleute nach Mosambik. Die UNO sammelte Waffen ein, räumte Minen, lieferte Nahrungsmittel, unterstützte die Rückkehr von Flüchtlingen und ermöglichte die Reintegration der demobilisierten Soldaten. Die Mission in Mosambik wurde zu einer der erfolgreichsten in der Geschichte der UNO. Dies war nicht zuletzt den Vorbereitungsarbeiten für die Demobilisierung zu verdanken, die die Schweiz frühzeitig im Vorfeld zum Friedensvertrag geleistet hatte (siehe Kasten, Seite 46).

Ende 1993 begannen sich die Kämpfer in Demobilisierungslagern zu sammeln, wo sie ihre Waffen abgaben. Wie sehr die Mosambikaner den Frieden herbeigesehnt hatten, zeigte sich jetzt: Renamo-Rebellen und Regierungssoldaten spielten zusammen Fussball, tauschten Zigaretten aus und erzählten sich Kriegsgeschichten. Ajello und andere interna-

tionale Beobachter betonten stets, das Gelingen des Friedensprozesses sei zum grossen Teil dem überwältigenden Willen der Mosambikaner zum Frieden zu verdanken. Die ehemals verfeindeten Soldaten setzten dafür ein starkes Zeichen.

Im August 1994 waren die beiden Armeen aufgelöst. Ungefähr 90 000 Soldaten – darunter rund 25 000 Renamo-Rebellen – wurden entlassen. Die Soldaten bekamen einige Monatsgehälter als Kompensationszahlungen sowie Werkzeuge und Saatgut für einen Neuanfang. Die meisten von ihnen kehrten nach Hause zurück. Die Kriegsmüdigkeit der Soldaten war so gross, dass sich nur ungefähr 10 000 der neu gebildeten Armee, der Forças Armadas de Defesa de Moçambique (FADM), anschlossen, für die eigentlich 30 000 Männer vorgesehen waren.

Auf die entlassenen Soldaten warteten allerdings Schwierigkeiten. Viele von ihnen waren Analphabeten ohne Berufsausbildung. Was sollten die Ex-Soldaten tun in einem Land, in dem es kaum Jobs gab? Manche fanden Arbeit im Strassenbau oder bei anderen staatlichen Wiederaufbauprojekten. Für viele blieben die Zukunftsaussichten aber düster. Manche Ex-Soldaten begannen, Hilfsgüter-Depots zu plündern oder LKW-Transporte zu überfallen. Als die Situation zu eskalieren drohte, erhöhte die UNO ihre Kompensationszahlungen, um die Lage zu beruhigen und Zeit für die Wahlen zu gewinnen.

Diese fanden im Oktober 1994 statt. Die Voraussetzungen für demokratische Wahlen waren nach dem langen Bürgerkrieg zwar nicht optimal, aber auch nicht schlecht. Denn schon während des Krieges hatte Mosambik erste



Als Land ohne koloniale Interessen konnten wir das Vertrauen von Regierung und Bevölkerung gewinnen. Dies hat es uns ermöglicht, im Friedensprozess zu vermitteln und die Demobilisierung der Soldaten voranzutreiben.

Gregor Binkert, DEZA-Koordinator in Mosambik von 1993 bis 1998



1992–1995

Schritte hin zu einer parlamentarischen Demokratie getan. 1990 führte die Frelimo eine demokratische Verfassung und ein Mehrparteiensystem ein. Staat, Partei und Armee wurden offiziell voneinander getrennt. Vorbereitet und durchgeführt wurden die Wahlen von der Comissão Nacional de Eleições (CNE), der nationalen Wahlkommission, die aus Mitgliedern aller Parteien bestand. Die CNE registrierte vier Fünftel aller möglichen Wähler, installierte 8500 Wahllokale und stellte 50 000 Mitarbeiter für den Wahltag ein.

Während die Frelimo auf langjährige Erfahrungen als Regierungspartei zurückblicken konnte, musste sich die Renamo erst von einer Guerillatruppe zu einer demokratischen Partei wandeln. Dabei half ihnen die UNO, die zum Aufbau von Parteistrukturen einen Fonds mit 17 Millionen

Dollar einrichtete, zu dem auch die Schweiz einen namhaften Betrag beisteuerte. Obwohl manche Renamo-Führungsleute einen Teil der Gelder dafür verwendeten, ihren Lebensstil aufzuwerten, stellte sich der Fonds als kluge Investition heraus, da er verhinderte, dass die Renamo den Friedensprozess blockierte.

Dem Urteil der 3000 internationalen Wahlbeobachter – darunter elf Schweizer – zufolge, waren die Wahlen frei und fair. Der bisherige Präsident Joaquim Chissano gewann mit 53 Prozent der Stimmen klar vor dem Renamo-Anführer Afonso Dhlakama. Bei den Parlamentswahlen schnitt die Renamo etwas besser ab und gewann die Wahl in fünf Provinzen Zentral-Mosambiks. Ausserhalb ihres ehemaligen Rückzugsgebietes erhielt die Renamo aber praktisch keine Stimmen.

Die Wahlen markierten das Ende des UNO-Mandats, in dessen Verlauf schätzungsweise 1,7 Millionen Flüchtlinge aus den Nachbarländern und 4 Millionen Binnenflüchtlinge nach Hause zurückgekehrt waren. Hunderttausende schafften dies aus eigener Kraft und überwiegend zu Fuss. Andere profitierten vom Repatriierungsprogramm der UNO, die über 200 Millionen Dollar investierte, um Transportmittel zu organisieren, Versorgungsposten zu errichten und die Rückkehrer mit Nahrungsmitteln, Wasser, Medikamenten und Saatgut zu versorgen. Diese Anfangshilfe war dringend notwendig, denn die meisten Flüchtlinge kehrten ohne jede Habe in ihre Heimat zurück. Manche Menschen besaßen nicht einmal mehr Kleidung und mussten sich mit Baumrinde behelfen. Ein weiteres grosses Problem für die Rückkehrer stellten die Landminen dar, von denen es in Mosambik Schätzungen der UNO zufolge am Ende des Krieges ungefähr zwei Millionen gab.

Die Dürre fördert den Frieden

Anfang der 1990er-Jahre wird der Süden Afrikas von der schlimmsten Dürre seit Beginn des Jahrhunderts heimgesucht. In Mosambik verdorrt 1992 die Ernte fast vollständig. In manchen Provinzen geht das Wasser aus. Das Vieh verendet, die Menschen fliehen. In den von der Renamo kontrollierten Gebieten Zentralmosambiks verlässt die Bevölkerung ihre Dörfer. Dies schwächt die Rebellen, die auf die Versorgung durch die örtliche Bevölkerung angewiesen sind. Überhaupt verstärkt die Dürre die Kriegsmüdigkeit auf beiden Seiten. Hunderttausende sammeln sich in Lagern, wo sie von der internationalen Gemeinschaft mit dem Nötigsten versorgt werden. Durch rechtzeitige Lebensmittelimporte kann eine Katastrophe wie jene von 1984/85, bei der wahrscheinlich mehrere Hunderttausend Menschen starben, verhindert werden. Die Schweiz verstärkt in dieser Zeit ihre humanitäre Hilfe und unterstützt diverse NGOs wie Médecins Sans Frontières sowie das World Food Programme (WFP) bei der Basisversorgung der Dürreflüchtlinge. Auch das Schweizerische Katastrophenhilfskorps (SKH) wird aktiv, baut Wasserfassungen und gräbt Brunnen.

“ Der einzige sichere Weg zu Demokratie und Entwicklung waren Verhandlungen. Ohne Verhandlungen hätten wir unsere Ziele selbst dann nicht erreicht, wenn wir gewonnen hätten. Unser Gegner hätte sich dann in die Wälder zurückgezogen, und der Krieg wäre weitergegangen. Raul Domingos, Vertreter der Renamo bei den Friedensverhandlungen ”

Mit dem Frieden begannen bessere Zeiten: Die Bauern kehrten auf ihre Felder zurück und hatten Glück, dass im Herbst 1992 endlich auch der ersehnte Regen einsetzte und die grosse Dürre beendete. Unter diesen Voraussetzungen stieg die landwirtschaftliche Produktion im ersten Friedensjahr um über 20 Prozent. Weitere gute Jahre folgten, und 1996 fuhr das Land die beste Ernte seit 20 Jahren ein. Dadurch ging die Zahl der Familien, die auf Nahrungsmittelhilfen angewiesen waren, gegenüber 1994 von über einer Million auf 95000 zurück. Doch nicht nur in der Landwirtschaft wurden Fortschritte erzielt: Die Wirtschaft wuchs insgesamt um jährlich 8 Prozent, und die Inflation konnte gebremst werden.

In den ersten Jahren nach dem Krieg konnte ein Teil der Infrastruktur wieder aufgebaut werden, und die UNO-Soldaten stellten die innere Sicherheit wieder her. Inner- und ausserhalb des Parlaments entwickelte sich langsam eine politische Kultur; an den Wahlen beteiligten sich über ein Dutzend Parteien. Die Pressefreiheit wurde zu einer Realität. Auch die Zivilgesellschaft entwickelte sich und wurde facettenreicher – NGOs, Kirchengruppen, Handelsorganisationen und Künstlergruppen entstanden. Eine kulturelle Szene trieb erste zaghafte Blüten, vornehmlich in Maputo. Weniger grün-

stig entwickelte sich die Sicherheitslage: Nachdem die UN-Truppen abgezogen waren, stieg die Zahl der Raubüberfälle. Fahrten über Land wurden extrem gefährlich, was den Warentransport und Wiederaufbau behinderte.

Schweizer Demobilisierungspläne

Als sich das Ende des Bürgerkrieges abzeichnete, bat Magid Osman, damals Finanzminister Mosambiks, die Schweiz um Hilfe bei der Demobilisierung der Regierungsarmee, für die er einen (zu) grossen Teil seines Budgets aufwenden musste. So begann die Schweiz mit der Planung für einen geordneten Übergang zum Frieden. Dazu gehörten vor allem die Demobilisierung und Reintegration der Soldaten. Für die Vorbereitungsarbeiten, die bei der DEZA getätigt wurden, bewilligte der Bundesrat einen Spezialkredit von 10 Millionen Franken. Mit diesem Geld wurde unter anderem eine Umfrage unter über 20000 Frelimo-Soldaten finanziert, die zu ihren Absichten und Bedürfnissen bei einer etwaigen Demobilisierung befragt wurden. Dabei wurde deutlich, dass die Soldaten vor allem eines wollten: nach Hause gehen. Das Wissen um die Sehnsucht nach Frieden, Familie und Heimat schuf die Voraussetzung dafür, dass die UNO die Demobilisierung so erfolgreich umsetzen konnte.

Die internationale Gemeinschaft hatte dafür zu sorgen, dass die Rückkehr der Soldaten reibungslos über die Bühne ging. Dazu mussten auch kulturelle Hintergründe berücksichtigt werden. Die Fachleute der DEZA hatten von einer Ethnologin gelernt, dass die Soldaten ohne Gesichtsverlust nicht mit leeren Händen in ihre Dörfer zurückkehren konnten. Deshalb gab die UNO jedem Rückkehrer ein Paket mit Nahrungsmitteln, Kleidern, Schuhen, Werkzeugen, Saatgut und Geschenken für die Frauen mit auf den Weg. Ausserdem stellte die UNO Gelder bereit, um die Ex-Soldaten finanziell zu unterstützen. Einen Teil ihres Geldes erhielten die Soldaten in bar, den Rest erst bei der Rückkehr in ihre Heimatdistrikte. So konnte mit einiger Sicherheit garantiert werden, dass die Soldaten tatsächlich nach Hause gingen.

Dank ihrer sorgfältigen Planung, die solche entscheidenden Details berücksichtigte, ihres Wissens um den Seelenzustand der Armee und ihres Willens, ein gewisses Risiko einzugehen, kam der Schweiz im mosambikanischen Friedensprozess eine Schlüsselrolle zu.



Wahlparolen auf einer Bauruine.

Richard Gerster

Die Politische Abteilung IV des EDA (siehe auch Überblick über die Akteure auf Seite 52) unterstützte den Versöhnungs- und Aufbauprozess in Mosambik zwischen 1990 und 1993 mit durchschnittlich 32 Millionen Franken pro Jahr. Internationale Beachtung fand die Rolle, die die Schweiz bei der Demobilisierung der Armeen und der Reintegration der Ex-Soldaten spielte. So förderte die Schweiz Massnahmen zur Umwandlung der Renamo von einer Guerilla in eine politische Partei – beispielsweise Buchhaltungskurse für ehemalige Widerstandskämpfer und die Eingliederung von Personal aus Renamo-Gebieten in das nationale Gesundheitswesen. Damit leistete die Schweiz einen wichtigen Beitrag zu einem dauerhaften Frieden (siehe Kasten). Die Schweiz war überdies in der Reintegrations-Kommission der UNO vertreten und beteiligte sich an deren Repatriierungsprogramm.

Neben ihrer Arbeit für den Frieden verfolgte die Schweiz weiter ihr Programm, das sich traditionellerweise auf die Sektoren Makroökonomie (Beteiligung an Programmen der Weltbank sowie bilaterale Zahlungsbilanzhilfen), Gesundheit, Wasserversorgung, Instandsetzung der Infrastruktur und ländliche Entwicklung konzentrierte. Dazu kamen neu Initiativen im Bereich der Gouvernanz, die verschiedene Aspekte der Regierungsführung umfasst. So unterstützte die Schweiz etwa die Verwaltungsreform, die vor allem auf eine Dezentralisierung der ehemals sozialistisch-zentralistischen Strukturen abzielte.

Auch diverse von der DEZA mitfinanzierte Schweizer NGOs engagierten sich im Friedens- und Aufbauprozess. Die meisten von ihnen waren schon seit Längerem in Mosambik präsent. Helvetas kümmerte sich um die Was-

serversorgung in den Rückkehrer-Lagern und war im ländlichen Entwicklungsbereich (Infrastruktur, Schulen, Wasser) tätig. Caritas unterhielt verschiedene Projekte, die der Bewusstseinsbildung und der Versöhnung dienten. Terre des Hommes Schweiz baute Schulen, das Schweizerische Arbeiterhilfswerk half bei den Wahlvorbereitungen. Schliesslich förderte die Schweizer Sektion von Médecins Sans Frontières Programme zur besseren Wahrnehmung der Minengefahr; ebenfalls auf diesem Gebiet tätig war das Rote Kreuz (IKRK). Das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen Schweiz (HEKS) engagierte sich bei der Nothilfe für Flüchtlinge und Vertriebene, während das Département Missionnaire (ebenfalls Evangelische Kirche) die Gesundheitsbetreuung auf dem Land verbesserte.

Gute Regierungsarbeit kommt nicht über Nacht

Marc de Tollenaere äussert sich im Interview zu Fragen der Regierungsführung. Der gebürtige Belgier ist Historiker und arbeitet seit vier Jahren für das Schweizer Kooperationsbüro in Maputo als Fachmann für Gouvernanz. Gouvernanz – ein Begriff, der in den späten 1980er-Jahren aufkam – ist nicht exakt definiert. Gute Regierungsführung ist eine Wunschvorstellung von der Staatsorganisation, die funktionierende Institutionen, Respekt vor den Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, wirtschaftliche Vernunft, Partizipation aller Schichten, sozialen Ausgleich und Frieden umfasst.

Herr De Tollenaere, wo steht Mosambik heute insgesamt in Bezug auf eine gute Regierungsführung? Wo hat das Land in den letzten Jahren Erfolge erzielt?

In den 1990er-Jahren musste sich das Land nach dem blutigen Bürgerkrieg und dem sozialistischen Experiment aufrappeln und seine Institutionen neu aufbauen, die ein Staat braucht, um überhaupt zu funktionieren. Dies hat die mosambikanische Regierung inzwischen geschafft, auch wenn der Aufbau noch nicht ganz abgeschlossen ist. Zudem hat Mosambik auch das Rechtssystem entwickelt und Hunderte von Gesetzen und Verordnungen geschaffen, die gewissermassen das Rückgrat des Staates bilden. Drittens hat der Staat – nicht zuletzt dank der Mithilfe der Schweiz und anderer Geberländer – zahlreiche Strategien und Politiken entwickelt, die die Ziele und die weitere Entwicklung in wichtigen Fragen des Landes vorgeben. Es gibt inzwischen kaum mehr Sektoren, die über keine Strategien verfügen. In einigen Gebieten bestehen heute fast schon zu viele Strategien, die mitunter nicht ganz zusammenpassen. Die Regierung hat also insgesamt in den letzten Jahren sehr viel Aufmerksamkeit auf den Staatsaufbau verwandt und hat hier

auch weitherum anerkannte Erfolge erzielt.

