

Andrea E. Ostheimer

Liberalismus, Neo-Patrimonialismus und politische Exklusion

Mosambiks Weg in die demokratische Rezession

Nach einem gelungenen Friedens- und Transitionsprozess wird Mosambik gerne als afrikanische Erfolgsgeschichte zitiert. Eine Analyse der sozio-ökonomischen und politischen Situation zeigt jedoch, dass zweistellige Wachstumsraten der Wirtschaft darüber hinwegtäuschen, dass ca. 65 Prozent der Bevölkerung noch immer in absoluter Armut leben und sich die gravierenden regionalen Disparitäten weder durch wirtschaftliche Großprojekte reduzieren noch sich mit diesen eine nachhaltige Entwicklung realisieren lassen wird. Eine politische Kultur, geprägt von neopatrimonialen Netzwerken und durchzogen von Korruption stellt darüber hinaus eine Konsolidierung demokratischer Strukturen verstärkt in Frage. Zunehmende Schwächen der Opposition, sich als politische Alternative zu präsentieren, bergen mittelfristig die Gefahr einer Rückentwicklung

Seit der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Rom 1992 durch die Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) und die Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), wird der Friedens- und Transitionsprozess Mosambiks weitläufig als eine der wenigen afrikanischen Erfolgsgeschichten gerühmt. Unter der Ägide der UN Mission ONUMOZ (Operações das Nações Unidas em Moçambique) konnten im Zeitraum von 1992 bis 1995 92881 ehemalige Kombattanten demobilisiert und in die mosambikische Gesellschaft reintegriert werden.¹⁾ In Kooperation mit dem Nachbarn Südafrika wurden in den bis dato insgesamt sieben Operationen „Rachel“ 645 Tonnen Waffen und aus dem Bürgerkrieg stammende Munition eingesammelt und vernichtet. Die ersten pluralistischen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen von 1994 stellten sowohl einen Höhepunkt des Friedensprozesses als auch dessen offiziellen Abschluss dar. Trotz geringfügiger Unregelmäßigkeiten wurden die Wahlen von internationalen Beobachtern als „frei und fair“ erklärt. Entscheidend war bei den Wahlen 1994 vor allem die Akzeptanz des Wahlergebnisses von allen Beteiligten und damit eine weitere Konsolidierung des Friedensprozesses. Als Indikator für den demokratischen Transitionsprozess des Landes gelten die Wahlen des Jahres 1994 jedoch lediglich als eingeschränkte Aussagekraft, da sie in einem besonderen Kontext und unter externer Einflussnahme stattfanden. Nichtsdestotrotz gelang in Mosambik, was in anderen Ländern wie z.B. Angola scheiterte: ein er-



folgreicher Friedensprozess, gefolgt von demokratischen Wahlen, und die Transformation der bewaffneten Opposition in eine zivile politische Partei. Die Umwandlung der Renamo in eine politische Partei wird, wie auch ihr Charakter als Widerstandsbewegung, verknüpft mit der Frage, ob es sich um eine extern gesteuerte Bewegung oder um einen indigenen mosambikanischen Widerstand handelt, vielfach kontrovers diskutiert. Einige Autoren argumentieren, dass Renamo bereits Mitte der achtziger Jahre mit der Etablierung politischer und administrativer Strukturen begann,²⁾ während andere Renamos Transformation auf externen Druck und finanzielle Anreize nach dem Friedensabkommen von Rom zurückführen. Beide Kontroversen sind eng miteinander verbunden und führen heute letztlich zu der im Kontext der Konsolidierung eines demokratischen politischen Systems zu beantwortenden Fragestellung: Inwieweit fühlt sich die Partei Renamo demokratischen Prinzipien und Werten verpflichtet und transformiert diese in innerparteiliche demokratische Strukturen, oder reduziert sich innerparteiliche Demokratie auf Lippenbekenntnisse zu opportunen Anlässen.

■ Pyrrhussieg des wirtschaftlichen Liberalismus

Mosambiks erfolgreiche Transformation sozialistischer Planwirtschaft in eine liberale Marktwirtschaft manifestiert sich seit Jahren in zweistelligen Wachstumsraten des Bruttosozialproduktes (1997 bis 1999 durchschnittlich zehn Prozent). Selbst nach einer wirtschaftlichen Stagnation im Jahr 2000 – bedingt durch die Überschwemmungskatastrophe im Zentrum und Süden des Landes – konnte Mosambik 2001 erneut ein Wirtschaftswachstum von 13,9 Prozent aufweisen. Mit einem Volumen von 703,7 Millionen US-Dollar verdoppelte sich 2001 die Exportrate im Vergleich zum Vorjahr (364 Millionen US-Dollar). Verantwortlich hierfür war vor allem der Export von Aluminium durch die Aluminiumschmelze MOZAL im Wert von 383,5 Millionen US-Dollar (54,5 Prozent). Steigende Exportraten schlugen sich darüber hinaus positiv auf die Handelsbilanz nieder und reduzierten das Defizit von 789,3 Millionen Dollar im Jahr 2000 auf 447,1 Millionen 2001. Mit der Aufnahme Mosambiks in den Kreis der Begünstigten der

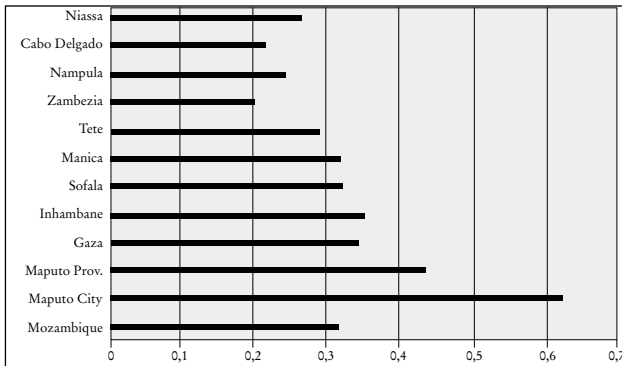
- 1) S. Barnes, *Reintegration programmes for demobilised soldiers in Mozambique*, UNDP, Maputo, 1997; S. Barnes, *The socio-economic reintegration of demobilised soldiers in Mozambique: The soldiers view*, UNDP, Maputo, 1997.
- 2) Carrie Manning, „Constructing Opposition in Mozambique: Renamo as political party“, in: *Journal of Southern African Studies*, 24 (3), 1998, und Harald Kueppers, *Renamo: Ueber den Wandel der mosambikanischen Rebellenbewegung zu einer politischen Partei. Ein Beitrag zur Transformationsforschung*, Hamburg, 1996.

erweiterten HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Countries), wird sich die Stundung der Gesamtschulden auf insgesamt 3,8 Milliarden US-Dollar erhöhen, und sich Mosambiks Schuldenlast um 73 Prozent reduzieren. Der Anteil des Schuldendienstes an den Staatseinnahmen reduziert sich analog auf einen Durchschnitt von unter zehn Prozent für den Zeitraum 2000 bis 2010 und sieben Prozent von 2011 bis 2020. Die freiwerdenden Gelder sind dabei primär für die Armutsbekämpfung gemäß dem PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) der Regierung bestimmt. Trotz dieser positiven Entwicklungen belief sich der Schuldendienst 2001 jedoch noch immer auf 56 Millionen US-Dollar, und lag damit weit über dem Gesundheitsbudget der Regierung von 35 Millionen Dollar. Obgleich der externe Schuldenberg sukzessive schrumpft, ist das Anwachsen der Inlandsschulden – insbesondere zur Refinanzierung der krisengeschüttelten Banken Banco Austral und BCM – mit Besorgnis zu sehen. Mosambiks Staatshaushalt bleibt weiterhin am Tropf ausländischer Geldgeber, so wurden im letzten Jahr ca. 45 Prozent des Haushaltes durch externe Finanzhilfen finanziert. Von den auf der Weltgeberkonferenz in Oktober 2001 zugesagten US\$ 722 Millionen US-Dollar für 2002 sind 50 Prozent als direkter Zuschuss zum Staatshaushalt vorgesehen. Insbesondere die Weltbank ist, trotz einzelner kritischer Stimmen zum Zustand des Justizsystems, noch immer voll des Lobes für Mosambiks Transformationsprozess. Dies nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund, dass man gerne an der Erfolgsgeschichte eines gelungenen Strukturanpassungsprogramms festhalten möchte. Allerdings bleibt im Kontext Mosambiks immer wieder hervorzuheben, dass die phantastischen Wachstumsraten auf Megaprojekte wie MOZAL zurückzuführen sind und auf einer äusserst niedrigen Ausgangsbasis beruhen. Die Lebensumstände der Mehrheit der Bevölkerung ändern sich kaum. Von den 80 Prozent der Bevölkerung in ländlichen Gebieten leben noch immer 71,2 Prozent unter der Armutsgrenze. Im städtischen Raum sind dies 62 Prozent. Selbst für Maputo gehen Schätzungen davon aus, dass 47,8 Prozent der Bevölkerung weiterhin in absoluter Armut leben.³⁾ Obgleich Mosambiks Human Development Index (HDI) stetig steigt und der nationale HDI 2001⁴⁾ be-

3) Ministry of Planning and Finance, *Absolute Poverty Reduction Action Plan (2002–2004)*, Maputo, 2000, p. 13.

