

---

# **EVALUIERUNG**

---

## **Evaluierung des Länderprojekts Mosambik**

**Executive Summary der Evaluierung**

**Berlin 2009**



**Konrad  
Adenauer  
Stiftung**

---

## DER GUTACHTER

---

Michael Plesch studierte von 1976 bis 1982 Geographie, Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre in Trier und Münster. 1983 absolvierte er ein Aufbaustudium am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik. Anschließend arbeitete Herr Plesch für die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) als Berater in der Sozialstrukturförderung in Sambia und Brasilien. Von 1991 bis 2004 war er in der Stiftungszentrale Referent und Teamleiter Lateinamerika sowie ab 1998 Teamleiter Afrika/Nahost. 2004 wechselte er in das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und war dort für Afghanistan und Bangladesch sowie Grundsatzfragen der Finanziellen Zusammenarbeit zuständig. Nachdem er 2007 und 2008 als Referent für Entwicklungszusammenarbeit an der deutschen Vertretung bei der Palästinensischen Autonomiebehörde in Ramallah tätig war, kehrte er 2009 in das Ministerium zurück und beschäftigt sich seitdem mit dem Thema Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft.

---

## VORWORT

---

Der vorliegende Evaluierungsbericht über das Länderprojekt Mosambik ist eine Auftragsarbeit für die Stabsstelle Evaluierung der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS). Die Evaluierung soll den zeitlichen Rahmen der Jahre 2002 bis 2008 umfassen und die bisherige Arbeit und Ausrichtung des Länderprojektes überprüfen. Es sollen zudem aus den Ergebnissen unter Berücksichtigung des historischen Hintergrunds und der aktuellen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Mosambik handlungsorientierte Empfehlungen für die künftige Ausrichtung der Arbeit vor Ort erarbeitet werden. Als methodische Grundlage der Evaluierung diente die Evaluierungsrichtlinie der Hauptabteilung Internationale Zusammenarbeit der KAS. Von der Stabsstelle Evaluierung wurde zur Umsetzung dieser Aufgabe ein umfangreicher Fragenkatalog übergeben, den der Evaluierer abzuarbeiten hatte.

Im Rahmen der Vorbereitung der Evaluierung fanden Gespräche in der KAS-Zentrale mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stabsstelle Evaluierung und des Teams Afrika/Naher Osten statt. Als Unterlagen für die Evaluierung dienten außerdem zahlreiche von der KAS-Zentrale zur Verfügung gestellte Dokumente. Diese wurden vor der Evaluierungsreise nach Mosambik und in die Republik Südafrika, die vom 25. Juli bis 10. August 2009 stattfand, durchgearbeitet.

Während der Evaluierungsreise, die tatkräftig von der Auslandsmitarbeiterin Frau Schwarzbauer und ihrem Büroteam unterstützt wurde, konnten zahlreiche Interviews durchgeführt werden. Der Evaluierer, der sich nach gut fünf Jahren erstmals wieder in Mosambik aufhielt, musste feststellen, dass sich das gesellschaftliche und politische Klima verschlechtert hatte. Bei etlichen Gesprächspartnern war deutlich Angst zu bemerken, sich offen über die Zustände in Mosambik zu äußern, da dieses u.U. Auswirkung auf die berufliche Existenz haben könnte. In einigen Fällen kam es zu Gesprächsverweigerungen, u.a. eines ehemals engen Mitarbeiters des KAS-Programms. Umso mehr steht der Evaluierer bei den vielen mutigen Interviewpartnern in großer Schuld, die ihm zu offenen Gesprächen zur Verfügung standen.