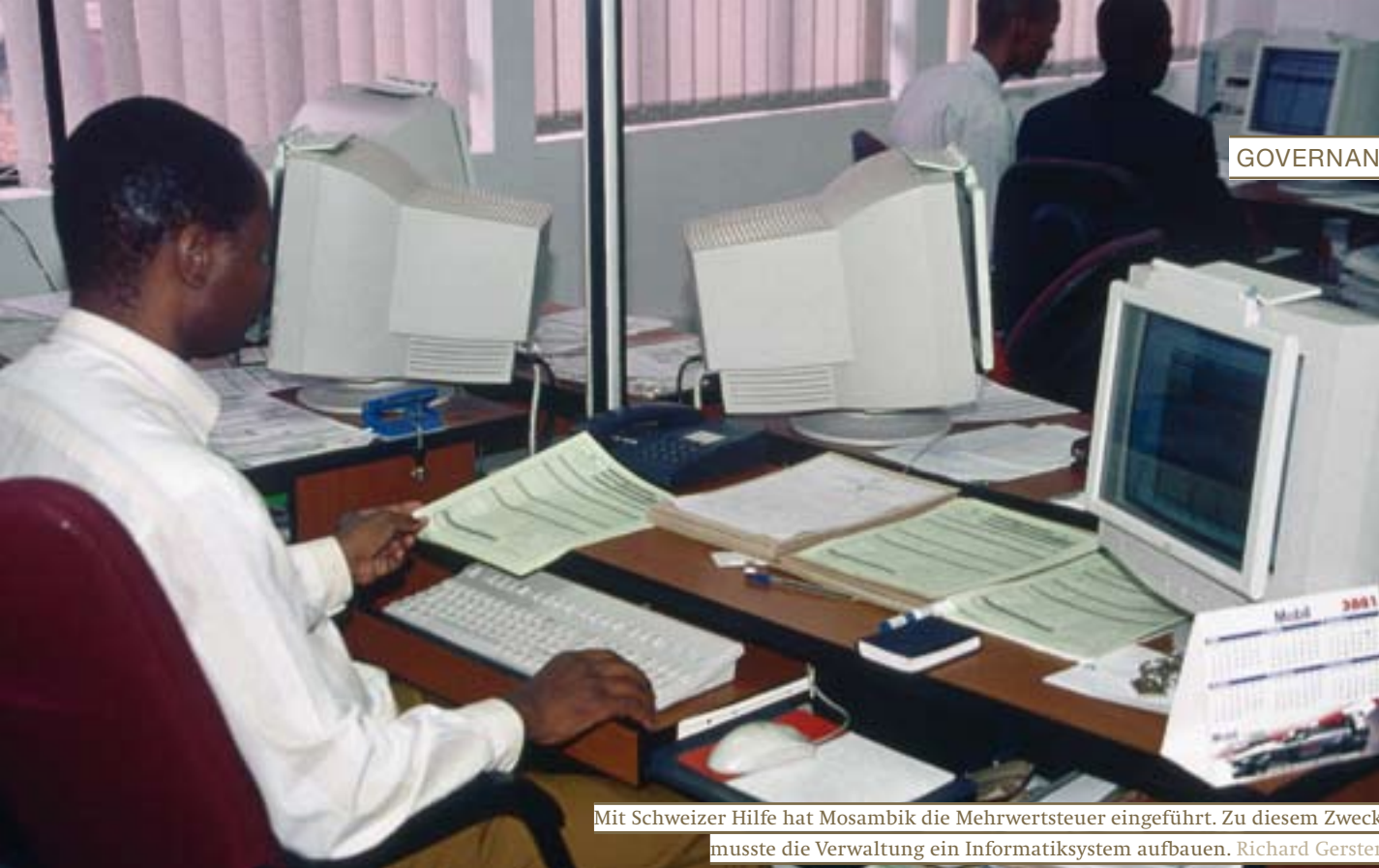
Wo liegen denn heute noch Herausforderungen?

In der jüngsten Zeit ist das Bewusstsein in Mosambik gewachsen, dass es nicht bloss einen Staatsapparat braucht, der funktioniert und über genügend Ressourcen verfügt, sondern auch ein System der gegenseitigen Kontrolle. Sonst wird der Staat übermächtig. Es braucht interne und externe Kontrollen, die die Staatstätigkeit überwachen und gegebenenfalls reagieren. In den letzten Jahren haben der mosambikanische Staat und die Geberländer mehr Wert auf interne Audits und Inspektionen gelegt. Sie stärkten aber auch externe Organisationen, die nicht der Exekutive angehören, zum Beispiel Verwaltungsgerichte. Dies hat zu einer spürbaren Verbesserung der Verwaltungstätigkeit geführt. Die Schweiz insbesondere ist zudem dazu übergegangen, die Zivilgesellschaft zu unterstüt-

zen, die ein Gegengewicht zur Regierung bildet, und die Balance zwischen Staat und Gesellschaft besser ins Gleichgewicht zu bringen. Ein grosses Problem ist, dass die Bevölkerung nach wie vor wenige Ansprüche an die Regierung stellt: Eine Befragung in Mosambik und in angrenzenden Ländern hat gezeigt, dass die Mosambikaner im Gegensatz zu ihren Nachbarn von ihrer Regierung kaum Rechenschaft fordern. Wir müssen eine Kultur fördern, in der die Leute selbstverständlich von ihrer Regierung zu wissen verlangen, was sie tut, was nicht, und warum. Und so einen steten Druck erzeugen, die Regierungsführung zu verbessern. Diesbezüglich steht das Land erst am Anfang.

Wie steht es denn mit der Judikative, diese sollte doch als dritte Gewalt im Staat das Gegengewicht zur Exekutive und Legislative bilden?

“ Es braucht interne und externe Kontrollen, die die Staatstätigkeit überwachen und gegebenenfalls reagieren. ”



Mit Schweizer Hilfe hat Mosambik die Mehrwertsteuer eingeführt. Zu diesem Zweck musste die Verwaltung ein Informatiksystem aufbauen. Richard Gerster

“ Eine Befragung in Mosambik und in angrenzenden Ländern hat gezeigt, dass die Mosambikaner im Gegensatz zu ihren Nachbarn von ihrer Regierung kaum Rechenschaft fordern. ”

Die Rechtssprechung hatte in Mosambik in der Vergangenheit eine geringe Bedeutung. Die erste Regierung nach der Unabhängigkeit, die ohne Wahlen direkt aus der Freiheitsbewegung hervorging, erachtete die Rechtsprechung nicht als vordringlich. Es gab auch bis zur neuen Verfassung im Jahr 1990 keine formelle Gewaltentrennung im Staat. In den 1990er-Jahren hat Mosambik begonnen, die Gerichtsbarkeit langsam auszubauen. Die Rechtssprechung ist bis heute stark verbesserungsbedürftig geblieben – nicht bloss im Hinblick auf die Menschenrechte, sondern auch in Bezug auf ökonomische Aspekte. Es ist zum Beispiel nach wie vor äusserst schwierig, vertragliche Abmachungen im Streitfall durchzusetzen. Solche Bedingungen för-

dern nicht gerade das vorbildliche Geschäftsgebaren und schrecken Investoren ab.

Wie hat die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ihre Instrumente angepasst, um eine gute Regierungsführung zu fördern?

Die Kooperationsinstrumente haben sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten stark gewandelt – allerdings nicht bloss um Einfluss auf die Regierungsführung zu nehmen, sondern auch um die Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit generell zu verbessern. Entscheidend gewandelt hat sich, dass die öffentliche Zusammenarbeit heute keine Projekte selber umsetzt, sondern die Partner vor Ort – sei es eine Regierungsstelle oder eine NGO – bei der Umsetzung unterstützt.

Die DEZA beschäftigte früher Projektleiter, die selber Personal einstellten, Material beschafften und so weiter. Heute wird gemeinsam mit dem Partner ein Projekt ausgearbeitet, das der Partner umsetzt. Die DEZA steht mit Know-how und bei der Finanzierung zur Seite. Dieses Vorgehen verspricht bessere Resultate, weil die Menschen vor Ort das Projekt als eigenes anerkennen und mehr Verantwortung übernehmen. Andererseits wird dadurch vermieden, parallele Strukturen aufzubauen, was zu einer besseren Effizienz und erhöhten Nachhaltigkeit beiträgt.

Also hat sich auch die «Governance» auf Seiten der Geber verbessert?

Ja, auf jeden Fall. Früher haben ausländische Entwicklungsorganisationen oft eigenmächtig entschieden, was sie tun im Partnerland, wann und wie. Es ist ja so, dass die Schweiz zum Glück nicht der einzige Staat ist, der sich in Mosambik engagiert. Das Problem war aber, dass sich die unterschiedlichen Geber nicht absprachen. Heute wird

“ Die Schweiz kann aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen ein Vorbild für eine weitere Dezentralisierung des Landes sein. ”

die Hilfe viel besser koordiniert. Statt zahlreicher Einzelinitiativen gibt es heute Programme. Wir sitzen mit unseren Partnern in der Regierung und der Zivilgesellschaft zusammen – auch mit anderen Gebern – und entscheiden gemeinsam, was zu tun ist. Inzwischen gibt es kaum noch Programme, die

allein von der Schweiz finanziert werden. Das alles führt zu einer grösseren Kohärenz der Hilfe, und ausserdem reduzieren sich die sogenannten Transaktionskosten – also der Aufwand, um die Projekte zu planen, zu verwalten und zu kontrollieren. Für uns ausländische Fachleute geht es daher in der täg-

lichen Arbeit nicht mehr nur ums Projektmanagement, sondern sehr oft auch um den Dialog.

Werden denn die Positionen der verschiedenen Geber untereinander abgestimmt und gemeinsam gegenüber der mosambikanischen Regierung kommuniziert?

Um die Aktivitäten, insbesondere im Rahmen der umfangreichen Budgethilfe, zu harmonisieren und gegenüber der Regierung mit einer Stimme zu sprechen, haben sich im Jahr 2004 damals 15 Geber in Mosambik zu einem ständigen Forum zusammengeschlossen, der so genannten G15. Im Bereich der



Als Antwort auf die prekäre Sicherheitslage in den 1990er-Jahren investierte die Schweiz in die Ausbildung von Polizeibeamten. Fotos aus der Polizeiakademie ACIPOL. Richard Gerster



Governance gibt es im Rahmen dieses Forums drei Arbeitsgruppen: Eine zur Dezentralisierung, eine zur Gerichtsbarkeit und eine dritte zur Reform des öffentlichen Sektors. Die Schweiz ist mit mehreren Mitarbeitern des Koordinationsbüros in der Dezentralisierungsgruppe sehr aktiv. Die drei Arbeitsgruppen lassen sich gegenüber der Regierung von einer Person vertreten. Die Schweiz konnte bisher mit einer Ausnahme jedes Jahr den Vorsitzenden stellen, der im Namen aller Geber im Governance-Dialog mit der Regierung steht. Diese bevorzugte Stellung gibt der Schweiz einiges Gewicht, um die Prioritäten der mosambikanischen Regierung zu beeinflussen. Unser Land kann also trotz seiner – verglichen mit Gebern wie Deutschland und Grossbritannien – geringen finanziellen Möglichkeiten, sein Know-how an vorderster Front einsetzen und seine Vorstellungen einer guten Zusammenarbeit einbringen.

Welche besonderen Qualitäten kann denn die Schweiz in die Zusammenarbeit einbringen?

Ich denke, die Schweiz kann aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen ein Vorbild für eine weitere Dezentralisierung des Landes sein. In Mosambik, einem durch und durch zentralistischen Staat, befürchten viele Politiker in der Hauptstadt, dass das Land auseinanderbräche, wenn es dezentraler organisiert würde. Die Schweiz führt vor, dass diese Angst unbegründet ist. Im Gegenteil: Sie zeigt, dass eine föderalistische Struktur gut funktionieren kann und Vorteile bringt. Ausserdem ist die Schweiz generell ein sehr verlässlicher Partner. Sie lässt sich im Unterschied zu anderen Gebern jeweils auf eine langfristige Zusammenarbeit ein, und

“ Trotz ihrer geringen finanziellen Möglichkeiten kann die Schweiz ihr Know-how an vorderster Front einsetzen und ihre Vorstellungen einer guten Zusammenarbeit einbringen. ”

ihre Partner wissen das. Daneben ist die Schweizer Zusammenarbeit immer sehr offen für Innovation. Die Schweiz ist bereit, ein kalkuliertes Risiko einzugehen, um Erfolg versprechende Ansätze der Zusammenarbeit zu erproben, was oft gelingt. Die Schweiz bringt dadurch die internationale Entwicklungszusammenarbeit weiter. Die Schweiz war zum Beispiel unter den ersten bilateralen Gebern, die direkt mit Organisationen der Zivilgesellschaft arbeiteten. Viele folgten diesem Beispiel.

Es gibt indes Stimmen, die grundsätzlich bezweifeln, dass unsere Konzepte von einer Staatsorganisation für ein afrikanisches Land tauglich sind. Was halten Sie von dieser Kritik?

Zwar muss man natürlich die Geschichte und die Dynamik eines Partnerlandes berücksichtigen, aber dennoch gibt es Werte, zum Beispiel die Menschenrechte, die weltweit gelten sollten. Zudem haben viele unserer Ideale in Zusammenhang mit der Staatsführung – etwa Verantwortung und Führerschaft – auch in traditionellen Gesellschaften Afrikas einen hohen Stellenwert. Es ist also nicht einfach so, dass wir den Partnerländern unsere westlichen Konzepte aufzwingen. Ich habe die Munizipalwahlen im vergangenen November beobachtet, und es hat mich sehr berührt zu sehen, wie selbst die Menschen in entlegenen Regionen, die über keinerlei Bildung verfügen, sich

ernsthaft mit ihrem Staat auseinandersetzen und sich an demokratischen Prozessen beteiligen. Ich bin überzeugt, dass dies der richtige Weg ist. Prinzipien der guten Staatsführung sind ja nicht Selbstzweck. Letztendlich geht es darum, dass es der Bevölkerung besser geht. Freilich ist der Aufbau einer guten Regierungsführung ein langfristiger Prozess. Wir können nicht erwarten, dass sich die Dinge über Nacht verändern. Wir müssen den Dialog über eine gute Regierungsführung weiterführen – nachdrücklich, aber in gegenseitigem Respekt. Konfrontationen bringen nichts.

Wer macht was beim Bund – und wie?

Hauptverantwortlich für die bilaterale Zusammenarbeit der Schweiz mit Mosambik ist das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA). Die Tätigkeit des EDA basiert auf den fünf aussenpolitischen Zielen, wie sie die Bundesverfassung definiert: friedliches Zusammenleben der Völker, Achtung der Menschenrechte und Förderung der Demokratie, Wahrung der Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland, Linderung von Not und Armut in der Welt, Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen.

DEZA

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit ist die Agentur für internationale Zusammenarbeit im EDA. Die DEZA ist zuständig für die Gesamtkoordination der Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit mit andern Bundesämtern sowie für die humanitäre Hilfe des Bundes.

Die DEZA erbringt ihre Leistungen mit rund 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im In- und Ausland sowie 1000 lokalen Angestellten und einem Jahresbudget von 1,4 Milliarden Franken (2008). Sie arbeitet in direkten Aktionen, unterstützt Programme multilateraler Organisationen und finanziert Programme schweizerischer und internationaler Hilfswerke mit, und zwar in den Bereichen Regionale und Globale Zusammenarbeit, Humanitäre Hilfe sowie Zusammenarbeit mit Osteuropa. Die DEZA konzentriert sich dabei auf 12 sogenannte Schwerpunktländer – eines davon ist Mosambik.

Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist die Armutsreduktion im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe in den Partnerländern. Sie fördert namentlich die wirtschaftliche und staatliche Eigenständigkeit, trägt zur Verbesserung der Produktionsbedingungen bei, hilft bei der Bewältigung von Umweltproblemen und sorgt für besseren Zugang zu Bildung und gesundheitlicher Grundversorgung der am meisten benachteiligten Bevölkerung.

PA II

Die Politische Abteilung II Afrika/Naher Osten des EDA ist zuständig für die bilateralen Beziehungen der Schweiz mit den 66

Staaten, die zu diesen beiden geografischen Gebieten gehören. Ihre Hauptaufgabe ist die Wahrung der schweizerischen Landesinteressen in diesem Raum. Dazu koordiniert sie die aussenpolitischen Aktivitäten der verschiedenen Bundesstellen.

Die Abteilung steht in ständigem Kontakt mit den Botschaften, Generalkonsulaten, Konsulaten, Konsularagenturen und Verbindungsbüros der Schweiz in Gebieten, die in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Die Abteilung wirkt aktiv bei der Definition und Umsetzung der schweizerischen Aussenpolitik mit. Sie verfolgt und analysiert laufend das Tagesgeschehen und die Entwicklung der politischen, wirtschaftlichen und humanitären Situation in Afrika und im Nahen Osten.

Wichtigste Aktivitäten der Abteilung sind zum Beispiel die Erarbeitung von politischen Positionen der schweizerischen Aussenpolitik auf bilateraler Ebene, Aufrechterhaltung eines Dialogs mit den Vertretungen ausländischer Staaten in unserem Land sowie die Vorbereitung von Auslandsreisen der Vorsteherin des EDA sowie des Bundespräsidenten oder der Bundespräsidentin.

PA IV

Die Politische Abteilung IV Menschliche Sicherheit des EDA ist für die Umsetzung der Massnahmen zur zivilen Friedensförderung und Stärkung der Menschenrechte zuständig. Das Konzept der Menschlichen Sicherheit stellt die Sicherheit des einzelnen Menschen und seinen Schutz vor politischer Gewalt, Krieg und Willkür ins Zentrum. Es berücksichtigt, dass Friedenspolitik, Menschenrechtspolitik und humanitäre Politik eng miteinander verbunden sind.

Die Friedens-, Menschenrechts- und humanitäre Politik der Schweiz hat ihr in den letzten Jahren auf internationaler Ebene mehr Ansehen und Einfluss verliehen. Mit begrenzten Mitteln hat sie wirksame Instrumente entwickelt und sichtbare Resultate erzielt, etwa die Schaffung des UNO-Menschenrechtsrates, die Genfer Initiative für den Nahen Osten und Beiträge zu den Friedensprozessen in Kolumbien, Sri Lanka, Nepal, Südsudan und Uganda.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben steht der PA IV ein Rahmenkredit zur Verfügung, der alle vier Jahre vom Parlament bewilligt werden muss. Für die Förderung des Friedens und der Menschenrechte sowie für die Unterstützung der Genfer Zentren (Genfer Zentrum für Sicherheitspolitik GCSF, Genfer Internationales Zentrum für Humanitäre Minenräumung GICHD und Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte DCAF) standen 2008 rund 70 Millionen Franken zur Verfügung.



Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO im Eidg. Volkswirtschaftsdepartement ist das Kompetenzzentrum des Bundes für

alle Kernfragen der Wirtschaftspolitik. Sein Ziel ist es, für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu sorgen. Dafür schafft es die nötigen ordnungs- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen

Der Bereich «Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung» im SECO ist zuständig für die Konzeption und Durchführung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen mit den Entwicklungsländern, den Staaten Osteuropas und Zentralasiens sowie den neuen Mitgliedsländern der Europäischen Union. Zudem ist das SECO verantwortlich für die Koordination der Beziehungen der Schweiz zur Weltbankgruppe, den regionalen Entwicklungsbanken und den wirtschaftlichen Organisationen der Vereinten Nationen.

Die Hauptziele des SECO sind der Einbezug der Partnerländer in die Weltwirtschaft und die Förderung ihres nachhaltigen Wirtschaftswachstums. Damit trägt das SECO zur Verminderung der Armut bei. Die Prioritäten liegen auf der Förderung stabiler wirtschaftlicher Rahmenbedingungen, der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und der Diversifizierung des Handels, der Mobilisierung von in- und ausländischen Investitionen sowie der Verbesserung der Basisinfrastruktur. Ein besonderer Schwerpunkt kommt Energie-, Umwelt- und Klimafragen zu.