4) Basierend auf Daten aus dem Jahr 2000.

reits 0,317 erreichte, gehört Mosambik zur Gruppe der *low human development countries*. Insbesondere regionale Disparitäten (die Hauptstadt Maputo mit einem HDI Index von 0,622; Zambezia Provinz weist einen HDI Index von 0,202 auf) verzerrten bisher das allgemeine Bild. Allerdings zeigte der nationale HDI bereits 2001, dass jene unter dem HDI-Landesdurchschnitt liegenden Provinzen mit Ausnahme der Nordprovinzen (Zambezia, Nampula, Cabo Delgado) bereits eine über dem Landesdurchschnitt liegende Wachstumsrate aufweisen.



Human Development Index, Mosambik 2000

Quelle: UNDP, (Hrsg.), *Mozambique: Gender, women and human development: An agenda for the future. National Human Development Report 2001*, Maputo 2002.

Alarmierend aus einer entwicklungspolitischen Perspektive ist die stagnierende Entwicklung des Bildungsindex seit 1994. Insbesondere die Alphabetisierungsrate, einer der vergleichsweise undynamischsten Indikatoren des HDI, entwickelte sich seit 1994 nur langsam von 39,5 Prozent auf 43,3 Prozent. Auch hier zeigen sich eklatante regionale Differenzen, insbesondere zwischen Maputo (Analphabetenrate von 13 Prozent) und den Provinzen (z.B. Cabo Delgado 77,3 Prozent). Die Aussichten für eine positive Entwicklung sind im Bildungsbereich, wie auch für den HDI-Indikator der allgemeinen Lebenserwartung, überschattet von den Auswirkungen der HIV-AIDS-Epidemie. Die Lebenserwartung für Mosambikaner stieg von 41,7 Jahren im Jahre 1994 auf 44,6 im Jahre 2000.⁵⁾ HIV-AIDS wird voraussichtlich dazu führen, dass die Lebenserwartung um ein Drittel in den nächsten zehn Jahren sinken wird. Das Bildungsministerium geht derzeit davon aus, dass man bis 2010 ca. 19200 Lehrkräfte verlieren wird. Um

5) UNDP (Hrsg.), *Mozambique: Gender, women, and human development: An agenda for the future. National Human Development Report 2001*, Maputo, 2002.

diese Auswirkungen von HIV/AIDS aufzufangen, wird es notwendig sein, 25 Prozent mehr Grundschullehrer auszubilden. Im universitären Bereich geht man sogar von Verlusten in Höhe von 28 Prozent aus. Eine weitere Herausforderung für das Bildungswesen werden die AIDS-Waisen darstellen, die ohne familiäre Unterstützung mit grosser Wahrscheinlichkeit entweder die Schule nie beenden oder erst gar nicht besuchen werden. Schätzungen gehen davon aus, dass sich die aktuelle Zahl von 500 000 AIDS-Waisen im Jahre 2010 auf 1,5 Millionen erhöht haben wird.⁶⁾

6) UNDP (Hrsg.), *Mozambique National Human Development Report 2000. Education and human development: trajectory, lessons and challenges for the 21st century*, Maputo, 2001.

■ Neo-Patrimonialismus und Korruption

Die sich seit 2000 ausbreitende Krise des Bankensektors zeigt nicht nur deutlich die negativen Seiten wirtschaftlicher Liberalisierung, sondern demonstrierte auch die Schwäche politischer Institutionen und eine von Neo-Patrimonialismus und Korruption geprägte politische Kultur. Der Millionen-Betrug (14 Millionen US-Dollar) im Rahmen der Privatisierung der Banco Comercial de Moçambique (BCM) 1996 offenbarte die politische Rückendeckung, die Betrüger offensichtlich genossen: Erst 2000 zog Präsident Chissano unter dem Druck der Öffentlichkeit die Konsequenzen und entließ den Staatsanwalt, unter dessen Führung die Untersuchungen jahrelang dahindümpelten. Erst zusätzliche Ermittlungen nach dem Mord an Carlos Cardoso, Mosambiks führendem Journalisten, der sich um die Aufdeckung von Korruption und Misswirtschaft im Staatsapparat bemühte und seine Recherchen in den Monaten vor seiner Ermordung (November 2000) auf den Betrugsfall BCM konzentriert hatte, überführten schließlich auch die Drahtzieher der BCM-Betrügereien und Auftraggeber des Cardoso-Mordes, die Satar-Brüder Momade und Ayob.

Schätzungen summieren die Verluste der Banken Banco Comercial de Moçambique (BCM) und Banco Austral (ehemals BPD) seit ihrer Privatisierung auf über 400 Millionen Dollar. Verantwortlich hierfür sind „faule“ Kredite, die ohne Garantien ausgezahlt und nie getilgt wurden. Mangelnde Transparenz und Fehler im Privatisierungsprozess von BCM und BPD (Nepotismus, fehlende Buchprüfung und Offenle-

gung der Finanzsituation) schufen ein Klima, in dem Kredite weiterhin ohne Sicherheiten ausgezahlt wurden, interne Konten und mangelnde Kontrolle Betrügereien Tür und Tor öffneten. Die mosambikanische Regierung versuchte das Finanzloch im Bankensektor mit der Ausgabe neuer Schatzbriefe zu stopfen, was zu einer drastischen Erhöhung der internen Staatsverschuldung führte. Im Fall der BCM konnte man sich 2000 bereits mit den Anteilseignern auf eine Erhöhung der Kapitaleinlagen einigen. Für den mosambikanischen Staat mit 49 Prozent der Anteile an der BCM bedeutete dies eine notwendige Rekapitalisierung von 52 Millionen US-Dollar – ungefähr das Doppelte des Betrages, den der Staat für die externe Schuldentilgung 2000 aufzubringen hatte. Im Falle des Banco Austral, mit einem Finanzloch von 150 Millionen US-Dollar, kündigten die privaten Anteilseigner, die malayische Bank Southern Bank Bernhard (SBB) und die mosambikanische Investorengruppe Investil im April 2001 an, ihre Anteile zurückzugeben. Damit verlor auch Nyimphine Chisano, der in diversen Geschäftsbeziehungen stehende Sohn des Präsidenten, einen Beraterkontrakt für Banco Austral. Während Teile der Regierung sich für die Schließung des Banco Austral und damit für ein Vergessen der Korruptions- und Betrugsfälle aussprachen, verlangten Schlüsselfiguren des Finanzsektors eine Aufklärung und Reprivatisierung. António Siba-Siba Macuacua, bislang Direktor der Abteilung für Bankenaufsicht in der Zentralbank, wurde zum amtierenden Direktor von Banco Austral ernannt. In Vorbereitung der Reprivatisierung versuchte man die ungetilgten Kredite einzutreiben. Erstmals veröffentlichte man die Namen von 1273 Schuldnern in der Tageszeitung *Notícias* und drohte mit rechtlichen Schritten bei verweigerter Tilgung. Zum ersten Mal bereitete man auch eine Wirtschaftsprüfung für die Re-privatisierung von 80 Prozent des Banco Austral vor. Die Ausschreibung zur Reprivatisierung ging schließlich an das südafrikanische Bankenkonsortium ABSA. Mit dem Mord an dem an einem Finanzreport für ABSA arbeitenden Antonio Siba-Siba (11. August) verzögerte sich jedoch die Übernahme bis Ende 2001. Ohne den öffentlichen und internationalen Druck des Falles Cardoso verliefen die Ermittlungen zur Ermordung António Siba-Sibas im Hin-

7) Zur Analyse von Korruption und Nepotismus im Bankensektor siehe die in der Faxzeitung *Metical* erschienene Serie von J Hanlon, „Matando a galinha dos ovos de ouro (1)-(11)“, in: *Metical*, No 1073 – No. 1084, 17.09. 2002 bis 03.10.2002.