Nach seiner Rückkehr wurde der Evaluierer vom KAS-Auslandsbüro Mosambik bei Rückfragen in hervorragender Weise unterstützt. Lob sei auch dem ehemaligen Auslandsmitarbeiter Dr. Ingo Scholz gezollt, der zu mehreren ausführlichen Gesprächsrunden vor und nach der Evaluierungsreise bereit war. Herr Henning Suhr, Länderreferent Südliches Afrika der KAS, stand dankenswerter Weise jederzeit zur Fragen und Diskussionen zur Verfügung. Besonderer Dank gilt auch der Stabsstelle Evaluierung, Herrn Dr. Eschborn und Frau Krahe, für die vielfältige Unterstützung und das Verständnis für einen Evaluierer im Nebenberuf.

---

## WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN<sup>1</sup>

---

### *Das politische und gesellschaftliche Umfeld Mosambiks*

Mosambik ist seit dem Friedensschluss politisch gereift und trotz diverser Rückschläge im politischen Prozess stabil geblieben. Die immer umfassender werdende Kontrolle der Frente da Libertação de Moçambique (Mosambikanische Befreiungsfront, FRELIMO) über die politischen und administrativen Angelegenheiten des Landes ähnelt stark einer Einparteienherrschaft. Dieser Trend behindert die pluralistische Entfaltung von Ideen in der Gesellschaft und eine freie politische Partizipation. Die geringe Wahlbeteiligung in den nationalen Wahlen 2004 und 2009 und die hohe Wahlenthaltung insbesondere der Gegner der FRELIMO scheinen einen hohen Vertrauensverlust in Wah-

---

<sup>1</sup> Informationen über die Arbeit der KAS in Mosambik finden Sie auf der Homepage des Auslandsbüros: <http://www.kas.de/Mosambik>

len als Mittel für politische Veränderung zu signalisieren.

Bemühungen, die politische und administrative Korruption zu bekämpfen, haben in den letzten Jahren Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit gefunden und die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft erhalten. Auch Teile der Regierung standen hinter diesen Ansätzen zur Korruptionsbekämpfung, aber Selbstverpflichtung und Anstrengungen der Regierung erscheinen in der Bewertung von Wirtschaft und Gebergemeinschaft nicht als ausreichend.

Die wenigen unabhängigen Medien nehmen eine Überwachungsfunktion staatlichen Handelns wahr. Dass sich die Regierung hierdurch bedroht fühlt, zeigt sich an den zahlreichen Gerichtsverfahren, die gegen die unabhängigen Medien in Gang gebracht worden sind. Dies sind Vorgänge, die zu beobachten bleiben.

Die Zivilgesellschaft in Mosambik ist noch relativ jung, denn unter der Alleinherrschaft der FRELIMO waren alle gesellschaftlichen Organisationen der Partei angegliedert. Viele entstanden erst, als die Geberstaaten ins Land kamen und Ansprechpartner vor Ort brauchten. Es gibt einige wenige Nichtregierungsorganisationen (NRO), die die Regierungspolitik kritisch begleiten und mehr Bürgerbeteiligung fordern. Die meisten NRO sind eher unpolitische Wohltätigkeitsorganisationen und bilden kein demokratisches Gegengewicht zur Regierung.

Bis zum Friedensschluss Anfang der 1990er Jahre hatte die FRELIMO das gesamte politische Leben als Staats- und Einheitspartei beherrscht. Laut Verfassung ist Mosambik seitdem zwar ein Mehrparteiensystem, de facto aber wurde die Politik 15 Jahre lang von einem Zweiparteiensystem bestimmt. Erst seit 2008 gibt es Tendenzen für ein Aufweichen dieses Systems. Eine wichtige neue Parteigründung war das Movimento Democrático Moçambicano (Demokratische Bewegung Mosambiks, MDM). Aus dem Stand erzielte diese unter widrigen Umständen in den Oktoberwahlen 2009 einen Achtungserfolg. Eines wurde in den Wahlen 2009 deutlich: die Bevölkerung wartet auf eine Alternative zur FRELIMO. Dies kann die MDM sein.