Das SECO investiert jährlich rund 220 Millionen Franken in die Zusammenarbeit mit Entwicklungs- und Transitionsländern (ohne Entschuldungsmassnahmen und EU-Erweiterungsbeitrag). Das sind über zehn Prozent der öffentlichen Entwicklungshilfe der Schweiz.

Internationale Entwicklungszusammenarbeit effizienter gestalten

Die hochgesteckten Millennium Development Goals (siehe Kasten Seite 71) erfordern, dass sich die Entwicklungszusammenarbeit noch stärker von Einzelprojekten hin zu umfassenden Programmen entwickelt. Um diese komplexe Form der Kooperation effektiv zu gestalten, sind internationale Absprachen unabdingbar. Im Jahr 2005 verständigten sich daher über 90 Geber- und Entwicklungsländer sowie multilaterale Organisationen auf ein Dokument, das die Grundsätze der wirksamen Zusammenarbeit festhält: die Paris Declaration on Aid Effectiveness (Pariser Deklaration). Die Geberländer verpflichteten sich darin, ihre Aktivitäten besser aufeinander abzustimmen, ihre Abläufe zu vereinfachen und zu vereinheitlichen (Harmonisierung). Und sie kündigten an, sich noch mehr an den Bedürfnissen der Empfängerländer auszurichten (Alignment). Zentral ist dabei das Prinzip der «Country Ownership»: Die Geberländer anerkennen, dass Hilfe nur wirksam sein kann, wenn die Empfängerländer über ihren Entwicklungsprozess selber entscheiden.

Drei Jahre später zogen Regierungsvertreter der Geber- und Empfängerländer an einer Konferenz in Accra (Ghana) eine erste Zwischenbilanz und stellten fest, dass die Entwicklungsländer ihren Einfluss auf die Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit steigern konnten. Ausserdem wurde die Zivilgesellschaft im Vorbereitungsprozess einbezogen. Die an der Ministerkonferenz verabschiedete Accra Agenda for Action geht jedoch noch einen Schritt weiter: Sie sieht einerseits vor, dass die Industriestaaten künftig bis zur Hälfte ihrer Entwicklungshilfe in Form von Beiträgen zum Staatshaushalt leisten. Andererseits soll die Zivilgesellschaft noch stärker in die Entwicklungszusammenarbeit einbezogen werden.

Die Schweiz beteiligt sich aktiv an den Harmonisierungs- und Alignmentprozessen, die in Paris und Accra auf den Weg gebracht wurden, und will die Pariser Deklaration und die Accra Agenda for Action umsetzen. «So tragen wir zu einem besser funktionierenden Hilffssystem bei und erhöhen die Wirkung der Zusammenarbeit», sagt Edita Vokral, Vizedirektorin der DEZA. «Unsere eigenen Grundsätze sowie unsere Hauptziele – in den Partnerländern die Armut zu reduzieren und die Lebensbedingungen nachhaltig zu verbessern – verlieren wir dabei aber nicht aus den Augen», präzisiert Vokral, die den Bereich «Regionale Zusammenarbeit» der DEZA leitet.

Die Schweiz hat sich schon früh mit der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und anderen Anliegen der Pariser Deklaration auseinandergesetzt. Insbesondere in Mosambik hat die Schweiz Pionierarbeit geleistet. So hatte sie bereits vor 2000 eine zentrale Rolle bei der Verstärkung der Geberkoordination und im Aufbau von Budget- und Programmhilfe. Heute engagiert sich die Schweiz zum Beispiel unter Einbezug von lokalen Bevölkerungsgruppen, um die grundlegende Gesundheitsversorgung sicherzustellen. Auch fördert die Schweiz mit der Dezentralisierung den Einbezug der Zivilgesellschaft und stärkt zugleich die Privatwirtschaft, damit sie ihr produktives Potential entfalten kann.



Zeichen des Aufschwungs:
Frisch saniertes Gebäude in Maputo. DEZA

Aufschwung mit Schattenseiten

Stabilität, Reformen und Auslandhilfe ermöglichten Mosambik in den 1990er-Jahren ein starkes Wirtschaftswachstum. Auf politischer Ebene behielt Mosambik seinen demokratischen Kurs bei. Korruption und Kriminalität behinderten jedoch den Aufbau. Stark in seiner Entwicklung zurückgeworfen wurde Mosambik durch Überschwemmungen Anfang der 2000er-Jahre. Dank ihrer langjährigen Erfahrung im Land übernahm die Schweiz eine wichtige Rolle bei der Koordinierung der internationalen Hilfe.

Mosambik schaffte in den 1990er-Jahren eine dreifache Transformation – vom Krieg zum Frieden, vom Sozialismus zur Marktwirtschaft und vom Einparteiensystem zur Demokratie. Zudem wurden vier bis sechs Millionen Flüchtlinge – nahezu ein Drittel der Bevölkerung – reintegriert. Diese Leistungen, deren Wert nicht genug betont werden kann, ermöglichten einen nachhaltigen Aufschwung und Wachstumsraten im zweistelligen Bereich. Das Pro-Kopf-Einkommen stieg bis ins Jahr 2000 auf rund 240 US-Dollar pro Jahr, und die Importe nahmen rasant zu. Die Inflation sank zwischen 1994 und 1998 von 70 auf 4 Prozent und pegelte sich trotz Überschwemmungen und höheren Ölpreisen auf einem niedrigen Niveau ein.

Dank der Entschlossenheit, mit der die Regierung ökonomische Reformen anging, qualifizierte sich Mosambik als

eines der ersten Länder für eine Gläubigerinitiative zur Entschuldung von Entwicklungsländern. 1995 war Mosambik mit 5,3 Milliarden US-Dollar verschuldet, die Zinsen zehrten 16 Prozent der Staatsausgaben auf. Ende der 1990er-Jahre erliessen die Gläubiger Mosambik 4,3 Milliarden Dollar, wodurch sich die Staatsverschuldung um 70 Prozent reduzierte.

Dennoch blieb Mosambik eines der abhängigsten Länder der Welt. Ursache für diese Abhängigkeit war einerseits eine stark negative Zahlungsbilanz (mehr Importe als Exporte). Andererseits zahlten 97 Prozent der Mosambikener keine Steuern, weil sie Selbstversorger waren oder im informellen Sektor arbeiteten und damit keinen offiziellen Lohn erhielten. Dieser Umstand verhinderte, dass die Regierung Basisdienste wie die Gesundheitsversorgung oder den Bau von Strassen ohne Auslandhilfe finanzieren konnte. Die

“ Durch ihre pragmatische Herangehensweise trug die Schweiz in Zusammenarbeit mit anderen Partnern wesentlich dazu bei, die Wirtschaft wieder in Schwung zu bringen und Basisdienstleistungen wiederherzustellen. Gregor Binkert, DEZA-Koordinator in Mosambik von 1993 bis 1998 ”

Regierung leitete deshalb eine dringend notwendige Steuerreform ein, worin sie von der Schweiz unterstützt wurde (siehe Kasten).

Die Schweiz leistete einen Beitrag zur Revitalisierung der Wirtschaft, indem sie einen Weg fand, den Privatsektor effizienter als zuvor mit Krediten zu versorgen. Das bis dahin übliche Verfahren für Vergaben war kompliziert und langsam: Investoren, die Geld brauchten, beantragten einen Kredit bei der Staatsbank, der meistens aus Weltbank-Geldern finanziert wurde. Die Investoren hatten sich daher an das umfangreiche Weltbank-Regelwerk zu halten, das zum Beispiel vorschrieb, Aufträge für Importgüter weltweit auszuschreiben. Zwischen Kreditantrag und -vergabe konnten so mehrere Jahre vergehen. Die Schweiz beschleunigte das Verfahren, indem sie die Zentralbank mit Devisen ausstattete, die diese an mosambikanische Geschäftsbanken weiterverkaufte. Die Geschäftsbanken entschieden eigenverantwortlich, an wen und zu welchen Bedingungen sie das Geld verliehen. So gelangten die Schweizer Gelder binnen weniger Tage in Umlauf.

Existenziell war für die meisten Menschen ein neues Landgesetz, das die Regierung 1997 in Kraft setzte. Denn nun konnten Kleinbauern auch ohne Besitzurkunde den Anspruch auf ihr Land durchsetzen, sofern sie beweisen konnten, dass sie es seit einer bestimmten Zeit bewirtschafteten. Diese Regelung war umso wichtiger, da viele Menschen sich nach dem Krieg auf ehemals staatlichem Boden niedergelassen hatten, der auf diese Weise privatisiert wurde. Das Gesetz verhinderte, dass die Landfrage zu einem Stein des Anstosses wurde wie in manchen Ländern Afrikas oder Lateinamerikas.

Steuerreform für mehr Staatseinnahmen

Die Schweiz betrachtet die Steuerfrage in Mosambik schon seit Langem als eine der obersten Prioritäten: Seit 1996 unterstützt sie deshalb die Steuerreformen der Regierung mit mehreren Millionen Franken. Ziel der Reformen ist es, die äusserst geringen Staatseinnahmen zu erhöhen. Dies hat die Schweiz zu einer Voraussetzung für ihre Budgethilfe gemacht. Denn es kann nicht sein, dass Mosambik auf Dauer von den Geberländern abhängig bleibt.

Warum aber sind Steuern so wichtig? In der Schweiz gelten sie den meisten Bürgern als lästige Pflicht. Kaum jemand denkt daran, dass ein funktionierendes Steuerwesen Bedingung ist für sämtliche staatlichen Dienstleistungen und jeglichen sozialen Fortschritt. Ob Bildung, Infrastruktur, Gesundheit oder soziale Sicherheit – ohne Steuereinnahmen hat kein Staat der Welt etwas zu bieten.

Finanzfachleute attestieren Mosambik heute ein Steuersystem, das internationalen Standards entspricht. Im Zuge der Reformen revidierte die Regierung Unternehmens- und Individualbesteuerung und führte eine Mehrwertsteuer ein. Dadurch konnte sie die Einnahmen steigern: 1996 trugen Steuern und Zölle bloss 10,8 Prozent zum Bruttoinlandprodukt bei, 2008 bereits 16,4 Prozent. Diese relative Zunahme drückt die Steigerung indes unzureichend aus, da gleichzeitig die internationalen Beiträge und dadurch das Staatsbudget insgesamt deutlich anstiegen. Eine andere Zahl verdeutlicht dies: Dank mehr Steuereinnahmen sank der Anteil der Auslandshilfe bis heute von ehemals 87 auf rund 50 Prozent.

Mosambik befindet sich also auf einem guten Weg und beabsichtigt, bis 2015 seine Steuereinnahmen um jährlich weitere 0,5 Prozent zu steigern. Dies halten Fachleute für realistisch, da Mosambik sein Steuerpotenzial erst etwa zu zwei Dritteln ausschöpft. Ein weiterer wichtiger Schritt wird die Durchsetzung der allgemeinen Steuerpflicht sein. Diese wird mutmasslich dazu beitragen, dass sich die Menschen ihre Rechte und Pflichten bewusst machen und sich noch mehr als Teil ihres Landes fühlen. Im Sinne eines Gebens und Nehmens ist es aber entscheidend, dass auch der mosambikanische Staat seinen Pflichten nachkommt und seine Dienstleistungen ausbaut.



Der wirtschaftliche Aufschwung kam, aber die Gegensätze zwischen Arm und Reich verschärften sich. Richard Gerster

Auf politischer Ebene konnte Mosambik den eingeschlagenen demokratischen Kurs beibehalten. An der Dominanz der Frelimo, die stets die Mehrheit im Parlament eroberte und den Präsidenten stellte, änderte sich allerdings nichts. Für die Demokratie in Mosambik ist diese Machtkonzentration problematisch. Die Schweiz legte in ihrer Zusammenarbeit deshalb viel Wert auf die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Dezentralisierung der politischen Strukturen.

Einen wichtigen Schritt dazu machte Mosambik mit der Einführung von Kommunalwahlen, die 1998 zum ersten Mal stattfanden. Seit einiger Zeit hatte die Zentralregierung damit begonnen, Städte von einer gewissen Grösse und Wirtschaftskraft zu Gemeinden mit eigenen Kompetenzen zu erheben – und ihnen etwa die Planungshoheit in Infrastrukturfragen übertragen. Bei den Kommunalwahlen erhielten diese Städte nun einen eigenen Bürgermeister und eine Kommunalversammlung. In den nächsten Jahren qualifizierten sich weitere Städte für mehr Autonomie, heute sind es 43. Die Gemeindeautonomie in Mosambik ist indes nicht mit jener in der Schweiz zu vergleichen, da die Städte aufgrund ungenügender eigener Einnahmen weiterhin finanziell von Maputo abhängig blieben.

Ein Hindernis für die Entwicklung des Landes ist die Korruption. Deutlich wurde dies mit dem Skandal um die ehemalige Staatsbank, bei dem Summen in Millionenhöhe veruntreut wurden. Der Betrug, in den hochrangige Regierungsfunktionäre verwickelt waren, hätte die Bank ruiniert, wäre ihr der Staat nicht beigestanden. Die Geberländer befürchteten, dass Gelder aus der Budgethilfe indirekt in die Sanierung der Bank fließen könnten. Einige droh-

ten, in diesem Falle aus der Zusammenarbeit mit Mosambik auszusteigen. Mit Schweizer Vermittlung konnte dann eine Lösung gefunden werden: Die Bank wurde kurzfristig vom Staat übernommen und saniert. Langfristig verstärkte Mosambik dafür die Bankenaufsicht. An diese Massnahme verknüpfte die Schweiz in der Folge die Auszahlung eines Teils ihrer Budgethilfe. Mit der Entlassung anrühiger Gouverneure setzte Präsident Joaquim Chissano kurz danach zwar ein deutliches Zeichen für den Rechtsstaat. Die Korruption bleibt aber eines der Hauptprobleme für die Entwicklung Mosambiks.

Die Aufdeckung des Bankenskandals war unter anderem dem Journalisten Carlos Cardoso zu verdanken, der im Jahr 2000 durch Gewehrkugeln zum Schweigen gebracht wurde. Dieser Mord stellte einen extremen Angriff auf die Pressefreiheit dar, die bis dahin gesichert schien. Im Laufe der 1990er-Jahre hatte sich die Presse eine unabhängige Position verschaffen können und war zu einem wichtigen Gegengewicht zur Staatsmacht geworden. Zwar blieb der Einfluss der (Print-)Medien wegen des weit verbreiteten Analphabetismus beschränkt. Dass sie dennoch dazu beitrugen, eine kritische Öffentlichkeit zu schaffen, bewies der vom Fernsehen live übertragene Prozess im Mordfall Cardoso, der die Menschen für die Themen Korruption und Staatsverbrechen sensibilisierte.

Der Mord an Cardoso geschah zu einer Zeit, als die extreme Kriminalität, die Mitte der 1990er-Jahre das Land terrorisiert hatte, überwunden schien. Damals war die Sicherheitslage so kritisch geworden, dass an Entwicklungszusammenarbeit kaum noch zu denken war. 1996 fiel Nicole



Ausbildung für Wasserfachleute, Krankenhaus in Mecuburi.
Budgethilfe: Entwicklungszusammenarbeit spielt sich auf allen
Ebenen ab. Richard Gerster

Bezençon, eine Schweizer DEZA-Mitarbeiterin, einem Raubmord in Maputo zum Opfer. Diese Erfahrung trug dazu bei, dass sich die Schweiz an der Polizeireform beteiligte, die die Regierung unter Federführung der UNO als Antwort auf die wachsende Kriminalität einleitete. Die Polizeireform verbesserte die Ausbildung der Polizisten, zu der Schweizer Fachwissen beitrug. Mit einer Verkürzung der Ausbildungszeit gelang es, in kurzer Zeit das Polizeikorps aufzustocken. Zudem konnte eine Polizeiakademie aufgebaut werden, die erstmals seit der Unabhängigkeit Offiziere ausbildete. Diese Anstrengungen trugen merklich dazu bei, die Sicherheitslage gegen Ende der 1990er-Jahre zu entschärfen.

In seiner gesamten Entwicklung empfindlich zurückgeworfen wurde Mosambik durch die schweren Überschwemmungen der Jahre 2000 und 2001. Im Jahr 2000 regnete es fünf Wochen lang ohne Unterbruch. Die Flüsse schwellen an, schlecht unterhaltene Dämme brachen, und das flache Land wurde auf einer Breite von 20 Kilometern überschwemmt. Die Schäden waren immens: 700 Menschen verloren ihr Leben, eine halbe Million Menschen ihr Heim. Schulen, Strassen und Krankenhäuser wurden zerstört. Die Fluten rissen die Ernte mit sich, und 20000 Stück Vieh ertranken. Hunderttausende waren auf Lebensmittelhilfen angewiesen. Maputo war während mehrerer Monate vom Rest des Landes abgeschnitten. Verschlimmert wurde die Situation durch ein schlechtes Wassermanagement am

Limpopo und Incomati sowie am Oberlauf des Sambesi. Dort gibt es diverse Staudämme, darunter den Cahora-Bassa-Staudamm, eine der grössten Talsperren der Welt. Die Überläufe dieser Staudämme wurden unkoordiniert und ohne Warnung geöffnet. Dies verursachte einen Schwall, der die Menschen flussabwärts völlig unerwartet traf.

Mit ihrer Erfahrung im Land half die Schweiz mit, die internationale Hilfe zu kanalisieren, die durch dramatische Bilder von der Katastrophe in Gang gesetzt wurde. Die mediale Aufmerksamkeit mobilisierte internationale Hilfe in der Höhe von rund 450 Millionen Dollar. Die Schweiz legte Prioritäten fest und stellte Kontakte zu den lokalen Entscheidungsträgern her. Schweizer Fachleute halfen auch direkt bei der Seuchenprävention und bei der Installation von Wasseraufbereitungssystemen. Ausserdem beteiligte sich die Schweiz an der Suche nach weggeschwemmten Minen und unterstützte eine Sensibilisierungskampagne, die die Bevölkerung auf diese Gefahr aufmerksam machte.