8) S Machel, *A luta contra o subdesenvolvimento*, 1983, p. 12, zitiert in: L A Mondlane, *The Growth, Extent and Causes of Crime: Mozambique*, in: KAS/SAlIA (Hrsg.), *Crime and Policing in Transitional Societies, Seminar Report No. 8*, Johannesburg 2001, pp. 93–98.

9) H Abrahamsson/A Nilsson, *Mozambique: the troubled transition*, London, 1995, pp. 156–158.

tergrund. Die Drahtzieher des Siba-Siba Mordes wurden bis dato nicht verhaftet, noch wurde den Ermittlungen öffentliche Aufmerksamkeit zuteil.⁷⁾

Während sich die politische und öffentliche Kultur Mosambiks in den Worten Samora Machels widerspiegelte

„*Material, moral and ideological corruption, bribery, the search for self comfort, nepotism, that is, favours on the ground of particular friendship or preferences in job allocation, favouring family members, friends or people from his own place are part of the system of life that we want to destroy.*“⁸⁾,

ist sie heute charakterisiert durch den Rückgriff auf historisch bekannte Systeme sozialer Sicherung, die von Abrahamsson und Nilsson⁹⁾ im Kontext Mosambiks als *economia de afecção* bezeichnet werden. Traditionelle afrikanische Redistributionssysteme, charakterisiert durch informelle und Clan-basierte Strukturen, führen in einem liberalen Umfeld zu neopatrimonialen Staats- und Wirtschaftsstrukturen. Im Kontext der Privatisierungen ehemals staatlicher Unternehmen nutzte die politische Elite Mosambiks ihre Zugänge zur Sicherung lukrativer Positionen und begann ihre Aktivitäten privaten Unternehmertums. Die Art und Weise, wie Politiker ihre Beziehungen, Insiderwissen und teilweise auch direkte Kontrolle im Privatisierungsprozess zum persönlichen Vorteil nutzten, wurde bereits 1992 vom damaligen Generalstaatsanwalt in seinem Jahresbericht als „stille Privatisierung“ bewertet. Ohne ausreichende und effektive Kontrollmaßnahmen etablierten sich mit einsetzender Liberalisierung korruptive Verhaltensweisen und be- bzw. verhinderten die Entwicklung einer funktionierenden staatlichen Bürokratie – im Weber’schen Sinne das zentrale Element eines demokratischen Staates. Im Kontext ökonomischer Liberalisierung sehen sich Staatsbedienstete insbesondere auf mittlerer und unterer Ebene mit geringen Löhnen und schrumpfenden Privilegien auf der einen Seite konfrontiert. Der Unterhalt der Familie ist oft nur mit Nebeneinkünften bestreitbar. Diese können dabei aus der „Privatisierung von staatlichen Dienstleistungen“ gegen Bezahlung in die eigene Tasche, oder auch durch Aneignung und Veräußerung staatlichen Eigentums bestehen. Auf der anderen Seite eröffnet

das marktwirtschaftliche Umfeld Staatsbeamten die Möglichkeit, selbst unternehmerisch tätig zu werden. Die dafür notwendigen Ressourcen lassen sich dann jedoch oftmals nur über die geschilderten Wege mobilisieren.

In seinem alarmierenden Bericht vor dem mosambikanischen Parlament notierte Generalstaatsanwalt Joaquim Madeira in diesem Jahr nicht nur die Veruntreuung von allein US\$ 1,5 Millionen US-Dollar in der staatlichen Provinzverwaltung, sondern auch unlautere Machenschaften der politischen Elite.¹⁰⁾ Bedenkt man Madeiras Beobachtung, dass zahlreiche politische Größen Befragungen durch den Generalstaatsanwalt ignorieren und Untersuchungen damit behindern, wird deutlich, dass sich die Entwicklungen in der politischen Arena Mosambiks offensichtlich von einem *rule of law* wegbewegen und sich ein *rule of arrangements* auszubreiten scheint. Wie eine Studie der mosambikanischen NGO Etica im vergangenen Jahr verdeutlichte, sind 65,5 Prozent der befragten Bevölkerung in den Provinzen Sofala, Nampula und Maputo bereits mit Korruption konfrontiert worden (sowohl als Korruptierte oder Korruptierende), davon 22,6 Prozent in den letzten sechs Monaten vor der Befragung. Bedenklich ist dabei vor allem die Begleiterscheinung einer zunehmenden Verdrossenheit mit staatlichen Institutionen. Für 58,8 Prozent bzw. 58,1 Prozent der Befragten stand fest, dass Regierung und Justiz korrupt sind. 70,2 Prozent sehen die Polizei als korruptes Staatsorgan.¹¹⁾ Die dabei zum Ausdruck kommende zunehmende Erosion staatlicher Legitimität besitzt im Falle der jungen, vor der Herausforderung einer Konsolidierung stehenden Demokratie Mosambiks alarmierenden Charakter. Wie Larry Diamond beobachtete:

„To be stable, democracy must be deemed legitimate by the people; they must view it as the best, most appropriate form of government for their society. Indeed, because it rests on the consent of the governed, democracy depends on popular legitimacy much more than any other form of government. This legitimacy requires a profound moral commitment and emotional allegiance, but these develop only over time, and partly as a result of effective performance. Democracy will not be valued

10) „PGR lança SOS na Assembleia da República“, in: *Domingo*, 10.03.2002.

11) Etica, *Estudo sobre Corrupção em Moçambique*, Maputo, 2001.

12) L Diamond, Three Paradoxes of Democracy, in: *Journal of Democracy*, (1), Summer 1990, pp. 48–60, hier p. 49.

*by the people unless it deals effectively with social and economic problems and achieves a modicum of order and justice.*¹²⁾

Bislang schlug sich die Verdrossenheit der Mosambikaner mit staatlichen Institutionen noch nicht negativ auf die Wahlbeteiligung in den 1994 und 1999 durchgeführten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen nieder. Mit einer Wahlbeteiligung von 68 Prozent in den letzten Wahlen erhielten sowohl Parlament als auch Präsident Chissano einen ausreichenden Grad der Legitimierung. Hingegen zeigte sich bereits in den Kommunalwahlen 1998, dass in Situationen, in denen die Bevölkerung davon ausgeht, am Status quo eh nichts ändern zu können, und keine wirklichen Alternativen zu haben, sie sich dem politischen Prozess entzieht.

■ Demokratischer Minimalismus

Mosambiks Demokratisierungsprozess erhielt bereits seinen ersten Rückschlag in den Kommunalwahlen 1998, als die Opposition die Wahlen boykottierte und 85 Prozent der Wahlberechtigten sich der Stimme enthielten. Obgleich ein Zusammenwirken diverser Faktoren zu dieser „Wahl ohne Wähler“ führte (Mangel an Alternativen zur Frelimo, Renamo-Boykott, organisatorische Defizite und unzureichende *Civic/Voters Education*, die die Bedeutung der Lokalwahlen hätte unterstreichen können), war es vor allem auch eine zunehmende politische Apathie und Desillusionierung in der Bevölkerung, die zu der geringen Wahlbeteiligung führte. Letztlich führte der Sieg aller Frelimo-Bürgermeister (unabhängigen Kandidaten gelang es lediglich in die Gemeinderäte einzuziehen) und eine Konsolidierung der herrschenden Machtstrukturen zu einer weiteren Entfremdung der Basis von der regierenden Elite.

