

DEZENTRALISIERUNG IN MOSAMBIK

EIN HART UMKÄMPFTES FELD

Die Dezentralisierung ist seit mehr als zwei Jahrzehnten ein Feld harter politischer Auseinandersetzungen in Mosambik. Spannungen gibt es sowohl zwischen Regierung und Opposition, als bisweilen auch innerhalb der Regierungspartei Frelimo, wie auch der Renamo-Opposition. Mit der Forderung der Renamo nach von ihr selbst nominierten Gouverneuren in jenen zentralmosambikanischen Provinzen, in denen sie bei den letzten Parlamentswahlen 2014 die Mehrheit der Stimmen erzielt hatte, gewinnt die Debatte um Dezentralisierung zusätzliche Brisanz.

Von Winfried Borowczak

EIN GEFÄHRLICHER KONTEXT

Seit mehr als drei Jahren tobt in Mosambik wieder ein „kleiner Krieg“ zwischen bewaffneten Kräften der Oppositionspartei Renamo und Sicherheitstruppen der Regierung der Frelimo. Die Kämpfe mit Toten und Verletzten, Flüchtlingen und Vertriebenen, besonders intensiv geführt in den Provinzen Zentralmosambiks, erinnern fatal an die Jahre 1978 bis 1992, als fast das ganze Land unter einem Schleier von Verwüstung und Elend lag.

Am 3. März 2015 wurde der Verfassungsrechtler und Professor an der Universität Maputo Gilles Cistac auf offener Straße von einem Killerkommando erschossen. Er hatte bereits Wochen zuvor Morddrohungen via Internet erhalten. Diese standen in Zusammenhang mit mehreren öffentlichen Stellungnahmen Cistacs. Im mosambikanischen Fernsehen, wie auch in Zeitungsartikeln, vertrat er die Ansicht, dass die gegebene Verfassungslage es ermögliche, die bis dato vom Staatspräsidenten ernannten Provinzgouverneure auch durch die Bevölkerung in Wahlen zu bestimmen und den Provinzen volle Selbstverwaltung, den Status einer *autarquia*, zu gewähren. Obwohl ein Beweis eines direkten Nexus zwischen der Tat und Cistacs wissenschaftlicher Meinung als Verfassungsrechtler fehlt, wurde der Mord nicht zuletzt in weiten Teilen der Zivilgesellschaft als Beweis dafür genommen, dass eine Positionierung in der Auseinandersetzung um eine weitergehende Dezentralisierung lebensgefährlich sein kann. Doch worum geht es hier genau?

WAS HEISST DEZENTRALISIERUNG?

Dezentralisierung ist ein Oberbegriff für zwei miteinander verwobene, gleichwohl zu unterscheidende Prozesse: Dekonzentration

und Devolution. Dekonzentration meint die Verlagerung von Verwaltungs- und begrenzt auch Entscheidungskapazitäten auf Ebenen des Staates unterhalb der Zentralebene. In Mosambik, einem extrem zentralisiertem Land, bedeutet dieses beispielsweise den Bau voll ausgestatteter staatlicher Hospitäler in allen Provinzhauptstädten und nicht nur in Maputo, Beira und Nampula, die Errichtung von Finanzämtern oder von Bauämtern in allen Distrikten des Landes – was alles bislang nicht gegeben ist. In jedem Fall bleibt aber die politische Kontrolle und die fachliche Aufsicht der Zentrale, z.B. eines Fachministeriums, erhalten.

Unter dem etwas veralteten Begriff Devolution ist demgegenüber nicht allein die Verlagerung von Verwaltungs- und Entscheidungskapazitäten auf untere staatliche Ebenen gemeint. Hinzu tritt auch eine relative Machtverlagerung auf untere Ebenen. Staatliche Kompetenzen und die zu ihrer Erfüllung notwendigen Finanzmittel werden auf untere staatliche Ebenen verlagert, einschließlich des Rechts spezifische lokale Steuern zu erheben. Zentral ist die Gewährung lokaler Selbstverwaltung d.h. die Errichtung von Gemeinden mit eigener Verwaltung und demokratisch gewählten Gremien, über die der Zentralstaat nur eine Rechtsaufsicht ausübt. Diese Gemeinden, auch *Munizipien* (*municípios*) genannt, haben beispielsweise die Zuständigkeit für Bau und Betrieb von Grundschulen, für die Trinkwasserversorgung und die Müllabfuhr oder für die lokale öffentliche Ordnung.

GESCHICHTE DER DEZENTRALISIERUNG

Die Geschichte der Dezentralisierung im unabhängigen Mosambik beginnt in den 1990er Jahren mit ersten Schritten der Dekonzentration Richtung Provinzen. Die Provinzen stellen

zunehmend eigene Haushalte (laufende Ausgaben und Investitionen) auf, bekommen die dazu notwendigen Finanzmittel zugewiesen und geben diese Mittel auch eigenständig aus. Die Aufsicht des Finanzministeriums und der Fachministerien ist vergleichsweise gering. Das Parlament „segnet“ die Provinzhaushalte als Anhänge zum Zentralhaushalt ohne Diskussion und spezifische Abstimmung ab.