Nach der Flut kam die Aufbauhilfe. 70 Prozent der Infrastruktur im Gesundheitsbereich sowie das Wasserverteilnetz mit Hunderten von Brunnen waren in den betroffenen Regionen zerstört worden. Mittel zum Wiederaufbau gab es genügend, weshalb sich die Schweiz darauf konzentrierte, die Managementkapazitäten in den Schlüsselinstitutionen Wasserdirektion und Gesundheitsministerium zu stärken. Um sie vor kommenden Überschwemmungen zu schüt-



Die Schweiz übernahm öfter die Rolle des «honest broker» – der aufrichtigen Vermittlerin – zwischen Regierung und Gebern. So manch heikle Frage konnte bei informellen Treffen in der Schweizer Residenz geklärt werden. Thomas Greminger, DEZA-Koordinator und Geschäftsträger in Mosambik von 1999 bis 2001



1996–2000

zen, beteiligte sich die DEZA an der Umsiedlung mehrerer Hundert Familien. Ganze Dörfer mitsamt Schulen wurden an sicherer Stelle neu aufgebaut. Die Schweiz half ausserdem dem nationalen Katastropheninstitut, ein Vorwarnsystem einzurichten. Dank rasch aufgebauter Alarmsystemen und Evakuierungsplänen forderten die Überschwemmungen 2001 viel weniger Opfer als im Jahr zuvor. Auch in den Folgejahren

waren nur noch vereinzelt Opfer zu beklagen, trotz teilweise ähnlich hohen Pegelwerten wie im Jahr 2000.

Abgesehen von dieser Ausnahmesituation folgte die Zusammenarbeit der Schweiz mit Mosambik seit Beginn der 1990er-Jahre einem langfristig angelegten Programm. Dieses bildete die Klammer für sämtliche Schweizer Aktivitäten in Mosambik. Die übergeordneten Ziele des Programms von 1998 bis 2002 beinhalteten die Bekämpfung der Armut, die Förderung der sozialen Gerechtigkeit, die Stabilisierung des Friedens und die Demokratisierung. Um diese Ziele zu erreichen, konzentrierte sich die Schweiz auf die Stärkung der mosambikanischen Institutionen in den Sektoren Gesundheit, Wasser und Gouvernanz. Als Instrument der Zusammenarbeit kam seit Mitte der 1990er-Jahre zunehmend die direkte Budgethilfe zum Zug, bei der die Hilfsgelder direkt in den Staatshaushalt des Ziellandes fliessen (siehe Interview auf Seite 60). Damit war es möglich, die Institutionen zu stärken und die Fähigkeiten des Verwaltungspersonals zu fördern.

Das Programm der Entwicklungszusammenarbeit mit Mosambik um 2000

Mit ihrem Programm konzentriert sich die Schweiz Ende der 1990er-Jahre auf die Bereiche Gouvernanz, Gesundheit, Wasser und Zivilgesellschaft.

Gouvernanz

- Demokratieförderung und Ausbau von Fähigkeiten der Verwaltungen auf verschiedenen Ebenen (Capacity Building)
- Förderung der Dezentralisierung durch fachliche Unterstützung von autonomen Gemeinden
- Unterstützung der mosambikanischen Steuerreform zur Steigerung der Staatseinnahmen
- Unterstützung der Polizeireform als Reaktion auf die kritische Sicherheitslage
- Generelle leistungsorientierte Budgethilfe, verbunden mit sektorübergreifendem entwicklungspolitischen Dialog zwischen der Regierung und der Gebergemeinschaft

Gesundheit

- Unterstützung von Gesundheitsprogrammen in ländlichen Gegenden in Zusammenarbeit mit NGOs

- Unterstützung des nationalen Gesundheitssystems durch sektorielle Budgethilfe

Wasser und Abwässer

- Engagement für eine bessere rurale Wasserversorgung
- Ausbildung von Wassertechnikern in Zusammenarbeit mit dem Industrieinstitut Maputo und anderen Institutionen
- Unterstützung der Wasserbehörden auf verschiedenen Ebenen

Zivilgesellschaft

- Hilfe zur Selbsthilfe für benachteiligte Landbevölkerung
- Strategische Stärkung der Zivilgesellschaft als Gegengewicht zur Zentralregierung
- Unterstützung von Menschenrechtsorganisationen im Zusammenhang mit der Polizeireform
- Ausbildungskurse für NGOs
- Umsiedlung von 400 Familien nach der Flutkatastrophe von 2000

Die Budgethilfe ist kein Blankoscheck

Interview mit Lukas Schneller vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Der 32-jährige Volkswirt ist zuständig für makroökonomische Instrumente – jene Mittel der Zusammenarbeit, die zum Ziel haben, die Volkswirtschaften der Partnerländer langfristig zu stabilisieren und zu einem nachhaltigen Wachstum anzuregen. Mosambik gilt als Musterland für die Anwendung der makroökonomischen Instrumente, die in den 1990er-Jahren aufkamen.

Herr Schneller, was ist ein makroökonomisches Instrument?

Im Grossen und Ganzen kennt die Entwicklungszusammenarbeit heute zwei Arten von Finanzierungshilfen. Zum einen die zeitlich begrenzten Entschuldungsmassnahmen. Zum anderen gibt es seit 1996 die generelle Budgethilfe: Das Partnerland erhält jährliche Zahlungen, die direkt ins allgemeine Staatsbudget fliessen. Für zielgerichtete Verwendung der Gelder ist nicht der Geber, sondern die betreffende Regierung zuständig. Der finanzielle Aspekt der Budgethilfe ist jedoch nur ein Teil eines gesamten Pakets. Genauso wichtig ist ein dauernder politischer Dialog mit der Regierung – zum Beispiel über die Verwendung des Staatsbudgets. Zudem erhält das Partnerland technische Unterstützung, also beispielsweise Beratung bei der Durchführung einer Steuerreform. Im Unterschied zur sogenannten Zahlungsbilanzhilfe, dem Vorgänger der Budgethilfe, zielt die Budgethilfe darauf ab, das Partnerland langfristig in der Umsetzung einer Armutsbekämpfungsstrategie zu unterstützen.

Warum ist die Budgethilfe in den letzten Jahren aufgekommen?

Ende der 1980er-Jahre zeigte es sich immer deutlicher, dass die traditionelle Projektarbeit die lokalen Kapazitäten mitunter schwächt,

nicht immer sehr nachhaltig ist und die Behörden aus der Verantwortung drängt. Ausserdem waren die Projekte der letzten 50 Jahre einzeln betrachtet zwar durchaus erfolgreich. Auf der Makro-Ebene – also etwa bei nationalen Gesundheitssystemen – halten sich die spürbaren Verbesserungen in Grenzen. Mit der Verabschiedung der Millennium-Entwicklungsziele (siehe Kasten Seite 71) ist der Resultatdruck hingegen enorm gestiegen. Die Budgethilfe kann diese Defizite ausgleichen, indem sie die Strukturen des Partnerlandes stärkt und Regierungen in die Pflicht nimmt, Resultate zu liefern und Rechenschaft abzulegen. Im Französischen gibt es hierfür den treffenden Ausdruck: *responsabilisation*. Das Instrument stärkt dauerhaft die Effizienz der grundlegenden staatlichen Dienstleistungen wie Bildung, Gesundheit und Sicherheit. Zudem schafft die Budgethilfe die notwendigen Rahmenbedingungen für ein langfristiges Wachstum. Schliesslich ergänzt die Budgethilfe die Projekthilfe auf ideale Weise: Die Projekte liefern neue Lösungsansätze, die

der Staat über sein Budget national umsetzen kann.

Welchen Stellenwert haben die makroökonomischen Instrumente heute in der Schweizer Zusammenarbeit?

Die Schweiz setzt Budgethilfe in einigen ausgewählten Ländern ein: Neben Mosambik auch in Benin, Burkina Faso, Ghana und Tansania. Budgethilfe verlagert die Verantwortung für die Erreichung von Entwicklungszielen vom Geberland zur Regierung des Partnerlandes und stellt somit für den Geber ein gewisses Risiko dar. Entscheidend für uns ist, wie glaubwürdig eine Regierung einen Reformkurs verfolgt – und zwar nicht mit Worten, sondern durch Taten. Dazu notwendig ist ein gegenseitiges Vertrauen, damit schwierige Herausforderungen gemeistert werden können. Mit Auszahlungen von insgesamt rund 40 Millionen Franken pro Jahr beträgt der Anteil der Budgethilfe bloss zwei Prozent an der gesamten schweizerischen Zusammenarbeit weltweit. Der weitaus überwiegende Teil der Gelder fliesst also nach wie

“ Die Budgethilfe stärkt die Strukturen des Partnerlandes und nimmt Regierungen in die Pflicht, Resultate zu liefern und Rechenschaft abzulegen. ”

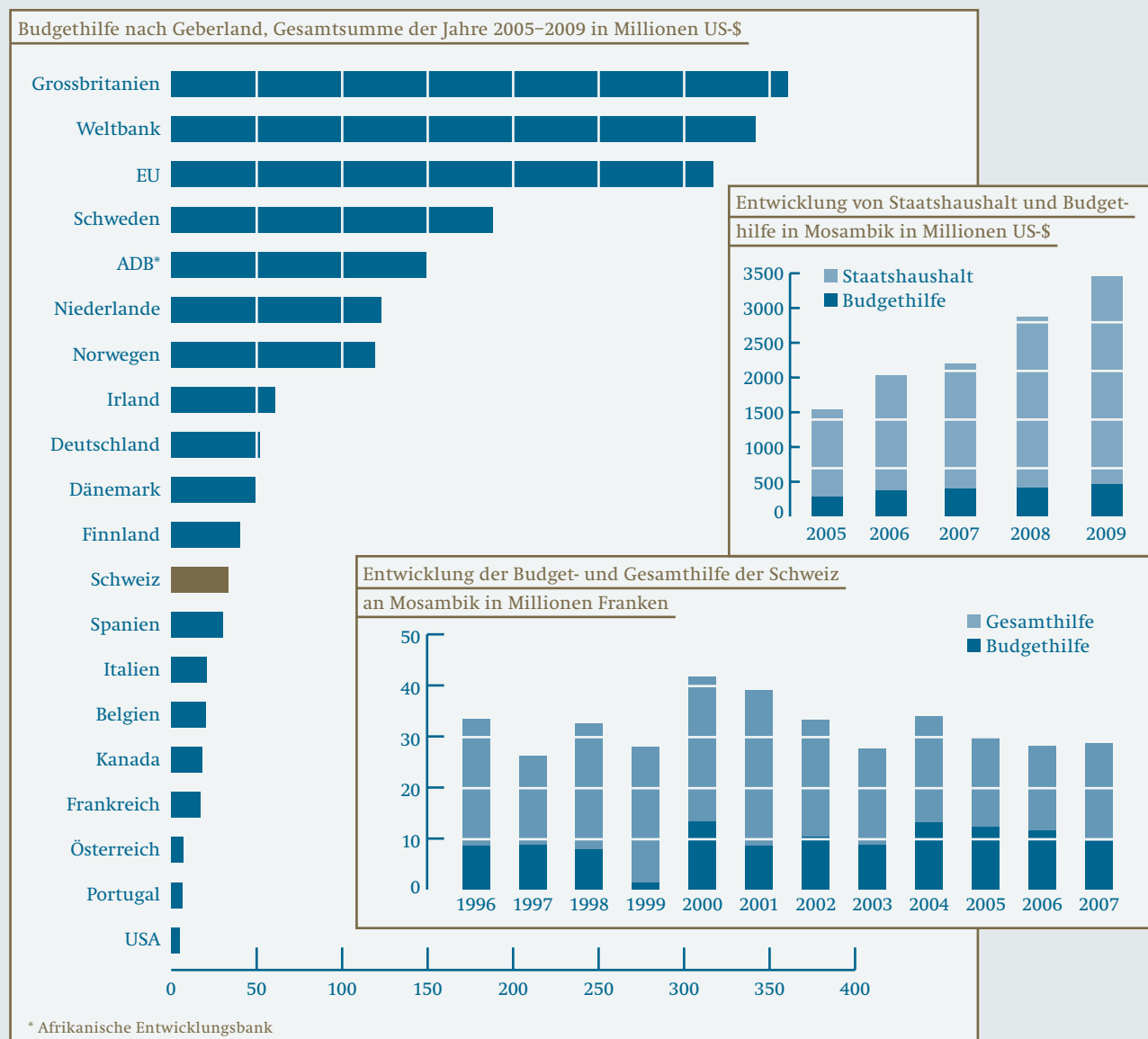
vor in die Projekte. In Ländern, wo die Budgethilfe zum Zug kommt, hat sie im Schweizer Gesamtprogramm eine wichtige Funktion. Wie gesagt geht es bei der Budgethilfe nicht bloss um das Bereitstellen von Geld, sondern um einen intensiven Dialog mit der Regierung. Diese strukturierten Gespräche auf verschiedenen Ebenen, koordiniert mit anderen Gebern, haben einen wichtigen Einfluss auf die Prioritäten

eines Landes. Daher ist es für unser kleines Land wichtig, an diesem Dialog teilzunehmen.

Welche Verpflichtungen muss ein Land eingehen, um Budgethilfe zu erhalten?

Reformen sind nur dann wirksam, wenn sie von der Regierung und Bevölkerung getragen werden. Die Erfahrungen zeigen, dass von aussen aufgezwungene Massnahmen

– wie dies etwa im Rahmen der Strukturanpassungsprogramme geschehen ist – nicht richtig greifen. Budgethilfe ist jedoch kein Blankoscheck: Die Konditionen werden partnerschaftlich mit der Regierung festgelegt. Politikmassnahmen und Erfolgsindikatoren werden gemeinsam in einem sogenannten «Performance Assessment Framework PAF» festgelegt – also einem Papier, das im Detail festhält,



“ Es wäre vermessen zu behaupten, dass die Erfolge des Landes allein auf die Budgethilfe zurückzuführen sind. Unter dem Strich hat sie aber sicher einen wichtigen Beitrag geleistet. ”

wie die Leistung der Regierung zu beurteilen ist. Dabei hat ein Geber natürlich Einfluss auf die Ziele des Partnerlandes. So hat die Schweiz nach dem Bürgerkrieg die Budgethilfe an Mosambik zwischen 1996 und 2001 direkt mit dem Abbau der Militärausgaben verbunden.

Und was geschieht, wenn eine Regierung die gesteckten Ziele nicht erreicht?

Falls ein Land gegen die schriftlich festgelegten grundlegenden Prinzipien einer guten Regierungsführung verstösst, leistet die Schweiz keine Zahlungen mehr – wenn also zum Beispiel massive Menschenrechtsverstösse vorkommen würden. Ansonsten erfolgen die Auszahlungen leistungsabhängig. In den letzten Jahren hat die

Schweiz in Mosambik jeweils rund 9 Millionen Franken Budgethilfe ausgerichtet. Eine fixe Tranche von 60 Prozent des versprochenen Gesamtbetrags kommt dann zur Auszahlung, wenn die Reformfortschritte gemäss dem PAF befriedigend sind. Die restlichen 40 Prozent der Zahlungen sind an die Erfüllung von klar definierten Zielvorgaben gebunden. Im Beispiel Mosambiks handelt es sich um quantifizierbare Ziele wie etwa das Verhältnis der Steuereinnahmen zum Bruttosozialprodukt oder konkrete Verbesserungen wie etwa die Ausarbeitung eines neuen Handelsgesetzes.

Gab es in der Vergangenheit Fälle, in denen die Schweiz aufgrund von nicht erfüllten Zielvorgaben

Gelder nicht an Mosambik ausbezahlt?

Ja, we mean business: Im Jahr 2004 hat es die Regierung nicht geschafft, ihre Steuereinnahmen im vereinbarten Umfang zu steigern, und so haben wir die entsprechenden Teilzahlungen zurückbehalten. Auch 2009 zahlt die Schweiz nicht die volle, in Aussicht gestellte Budgethilfe aus, weil sie im Rahmen der jährlichen Überprüfung zum Schluss kam, dass Mosambik in Bezug auf Ziele zur guten Regierungsführung mehr hätte erreichen müssen. Es handelte sich dabei um den Betrag von rund einer halben Million Franken, der – im Vergleich zum ganzen Staatsbudget – mehr symbolische Bedeutung hatte. Die Massnahme erzeugte dennoch etwas Aufregung in Presse und Regierungskreisen. Es ist indes generell so, dass wir die Budgethilfe laufend überwachen, um möglichst vorausschauend zu agieren, um Probleme, die zu einschneidenden Sanktionen führen könnten, zu vermeiden.

Erfolgreiche Entschuldungsaktion

Mosambik hat 2001 als eines der ersten Länder vom Schuldenerlass profitiert, der im Rahmen der sogenannten HIPC-Initiative beschlossen wurde. Die HIPC-Initiative ist eine von Weltbank und IWF beschlossene Entschuldungsinitiative für hoch verschuldete arme Länder. HIPC steht für «heavily indebted poor countries» (hoch verschuldete arme Länder). Mosambik wurden insgesamt 2,3 Milliarden US-Dollar Auslandsschulden erlassen. Der Anteil des Schuldendienstes am Staatseinkommen reduzierte sich dadurch massiv. Im Jahr 2002 flossen nur noch 3,8 Prozent der Exporteinnahmen in den Schuldendienst. Auch die Schweiz hat die bilateralen Schulden Mosambiks in Höhe von 3,9 Millionen Franken vollständig gestrichen. Aufgrund der niedrigeren Zahlungen für den Schuldendienst sind die Sozialausgaben in den letzten Jahren deutlich gestiegen.

Im Januar 2006 schliesslich gewährte der Internationale Währungsfonds Mosambik im Rahmen der Multilateralen Entschuldungsinitiative einen vollständigen Erlass seiner Schulden in Höhe von 119 Millionen US-Dollar. Die Multilaterale Entschuldungsinitiative wurde im Juni 2005 von den Finanzministern der G8-Staaten beschlossen. Sie knüpft an den Mechanismus der HIPC-Initiative an und gewährt Ländern, die den Vollendungszeitpunkt im Rahmen der HIPC-Initiative erreicht haben, einen vollständigen Erlass ihrer Schulden beim Internationalen Währungsfonds, bei der Weltbanktochter IDA (International Development Association) und dem Afrikanischen Entwicklungsfonds (AfDF).

Welches sind die bisherigen Erfahrungen mit der Budgethilfe? Haben sich das Instrument oder der Umgang damit im Laufe der Jahre verändert?