Nachdem der Welle der Demokratisierung in Afrika Anfang der neunziger Jahre und der damit einhergehenden Euphorie sukzessive Nüchternheit und Desillusionierung über politische Entwicklungen in Ländern wie Zambia oder Malawi folgt, erscheint es um so verführerischer, den Transitionsprozess Mosambiks als Erfolgsgeschichte zu klassifizieren. Doch welche Kriterien werden dabei angewandt und in welcher Korrelation stehen sie? Jeder Versuch der

Messung von Erfolg oder Misserfolg setzt Variablen voraus und im Kontext demokratischer Transition erfordert dies ein klares Konzept und Verständnis von „Demokratie“. Dabei ist eine klare Differenzierung zwischen einer Weiterentwicklung der klassischen Definition Schumpeters, wonach kompetitive Wahlen das Herzstück der Demokratie bilden, und dem Paradigma einer konsolidierten Demokratie notwendig. Eine Konzentration des Demokratieverständnisses auf die Variable „Wahlen“ und die Berücksichtigung politischer Rechte, unter dem Aspekt, dass erst deren Vorhandensein Wettbewerb in und Partizipation an den Wahlen ermöglicht, führte im Rahmen des wissenschaftlichen Diskurses über Demokratie und Demokratisierung zu den Vorwürfen eines *fallacy of electoralism*. Häufig stützt sich die negative Bewertung des auf die Variable „Wahlen“ konzentrierten Ansatzes darauf, dass insbesondere in nicht-westlich geprägten Gesellschaften durch Wahlen politische Führer an die Macht kommen, deren Regierungspolitik nicht demokratisch ist, und die eine ernsthafte Bedrohung für die demokratische Entwicklung des Landes darstellen. Bezugnehmend auf diese Kritikpunkte entwickelte Larry Diamond einen dichotomischen Demokratiebegriff und unterscheidet zwischen den Bedingungen einer *electoral democracy* im Dahl'schen Sinne (1. Organisationsfreiheit, 2. Meinungsfreiheit, 3. Recht zu wählen, 4. Recht politischer Führer, um die Unterstützung der Bevölkerung zu konkurrieren, 5. alternative Informationsquellen, 6. Zugang zu öffentlichen Ämtern [passives Wahlrecht], 7. freie und faire Wahlen, 8. die Verantwortlichkeit der Regierenden für ihre Politik gegenüber dem Wähler bei den nächsten Wahlen) und einer *liberal democracy*, der er die folgenden über die *electoral democracy* hinausgehenden Kriterien zuweist: keine reservierten Domänen unkontrollierter Machtausübung nicht-gewählter Akteure (einschließlich externer Kräfte); zusätzlich zur vertikalen Verantwortlichkeit (durch regelmäßige, freie und faire Wahlen) besteht eine horizontale Kontrolle der Exekutive durch unabhängige Institutionen wie Parlament und Justiz. Speziell im afrikanischen Kontext und unter Berücksichtigung der Herausforderungen einer sich entwickelnden Demokratie durch Korruption, Klientelismus, Patrimonialismus und anderer Formen

13) L Diamond, Is the third wave over?, in: *Journal of Democracy* (7) 3, 1996, pp. 20–37, p. 23f.

14) S. P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, 1993, p. 208ff.

des Machtmissbrauchs gewinnt eine horizontale Verantwortlichkeit und Kontrolle zunehmend an Bedeutung. *Liberal democracy* beinhaltet darüber hinaus umfassende Maßnahmen zur Gewährleistung eines politischen und gesellschaftlichen Pluralismus auch außerhalb der Wahlen und einen substanziellen Schutz persönlicher und kollektiver Rechte.¹³⁾

Im Kontext einer solchen Konzeptualisierung von Demokratie erscheint es daher erforderlich, Mosambiks politischen Transitionsprozess näher zu untersuchen. Im Allgemeinen lässt sich „Demokratisierung“ als Transition von einem nicht-demokratischen/autoritären zu einem demokratischen Regime definieren. Im Kontext der Unterscheidung zwischen einer *electoral* und einer *liberal democracy* ist es jedoch notwendig, zwischen einer ersten Transitionsphase von einer autoritären Regierung zu einer durch Gründungswahlen demokratisch legitimierten zu differenzieren. Dieser ersten Transition, die Mosambik mit dem Grundstein einer pluralistischen Verfassung 1990 und den ersten demokratischen Wahlen 1994 erfolgreich startete, hat nun eine zweite Phase der Konsolidierung und Institutionalisierung demokratischer Strukturen zu folgen. Demokratische Konsolidierung wird im Kontext dieser Analyse teleologisch interpretiert und Bezug genommen auf die qualitativen und prozessualen Aspekte, im Sinne einer Vertiefung und Erweiterung demokratischer Strukturen, der Weiterentwicklung von einer *electoral* zu einer *liberal democracy*.

Obgleich der amerikanische Politikwissenschaftler Samuel P. Huntington einem minimalistischen Ansatz folgt, und Konsolidierung bereits mit der Bewahrung des Status quo einsetzt, verweist er dennoch in seiner Analyse der „Third Wave of Democratisation“¹⁴⁾ auf einen für den mosambikanischen Kontext interessanten Aspekt. Die Bedrohung für Mosambik als eine der klassischen *Third wave*-Demokratien liegt nicht so sehr in dem Risiko eines Coups oder einer strukturellen Implosion, sondern vielmehr in der graduellen Erosion demokratischer Strukturen.

Im Allgemeinen hängt die Überlebensfähigkeit eines demokratischen Systems von der Unterstützung durch die politische Elite und die Mehrheit der Bevölkerung ab. Es muss eine Übereinstimmung von

Elite und Bevölkerungsmehrheit bzgl. der Legitimität des demokratischen Systems vorliegen, d.h. die Akzeptanz des Systems als die beste bzw. die am wenigsten schlechte Form der Herrschaft. Im Kontext Mosambiks stellt sich damit die Frage, ob die herrschende politische Elite (identisch mit der der sozialistischen Ära) aus Überzeugung demokratische Werte verfolgt, oder ob eine demokratische Transition die beste Möglichkeit darstellte, sich sowohl Macht als auch Einfluss zu sichern. Nicht zuletzt fördern demokratische Bekenntnisse auch das Sprudeln der Finanzquellen ausländischer Geber.

Obgleich die bislang abgehaltenen Wahlen (Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1994 und 1999, Kommunalwahlen 1998) es trotz einiger Mängel – insbesondere in der letzten Wahl¹⁵⁾ – noch rechtfertigen, Mosambik als *electoral democracy* zu charakterisieren, fällt es zunehmend schwerer, Ansätze einer sich konsolidierenden Demokratie zu identifizieren.

Zentrale Bedeutung gewinnt dabei wiederum die sich etablierende politische Kultur. Korruption, Klientelismus und politisierte Ethnizitäten wirken sich negativ auf den Demokratisierungsprozess aus. Positive und eine demokratische Transition unterstützende Charakteristiken äussern sich hingegen in gegenseitiger Toleranz, Kompromiss- und Koalitionsbereitschaft politischer Akteure, und einer Akzeptanz demokratischer Spielregeln (incl. der Ergebnisse freier und fairer Wahlen).¹⁶⁾

Nach den Wahlen 1999 weigerte sich Renamo sowohl das Wahlergebnis als auch die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs anzuerkennen. Stattdessen ging man dazu über, in immer neuen Ausprägungen der Frelimo-Regierung Ultimaten zu stellen und mit der Destabilisierung des Landes zu drohen, falls kein Übereinkommen zur Herrschaftsteilung gefunden werden könnte. Die mehrheitlich rhetorischen Proteste transformierten sich im November 2000 schließlich in landesweite Demonstrationen von Renamo-Anhängern. Diese endeten teilweise in gewaltsamen Ausschreitungen zwischen Demonstranten und Polizei und forderten mehr als 40 Todesopfer. Zu einem Exzess kam es in der Stadt Montepuez (Provinz Cabo Delgado), in der das lokale Gefängnis und die Polizeistation gestürmt wurden und sich die Stadt 24 Stunden unter Renamo-Okkupation befand.