#### *Relevanz*

Nach Ansicht des Evaluierers ist die grundlegende politische Ausrichtung des KAS-Länderprojektes orientiert an den Prinzipien der Demokratieförderung, wie sie international definiert sind. In einem Post-Konfliktland demokratische Kultur und demokratische

Institutionen zu stärken, entspricht sowohl dem heutigen Anspruchsniveau und Wissenstand als auch den nationalen, regionalen und globalen Rahmenbedingungen. Die kritische Haltung der KAS-Auslandsmitarbeiter zum bisherigen Verlauf dieses Prozesses erscheint gerechtfertigt. Der Eindruck, dass die Gebergemeinschaft auf internationaler Bühne um jeden Preis einen positiven Modellfall vermarkten will, drängt sich bei Kenntnis der Um- und Zustände in Mosambik auf.

Problematisch für die Stiftungsarbeit ist aber, dass die entscheidenden Entwicklungsengpässe auf der Makroebene zu finden sind. Dies zu ändern erfordert eine hinreichend starke Oppositionspartei mit dem Willen zur Reform und einer neuen Ethik jenseits der Bürgerkriegsmentalität. Die KAS verfolgt die Stärkung der Opposition als Ziel seit Beginn ihrer Arbeit in Mosambik.

Ein zweites Anliegen der KAS ist die Stärkung der Dialog-, Reform- und Kontrollfähigkeit der Bürgergesellschaft mit Hilfe von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Institutionen. Die Regionalprogramme „Medien“ und „Rechtsstaat“ haben hierbei für die Arbeit in Mosambik mit ihren Maßnahmen flankierend wertvolle Inputs geleistet

#### *Zielerreichung/Effektivität*

Die Ziele des Länderprojektes waren aus heutiger Sicht zu ambitiös. Dies lag allerdings an der Reformunwilligkeit der Führung der Resistência Nacional Moçambicana (Nationaler mosambikanischer Widerstand, RENAMO). (...) Dieses Problem lag letztendlich außerhalb der Einflussmöglichkeiten der KAS und ihrer Auslandsmitarbeiter (AM).

Positiv war die klare Ausrichtung der KAS-Arbeit auf die Stärkung der Opposition. Wie zahlreiche Interviewpartner betonten, war für die Erreichung der Ziele von Bedeutung, dass von den AM und den Mitarbeitern des KAS-Auslandsbüros stets mutig eine klare Position bezogen wurde. Sehr wichtig war, dass die KAS ihre Arbeit nicht nur auf Südmosambik beschränkte.

Nach Auffassung des Evaluierers war der auf die Mikroebene abzielende Ansatz des Aufbaus gesellschaftlicher Gegenmacht keine Aufgabe im Rahmen einer Eigenmaßnahme. Ohne das Stützkorsett des KAS-Auslandsbüros kam diese Arbeit mit Basisorganisationen schnell zum Erliegen.

Eine Vernetzung der KAS-Partner besteht nicht und ist auch nicht sinnvoll. Der Schwerpunkt Parteiarbeit

muss von den anderen Bereichen, in denen die KAS unter dem Thema „Armutsbekämpfung“ auftritt, strikt getrennt werden. Auch die Arbeit an einer aktiven Bürgergesellschaft mit schlagkräftigen Interessenvertretungen und anderen meinungsbildenden Zielgruppen war auf das Ziel ausgerichtet, gesellschaftlichen und politischen Pluralismus angesichts der de facto-Einparteiherrschaft der FRELIMO zu schaffen.

#### *Effizienz*

Die Gewichtung der verschiedenen Maßnahmen wurde nur teilweise den Vorgaben der Länderkonzeption und den realen Bedürfnissen der Zielgruppen gerecht. Durch den zeitlichen Aufwand für die Arbeit mit den Basisorganisationen blieb nicht genügend Zeit für die politische Bildung und Beratung der Opposition sowie für den gesellschaftspolitischen Dialog im Medien- und Rechtsstaatsbereich. (...)

#### *Übergeordnete, entwicklungspolitische Wirkungen*

Die intensive Arbeit der KAS seit 2005/2006 an der Stärkung regionaler und lokaler Parteistrukturen sowie mit reformorientierten Oppositionsabgeordneten hat einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur Gründung einer neuen, weniger bürgerkriegsbelasteten Oppositionspartei, der MDM, geführt.