Die Budgethilfe und Staatstätigkeit werden heute stärker im gesamtgesellschaftlichen Umfeld des Partnerlandes betrachtet. So berücksichtigen wir heute stärker, in welcher Weise die Regierung gegenüber Parlament und Zivilgesellschaft Rechenschaft ablegt. Wenn die eigene Bevölkerung den Ministerien bei der Verwendung der Steuerfranken auf die Finger sieht, ist das wirksamer als Interventionen von aussen.

Wenn Sie zurückschauen – welche konkreten Ergebnisse hat die Budgethilfe in Mosambik erzielt?

Mosambik hat vom Bürgerkrieg bis heute einen weiten Weg zurückgelegt. Seit über 20 Jahren befindet sich das Land im «Dauerreformzustand». Nehmen Sie beispielsweise das Steuersystem, das vom SECO durch technische Assistenz und über den Politikdialog der Budgethilfe unterstützt wurde. Seit 1996 wurde das Steuersystem komplett erneuert: eine revidierte Unternehmens- und Individualbesteuerung, Einführung der Mehrwertsteuer, Liberalisierung des Handels und Abbau der Zölle sowie eine komplett neue institutionelle Grundlage für die Steueradministration. Dadurch hat das Land seine Steuererträge laufend gesteigert. Einen solchen Erneuerungsrhythmus durchzuhalten ist schon in entwickelten

Ländern sehr schwierig. Es wäre indes vermessen zu behaupten, dass die Erfolge des Landes allein auf die Budgethilfe zurückzuführen sind – ganz generell: Budgethilfe ist kein Allheilmittel. So etwas gibt es in der Entwicklungszusammenarbeit schlicht nicht. Unter dem Strich hat die Budgethilfe in Mosambik sicherlich einen wichtigen Beitrag geleistet. Dennoch bleibt natürlich noch vieles zu tun. Die Regierungsreformen zum Beispiel haben mit der Geschwindigkeit des ökonomischen Wandels nicht Schritt gehalten. Die Reformen im öffentlichen Sektor müssen weitergehen. Die Liste kann beliebig verlängert werden. So betrachtet und angesichts der Armut im Land ist das Glas natürlich erst halb voll.

Kritiker sagen, dass die ungebundenen Gelder der Budgethilfe Vetternwirtschaft und Korruption fördern. Wie stehen Sie zu diesem Vorwurf?

Die wohl gründlichste Evaluation zur Wirksamkeit der Zusammenarbeit überhaupt wurde von der OECD zur Budgethilfe in Auftrag gegeben. Sie hat ergeben, dass die Budgethilfe nicht anfälliger für Missbräuche ist als andere Formen der Zusammenarbeit. Im Gegenteil: Die Budgethilfe bietet wie kein anderes Instrument die Möglichkeit, einen Dialog über die Bekämpfung der Korruption zu führen und auch zu vereinbaren, dass die Regierung entsprechende Massnahmen trifft. Öffentliche Finanzmanagement- und Kontrollsysteme werden

systematisch gestärkt und elektronisiert, was den Raum für Korruption schmälert. Dabei geht es nicht nur um die gesetzeskonforme Abwicklung der Budgetprozesse, sondern auch um Transparenz und Rechenschaftsablegung gegenüber der Bevölkerung. Solche systemischen Verbesserungen erzielt kein anderes Instrument.

Dennoch, was tut das SECO konkret, um sicherzustellen, dass die Gelder korrekt eingesetzt werden?

Wir setzen verschiedene Überwachungsinstrumente ein. Erstens eine vorgängige Diagnose, zweitens eine laufende Kontrolle und drittens eine nachträgliche Buchprüfung und Evaluation. Für das SECO ist die vorgängige Diagnose besonders wichtig. Ein Engagement in Form von Budgethilfe ziehen wir nur dann in Betracht, wenn sich das Risiko in einem vertretbaren Rahmen bewegt. Ausserdem muss die angeforderte Unterstützung den Haushalt des Partnerlandes wirklich spürbar stärken. Schliesslich leisten wir nur dann Budgethilfe, wenn auch multilaterale Institutionen wie die Weltbank mitziehen. Die vorgängigen Diagnosen werden in der Regel von externen und unabhängigen Institutionen im Auftrag der Geber durchgeführt. Hier gilt wiederum: Die Bereitschaft der Partner zu tief greifenden Reformen ist entscheidend, damit die Balance zwischen erhofftem Entwicklungsgewinn und eingegangenen Risiko stimmt.

“ Es geht bei der Budgethilfe nicht bloss um das Bereitstellen von Geld, sondern um ein intensives Gespräch mit der Regierung. ”

Steiniger Weg zum Rechtsstaat

In Mosambik gibt es inzwischen viele und gute Gesetze. Bei ihrer Durchsetzung hapert es indes. Die Justiz ist unterdotiert und überfordert. Wer gesetzliche Bestimmungen verletzt, wird selten zur Rechenschaft gezogen – vor allem, wenn es sich um eine Person mit dickem Portemonnaie oder Beziehungen handelt. Korruption ist weitverbreitet und Bestandteil des Alltags. Auf internationalen Druck ist die Regierung in den letzten Jahren aktiver geworden, um die Situation zu verbessern. Noch trüben aber zahlreiche Rückschläge die Bilanz.

Bis in die späten 1970er-Jahre galt Mosambik als Paradebeispiel für Integrität: Die Verwaltung war fast unbestechlich. Noch 1980 nahm sich ein hoher Funktionär das Leben, weil er die Schande, bei der Selbstbereicherung erwischt worden zu sein, nicht ertragen konnte. Dies ist Geschichte: Eine Umfrage bei über Tausend Mosambikane-rinnen und Mosambikanern hat 2001 ergeben, dass 45 Prozent der Befragten in den vorangegangenen sechs Monaten mit Korruption in Berührung gekommen waren. Oft spielten dabei kleine Summen eine Rolle. Aber immerhin 22 Prozent gaben an, zwischen 60 und 600 US-Dollar Schmiergeld bezahlt zu haben – eine erhebliche Summe, wenn man bedenkt, dass das durchschnittliche Jahreseinkommen unter 400 Dollar liegt. Gemäss der Befragung erfolgten die Bestechungen vor allem in Krankenhäusern und Schulen sowie bei der Polizei.

Mit ein Grund für das Aufblühen der Korruption in jenen Jahren waren wohl Lohnsenkungen, die das Strukturanpassungsprogramm vorsah, um die Staatsausgaben zu vermindern. Die Staatsbediensteten versuchten in der Folge, ihren Lohn anderweitig aufzubessern. Gemäss neuesten Zahlen der Nichtregierungsorganisation Transparen-cy International von 2008 nimmt

Mosambik im Korruptionsindex den 126. Rang von 180 ausgewerteten Ländern ein, liegt also im unteren Mittelfeld. Auf einer Skala von 0 (hohe Korruption) bis 10 (wenig Korruption) wird Mosambik mit 2,6 eingeordnet. Das Land befindet sich auf der Weltrangliste der Korruption zwischen Libyen und Uganda.

Unter Korruption versteht man den Missbrauch einer Funktion in Verwaltung, Justiz, Wirtschaft, Politik oder auch nichtwirtschaftlichen Organisationen, um einen materiellen oder immateriellen Vorteil zu erlangen: Die Polizei lässt belastendes Material verschwinden, Politiker verlangen Schmiergelder bei der Vergabe von Staatsaufträgen und Angeklagte bestechen Richter. In einer Rede vor dem Parlament vor einigen Jahren verwies der Generalstaatsanwalt Joaquin Madeira auf «die wachsende Tendenz zu illegalen Mitteln, Herrschaft über Recht, Unredlichkeit über Redlichkeit zu stellen.» Anlass seiner Kritik: Bei einer Untersuchung von Korruptionsvorwürfen hatte Madeira bei vier Ministern um Informationen nach-gesucht. Nur einer lieferte sie. Einer rief telefonisch zurück, er denke nicht daran zu antworten, und zwei reagierten überhaupt nicht.

Begünstigt wird die verbreitete Missachtung der Gesetze durch die

Tatsache, dass Täter kaum befürchten müssen, zur Rechenschaft gezogen zu werden. Das fängt bei den mangelnden Kapazitäten der Polizei an, die in jüngster Zeit obendrein noch jedes Jahr viele Hunderte Beamte wegen Aids verliert. Nach Angaben von Amnesty International sind zudem die Rechtsprechungsorgane des Landes hoffnungslos unter-besetzt. Die Justiz verfügt gemäss der NGO über gut 1000 Mitarbeiter, unter ihnen 184 Richter. Dabei hat noch nicht einmal jeder der 128 Distrikte einen eigenen Richter. Folge: Über die Hälfte der Bevölkerung Mosambiks hat weder Zugang zu Gerichten und Juristen noch Information über die Gesetze des Landes. Auch wenn es ein Rechtshilfe-Institut gibt, das mittellosen Leuten zur Verfügung steht, ist das Wissen über die Gesetze und somit über die Rechte und Pflichten der Bürger wenig verbreitet.

Zur Nagelprobe für den Justizapparat wurde der sogenannte Fall «Cardoso», der während mehr als eines Jahrzehnts die Öffentlichkeit bewegte: 1996, bei der Privatisierung der Banco Comercial de Moçambique, der grössten Bank des Landes, verschwanden Millionen von US-Dollar – offenbar in die Taschen von höheren Regierungsbeamten. Carlos Cardoso, bekanntester Journalist des Landes, der dem Skan-



Ein Junge begutachtet die Plakate an einer Gedenkstätte für Carlos Cardoso in Maputo. Der Prozess gegen den Mörder von Cardoso war ein Meilenstein für die mosambikanische Justiz. Laif

dal auf der Spur war, wurde im Jahr 2000 auf offener Strasse ermordet. Der Prozess gegen Cardosos Mörder wurde nach schleppenden Vorbereitungen doch noch zu einem Erfolg für die mosambikanische Justiz. Er blieb allerdings ein Einzelfall. Und der zu dreissig Jahren Zuchthaus verurteilte Auftragsmörder flüchtete mehrfach aus dem Hochsicherheitsgefängnis – letztmals im Dezember 2008.

Angesichts der offenkundigen Mängel und Rückschläge bei der Bekämpfung der Kriminalität orten viele Geber in der mangelnden Rechtsstaatlichkeit Mosambiks den grössten Fallstrick in der Zusammenarbeit. Immerhin bietet aber das Instrument der Budgethilfe eine Möglichkeit, die Missstände anzugehen und die Regierung in die Pflicht zu nehmen. Diese hat nämlich mit den Gebern einen Katalog ausgearbeitet, in dem sie die Ziele konkret festhält, die sie erreichen will. Fünf von insgesamt 40 Indikatoren in diesem Leistungskatalog betreffen Recht und öffentliche Ordnung – so etwa die Zahl von gerichtlichen Verurteilungen und die Zahl

der abgeschlossenen Korruptionsfälle. Im Rahmen der Budgethilfe überprüfen Geber regelmässig die Erfüllung der Indikatoren und sprechen mit der Regierung darüber.

Die Regierung hat nicht zuletzt auf wachsenden internationalen Druck vor einigen Jahren begonnen, härter gegen die illegalen Machenschaften im öffentlichen Dienst vorzugehen: So hat sie 2005 die Antikorruptionsabteilung aufgewertet und mit grösseren Ressourcen ausgestattet. 2006 verabschiedete die Regierung eine Anti-Korruptions-Strategie, um eine verantwortliche Staatsführung sicherzustellen, die Entscheidungsprozesse der oberen Verwaltungshierarchien transparent zu gestalten und die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten. Die Wirkung dieser Massnahmen ist indes bei Beobachtern umstritten, und die meisten halten sie weiterhin für unzureichend. Im Jahr 2007 hatte Mosambik denn auch nur zwei von fünf Zielen im Rechtsbereich erreicht, worauf die Schweiz (wie Schweden auch) ihre Budgethilfe kürzte. Immerhin

scheint jedoch die Regierung in den letzten Monaten entschlossener vorzugehen: So verhaftete die Polizei jüngst eine Reihe von hochrangigen Persönlichkeiten. Zudem verabschiedete die Regierung eine umfassende mehrjährige Strategie (2009–2014) für den ganzen Justizsektor. Und bis Ende 2009 sollen auch die letzten Distrikte einen eigenen Richter bekommen. Alles Zeichen, die hoffen lassen, dass für die Durchsetzung der Gesetze eine neue Ära angebrochen sein könnte.



Trinkwasserbrunnen beim Gesundheitszentrum in Nacher. Richard Gerster

Verstärkter Kampf gegen die Armut

Trotz anhaltendem Wirtschaftswachstum lebten um die Jahrtausendwende weite Teile der Bevölkerung Mosambiks nach wie vor in Armut. Zu ihrer Bekämpfung verabschiedete die Regierung 2001 einen umfassenden Aktionsplan. Die internationale Gebergemeinschaft unterstützte diese Bemühungen mit massiver Budgethilfe. Um die Zusammenarbeit der Akteure effizienter zu gestalten, wurde die Koordination unter den Gebern und dem Partnerland verstärkt. Die Schweiz übernahm dabei eine wichtige Rolle. Die Hilfe unseres Landes konzentriert sich heute auf die wirtschaftliche Entwicklung, Gouvernanz und Gesundheit. Die politische Entwicklung jüngster Zeit gibt Anlass zu Sorge, denn die Regierungspartei Frelimo sichert sich immer mehr Macht.

Ungeachtet der zwei Jahrzehnte mit marktwirtschaftlichen Reformen und einem Wirtschaftswachstum von durchschnittlich 8 Prozent pro Jahr leben 70 Prozent der Bevölkerung Mosambiks Anfang dieses Jahrzehnts weiterhin in tiefer Armut. Bei einer Umfrage 2003 erklärten 38 Prozent der Befragten, dass es ihnen schlechter gehe als früher. Der wachsende Wohlstand erreichte die benachteiligten Schichten nicht. Die Wertschöpfung erfolgte in erster Linie in Maputo und angrenzenden Distrikten, wohin die meisten in- und ausländischen Investitionen fliessen, weil es dort ein Kommunikationsnetz gibt, eine funktionierende Infrastruktur und vergleichsweise gut ausgebildete Menschen. Zudem hat die

Regierung in Maputos Umgebung prestigeträchtige Grossprojekte wie die Aluminiumschmelze MOZAL angesiedelt. Diese Unternehmen werfen zwar Gewinn ab, aber das lokale Gewerbe und die Bevölkerung profitieren kaum davon. Der von multilateralen Gebern erhoffte «Trickle-down-Effekt», dass also die Grossunternehmen die regionale Wirtschaft befruchten und mitziehen, blieb aus.

Als Folge dieser Konzentration auf die Hauptstadt wuchs das dortige Pro-Kopf-Einkommen, während es in ländlichen Regionen teilweise zurückging. In der zentralmosambikanischen Provinz Sambesia verdienen die Menschen heute zum Beispiel im Durchschnitt vierzehn Mal weniger als in Maputo. Von der Liberalisierung der Wirtschaft profitieren

“ Die aktuelle politische Situation ist stabil. Es wäre indes blauäugig zu glauben, dass wir in einem sicheren Frieden leben. Denn es gibt Faktoren, die den Frieden immer wieder in Gefahr bringen: politische und soziale Ausgrenzung, Intoleranz, mangelnder Dialog, Armut, Kriminalität und Arbeitslosigkeit. Raul Domingos, Vertreter der Renamo bei den Friedensverhandlungen ”

konnte vor allem eine städtische Elite, die dank ihrer Beziehungen und Ausbildung wirtschaftliche Schlüsselposition besetzen konnte. Hinzu kommt, dass die Produktivität der Landwirtschaft, mit der 80 Prozent der Mosambikaner ihren Lebensunterhalt verdienen, äusserst gering ist und kaum wächst. Dies hat auch natürliche Gründe: In den meisten Monaten des Jahres bestimmt Trockenheit das Leben. Wenn es jedoch regnet, dann heftig. Dürren und Überschwemmungen haben mehrmals dazu geführt, dass Mosambik auf Nahrungsmittelhilfen angewiesen war, zuletzt nach den Überschwemmungen Anfang 2008.

Anlässlich der Jahrtausendwende nahm die internationale Gemeinschaft einen weiteren Anlauf, die hartnäckigen globalen Entwicklungsprobleme anzugehen: Am Millenniumsgipfel in New York verabschiedete die UNO die sogenannten Millennium Development Goals (MDGs, siehe Kasten, Seite 71), die seither die Ausrichtung staatlicher Entwicklungsagenturen wie der DEZA mitbestimmen. Hauptziel der MDGs ist es, die Zahl der Menschen in absoluter Armut bis 2015 zu halbieren. Als zentrales Instrument dorthin haben zahlreiche Länder des Südens und des Ostens sogenannte Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) entwickelt. Inzwischen hat jeder Staat, der von multilateralen Gebern wie der Weltbank unterstützt wird, einen solchen umfassenden Aktionsplan aufgestellt, der die Massnahmen zur Reduzierung der Armut im Land detailliert beschreibt. Zahlreiche Instrumente der Zusammenarbeit, namentlich die Budgethilfe,

stützen sich auf den PRSP und sollen dem Land helfen, seine darin enthaltenen Vorgaben zu erreichen.

In Mosambik heisst der PRSP «Plano de acção para a redução da pobreza» (PARPA). Ziel des 2001 verabschiedeten und seither überarbeiteten PARPA ist es, gemäss Millennium Development Goals die Armutsrate zu halbieren. Bis 2010 soll diese in einer ersten Etappe von über 70 auf 50 Prozent gesenkt werden. Diese Vorgabe zu erreichen, ist enorm anspruchsvoll, weil dazu eine breite Palette tief greifender Probleme angegangen werden muss – etwa der Mangel an Bildung, fehlende Arbeitsplätze, die schlechte Infrastruktur oder die ungenügende Versorgung mit Medi-

Kulturelles Engagement für gegenseitiges Verständnis

Im Jahr 2000 erschien «Karimbo», das Debutalbum der mosambikanischen Gruppe «Mabulu». Aufgenommen hat diese erste Musik-CD, die gänzlich in Mosambik produziert wurde, der Berliner Roland Hohberg, der in Maputo ein von der DEZA mitfinanziertes Tonstudio betreibt. Hohberg und die DEZA verfolgten ähnliche Ziele: Sie möchten Toleranz, Respekt und Verständnis zwischen den Kulturen fördern. In diesem Sinne übernahm die DEZA zusammen mit Helvetas zwei Drittel der Kosten für die Schweizer Tournee Mabulus, die die Gruppe im Herbst 2000 in diverse Schweizer Städte führte. Unter anderem trat Mabulu – der Name bedeutet soviel wie Suche nach Dialog oder Streben nach Konsens – auch an der Jahreskonferenz der DEZA in Biel auf. Den interkulturellen Dialog pflegten die mosambikanischen Musiker zudem mit diversen Workshops, die sie mit Schweizer Schülergruppen zusammenführte.