15) Verspätete Wahlkampffinanzierung, parteiliche Berichterstattung in den Medien und die Nutzung staatlicher Ressourcen durch die Regierungspartei Frelimo, stellten die Existenz eines *level playing field* bereits vor und während der Wahl in Frage. Darüberhinaus wurde in der Post-Wahlphase die Glaubwürdigkeit des Wahlprozesses durch technische Probleme bei der Computererfassung der Stimmen und mangelnde Transparenz in Frage gestellt. Dies führte zu politischen Verdächtigungen und einer Spaltung der nationalen Wahlkommission. Letztlich weigerte sich die Oppositionskoalition Renamo-União Eleitoral die Wahlergebnisse anzuerkennen, auch nachdem der Oberste Gerichtshof diese nochmals in einem Urteil bestätigt hatte.

16) R Tetzlaff, Einleitung. Demokratisierungschancen Afrikas – auch eine Frage der politischen Kultur, in: Meyns, Peter (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft in Afrika. Erosions- und Reformprozesse*, Hamburg, 1996, pp. 1–16, p. 2.

25 Menschen ließen dabei ihr Leben. Ohne Zweifel stellten die gewaltsamen Provokationen speziell in Montepuez eine Bedrohung der Sicherheit und Ordnung dar und erforderten ein entsprechendes Einschreiten der Polizei. An anderen Orten jedoch, wo lediglich Parteimitglieder friedlich ihre politische Meinung zum Ausdruck brachten, kam es dennoch zu exzessiven und überzogenen Reaktionen auf Seiten der Polizei. Gemäss der mosambikanischen Menschenrechtsliga, Liga dos Direitos Humanos, eröffnete die Polizei das Feuer auf friedliche Demonstranten. Insbesondere der Einsatz letaler Munition für die Kontrolle einer Demonstration zeigt deutlich, dass sowohl die Ausbildung der mosambikanischen Polizei als auch deren Ausrüstung mit Wasserwerfern etc. für derartige Situationen noch ungenügend sind. Die Vorkommnisse in Montepuez und der darauffolgende Erstickungstod von ca. 119 Inhaftierten in einer Gefängniszelle von 21 m² belegen die noch immer vorherrschende mangelnde Rechtsstaatlichkeit und Ignoranz von Menschenrechten durch staatliche Institutionen. Nach Aussage mosambikanischer Menschenrechtsorganisationen wurden die meisten Verdächtigen erst nach den Demonstrationen auf der Basis von Denunziationen und ohne Haftbefehl festgenommen. Nach den Ereignissen von Montepuez blieb die Lage in Cabo Delgado angespannt, und Renamo-Anhänger befürchteten weitere Übergriffe der Polizei. Offensichtlich manifestierte sich in Montepuez Alexis de Toquevilles Warnung, wonach die Gefahr besteht, dass bei Veränderungen des politischen Systems allzu schnell eine Revolution wachsender sozialer Erwartungen folgen kann, welche in Konsequenz sich von der Opposition instrumentalisieren lassen. Bereits 1994 hatte Graham Harrison während seiner Feldforschung in Cabo Delgado festgestellt, dass die in der Bevölkerung vorherrschende Auffassung von Demokratie vor allem durch den Grad einer materiellen Verbesserung der Lebensumstände bestimmt wurde:

„Many people realised that it was not that nothing had changed; rather it was that things had changed, but not for them. There was a consciousness since liberalisation that some were taking advantage of the socio economic conditions created to begin to accumulate wealth.“⁽¹⁷⁾

17) G Harrison, Democracy in Mozambique: The significance of multi-party elections, in: *Review of African Political Economy*, No. 67, 1996, p. 19–35, p. 26.

Mit einem HDI-Index von 0,219 zählt Cabo Delgado zu den am wenigsten entwickelten Provinzen, lediglich Zambezia weist einen niedrigeren HDI (0,202) auf. Toquevilles Beobachtung erfährt zusätzliche Bestätigung, wenn man bedenkt, dass Cabo Delgado historisch als Frelimo-Domäne zu sehen ist. Hier gelang es der Partei während des anti-kolonialen Befreiungskampfes erstmals, ihre Herrschaft zu konsolidieren. In den Wahlen 1994 zeigte sich Frelimo als stärkste Kraft in der Provinz und konnte gar in den Wahlen des Jahres 1999 noch einen Sitz hinzugewinnen. Jedoch scheint, wie die Vorkommnisse von Montepuez zeigten, die in der Provinz vorherrschende soziale Unzufriedenheit ein fruchtbares und für die Opposition leicht zu instrumentalisierendes Klima zu bieten. Vorfälle dieser Art zeigen deutlich, dass den zwischen demokratischer Konsolidierung und Entwicklung bestehenden Interdependenzen verstärkte Aufmerksamkeit zuteil werden muss. Seymour Martin Lipset stellte bereits vor einigen Jahrzehnten fest:

„Economic development involving higher levels of education, and promoting a reduction of social disparities reduces the possibility of extremist policies while at the same time supporting the development of a democratic system and a stabilising middle class.“⁽¹⁸⁾

Entwicklung und erfolgreiche ökonomische Reformen bedürfen jedoch der Existenz solider politischer Institutionen. Sowohl ausländische Direktinvestitionen als auch der Aufbau mittelständischer Unternehmen – Träger einer profunden wirtschaftlichen Entwicklung – erfordern effiziente Verwaltungsstrukturen und zuverlässige rechtliche Rahmenbedingungen. Mosambik sieht sich zur Zeit noch mit dem Problem konfrontiert, dass trotz diverser Reformansätze die Leistungsfähigkeit politischer Institutionen noch immer eingeschränkt ist und das Justizsystem im Besonderen durch Ineffizienz und Korruption geprägt ist. Seit 1995 wurden mehr als 24 Richter aufgrund von Korruptionsvorwürfen vom Dienst suspendiert. Alleine für das Jahr 2000 mussten die Zivilgerichte einen Überhang von 30359 unbearbeiteter Fällen verzeichnen. 6433 neu hinzukommenden Fällen standen dabei lediglich 5430 gefällte Urteile gegenüber.⁽¹⁹⁾

- 18) S M Lipset, *Political Man. The Social Bases of Politics*, New York, 1963. pp.63ff.
- 19) Tribunal Supremo-Departamento de Informação Judicial e Estatística, *Estatísticas Judiciais 1999*, Maputo, 2000, p. 8.

■ Politische Exklusion

Demokratische Konsolidierung erfordert effiziente politische Institutionen, eine entsprechend ausgerichtete politische Kultur wie auch eine engagierte und unabhängige Zivilgesellschaft. Essentiell für das Funktionieren einer Demokratie ist die Struktur des Parteiensystems. Demokratie lebt vom Machtwechsel. In einem idealen demokratischen System präsentieren sich die politischen Parteien als personelle und funktionale Alternativen. Normalerweise ist das Ziel jeder Opposition, die Regierung von morgen zu stellen, ein effizienter Kontrollmechanismus gegenüber der amtierenden Regierung. Voraussetzung hierfür ist jedoch, abgesehen von der Existenz eines parteipolitischen Pluralismus, dass die Opposition auch eine reale Chance besitzt, die Herrschaft nach den nächsten Wahlen zu ergreifen.

Obleich das Ergebnis der Wahlen 1999 darauf hindeutete, dass sich die unipolare Struktur des de jure seit 1990 bestehenden Mehrparteiensystems in eine Bipolarität transformiert und Frelimos Hegemonie sukzessive zerfällt, weisen jüngste innerparteiliche Entwicklungen der Opposition auf eine mittelfristige Auflösung bipolarer Strukturen und die mögliche Herausbildung eines erneut von der Frelimo dominierten Parteiensystems im Sinne Sartoris.²⁰⁾

20) G Sartori, *Parties and party systems. A framework for analyses*, Cambridge (et al.), 1976.

Mit dem sukzessiven Ausschluss von in Ungnade fallenden hochrangigen Parteifunktionären dünnt Renamo momentan die Personaldecke erfahrener Politiker und Parlamentarier mit internationaler Reputation aus. Bereits im September 2000 hatte man den Verhandlungsführer der Friedensgespräche von Rom, Raul Domingos, der bis dahin als Kronprinz des Parteipräsidenten Afonso Dhlakama gegolten hatte, aus der Partei ausgeschlossen. Dabei machte man ihm zum Vorwurf, Geld von der Frelimo für persönliche Geschäfte erhalten zu haben.