Mittlerweile verfügen die Provinzen über eigene kleine gewählte Parlamente. Dort werden die Provinzhaushalte diskutiert und abgestimmt, sie sind somit stärker legitimiert. Doch da die Provinzen keine relevanten eigenen Finanzmittel haben, sondern diese weiter vom Finanzministerium zugewiesen bekommen, zudem die Provinzregierung (Gouverneur plus Provinzdirektoren) nicht dem Provinzparlament bzw. der jeweiligen Mehrheitsfraktion verpflichtet sind, ergibt sich hier eine unklare und deshalb umstrittene Macht- und Loyalitätslage in einem Niemandland zwischen Dekonzentration und Devolution.

Weitere Beispiele gelungener oder weniger gelungener Dekonzentration ließen sich anführen. Der häufigste *modus operandi* dabei war, dass Ministerien oder nachgeordnete Behörden in der Regel Außenstellen (*delegações*) auf Provinz-, manchmal sogar auf Distriktebene einrichteten. Darüber hinaus wurden 2003 in einem speziellen Gesetz (LOLE) die Verwaltungs- und Entscheidungskompetenzen der Provinzen und auch der Distrikte noch einmal erweitert und systematisiert, ohne jedoch deren grundsätzliche Subordination unter die Zentralregierung zu relativieren.

Erwähnt sei auch, dass das Justizwesen in den letzten 25 Jahren ebenfalls eine gewisse Dekonzentration erfahren hat. Vor allem auf Provinzebene wurden weitere Gerichte und Staatsanwaltschaften eingerichtet.

Wesentlich konfliktreicher als die Dekonzentration verlief der Prozess der Devolution.

Bereits 1994 verabschiedete das Parlament auf Vorschlag der Frelimo-Regierung ein Gesetz (Lei 3/1994), das eine lokale Selbstverwaltung für alle Städte (cidades), Kleinstädte (vilas) und ländliche Gemeinden (localidades) vorsah. Auf diese Weise sollte das gesamte Territorium und die gesamte Bevölkerung von lokaler Selbstverwaltung erfasst werden. Machtbewusste Kräfte innerhalb der Frelimo verhinderten jedoch seine Anwendung. Sie fürchteten, dass bei Kommunalwahlen in den zentralmosambikanischen Hochburgen der Renamo, diese massenhaft die „Rathäuser“ dominieren würde.

Stattdessen wurden in den Folgejahren 1996/97 neue Gesetze erarbeitet und verabschiedet, die eine graduelle Einführung lokaler Selbstverwaltung vorsahen. 1998 fanden so erste Kommunalwahlen (Bürgermeister und Gemeindeparlamente) in 33 Städten und Kleinstädten statt, die knapp 20 Prozent der Bevölkerung erfassten. Mittlerweile sind es 53 Municipien, in denen rund 25 Prozent der Bürger das Privileg der kommunalen Selbstverwaltung genießen, aber circa 75 Prozent aller Mosambikaner werden weiterhin via Provinz- und Distriktverwaltungen letztlich von Maputo aus regiert.

Die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung hat bislang eher begrenzte Effekte für die Lebensqualität in den betroffenen Municipien gehabt. Ihre Finanzmittel sind allzu begrenzt, es fehlt vielfach qualifiziertes Personal und die gewählten Lokalpolitiker sind häufig auch nur Adepten der auf nationaler Ebene gängigen Praktiken von Korruption, Bereicherung und Vetternwirtschaft, von einigen markanten Ausnahmen in allen Parteien abgesehen.

Auch hat die kommunale Selbstverwaltung die dominierende Rolle der Frelimo nicht relativieren können. Nie gewannen bei Kommunalwahlen die Oppositionsparteien Renamo und MDM in mehr als vier bis fünf Städten und Kleinstädten die Stimmenmehrheit und stellen dann den Bürgermeister und die Mehrheit im lokalen Parlament. In der laufenden Legislatur stellt die MDM den Bürgermeister in 4 der 53 Municipien, die Renamo keinen einzigen. Wahlbetrug war insbesondere bei der Abwahl von Renamo-Bürgermeistern mehrfach im Spiel. Bemerkenswert ist in diesem Kontext die Stadt Beira, hier hat es die MDM bereits drei Legislaturen in Folge geschafft die Mehrheit im Stadtrat zu gewinnen und mit Daviz Simango den Bürgermeister zu stellen.

Die größte Veränderung des gesamten bisherigen Dezentralisierungsprozesses ist zweifelsohne die Herausbildung neuer lokaler politischer Eliten, trotz begrenzter Zuständigkeiten, Mittel und Qualifikationen. Dies betrifft

alle drei, wenn auch bis dato unterschiedlich erfolgreiche, Parteien. Solch ein Prozess ist nie konfliktfrei und zwar nicht nur zwischen den konkurrierenden Parteien, sondern auch innerhalb dieser. Spektakulär hierfür war der Fall des in der Legislatur 2003-08 erfolgreichen Bürgermeisters von Maputo Eneas Comiche. Seine Frelimo hatte ihm 2008 eine neue Kandidatur und die sichere Wiederwahl verweigert, da er sich korrupten Praktiken bei der Vergabe von Grundstücken an Parteimitglieder verweigerte.