Mabulu verdient die Beachtung, die sie in der Schweiz erfuhr, denn sie trägt wesentlich zum Erhalt des kulturellen Erbes Mosambiks bei. Der 62-jährige Bandleader Lisboa Matavel gilt neben Dilon Djindji als der grosse alte Mann des Marrabenta. Marrabenta ist der klassische mosambikanische Sound, eigentlich eine traditionelle Tanzmusik, die Mabulu mit Elementen aus dem Hip-Hop verbindet. In ihren Texten thematisiert Mabulu Probleme, mit denen die Menschen in Mosambik konfrontiert sind: die Kluft zwischen Arm und Reich, Gewalt oder Aids. So setzt Mabulu auf kulturellem Gebiet ein starkes Zeichen für die mosambikanische Zivilgesellschaft, deren Förderung eines der wichtigsten Ziele der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit darstellt.



Projektpräsentation in Nametil.

Richard Gerster

kamenten, Trinkwasser und Strom. Mit seiner langfristigen Ausrichtung bildet der PARPA aber einen vielversprechenden Ansatz. Damit es nicht bei allgemein formulierten Zielen bleibt, umfasst der PARPA konkrete Zielwerte für einzelne Bereiche, so etwa ein bestimmtes Verhältnis Schüler/Lehrer im Bereich der Bildung oder eine gewisse Anzahl befestigter Strassen im Bereich Infrastruktur. Erfolgskontrollen sollen zeigen, ob diese Zielwerte erreicht werden.

Das koordinierte Vorgehen der Regierung im Rahmen des PARPA erzielte inzwischen erste Erfolge, vor allem im Bildungssektor. Erfreulich ist zum Beispiel die Entwicklung der Einschulungsrate bei den Sechsjährigen: Sie stieg von 30 Prozent im Jahr 2000 auf 70 Prozent im Jahr 2007 an. Die Anstrengungen der letzten Jahre haben dazu geführt, dass die Zahl der Kinder, die eine Grundschule besuchen, von 2000 bis 2007 von 2 Millionen auf 4,15 Millionen gestiegen ist.

Trotz dieser Fortschritte wird Mosambik in den kommenden Jahren von der Auslandshilfe abhängig bleiben. Die Weltbank und Geberländer wie die Schweiz unterstützen Mosambik nach wie vor durch Schuldenerlasse und aussergewöhnlich umfangreiche Budgethilfen (siehe Seite 60). Im Jahr 2000 bestand das Staatsbudget zu 30 Prozent aus eigenen Einnahmen und zu 70 Prozent aus internationalen Beiträgen. Ziel der mosambikanischen Regierung ist es, dieses Verhältnis bis 2015 umzukehren. Sie befindet sich dabei auf einem guten Weg, denn heute machen internationale Gelder nur noch etwas mehr als 50 Prozent des Staatshaushaltes aus.

Um die Zusammenarbeit mit der Regierung zu koordinieren, schlossen sich die Geber von Budgethilfe in der soge-

nannten G-19 zusammen, einer Gruppe aus 16 Ländern – darunter die Schweiz – und drei multilateralen Organisationen: EU, Weltbank und Afrikanische Entwicklungsbank. Die G-19 arbeitet in einem ständigen Dialog mit der Regierung auf die im PARPA und im Fünfjahresplan der Regierung festgehaltenen Entwicklungsziele hin. Zweimal jährlich treffen sich die Vertreter von G-19 und Regierung, um Bilanz zu ziehen, Zielsetzungen zu diskutieren und Budgetzuteilungen festzulegen. Ein besonderer Erfolg der Geberkoordination in Mosambik ist die Einbindung der Weltbank, die in der Vergangenheit oft auf eigene Faust operierte. Die Geberkoordination in Mosambik gilt daher international als vorbildlich.

Die G-19 setzt die Deklaration von Paris (Paris Declaration on Aid Effectiveness) um, mit der sich 2005 zahlreiche Geber- und Partnerländer sowie diverse multilaterale Organisationen das Ziel setzten, die Entwicklungszusammenarbeit effektiver zu gestalten (siehe auch Kästchen Seite 53). So sollen Geber ihre Aktivitäten vermehrt aufeinander abstimmen und Abläufe vereinfachen. Auch verlangt die Deklaration, dass vermehrt die Bedürfnisse der Entwicklungsländer den Ausgangspunkt aller Bemühungen bilden. Die Geberländer sollen sich deshalb an den Prioritäten orientieren, die sich die Partnerländer mit ihrer Armutsbekämpfungsstrategie selber gesetzt haben. Im Sinne einer gegenseitigen Rechenschaftspflicht informieren sich Geber- und Partnerländer enger über die Bilanz ihrer Tätigkeiten und führen gegenseitige Bewertungen durch.

Wiewohl weltpolitisch und von ihren finanziellen Möglichkeiten ein Leichtgewicht, übernahm die Schweiz aufgrund ihrer langjährigen Erfahrung in Mosambik einen wichtigen Part in der G-19. Die Wertschätzung, die die Schweiz als

“ Die Schweiz setzt sich für eine verbesserte Geberkoordination und einen fruchtbaren Politdialog mit der Regierung ein. Dies ergänzt bilaterale Programme wirksam bei der Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele.

Adrian Hadorn, ehemaliger Botschafter und Leiter des Kooperationsbüros

in Mosambik von 2002 bis 2006 ”

Partner in Mosambik erfährt, drückt sich unter anderem darin aus, dass sie von 2004 bis 2006 in dem aus drei Ländern sowie der EU und der Weltbank bestehenden Vorstand (Troika) der G-19 sass und 2005 die internationale Gebergemeinschaft präsidierte. Dank der Geberkoordination kann die Schweiz heute ihre Kooperationsstrategie in Mosambik effektiver umsetzen als früher. Das aktuelle Programm der Schweiz, das pro Jahr rund 30 Millionen Franken in Mosambik investiert, legt den Hauptfokus auf drei Themen: die wirtschaftliche Entwicklung, die Gouvernanz (insbesondere die Stärkung der Lokalregierungen) und die Gesundheit. In jedem dieser Bereiche arbeitet die Schweiz mit der Zentralregierung zusammen, kooperiert gleichzeitig aber auch mit den Behörden auf der Ebene der Provinzen, Distrikte und Gemeinden sowie mit der Zivilgesellschaft und NGOs. Mit ihrer Arbeit auf verschiedenen Ebenen trägt die Schweiz wesentlich zur Dezentralisierung des Landes bei.

Es ist entscheidend für die Armutsbekämpfung in Mosambik, dass mehr Ressourcen von der Hauptstadt in die Provinzen gelangen. Nur so kann das Ungleichgewicht zwischen Maputo und dem Rest des Landes reduziert werden. Zwei Drittel der Einwohner leben ausserhalb der Städte. Sie bewirtschaften das Land mit einfachsten Mitteln. Das Schweizer Programm fördert im Bereich der Gouvernanz

deshalb in erster Linie die Dezentralisierung der Verwaltung. So werden zum Beispiel Projekte im Gouvernanzbereich unterstützt, die partizipativen Prozesse bei der Wassernutzung in den Dörfern gefördert und die dezentralen Strukturen in den Distrikten gestärkt. Auch bei der Steuerreform, bei der sich die Schweiz weiterhin engagiert, ging es in jüngster Zeit darum, die Dezentralisierung mit dem Ziel in den Vordergrund zu rücken, den Behörden in den Distrikten und Gemeinden zu mehr Einkommen zu verhelfen. Weitere Projekte zielen auf die Stärkung der Zivilgesellschaft ab, damit sich die Bevölkerung bei der Regierung vermehrt Gehör verschaffen kann.



Erhöhung der Einschulungsrate, Ausbildung von medizinischem Personal sowie Schaffung von Grundstrukturen in ländlichen Gebieten – das sind einige der wichtigsten Vorhaben in der Gegenwart. DEZA, Richard Gerster (rechts)

Im Rahmen der Budgethilfe leistet die Schweiz derzeit einen Beitrag zum Staatsbudget Mosambiks von rund 8 Millionen Franken pro Jahr. Doch auch die einzelnen Projekte, die von lokalen und Schweizer NGOs umgesetzt werden, bleiben ein wichtiges Instrument der Zusammenarbeit: Auf lokaler Ebene unterstützt die Schweiz zum Beispiel Gesundheitsdienste, die medizinische Versorgung auch in abgelegene Dörfer bringen oder Mikrokredit-Projekte, die den Menschen helfen, eine eigene Existenz aufzubauen. Ein gutes Beispiel für das Zusammenwirken von Budgethilfe, Sektorprogramm und lokalen Projekten ist der Gesundheitsbereich: Die Zusammenarbeit mit dem mosambikanischen Gesundheitsministerium hat Tradition und wird auf der Basis einer langjährigen Zusammenarbeit mit grossem gegenseitigem Vertrauen weiterentwickelt. Vor dem Hintergrund der Finanzkrise besteht die Gefahr, dass die Gesundheitsversorgung armer Länder wie Mosambik beeinträchtigt wird und die Kindersterblichkeit wieder steigt.

Sehr engagiert war die Schweiz im Bereich der Kultur, wobei sie auf eine lange Tradition zurückblickt, die mit dem Wirken der Schweizer Missionare im 19. Jahrhundert begann. Die DEZA ermöglichte zum Beispiel eine Ausstellung von Makonde-Künstlern aus der Provinz Cabo Delgado. Deren reiche Schnitzertradition war im 3000 Kilometer entfernten Maputo, wo die Ausstellung zu sehen war, bis dahin nur als Kunsthandwerk für den Touristenmarkt bekannt. Im Sinne eines kulturellen Austausches innerhalb des Landes finanzierte die DEZA auch die Publikation diverser wissenschaftlicher Abhandlungen zur Kultur und Geschichte Mosambiks. Die Veröffentlichung dieser Werke in der Reihe «Colecção Identidades», trägt zur Ausprägung der kulturellen Identität Mosambiks bei. Im Sinne eines kulturellen Austausches finanzierte die DEZA zudem die Ausstellung junger mosambikanischer Fotografen, die in verschiedenen Schweizer Städten gezeigt wurde und die Schweiztournee der Musikgruppe «Mabulu» (siehe Kasten Seite 68).

Millennium-Entwicklungsziele setzen Druck auf

Im September 2000 kamen die Staats- und Regierungschefs von 189 Ländern zu dem bis dahin größten Gipfeltreffen der Vereinten Nationen in New York zusammen. Als Ergebnis des Treffens verabschiedeten sie die sogenannte Millenniumserklärung, in der die Staatengemeinschaft darlegt, wie sie Unterentwicklung und Armut zu Beginn des neuen Jahrtausends begegnen will. Aus der Erklärung wurden acht allgemeine Entwicklungsziele abgeleitet, die sogenannten «Millenium Development Goals» (MDG), die die internationale Gemeinschaft bis zum Jahr 2015 mit vereinten Kräften erreichen will. Um messen zu können, ob die MDG tatsächlich erreicht werden, wurden diese um über 40 Entwicklungsindikatoren und klare Zielvorgaben ergänzt.

Die MDG sehen vor:

- den Anteil der Weltbevölkerung, der unter extremer Armut und Hunger leidet, zu halbieren;
- allen Kindern eine Grundschulausbildung zu ermöglichen;
- die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern und die Rechte von Frauen zu stärken;
- die Kindersterblichkeit zu verringern;
- die Gesundheit der Mütter zu verbessern;
- HIV/Aids, Malaria und andere übertragbare Krankheiten zu bekämpfen;
- den Schutz der Umwelt zu verbessern;
- eine weltweite Entwicklungspartnerschaft aufzubauen.

Die ersten sieben Millenniumsziele enthalten Vorgaben, die Entwicklungsländer mit Unterstützung der Geber umsetzen müssen. Das achte Millenniumsziel wendet sich an die Industrieländer und fordert diese auf, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Entwicklungsländern ermöglichen, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Zu den verbesserten Rahmenbedingungen gehört die Erhöhung der Etats für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, vermehrte Entschuldungsaktionen und die internationale Koordination der Entwicklungszusammenarbeit. Die internationale Gemeinschaft und die mosambikanische Regierung sind auf einem guten Weg, diese Ziele zu erreichen, mit unterschiedlichen Erfolgen je nach Zielgrösse.



Im Rahmen eines landesweiten Kunstprojekts schweisst dieser Künstler in Maputo aus eingezogenen Waffen des Bürgerkriegs Skulpturen. Bislang wurden über eine halbe Million Waffen zerstört oder in Kunstobjekte umgewandelt. Laif

Während in den letzten Jahren infolge des umfassenden Engagements der ausländischen Geber und der Reformwilligkeit der mosambikanischen Regierung der Staat effizienter wurde und es mit der Entwicklung langsam aber stetig voranging, stagnierte die Entwicklung auf politischer Ebene: Joaquim Chissano, Garant der nationalen Versöhnung und Präsident seit 1986, stellte sich bei den letzten Präsidentschaftswahlen im Jahr 2004 nicht mehr zur Wahl. Sein Nachfolger als Präsident und Parteichef, Armando Guebuza, straffte die Organisation der Partei und entliess viele gemässigte Frelimo-Politiker. Das Kabinett wird nun weitgehend von linientreuen Parteimitgliedern gebildet, die in der Renamo eher den Feind von früher sehen als einen politischen Kontrahenten. Bei den Parlamentswahlen im selben Jahr konnte die Frelimo auch ihre Vormachtsstellung im Parlament ausbauen. An der Wahl, die bei Beobachtern umstritten war, nahmen bloss 43 Prozent der Wahlberechtigten teil, was auf eine gewisse Politikmüdigkeit schliessen lässt.

Diese Entwicklung bereitet vielen Beobachtern Sorgen. Aufgrund der Machtverteilung in Regierung und Parlament ist Mosambik heute, obwohl formell eine Demokratie, faktisch auf dem Weg zu einem Einparteiensstaat, bei dem Staat und Regierungspartei kaum noch voneinander zu trennen sind. Dies hat auch damit zu tun, dass sich die Wähler nur für eine Partei, nicht aber für einzelne Kandidaten entscheiden können. Die Loyalität der Parlamentarier gilt deshalb ihrer Partei, nicht den Wählern. Daher verwundert es nicht, dass die Machthaber ihre Befugnisse grosszügig interpretieren: Bereits unter Chissano verweigerte die Regierung der Renamo – einzige Opposition im Land

– das Recht, Gouverneure für jene Provinzen zu bestimmen, in denen sie die Wahlen gewonnen hatte. Städte, die von Renamo-Bürgermeistern regiert wurden, hatten aus Maputo keine Unterstützung zu erwarten. Renamo-Anhängern blieb der Weg in die staatliche Verwaltung versperrt. Diese Benachteiligung der Renamo führte wiederholt zu politischen Spannungen, Demonstrationen und überzogenen Polizeiaktionen. Im Anschluss an die umstrittenen Wahlen von 1999, die in verschiedenen Teilen des Landes zu Unruhen führten, erstickten über 80 Oppositionelle in einer überfüllten Gefängniszelle. Die Politische Abteilung IV hat daraufhin ein Programm zur Prävention von Konflikten im Hinblick auf die Wahlen 2004 aufgebaut. Mit ihrer Hilfe hat ein grosses Netz von lokalen Organisationen diese Wahlen nicht nur beobachtet, sondern auch eine Parallelzählung der Resultate durchgeführt. Dank dieser Bemühungen konnten auch die Mängel bei der Wahlorganisation aufgezeigt werden.

Selbstverständlich ist es nicht die Aufgabe der Geber, in die Politik eines Partnerlandes einzugreifen oder die Opposition zu stärken. Indes hat die Gebergemeinschaft nicht zuletzt aufgrund der jüngsten politischen Entwicklungen viel daran gesetzt, für mehr gegenseitige Kontrolle und Ausgewogenheit im Staatswesen zu sorgen. So wurde in die Gewaltentrennung, in das Justizwesen, in eine verbesserte Rechenschaftslegung und in interne und externe Kontrollmechanismen investiert. Ziel war es ausserdem, mit der Stärkung der Zivilgesellschaft ein Gegengewicht zur wachsenden Staatsmacht zu schaffen. Die Schweiz forderte im Rahmen der Budgethilfe den Einbezug der Zivilbevölkerung in den Politdialog und unterstützte eine Reihe lokaler NGOs,

“ Die Schweiz beteiligt sich aktiv an den internationalen Harmonisierungs- und Alignmentprozessen, um die Wirkung der Zusammenarbeit zu verbessern.

Edita Vokral, Vizedirektorin der DEZA ”

die die Zivilgesellschaft unterstützen, ihre Ansprüche geltend zu machen und der Regierung auf die Finger sehen.

Nach den Erfahrungen von 2004 waren die Befürchtungen gross, dass es bei den Kommunalwahlen 2008 erneut zu Unregelmässigkeiten kommen würde. Umso erfreulicher war, dass das Land diesen Demokratietest bestanden hat: Sowohl internationale als auch nationale Wahlbeobachter bezeichneten die Wahlen als frei und korrekt. Die Regierung hatte also die internationalen Empfehlungen befolgt. Positiv ist auch, dass die Wahlbeteiligung wieder etwas anstieg, was

hoffen lässt, dass die Menschen in Zukunft wieder vermehrt von ihren demokratischen Rechten Gebrauch machen. Für die Renamo bedeutete das Ergebnis der Wahlen jedoch ein Desaster, verlor sie doch alle fünf bisherigen Bürgermeisterämter, während die Frelimo absolute Mehrheiten in 42 von 43 Städten errang. Es bleibt abzuwarten, wie die Frelimo mit diesem weiteren Machtzuwachs umgeht und welche Schlüsse die Renamo daraus zieht.