Eine deutliche Unterstützung der KAS für die Opposition könnte zu Schwierigkeiten mit der FRELIMO-Regierung und ihrer Administration führen. Die KAS sollte aber dieses Risiko mit Rückendeckung durch politische Kräfte in Deutschland und Europa, aber auch in Afrika eingehen.

#### *Nachhaltigkeit*

Die KAS-geförderten Bewusstseinsbildungsprozesse mit zivilgesellschaftlichen Organisationen in Nordmosambik sind positiv zu bewerten, hätten allerdings langfristig und konsequent über den Partner Centro de Pesquisa Konrad Adenauer Forschungszentrum Konrad Adenauer (CEPKA) der Universidade Católica de Moçambique (UCM) durchgeführt werden müssen, um nachhaltig strukturbildend zu sein. (...)

Die Förderung der Demokratieentwicklung in Mosambik durch die KAS ist nach Ansicht des Evaluierers durchaus möglich. Langfristiges Engagement, eine thematische Konzentration und eine an diesen Themen orientierte exaktere Bestimmung der Zielgruppen wären allerdings erforderlich.

#### *Handlungsorientierte Empfehlungen*

Der KAS-Zentrale wird empfohlen, sich in Mosambik für einen Programmansatz mit drei Arbeitsfeldern zu entscheiden. Als Hauptoption wäre die Parteienförderung zu nennen. (...)

Der Umbruch von der Kriegs- zur Friedensgeneration muss über die Heranbildung junger Nachwuchskräfte vorbereitet und gefördert werden. Insbesondere benötigt die MDM umfassende Beratung bei der Schaffung von landesweiten Parteistrukturen zur Vorbereitung auf kommende Wahlen. Intensiver Beratungsarbeit bedarf auch die MDM-Parlamentsgruppe, damit diese sich fundiert und öffentlichkeitswirksam zu anstehenden Entwicklungsfragen und Problemfeldern äußern kann.

In Mosambik ist im Rechtsstaatsbereich noch ein weites Feld zu bearbeiten. Die KAS sollte ihren Schwerpunkt hier auf die Verfassungsgerichtsbarkeit legen. Kernpunkt müsste die Stärkung der Unabhängigkeit dieses Gerichtes von der de-facto Einheitspartei sein. Eine Mitarbeit der KAS in der Sektorarbeitsgruppe „Justice and Legality“ der Geber sollte unbedingt erfolgen, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu erhöhen.

Im Verbund mit weiteren Organisationen und Institutionen sollte die KAS an einem umfassenden Ansatz der Demokratieerziehung arbeiten. Der Kernansatz sollte aber bei der Arbeit in und mit der Zivilgesellschaft über das CEPKA in Nordmosambik erfolgen. Über das CEPKA und die UCM ist für die KAS am ehesten Breitenwirksamkeit zu erzielen.

Die UCM mit ihrem landesweiten Netzwerk kann für die KAS und den Transport der KAS-Ideen in die mosambikanische Gesellschaft hinein von hohem Wert sein. Die KAS muss daran arbeiten, dass das CEPKA nicht weiter als geduldeter Fremdkörper von der Universität angesehen, sondern integriert wird. Der Beirat des CEPKA muss dringend reaktiviert werden. Er sollte in seiner Zusammensetzung erweitert werden, damit sich die Arbeitsplanung nicht nur an den Interessen der UCM, sondern auch an denen regionaler Organisationen und Institutionen ausrichtet.

Das KAS-Auslandsbüro Mosambik hat bisher einer Vernetzung mit anderen Gebern des Bereiches Regierungsführung und Demokratieförderung wenig Priorität gegeben. Man sollte hier keine Berührungsängste zeigen, sondern sich als KAS selbstbewusst einbringen und eine aktive Suche nach Partnern in den jeweiligen thematischen Schwerpunkten betreiben.