Vorausgegangen war der Entscheidung des nationalen Renamo-Kongresses die Verlautbarung Präsident Chissanos, dass Raul Domingos sich an Frelimo mit der Bitte um Konsultationen gewandt habe. In seinen Verhandlungen mit Frelimo habe Domingos als Gegenleistung dafür, dass Renamo alle Forderungen bzgl. der Wahlen einstelle, eine Million US-Dollar für die Partei, monatliche Zahlungen an Dhla-

kama in Höhe von 10000 Dollar sowie 500000 US-Dollar für die Sanierung seines maroden Unternehmens gefordert. Obgleich die wahren Hintergründe für Chissanos Offenbarungen bis dato verborgen blieben, war offensichtlich, dass beide Parteiführer von diesem strategischen Manöver profitierten. Dhlakama, dem die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Raul Domingos und dem Frelimo-Fraktionsvorsitzenden Armando Guebuza schon seit längerem ein Dorn im Auge waren, konnte sich auf diese Weise elegant eines Rivalen entledigen. Bereits die Neuensetzung des Fraktionsvorsitzes der Renamo-UE mit dem unbekanntem und profillosen Ossufo Quitine hatte zu Beginn des Jahres 2000 bereits deutliche Signale für das sich verschlechternde Verhältnis zwischen Domingos und Dhlakama gesetzt.

Für Chissano war die Diskreditierung eines führenden und anerkannten Renamo-Politikers eine bequeme Möglichkeit, nicht nur das öffentliche Ansehen der Person Raul Domingos zu beeinträchtigen, sondern auch die Integrität der Renamo als politische Alternative in Frage zu stellen. Angesichts der in der Frelimo selbst vorhandenen *cleavages* zwischen orthodoxen *hardlinern* und Technokraten war dieses für Präsident Chissano untypische Manöver der öffentlichen Bloßstellung des politischen Gegners jedoch durchaus auch als Warnung an Spalter in den eigenen Reihen zu interpretieren.

Raul Domingos, der sein Mandat weiterführte, gründete nach Ausschluss aus der Partei die NGO IPADE (Instituto Democrático para Paz e Desenvolvimento), eine Hybridorganisation, die sich sowohl als NGO in klassischen entwicklungspolitischen Feldern (Kampf gegen HIV, Malaria, Cholera) betätigt, als auch sich nationalen politischen Themen zuwendet (Wahlgesetzgebung). Die Institutsleitung schließt dabei eine Weiterentwicklung des Institutes zu einem politischen Think tank für eine neuzugründende Partei zu einem späteren Zeitpunkt nicht gänzlich aus. Nachdem in den letzten Monaten die Ausschlussrate weiter stieg und weitere prominente Renamo-Vertreter, wie der für die außenpolitischen Beziehungen zuständige Chico Francisco, ihres Amtes enthoben wurden und ihr Austritt aus der Partei bevorsteht,²¹⁾ wächst die Wahrscheinlichkeit, dass sich eine Dritte Kraft um Raul Domingos bilden könnte. Obgleich

21) „Former Dhlakama advisor considers defection“, in: AIM, 26.08.2002.

sich die Frage stellt, ob eine solche Partei, zusammengesetzt aus ehemaligen Renamo-Angehörigen und etwaigen Frelimo-Überläufern, eine Lösung für die politische Stagnation des Landes darstellen könnte, erscheint es jedoch sicher, dass eine Dritte Kraft Renamo einen potenziellen Wahlsieg (lediglich 9,73 Prozentpunkte trennten die Parteien in den Parlamentswahlen; bei der Präsidentschaftswahl lagen lediglich 4,58 Prozentpunkte der Wählerstimmen zwischen Chissano und Dhlakama) kosten wird. Die Erfolgsaussichten einer dritten von Raul Domingos geführten Partei scheinen momentan sehr vielversprechend. Zum einen diskutieren im Parteibündnis Renamo-União Eleitoral vertretene Oppositionsparteien wie Monamo, ob sie für die 2003 anstehenden Kommunalwahlen und die 2004 vorgesehenen Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Wahlbündnis mit der Renamo verbleiben oder nicht eher den Zusammenschluss mit anderen politischen Akteuren suchen.²²⁾ Zum anderen ist Raul Domingos ein Parteipolitiker, dessen politische Verbindungen noch immer in alle Flügel²³⁾ der Renamo hineinreichen. Insbesondere Renamo-Politiker, die ihre persönlichen Freundschaften zu Raul Domingos nicht internen Parteistimmungen unterordneten, werden nun sukzessive von Parteiaktivitäten ausgeschlossen. Prominentestes Beispiel scheint dabei der im November 2001 auf dem IV. nationalen Parteikongress der Renamo neugewählte Generalsekretär, Joaquim Vaz, zu sein. Vaz, der zur Gruppe der Lissabon-Exilanten gehört, wurde auf dem Parteikongress überraschenderweise das Parteiamt des Generalsekretärs angetragen und er wurde damit zur Rückkehr nach Mosambik bewegt. Was zunächst aussah wie der Versuch, Kontakte zu portugiesischem Kapital zu revitalisieren und damit der Partei neue und dringend benötigte Finanzquellen zu erschließen, entpuppt sich mehr und mehr als Plot, Joaquim Vaz politisch kalt zu stellen. Joaquim Vaz' Nähe zu Raul Domingos, aus der er nie einen Hehl gemacht hatte, manövrierte ihn sukzessive in das politische Aus. Bis Ende Juli wurden ihm Reisen in die Provinzen und die Kontaktaufnahme zur Basis verwehrt, während er öffentlich aus den eigenen Reihen der Apathie bezichtigt wurde.²⁴⁾ Insgesamt zeichnet sich auf der Basis der jüngsten Entwicklungen ein von internen Friktionen und In-

22) „Iminente o ‚divorcio‘. Renamo e coligação ... e MONAMO já pensa em formar nova frente eleitoral“, in: *Notícias*, 17.7.2002.

23) Demobilisierte und in die mosambikanischen Streitkräfte integrierte ehemalige Kombattanten; Gruppe der Exilanten ‚Grupo de Lisboa‘; Gruppe der während des Bürgerkrieges im Hauptquartier der Renamo in Maríngué ansässigen sowie Gruppe der im Untergrund aktiven Renamo-Sympatisanten.

24) „Crise abala ‚perdiz‘: Secretário-geral em ‚maus lençóis‘ e Chico Francisco cessa funções“, in: *Notícias*, 05.07.2002.

transparenz geprägtes Bild der größten Oppositionspartei, das Zweifel an einer sich weiterentwickelnden innerparteilichen demokratischen Kultur aufkommen lässt. Was verheißungsvoll auf dem IV. Parteikongress der Renamo in Nampula im November 2001 begonnen hatte und als letzter Schritt der Renamo in ihrer Transformation von der Guerillabewegung hin zur politisch gereiften Partei präsentiert wurde, erweist sich mehr und mehr als Augenwischerei. Auf dem IV. Nationalen Parteikongress hatte sich Afonso Dhlakama erstmals als Präsident der Partei einer Wahl gestellt. Doch bereits die Gegenkandidaten, Manuel Perreira, bekannt für seine extreme Rhetorik und der Drohung, das Land entlang des Save-Flusses zu spalten, sowie Agostinho Muriel, politischer *noname* und bekannter Dhlakama Anhänger, liessen Zweifel am kompetitiven Charakter der Wahl aufkommen. Dhlakama wurde schließlich mit 96 Prozent der Stimmen im Amt bestätigt. Von den Zielvorgaben des Parteitages, die eine größere Transparenz in der innerparteilichen Entscheidungsfindung sowie in der Finanzadministration postulierten, ist bislang nichts erkennbar umgesetzt worden. Stattdessen geriert sich die Parteiführung zunehmend zentralistischer und Präsident Dhlakama kündigte bereits an, für die nächsten sechs Monate den Posten des Generalsekretärs zu übernehmen.²⁵⁾

Die von der Renamo-Führung forcierte Politik der Exklusion politisch freidenkender, ambitionierter und durchaus international bekannter Parteimitglieder wird der Partei nicht nur ihrem Ansehen in der *international donor community* schaden, sondern auch Wählerpotenzial in der urbanen Mittelschicht entziehen. Für eine Partei, die im Rahmen ihres Transformationsprozesses vor allem vor der Herausforderung steht, die städtische intellektuelle Mittelschicht für sich zu gewinnen, erweist sich dies als besonders kontraproduktiv. Darüber hinaus zeigten jüngste Manifestationen der Renamo-Demobilisierten im Norden und im Zentrum des Landes, dass diese nicht unbedeutende Gruppe sich weder in der bisherigen Renamo-Politik berücksichtigt fühlt noch die Entscheidungen der letzten Tagung des Nationalrates in Beira (Absetzung von Joaquim Vaz als Generalsekretär, 29./30. Juli) mitträgt.²⁶⁾

25) „Vaz resigns as Renamo General Secretary“, in: AIM News, 30.07.2002.