WORAUF ZIELT DIE RENAMO?

Der Renamo ist es bisher nicht gelungen auf lokaler Ebene substantielle politische Machtpositionen zu erobern. Nie konnte sie Bürger-

Der „kleine Krieg“ zwischen den Sicherheitskräften der Frelimo-Regierung und der Renamo-Opposition wird begleitet von einer bislang wenig erfolgreichen Vermittlung internationaler Mediatoren. Diese haben am 04.11.2016 einen Vorschlag zu Beilegung der Konflikte um die mögliche Regierung der Renamo in den sechs von ihr reklamierten Provinzen Zentralmosambiks vorgelegt, in denen sie bei den Parlamentswahlen 2014 die Mehrheit gewonnen hatte. Der Vorschlag ist komplex und sehr weitgehend. Mosambik würde von einem Zentralstaat in die Nähe eines Bundesstaates rücken. Ironischerweise gehen die Mediatoren sogar noch über die Vorschläge des ermordeten Verfassungsrechtlers Cistac hinaus. Sein Vorschlag war es gewesen, die Provinzen im Rahmen der gegebenen Verfassung ebenfalls zu autarquias zu erklären und mit klar definierten Zuständigkeiten und Finanzmitteln zu versehen, sowie dann Gouverneur und Provinzparlament direkt zu wählen. Eine Rechtsaufsicht, in Analogie zur den Municipien, würde eine einheitliche Administration gewährleisten. Die Vorschläge der Mediatoren sehen nun jedoch eine Verfassungsänderung vor, die aus den Provinzen Quasi-Bundesstaaten machen würde. Es bleibt abzuwarten, ob die Frelimo das akzeptiert.

Die bis dato umfangreichste Publikation zum Thema Dezentralisierung in Mosambik legte Bernhard Weimer mit dem Werk *Mocambique: Descentralizar o Centralismo* vor. In dessen 13 Artikeln behandeln 16 AutorInnen das breite Panorama der Dezentralisierungsdebatte.

Bernhard Weimer (Org.), Mocambique: Descentralizar o Centralismo – Economia Política, Recursos e Resultados, Maputo (IESE), 2012

meisterposten über eine Wahlperiode hinaus halten. Und die Performance ihrer Bürgermeister oszillierte stets auch nur zwischen schwach (z.B. Ilha de Moçambique 2003–08) und unauffällig (z.B. Quelimane 2008–13).

Der Führung der Renamo ist allerdings klar, würde sie eigene Provinzgouverneure in den sechs von ihr beanspruchten Zentralprovinzen stellen, sei es dass Präsident Filipe Nyusi einfach Renamo-Kandidaten ernennet, vor allem aber wenn eine neue Gesetzgebung den Provinzen volle politische und administrative Autonomie einräumt, dass sie dann endlich einen substantiellen politischen Machtgewinn erzielt hätte.

Doch man mache sich nichts vor. Auch die Renamo ist eine in neopatrimonialer Logik gefangene Partei. Auch sie würde diese Machtpositionen, wie bis dato die Frelimo, lediglich dazu nutzen, ein wenig nach unten umzuverteilen, im Prinzip aber die neuen, aus ihr hervorgehenden und ihr verpflichteten lokal-regionalen Eliten zu alimentieren. Korruption, Bereicherung und Misswirtschaft wären die Regel. Renamo-Gouverneure, die sich dieser Logik zu entziehen versuchen, müssten mit internen Sanktionen rechnen. Renamo-Präsident Afonso Dhlakama hatte dieses Politikmuster bereits 2008 demonstriert, als er dem erfolgreichen und nicht korrupten Daviz Simango in Beira eine erneute Nominierung und sichere Wiederwahl zu verweigern suchte. Simango aber war schlauer. Er trat aus der Renamo aus, kandidierte zunächst als Unabhängiger und wurde triumphal wieder gewählt. Danach gründete er mit seinen Mitstreitern die MDM.

Doch solch ein Coup ist nicht wiederholbar. Und letztlich ist die politische Macht in sechs Provinzen auch nur ein, wenn auch wichtiges, Etappenziel der Renamo. Der von ihr angezielte und von beiden Seiten verbissen geführte „kleine Krieg“ scheint seitens der Renamo eher darauf abzuzielen, ebenso wie die Frelimo, Zugang zu den Renten zu bekommen, die aus den Rohstoffvorkommen und anderen Monopolen, wie der Dominanz über den Staatsapparat herrühren. Dazu ist eine substantielle regionale politische Machtbasis ein entscheidender Baustein. Mit einer demokratischen Dezentralisierung hat das nichts zu tun, nicht einmal mit rationaler Verwaltungspraxis.

Winfried Borowczak ist freiberuflicher Consultant, spezialisiert u.a. auf Dezentralisierung. In Mosambik arbeitet er seit 1984.