Für etwas mehr Ausgewogenheit könnte eine neue Partei sorgen, die «Demokratische Bewegung Mosambiks» (Movimento Democrático de Moçambique – MDM), die im März 2009 gegründet wurde. Es ist anzunehmen, dass es der Partei um den populären Bürgermeister von Beira, Devis Simango, gelingen dürfte, bei den Wahlen im Oktober 2009 ins Parlament einzuziehen. Ob sich die MDM langfristig etablieren kann, wird die Zukunft zeigen.

Aktuelles Programm der Entwicklungszusammenarbeit mit Mosambik

Das aktuelle Programm der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit mit Mosambik (2007 – 2011) konzentriert sich auf die Sektoren Gouvernanz, Gesundheit und wirtschaftliche Entwicklung.

Gouvernanz

- Förderung der Kompetenzen urbaner Gemeinden (Munizipalitäten) zur Verbesserung der Grundversorgung und Stärkung ihrer Autonomie
- Stärkung der Zivilgesellschaft und ihrer Rolle als «Aufsichtsorgan» lokaler Behörden
- Förderung von Distriktsbehörden und lokalen Bevölkerungsgruppen zur Verbesserung der Wasserversorgung und Siedlungshygiene (unter anderem mit der Schweizer NGO Helvetas)
- Unterstützung eines nationalen Programms zur Dezentralisierung von Planung und Finanzen
- Unterstützung der Wasserbehörden im Rahmen des Fonds für ländliche Wasserversorgung und Siedlungshygiene

Gesundheit

- Unterstützung des mosambikanischen Gesundheitssystems durch sektorielle Budgethilfe. Koordinierter, ganzheitlicher Ansatz (SWAP) mit 25 Geberländern und dem mosambikanischen Gesundheitsministerium

- Förderung eines Gesundheitsbewusstseins auf dörflicher Ebene und der Verbesserung der örtlichen Gesundheitsversorgung (mit der Schweizer NGO Solidarmed)
- Mitgestaltung eines gross angelegten Projektes zur Verbesserung der Grundversorgung auf lokaler Stufe unter Einbezug der örtlichen Bevölkerung (Weltbank mit dem Gesundheitsministerium)

Wirtschaftliche Entwicklung

- Generelle leistungsorientierte Budgethilfe, verbunden mit sektorübergreifendem entwicklungspolitischem Dialog zwischen der Regierung und der Gebergemeinschaft
- Fachliche und finanzielle Unterstützung der Steuerreform zur effizienteren Steuererhebung und Reduzierung der Abhängigkeiten von internationaler Unterstützung
- Ausbildung und fachliche Unterstützung des für Wirtschaftspolitik zuständigen Regierungsbüros
- Stärkung eines unabhängigen Forschungs- und Analyseinstituts zur Förderung öffentlicher und kritischer Debatten zur sozioökonomischen Entwicklung
- Aufbau eines Netzes ländlicher Spar- und Leihkassen zur Stimulierung der lokalen Wirtschaftstätigkeit
- Stärkung nationaler Kapazitäten zur Qualitätsanalyse von Nahrungsmitteln
- Unterstützung von Initiativen zur Zertifizierung und Verbesserung der Qualitätsstandards ausgewählter exportfähiger Produkte

Ein Virus macht alles wieder zunichte

Im südlichen Afrika wütet Aids ohne Beispiel. In Mosambik bleibt kaum eine Familie von der Krankheit verschont. Über 16 Prozent der Mosambikaner sind HIV-positiv. Rund 400 000 Kinder haben ihre Mutter oder beide Eltern durch Aids verloren. Die Epidemie ist dabei, die zaghaften Fortschritte, die das Land erreicht hat, zunichte zu machen. Die Schweiz investiert in Mosambiks Gesundheitswesen, um die Krankheit einzudämmen und ihre Folgen zu mildern.

Die 13-jährige Prudencia aus Manica im Westen Mosambiks wurde mit neun Jahren vergewaltigt und dabei mit dem HI-Virus infiziert. Dann starben ihre Eltern an Aids. Prudencias Schicksal, so drastisch es klingt, ist kein Einzelfall. Die Aids-Epidemie grassiert im südlichen Afrika wie nirgendwo sonst in der Welt. In Mosambik leben nach Angaben von UNAIDS 1,5 Millionen Menschen mit Aids. Betroffenen sind auch viele Kinder: Mehr als 160 000 Kinder tragen das Virus in sich – die meisten haben sich bereits bei der Geburt oder während der Schwangerschaft bei ihren HIV-positiven Müttern angesteckt. Schlecht betreut und geschwächt von Mangelernährung haben sie kaum Überlebenschancen: Mehr als die Hälfte stirbt im ersten Lebensjahr, kaum eines wird älter als fünf.

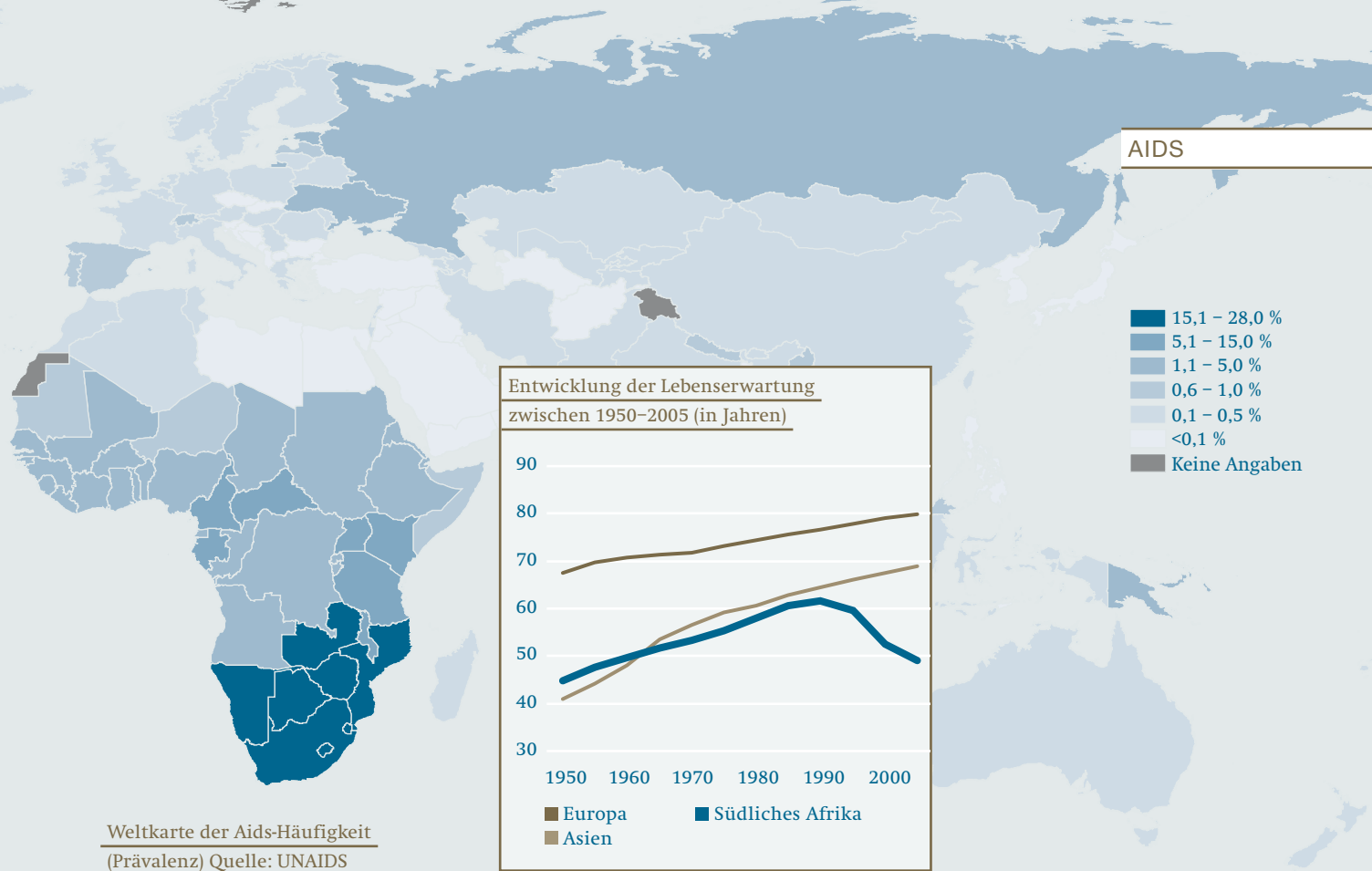
Wegen der vielen Kranken und Toten bricht der traditionelle Zusammenhalt in vielen Dörfern ein. Darunter leiden wiederum die Kinder am meisten. Schätzungen zufolge gibt es in Mosambik 400 000 Aidsweisen unter 20 Jahre. «Häufig sind Verwandte nicht mehr in der Lage, die Waisen aufzunehmen, weil sie selber kaum genug zum Leben haben», sagt die Aids-Expertin der DEZA, Nathalie Vesco Ghélew. «Ausserdem müssen die Kinder früh die Elternrolle übernehmen.» Abgesehen vom zehntausendfachen

menschlichen Leid, das Aids über Mosambiks Gesellschaft gebracht hat, bedroht die Immunkrankheit ganz konkret auch das wirtschaftliche und soziale Vorankommen des Landes und macht die bisher erreichten Fortschritte zunichte. Zum Beispiel fehlen heute schon Lehrkräfte. Aufgrund der Epidemie wird sich die Situation noch verschlimmern, weil viele Lehrer frühzeitig sterben.

Während in den Industrieländern neue Therapien und Präventionskampagnen der Krankheit ihren Schrecken genommen haben, ist Aids im südlichen Afrika weiterhin auf dem Vormarsch – in der verarmten Region unterhalb der Sahara leben inzwischen zwei Drittel aller Aidskranken weltweit. Angesichts dieser enormen Bedrohung hat die internationale Gemeinschaft reagiert. Sämtliche grossen internationalen Organisationen und Netzwerke wie UNAIDS zusammen mit ihren Partnern wie UNHCR, UNICEF, WFP, UNDP oder die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften bemühen sich um Prävention, Behandlung und Unterstützung von Kranken und Angehörigen. Weltweit haben die Ausgaben zur Aidsbekämpfung zwischen 2000 und 2007 von 1,5 auf 10 Milliarden US-Dollar pro Jahr zugenommen.

In Manica, dem Wohnort von Prudencia an der Grenze zu Simbabwe, hat die örtliche Nichtregierungsorganisation ANDA (Associação Nacional para o Desenvolvimento Auto-Sustentado) ein Zentrum für Aidsweisen aufgebaut. Die wichtigste Strassenverbindung von Simbabwe zur mosambikanischen Hafenstadt Beira bringt viele Lastwagenfahrer in diese Gegend und mit ihnen den HI-Virus. Jeder fünfte Einwohner in der Region trägt das Virus inzwischen. Durch ihn haben zahlreiche Kinder ihre Eltern verloren. ANDA kümmert sich um sie. Auch um Prudencia, die bei ihrer Grossmutter wohnt. Insgesamt betreut das Zentrum über 400 Kinder. Nach der Schule erhalten sie hier eine Mahlzeit und Hilfe bei den Schulaufgaben. Sie lernen in der Schreinerei den Umgang mit Werkzeugen oder in der Bäckerei das Backen. In der Nähstube nähen sie Schuluniformen und anderes. Sie kümmern sich im Stall um die Hühnerzucht oder helfen in der Küche. Praktische Erfahrungen, die ihnen helfen, ihr Leben in die Hände zu nehmen.

Auch die Schweiz engagiert sich mit einer umfassenden Strategie im Aidsbereich. «Wir versuchen, die Kapazitäten im Land selber zu stärken, statt Parallelsysteme aufzubauen», sagt Nathalie Vesco. Hauptziel ist es, die lokalen Gesundheits- und



Weltkarte der Aids-Häufigkeit (Prävalenz) Quelle: UNAIDS

Sozialdienste in die Lage zu versetzen, Prävention, Behandlung, Pflege und Unterstützung zu leisten und die sozialen Folgen der Epidemie zu mildern. Daher betreibt die Schweiz in Mosambik keine eigenen Aids-Projekte, sondern unterstützt einerseits das Gesundheitsministerium, das im Jahr 2000 ein nationales Aidsprogramm gestartet hat, und beteiligt sich andererseits an den Aktivitäten internationaler Organisationen, die auch ausserhalb des Gesundheitssektors arbeiten.

Trotz der breiten internationalen Unterstützung ist Mosambiks Regierung von Aids nach wie vor überfordert. Es fehlt weniger an den Mitteln, denn an Fachkräften, Managementfähigkeiten und Koordination. Aids-Therapien stehen, seit es günstige Nachahmerpräparate gibt, auch armen Ländern zur Verfügung. Daher können die mosambikanischen Gesundheitseinrichtungen die lebensrettenden Medikamente kostenlos abgeben. Allerdings reicht es nicht aus, Kran-

ke mit Tabletten zu versorgen, denn Aids ist kein reines Gesundheitsproblem. Es braucht eine umfassende Betreuung des Umfelds der Betroffenen sowie soziale und gesellschaftliche Massnahmen, die bis in die Frage der Gleichberechtigung eingreifen.

Während es indes bei der Behandlung von Aids etwas vorangeht, kommt in Mosambik ein entscheidender Aspekt der HIV-Bekämpfung nicht vom Fleck: die Prävention. «Das Aids-Thema ist nach wie vor ein Tabu und wird nicht gern angesprochen», sagt Nathalie Vesco. Probleme werden nicht offen diskutiert. Die häufigen parallelen Beziehungen erleichtern die Verbreitung der Krankheit zusätzlich. Die bisherigen Kommunikationsanstrengungen im Land blieben Stückwerk. Es fehlt eine breit angelegte, wirksame nationale Kampagne. Viele wissen nach wie vor nicht, wie sie sich schützen können. Und die jungen Frauen, dreimal häufiger von einer Anste-

ckung betroffen wie gleichaltrige Männer, können den Gebrauch von Kondomen nicht durchsetzen. Und so kommen in Mosambik weiterhin täglich 500 Infizierte neu dazu. Mit anderen Worten: Auf zwei Personen, die eine Therapie erhalten, kommen fünf, die sich neu anstecken.

«Mosambik wird auch in 30 Jahren noch Unterstützung brauchen»

Thomas Litscher, seit 2006 Botschafter und Leiter des Schweizer Kooperationsbüros in Maputo, zieht Bilanz und wagt einen Blick in die nahe Zukunft der Zusammenarbeit mit Mosambik. Der 55-jährige ausgebildete Agraringenieur ETH arbeitet seit über 20 Jahren im diplomatischen Dienst für unser Land.

In den 30 Jahren der Zusammenarbeit mit Mosambik konnte vieles erreicht werden – Frieden, Demokratie, wirtschaftlicher Aufschwung. Doch immer noch liegt einiges im Argen. Wie fällt Ihre persönliche Bilanz der Zusammenarbeit aus?

Als ich meinen Antrittsbesuch bei Premierministerin Luisa Diogo machte, erläuterte sie mir zu meiner Überraschung während rund zwanzig Minuten die Erfolgsgeschichte der schweizerischen Zusammenarbeit mit Mosambik. Sie betonte unsere Pionierrolle in der Demobilisierung der Bürgerkriegsparteien, was für den Übergang und die Sicherung des Friedens Anfang der 1990er-Jahre von grosser Bedeutung gewesen sei. Sie strich heraus, wie die Schweiz erneut Mitte der 1990er-Jahre entscheidend beigetragen habe zur Überwindung eines Konflikts zwischen Mosambik und den Bretton-Woods-Institutionen im Bereich der Makro- und Fiskalpolitik. Und schliesslich mass sie der Schweiz auch eine zentrale Rolle zu in der Verstärkung der Geberkoordination und im Aufbau von Budget- und Programmhilfemodalitäten. Offenbar ist es der schweizerischen Zusammenarbeit gelungen, nachhaltige Spuren zu hinterlassen.

Mosambik gilt allgemein als Erfolgsfall, und ich denke, dass viele Elemente für eine solche Beurteilung sprechen. Es ist keineswegs eine Selbstverständlichkeit, dass nach 15 Jahren Krieg und sozialistischem Einparteiensystem der Übergang in eine weitgehend stabi-

le, demokratische, marktwirtschaftliche Ordnung geschaffen wurde. Die fiskalpolitische und makroökonomische Stabilität sowie das wirtschaftliche Wachstum über die vergangenen Jahre sind bemerkenswert. Auch die Zahlen zur Armutsreduktion und zur Ausweitung elementarer sozialer Dienstleistungen legen eine positive Bilanz nahe, auch wenn man sich angesichts der immer noch weitverbreitet herrschenden menschenunwürdigen Verhältnisse schnellere Fortschritte wünschen würde. Für mich wichtig in der Bilanz ist auch, dass es meines Erachtens gelungen ist, über die Budgethilfe eine koordinierte Partnerschaft unter den Gebern und mit der Regierung aufzubauen, die Interaktions- und Dialograum bietet, in dem die Herausforderungen, also das, was im «Argen» liegt, offen angegangen werden kann.

Welches war aus Ihrer Sicht der grösste Erfolg der Schweizer Zusammenarbeit in Mosambik?

Ich denke, dass die Leistungen, die die Premierministerin angesprochen hat, wohl diejenigen sind, wo die Schweiz die grösste und nachhaltigste Wirkung erzielt hat. Generell scheint es mir bemerkenswert, welche Stellung auch heute noch die schweizerische Entwicklungszusammenarbeit in Mosambik hat. Trotz unseres relativ bescheidenen

Finanzbeitrages von lediglich etwa 1,5 Prozent am gesamten Hilfsvolumen gelten wir als einer der einflussreicheren Geber, dem es immer wieder gelingt, dank innovativer Ansätze, einer gewissen Risikobereitschaft und dank Verlässlichkeit und starker personeller Präsenz nachhaltig und positiv auf die Entwicklungen einzuwirken. Diese Orientierung sollten wir beibehalten.

Die Entwicklungszusammenarbeit mit Mosambik, die 1979 begann, ist ein gutes Beispiel für das langfristige Engagement, das die Schweiz in ihren bilateralen Programmen auszeichnet.

Wird die Schweiz Mosambik auch 2039 noch unterstützen?