26) „Renamo demobilised soldiers demonstrate in Chimoio“, in: AIM News, 08.08. 2002.

Der Regierungspartei Frelimo kommt diese Form der Selbstzerfleischung und Destabilisierung der Opposition höchst gelegen. Obgleich Frelimo selbst nicht frei ist von internen Friktionen, zeigt sich die Partei seit dem VIII. Parteikongress (Juni 2002) mit geschlossenen Reihen. Die Entscheidung der Parteitagsdelegierten, Antonio Guebuza zum neuen Generalsekretär und Präsidentschaftskandidat für 2004 zu machen, unterstreicht jedoch, dass orthodoxe Kräfte in der Frelimo wieder an Zuwachs gewinnen. Nach dem Tode Samora Machels 1986 hatte Joaquim Chissano als Nachfolger Machels eine Entideologisierung und Technokratisierung der Parteiführung vorangetrieben. Dies ermöglichte sowohl die Einführung eines Strukturanpassungsprogramms als auch erste Schritte zu Friedensgesprächen. Diese Neuorientierung und politische Liberalisierung führte innerhalb Frelimos Anfang der neunziger Jahre zu ersten Spannungen. Die entstehenden Faktionen zwischen orthodoxen Sozialisten und jungen Technokraten manifestierten sich vor allem in kritischen Stimmen zur Wirtschaftspolitik unter dem Diktat der Bretton-Woods-Institutionen. Der Tribut an die orthodoxen Kräfte in der Partei zeigte sich bereits in Präsident Chissanos Entscheidung, im neuen Kabinett 2000 die Position eines Ministers für Kriegsveteranen einzurichten. Allerdings hatte Präsident Chissanos Rhetorik, nach der Bekanntgabe seiner Entscheidung, – obwohl verfassungsrechtlich möglich – nicht mehr für eine dritte Präsidentschaft zu kandidieren, eher die Vermutung aufkommen lassen, dass ein junger Technokrat sich der Herausforderung der nächsten Wahlen stellen würde. Vor diesem Hintergrund deuteten die Spekulationen vor dem VIII. Parteikongress eher auf Kandidaten wie Parlamentspräsident Eduardo Mulembwe oder den bisherigen Generalsekretär Manuel Tome hin. Stattdessen entschied man sich für den *antigo combatente* Antonio Guebuza, der bisher die Frelimo-Parlamentsfraktion anführte und als enger Vertrauter Samora Machels für die Arbeitslager in Niassa in den achtziger Jahren verantwortlich war. Mit dieser Entscheidung stellt sich insbesondere für die Internationale Gebergemeinschaft und allen voran für IMF und Weltbank die Frage, inwieweit eine Regierung unter Guebuza sich weiterhin einer liberalen Wirtschaftspolitik und dem Kampf ge-

gen Kriminalität und Korruption verpflichtet fühlt, oder ob die eigenen wirtschaftlichen Interessen eine Politik der *manus purae* verhindern und man wirtschaftspolitisch eher einen Nationalisierungskurs einschlagen wird.

Im Kontext der möglichen Etablierung einer dritten Kraft birgt ein Präsidentschaftskandidat mit historischen Erblasten durchaus auch die Gefahr, dass Frelimo-Mitglieder und Sympathisanten, die die Vergangenheit hinter sich lassen und ein *futuro melhor* mit neuen Gesichtern beginnen möchten, sich von der Partei abwenden werden. Fraglich bleibt auch, inwieweit ein eher dem Lager der ideologischen *hardliner* verpflichteter Frelimo-Präsidentschaftskandidat den politischen Dialog suchen und den politischen Prozess Mosambiks aus seiner Stagnation herausführen wird.

Nach den gewaltsamen Demonstrationen der Opposition im November 2000 und dem Tod von über 100 Renamo-Sympathisanten im Gefängnis von Montepuez waren Staatspräsident Chissano (Frelimo) und Renamo-Vorsitzender Dhlakama erstmals seit 1997 wieder im Dezember 2000 zu einem persönlichen Gespräch zusammengetroffen. Diese Konsultationen fanden im Januar 2001 ihre Fortsetzung. Chissano kam der Forderung Dhlakamas nach Ernennung von Renamo-Gouverneuren in jenen Provinzen mit Renamo-Mehrheit insoweit entgegen, als er bei Ausscheiden der jetzigen Amtsinhaber und Distriktverwalter in Niassa, Zambezia, Nampula, Tete, Manica und Sofala Renamo in der Nachfolgefrage konsultieren würde. Darüber hinaus einigte man sich in den mit Härte geführten Gesprächen auf die Einrichtung von Arbeitsgruppen zu Fragen der Verfassungsreform, Revision des Justizsystems, zur Klärung der Vorkommnisse von Montepuez sowie zu Fragen der inneren Sicherheit und Staatsverwaltung (insbesondere Integration von Renamo-Mitgliedern in die Polizei; Diskriminierung von Renamo-Mitgliedern in den Streitkräften und der staatlichen Verwaltung). Dhlakamas Forderung nach einer sofortigen Einsetzung von Renamo-Gouverneuren und Vorbereitung von Neuwahlen lehnte Chissano unter Verweis auf deren Verfassungswidrigkeit ab. Nach Einsetzung der Arbeitsgruppen und ersten Berichten gingen die Gespräche im März 2001 in ihre dritte und zunächst

letzte Runde. Unter Verweis auf die präsidentialen Vollmachten Chissanos bei der Ernennung von Gouverneuren beharrte Dhlakama, der ansonsten weiterhin den Wahlsieg der Frelimo und die Legitimität Chissanos als Präsident anzweifelt, auf einer Einsetzung von Renamo-Gouverneuren im Mai. Chissano, der den Staatscharakter Mosambiks (Einführung föderaler Strukturen) nicht durch politische Entscheidungen, sondern durch eine kohärente Verfassungsrevision geändert sehen möchte, widersetzte sich dem Ansinnen Dhlakamas. Daraufhin brach dieser die Gespräche einseitig und kommentarlos ab. Seither setzt Dhlakama seine Drohungen fort, bei einer weiteren Wahlniederlage der Renamo, die nur durch Wahlbetrug zustande kommen könnte, wenn notwendig auch mit Gewalt die Macht zu ergreifen. Dabei scheint er sich jüngst vor allem an den Ereignissen in Madagaskar zu orientieren,²⁷⁾ wo Marc Ravalomanana eine zweite Runde der Präsidentschaftswahlen boykottierte und mit Unterstützung zivilgesellschaftlicher Protestaktionen den bisherigen Amtsinhaber aus dem Amt drängte.

27) „Dhlakama threatens to act like Ravalomanana“, in: AIM News, 01.08.2002.

Die Paralyse im politischen Dialog manifestierte sich bisher am deutlichsten in jenen Reformvorhaben, die die bestehende Machtkonstellation in Frage stellen könnten, so in der Reform des Wahlsystems und der Verfassung. „Außer Spesen nichts gewesen“, dies ist das Resümee, das sich Ende 2001 nach 50 Sitzungen des Ad-hoc-Komitees und fünf Reisen in die Provinzen ziehen ließ. Während Renamo auf eine generelle Revision des Wahlgesetzes drängt, ist Frelimo lediglich zu geringen Änderungen bereit. Hauptstreitpunkte sind die Zusammensetzung und Grösse der Nationalen Wahlkommission (Comissão Nacional de Eleições/CNE) und deren Abstimmungsmodus. Während Renamo für eine paritätische Besetzung, 19 Mitglieder und Konsensprinzip eintritt, möchte Frelimo die bestehende proportionale Besetzung und das Mehrheitsstimmrecht beibehalten, ist jedoch bereit die Mitgliederzahl auf 17 zu erhöhen. Weitere Diskussionspunkte stellen die Funktionsweise der CNE (bisher nicht-ständige Kommission) und die Positionierung des technischen Sekretariats (STAE, Secretariado Técnico da Administração Eleitoral) in der Ministerialbürokratie dar.

Hier argumentiert Renamo, dass STAE wie die CNE politisiert werden müsse, da es aufgrund der Historie des Einparteienstaates keine unparteiische Bürokratie in Mosambik gebe. Darüber hinaus gibt es noch zahlreiche technische Details im Wahlgesetz, die einer Revision bedürfen, um damit auch zu einer größeren Transparenz des Wahlprozesses beizutragen. Diesen Punkten konnte sich die Ad-hoc-Kommission bislang jedoch noch nicht widmen, da den ‚politischen‘ Punkten Priorität eingeräumt wurde und man bereits hier auf die erste Blockade stieß.²⁸⁾

Insbesondere der Fortführung der Verfassungsreform kommt im Kontext politischer Konsensbildung erhebliche Bedeutung zu. In der Retrospektive ist die Beibehaltung der noch unter den Rahmenbedingungen des sozialistischen Einparteienstaates von der Frelimo ausgearbeitete Präsidialverfassung als Hindernis für die Etablierung konsensorientierter *Power-sharing*-Strukturen auf nationaler und Provinzebene zu sehen. Auch die beibehaltene Ernennung der Richter des Obersten Gerichtshofes durch den Präsidenten wirkt sich negativ auf den vertrauensbildenden Dialog aus. Nichtsdestoweniger war es bislang die Oppositionspartei Renamo, die den 1999 vorgelegten Verfassungsreformentwurf, der die Einführung eines semi-präsidentialen Systems mit einem vom Parlament gewählten Premierminister vorsah, torpedierte. Just wenige Monate vor den Wahlen 1999 entschied die Renamo-Führung, dass ein semi-präsidentielles System inadäquat für afrikanische Gesellschaften sei, da in diesen der *chief* die Herrschaft innehatte.

Abgesehen von der Einführung einer bipolaren Exekutive wäre ein reformiertes Dezentralisierungsprogramm eine konstruktive Möglichkeit, die Opposition in den politischen Entscheidungsprozess miteinzubinden und dieser darüber hinaus die Gelegenheit zu geben, Regierungserfahrungen auf lokaler Ebene zu sammeln. Das 1994 verabschiedete Gesetz zur kommunalen Selbstverwaltung (03/94) zeigt jedoch deutlich, dass auch der Regierungspartei nicht an einer Machtteilung gelegen ist. Die Möglichkeiten kommunaler Selbstverwaltung sind in der Praxis aufgrund technischer und finanzieller Probleme eher beschränkt. Der territoriale Zuschnitt der autonomen Gemeinden wurde weder von Effizienzkriterien be-

28) „Deadlock over law threatens 2003 municipal elections“, in: *Mozambique political process bulletin*, Issue 27, 7.12.2001.

stimmt, noch wurden ihnen die notwendigen finanziellen Ressourcen an die Seite gestellt. Damit verbleiben viele Kommunen am Tropf der Zentralregierung und damit unter deren Einfluss. Mit dem Wahlausgang der Kommunalwahlen 1998 (Frelimo-Bürgermeister in allen 33 Kommunen) reduzierte sich der materielle Gehalt der mosambikanischen Dezentralisierung auf ein Minimum. Unklare Verantwortlichkeiten und konfliktbeladene Beziehungen zwischen den Institutionen behinderten zudem bisher den Fluss von Informationen und reduzierten Partizipationsmöglichkeiten. Die bisher etablierten dezentralen Strukturen sind bislang noch stark von der Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft abhängig. Neue interne und externe Impulse für eine nachhaltige sozio-ökonomische Entwicklung der autonomen Gemeinden sind dringend notwendig.

■ Ausblick

Angesichts der 2003 anstehenden Kommunalwahlen sieht sich Mosambik mit großen Herausforderungen konfrontiert. Insbesondere bei der Reform des Wahlrechts besteht die Gefahr, dass aufgrund der Paralyse im politischen Dialog die Zeit ungenutzt verstreicht und man in letzter Minute ein eilig zusammengeschustertes Wahlgesetz verabschiedet, um den Wahlkalender einhalten zu können. Fehler, die dabei unweigerlich entstehen, können dann im Wahlprozess selbst wiederum von der Opposition genutzt werden, um zusätzliches Misstrauen zu schüren. Trotz der jüngsten Entwicklungen in der Renamo ist momentan davon auszugehen, dass die Partei an den nächsten Kommunalwahlen teilnehmen wird. Um eine realistische Gewinnchance zu besitzen, wird auch Renamo ihre Anstrengungen auf eine profunde *voters education* und Mobilisierung ihrer Anhänger richten müssen.

In den nächsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2004 wird die entscheidende Frage sein, was bei einem Wahlsieg der Opposition geschehen könnte, bzw. welche Entwicklungen bei einem erneuten Sieg von Frelimo denkbar sind. In letzterem Fall sind graduelle Abstufungen eines *best case scenario*, in dem die Renamo ihre obstruktive Politik und Rhetorik beibehält und das stagnierende und entwicklungshemmende politische Umfeld seine Fort-

setzung findet, sowie ein *worst case scenario* mit einer zu direkten und Gewalt nicht ausschließenden destabilisierenden Maßnahmen greifenden Renamo denkbar.

Im Falle eines Sieges der Opposition und unter der Voraussetzung, dass sich Frelimo nicht nur rhetorisch demokratischen Spielregeln verpflichtet fühlt und eine Niederlage akzeptieren wird, bleibt offen, inwieweit sich die mit dem Frelimo-Parteiapparat verwobene staatliche Verwaltung unparteiisch verhalten und eine Regierung der Opposition unterstützen wird. Insbesondere der Polizei, in die im Rahmen des Friedensabkommens keine Renamo-Mitglieder integriert wurden, ist dabei besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Obstruktives Verhalten einer Frelimo-affilierten Staatsbürokratie oder Säuberungskampagnen der Renamo in der Verwaltung würden in beiden Fällen ein Staatsversagen mit sich führen. Vor diesem Hintergrund ist es unabdingbar, dass sich Mosambik den nachstehenden Herausforderungen stellt und dabei die Unterstützung der internationalen Berggemeinschaft erhält:

- Entpolitisierung der Staatsbürokratie und Training von Beamten in rechtsstaatlichen Verhaltensweisen.
- Schaffung einer „win-win“-situation für beide Parteien durch eine Verfassungsreform, die die Ernennung von Gouverneuren durch diejenige Partei erlaubt, die in der respektiven Provinz die Stimmenmehrheit erhalten hat.
- Förderung nachhaltiger politischer Alternativen, die Frelimo und Renamo zu einer Wiederaufnahme des Dialoges zwingen und eine konsensorientierte Politik fördern könnten.
- Unterstützung der Reformen im Justizsystem für mehr Professionalismus im Kampf gegen Kriminalität und Korruption.

Mosambiks größte Herausforderung zur Konsolidierung demokratischer Strukturen wird nicht zuletzt die Wiederherstellung der Bindungen zwischen politischen Institutionen und der mosambikanischen Gesellschaft darstellen. Nur so wird sich eine fortschreitende Desillusionierung der Bevölkerung mit dem bestehenden politischen System und der Gefahr einer mittelfristigen Nicht-Identifizierung weiter Gesellschaftsteile mit demokratischen Strukturen verhindern lassen.