Was mir klar scheint, ist, dass Mosambik auch in 30 Jahren noch Unterstützungsunterstützung brauchen wird. Das Land hat zwar ein enormes Potenzial, und die Fortschritte in den letzten 15 Jahren sind beachtlich. Aber: Mosambiks Entwicklungsstand ist auch heute noch extrem tief. Der «Human Development Index» der UNO führt Mosambik an fünftletzter Stelle von 179 Ländern auf. Es ist ein Land, in dem nach wie vor über die Hälfte der Bevölkerung in absoluter Armut lebt, keinen Zugang zum öffentlichen Gesundheitswesen oder zu sauberem Wasser hat. Für über 20 Millionen Einwohner gibt

“ Es ist der schweizerischen Zusammenarbeit gelungen, nachhaltige Spuren zu hinterlassen. ”

es weniger als 1000 Ärzte. Bei 14 Millionen Menschen, die ihr Dasein im Wesentlichen aus dem Landbau sichern müssen, der mit minimalen traditionellen Mitteln betrieben wird, gibt es im Land gerade einmal um die 600 landwirtschaftliche Berater. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt unter 400 US-Dollar pro Jahr. Selbst unter der Annahme, dass das beeindruckende wirtschaftliche Wachstum der vergangenen 10 Jahre aufrechterhalten werden kann, wird das Pro-Kopf-Einkommen demnach in 30 Jahren erst einen Wert erreichen, den viele Partnerländer der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, auch der schweizerischen, bereits heute überschritten haben. Das Gleiche gilt für die Versorgung mit sozialen Basisdienstleistungen. Dabei sind die riesigen Herausforderungen noch nicht einmal angesprochen, die sich in der Verteilung des Wachstums ergeben oder die sich Mosambik aufgrund der Aids-Epidemie oder auch der besonderen Verletzlichkeit gegenüber dem Klimawandel stellen.

Ob die Schweiz noch ein Partner sein wird? Die historische Tiefe und die etwas besondere Qualität der bilateralen Beziehungen, wie auch der sehr positive Beitrag, den die Schweiz zur Entwicklung Mosambiks bisher leisten konnte, würden eigentlich dafür sprechen. 30 Jahre sind aber wohl eine zu lange Perspektive und verbunden mit zu vielen Unwägbarkeiten, als dass ich eine Prognose wagen möchte.

Welche Rolle kann die Schweiz in den kommenden Jahren in Mosambik spielen?

Unsere aktuelle Zusammenarbeitsstrategie scheint mir auch in einer mittelfristigen Betrachtungsweise von höchster Relevanz. Wir engagieren uns im Gesundheitsbe-

“**Wir verfügen über ein ausgewogenes, klar fokussiertes Programm mit einer sozialen, einer Gouvernanz- und einer produktiven Komponente.**”

reich gezielt, um der Basisgesundheitsversorgung unter Einbezug der lokalen Bevölkerungsgemeinschaften, den Stellenwert in der nationalen Politik zu verschaffen, der ihr zukommen muss. Wir fördern im Gouvernanzbereich insbesondere die Dezentralisierung mit innovativen Ansätzen und leisten schliesslich auch Unterstützung, dass Mosambik über die Privatwirtschaft sein erhebliches produktives Potenzial besser ausschöpfen kann. Wir verfügen damit über ein ausgewogenes, klar fokussiertes Programm mit einer sozialen, einer Gouvernanz- und einer produktiven Komponente. Der allgemeine Beitrag ans Staatsbudget, die Budgethilfe, ermöglicht es uns, im Rahmen des Politikdialogs unter den Gebern und mit der Regierung eine aktive Rolle zu spielen und unsere Erfahrungen aus der Projektarbeit in die Gestaltung nationaler Politiken einzubringen.

Wie beurteilen Sie die Auswirkungen der globalen Finanzkrise auf die weitere Entwicklung Mosambiks?

Mosambik ist vergleichsweise gut gewappnet. Dank langjähriger Stabilitätspolitik verfügt das Land über einen gewissen Handlungsspielraum, mit dem externe Schocks abgemildert werden können. Auch ist der mosambikanische Finanzsektor noch so wenig entwickelt und international vernetzt, dass die lokalen Finanzinstitute vom internationalen Geschehen kaum in Mitleidenschaft gezogen

werden. Negative Rückwirkungen dürften sich insbesondere aus dem Rückgang oder der Verzögerung geplanter Investitionen in Grossprojekte im Bergbau- und Energiebereich ergeben. Auch besteht tatsächlich eine Unsicherheit bezüglich der weiteren Entwicklung der Hilfsgelder. Mosambiks Staatshaushalt wird praktisch zur Hälfte durch Entwicklungsgelder finanziert. Ein substantieller Rückgang dieser Mittel hätte drastische Auswirkungen, werden doch rund 65 Prozent des Budgets für direkt armutsrelevante Bereiche eingesetzt. Die Losung muss daher heute mehr denn je sein, die Effizienz der Mittelverwendung und damit die Wirksamkeit der Hilfe weiter zu steigern.

Glossar

Armut

Armut ist ein vielschichtiges Phänomen, das sämtliche Lebensbereiche, auch en immateriellen umfassen kann. Sie untergräbt die Würde des Menschen und lähmt. Armut bedeutet nicht bloss fehlendes Einkommen – als weithin anerkannte Armutsgrenze gilt ein Einkommen von 1 US-Dollar pro Tag. Ganz allgemein bedeutet Armut den Mangel und die Entbehrung an Wohlbefinden. Wo Armut nicht nur Folge ungenügender Güterproduktion ist, steht sie immer in Bezug zu ihrem Gegenpol, dem Reichtum. Beide sind das Produkt ein und desselben Prozesses: der ungerechten Verteilung aufgrund von Macht und Gewalt. Ohne Unterstützung von aussen gibt es kaum ein Entkommen aus dem Teufelskreis der Armut.

Bilaterale Zusammenarbeit

Direkte Zusammenarbeit zwischen zwei Staaten.

Bretton-Woods-Institutionen

Dazu gehören der Internationale Währungsfonds und die Weltbankgruppe.

DAC

Development Assistance Committee (Entwicklungshilfeausschuss). Das DAC (www.oecd.org/dac) überwacht als Teilorgan der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) die Entwicklungsanstrengungen der Industrieländer, setzt sich für die Koordination und für gemeinsame Prozeduren ein und bemüht sich, deren Lernerfahrungen und Wissen zu kapitalisieren und zu verbreiten.

Dezentralisierung

Dezentralisierung umschreibt die Übertragung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben von der Zentralregierung hin zu dezentralen (untergeordneten oder unabhängigen) Behörden oder zum Privatsektor.

Entwicklungsbanken

Wichtige multilaterale Entwicklungsbanken sind die Weltbankgruppe und die vier regionalen Entwicklungsbanken: die Afrikanische (www.afdb.org), die Asiatische (www.adb.org), die Europäische (www.ebrd.org), und die Interamerikanische (www.iadb.org). Von weniger grosser Bedeutung sind die sogenannten subregionalen Entwicklungsbanken in Zentralamerika, Westafrika, Ostafrika usw.

Entwicklungspolitik

Gesamtheit aller politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Mittel und Massnahmen, um die Entwicklung so zu gestalten, dass die Lebensbedingungen und die gemeinsame Wohlfahrt in Entwicklungs- und Transitionsländern nachhaltig verbessert werden.

Finanzielle Zusammenarbeit

Die finanzielle Zusammenarbeit umfasst Finanzierungszuschüsse, Kreditgarantien, Zahlungsbilanzhilfen und Entschuldungsmassnahmen sowie Handels- und Investitionsförderung.

Geberkoordination

Die Geberkoordination ist in der Entwicklungszusammenarbeit seit Langem ein Thema. Soweit zweckmässig wird die Zusammenarbeit dabei mit anderen bilateralen und multilateralen Gebern koordiniert, indem die Hauptakteure sich zusammen setzen und gemeinsam vernünftige Absprachen treffen. Dies geschieht meistens auf Landesbasis und wird mit Koordinierungsgremien wie der Weltbank oder dem UNO-Entwicklungsprogramm UNDP organisiert. Doch Koordination allein reicht nicht aus. Um die Hilfe effektiver zu machen, müssen vermehrt noch die Entwicklungsansätze selbst und die Durchführungsprozesse und administrativen Anforderungen vereinfacht und angepasst werden. Die Geberkoordination ist deshalb heute von Begriffen wie Geberharmonisierung, Alignment (Ausrichtung) oder Simplification (Vereinfachung) nicht mehr zu trennen.

Gebundene/ungebundene Hilfe

Von gebundener Hilfe in Zusammenhang mit der Entwicklungszusammenarbeit redet man, wenn die Lieferung von Gütern und Dienstleistungen, die aus der öffentlichen Entwicklungshilfe finanziert werden, auf nationale Unternehmen beschränkt ist. Ungebunden ist die Hilfe dann, wenn die Güter und Dienstleistungen auf dem internationalen Markt beschafft werden können. 2001 hat die >DAC eine Empfehlung verabschiedet, wonach die Hilfe an die am wenigsten entwickelten Länder von der Lieferbindung abgekoppelt werden soll. Diese Abkoppelung, die die schweizerische Entwicklungshilfe schon seit längerer Zeit erfüllt, ist ein konkreter Schritt hin zur Realisierung einer Entwicklung, die auf einer wirklichen Partnerschaft zwischen Geber- und Empfängerländern aufbaut.

Globale öffentliche Güter

Globale öffentliche Güter (englisch: Global Public Goods) sind öffentliche Güter, die sich nicht auf nationalstaatliche Grenzen beschränken, sondern weltweit gültig sind. Ein öffentliches Gut gilt generell dann als global, sobald es mehrere Bevölkerungsgruppen trifft, und dahingehend unterscheiden sich nationale von globalen öffentlichen Gütern voneinander. Somit sind sowohl der Nutzen als auch die externen Effekte von globalen öffentlichen Gütern global und beschränken sich somit nicht auf einzelne Staaten. Beispiele: saubere und intakte Umwelt, Klimastabilität, stabile Finanzmärkte, Frieden, Sicherheit, Gerechtigkeit, Gesundheit, Kontrolle ansteckender Krankheiten, kulturelles Erbe.

Good Governance

Der Begriff der Governance (Regierungsführung) tauchte in der Entwicklungspolitik in Zusammenhang mit den Ereignissen zum Fall der Berliner Mauer und zum Ende des Kalten Krieges Anfang der 1990er-Jahre das erste Mal auf. Damals realisierte man, dass Entwicklungszusammenarbeit nur dann tatsächlich greift, wenn die Regie-

rungen verlässlich und transparent handeln. Die Weltbank prägte daraufhin als erste den Begriff der Good Governance, mit der Absicht, die Wirksamkeit der Nutzung öffentlicher Mittel zu erhöhen. Da im englischen Begriff nicht nur die Regierungsführung, sondern auch die Führung sowohl öffentlicher als auch nichtstaatlicher Institutionen miteinbezogen sind, zieht die DEZA diesen dem deutschen Begriff «gute Regierungsführung» vor. Good Governance existiert dann, wenn die Beziehungen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft auf einigen wichtigen Prinzipien aufbauen: Partizipation, Transparenz, Nicht-Diskriminierung, Wirksamkeit und Verlässlichkeit der öffentlichen Angelegenheiten.

Kooperationsbüros

Von der DEZA meistens (Ausnahmen in der humanitären Hilfe) in Schwerpunktländern des «Südens» sowie wichtigen Programmländern des «Ostens» eingerichtete Vertretungen, die vor Ort für die Gesamtleitung der jeweiligen Länderprogramme der schweizerischen Zusammenarbeit verantwortlich sind.

Multilaterale (Entwicklungs-) Institutionen

Alle institutionalisierten Formen der internationalen Zusammenarbeit, die staatliche und in Ausnahmefällen nicht-staatliche Akteure mehrerer Länder (mehr als nur Geber- und Empfängerland) umfassen. Dazu gehören alle internationalen Organisationen, die sich mit Entwicklungstätigkeit befassen. NGOs, Initiativen und Netzwerke stehen oft mit multilateralen Institutionen in geregelter Verbindung. Einer der Handlungsbereiche multilateraler (Entwicklungs-)Institutionen ist die Beteiligung an – meistens von der UNO organisierten – Grosskonferenzen und die Weiterführung der Folgeaktivitäten.

Multilaterale Hilfe

Allgemeine, nicht an bestimmte Projekte gebundene Beiträge an das Kernprogramm internationaler Entwicklungs- und humanitärer Institutionen, deren

Mitglieder ausschliesslich Staaten sind. Dazu gehören die statutarischen Mitgliederbeiträge, Kapitalbeteiligungen an Entwicklungsbanken und Beteiligungen an Entwicklungsfonds sowie allgemeine, ungebundene Jahresbeiträge an die UNO-Fonds und -Programme.

NGOs

Nichtregierungsorganisationen (die englische Abkürzung NGO hat sich eingebürgert) gibt es in allen Ländern. Sie sind nicht am Gewinn orientiert und nehmen Aufgaben in der Armutsbekämpfung wahr. Diese werden mit eigenen Sammelgeldern oder mit staatlichen Ressourcen (meist von Geberländern) finanziert. Im multilateralen Kontext setzen sie sich im Rahmen von oft weltweiten Sensibilisierungskampagnen für bestimmte Sozial-, Wirtschafts-, Umwelt- oder Menschenrechtsprobleme ein oder vertreten ihre Interessen teilweise direkt.

NEPAD

Die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung oder NEPAD (New Partnership for Africa's Development) ist ein wirtschaftliches Entwicklungsprogramm der Afrikanischen Union, das im Jahr 2001 gestartet wurde. Aufgabe von NEPAD ist es, Werte zu entwickeln und ihre Umsetzung innerhalb des Rahmens der Afrikanischen Union zu überwachen. Die Schweiz teilt und unterstützt die Zielsetzungen der Nepad. Die allermeisten Schweizer Entwicklungs- und Zusammenarbeitsprogramme stimmen mit den NEPAD-Zielsetzungen überein. Sitz des Sekretariats ist in der Republik Südafrika.

Rechtsstaatlichkeit

Rechtsstaatlichkeit ist eng mit dem Konzept des modernen Staates verbunden, der stabile, günstige Rahmenbedingungen für die Entfaltung und Entwicklung aller Menschen auf seinem Territorium schafft. Das Konzept der Rechtsstaatlichkeit sichert die staatlichen Funktionen und verhindert den Missbrauch des staatlichen Gewaltmonopols – etwa im Interesse von Eliten.

In der internationalen Gemeinschaft gibt es keine einheitliche Definition dieses Konzepts, jedoch einige gemeinsame Elemente wie die wichtige Rolle einer unabhängigen Justiz, die Gleichheit aller BürgerInnen in Rechtssetzung und -anwendung, der Vorrang der Verfassung, die staatliche Gewaltenteilung sowie die Achtung der zivilen und politischen Menschenrechte.

Sector-Wide Approach (SWAP)

Form der Entwicklungszusammenarbeit, bei der die wichtigsten in einem bestimmten Sektor tätigen Geber sich an der vom Empfänger definierten Sektorstrategie orientieren. In der Regel sind Formen der Budgethilfe Bestandteil des SWAP-Ansatzes.

Zivilgesellschaft

Eine präzise Definition der Zivilgesellschaft gibt es nicht. Sie umfasst allgemein alle nichtstaatlichen Organisationen sowie die Bürgerinnen und Bürger. In der Entwicklungszusammenarbeit werden drei Hauptakteure unterschieden, die sich überlappen: die staatlichen Institutionen, der wirtschaftliche Sektor (Privatsektor) und schliesslich die Zivilgesellschaft. Zu letzteren zählen auch die > NGOs sowie weitere nicht profitorientierte Vereinigungen wie beispielsweise Konsumentenverbände, Gewerkschaften, Menschenrechtsgruppen und Basisbewegungen, nichtstaatliche Medien und Umweltorganisationen. Die Stärkung der Zivilgesellschaft gilt seither als geeignetes Mittel, um autoritär oder oligarchisch regierte Staaten demokratisch zu fördern.

Adressen, Impressum

Direktion für Entwicklung und
Zusammenarbeit DEZA
Freiburgstrasse 130
CH-3003 Bern
www.deza.admin.ch

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Effingerstrasse 31
CH-3003 Bern
www.seco-cooperation.ch

Politische Abteilung II,
Afrika/Naher Osten
Bundeshaus West
CH-3003 Bern
www.eda.admin.ch

Politische Abteilung IV,
Menschliche Sicherheit
Bundesgasse 32
CH-3003 Bern
www.eda.admin.ch

Swiss Cooperation Office in Maputo
Av. Ahmed Sekou Touré, 637 - R/C
P.O. Box 135
Maputo, Mozambique
www.swisscooperation.org.mz

www.odamoz.org.mz (Datenbank der
Öffentlichen Entwicklungszusammenar-
beit in Mosambik)

www.poptel.org.uk/mozambique-news
(Nachrichtenagentur Mosambiks)

www.mozambique.mz (Offizielle Web-
site des Landes)

Herausgeber:
Direktion für Entwicklung und Zusam-
menarbeit DEZA; Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO.

Text, Redaktion, Gestaltung und
Produktion:
Locher, Schmill, Van Wezemaal & Part-
ner AG, Basel, www.comm-care.ch

Koordination: DEZA, Abteilung Ost-
und Südliches Afrika

Sprachversionen: Diese Broschüre ist
auch auf Portugiesisch und Franzö-
sisch erhältlich.

Bezug: [http://www.deza.admin.ch/de/
Home/Dokumentation/Publikationen_
Neuerscheinungen_und_Archiv](http://www.deza.admin.ch/de/Home/Dokumentation/Publikationen_Neuerscheinungen_und_Archiv)

info@deza.admin.ch

Bern, Mai 2009

Seit 1979 arbeitet die Schweiz mit Mosambik zusammen, einem der ärmsten Länder der Welt. Diese Broschüre rollt die Geschichte der Zusammenarbeit auf und zeigt anhand vieler Beispiele, Stimmen und Zahlen, was in den 30 Jahren erreicht wurde – und wo heute noch Herausforderungen liegen. Offengelegt werden dabei nicht nur die Facetten der besonderen Partnerschaft mit dem Staat im Südosten Afrikas, sondern deutlich wird auch der Wandel der schweizerischen Entwicklungspolitik im Laufe der Zeit.

