

arika süd Nr. 5, 2002

## Vom Nehmen und Geben

### Entwicklungshilfe und Korruption in Mosambik

**Manche Geberländer stehen unter dem Druck, ihre Entwicklungshilfe zu erhöhen, andere hingegen müssen selbst ihre geringen Leistungen rechtfertigen. Gemeinsam ist ihnen, dass sie für ihr Anliegen Erfolgsgeschichten brauchen. Mosambik ist eines der wenigen Länder in Afrika, dass eine solche zu bieten scheint. Da wollen die Geber nicht riskieren, das Beispiel Mosambiks zu genau zu hinterfragen. Unterstützen die Geber Korruption in Mosambik?**

**Joseph Hanlon**

Mosambik galt noch in den späten 70er Jahren als Paradebeispiel für Integrität. Doch eine Studie des südafrikanischen *Institute of Security Studies* (ISS) von diesem Jahr kommt zu dem Schluss, dass "Mosambik nahe daran ist, ein krimineller Staat zu werden". Die Studie („Mozambique: Threats posed by the penetration of criminal networks“) wurde im April auf einem ISS-Seminar zum „organisierten Verbrechen, zu Korruption und Regierung in der SADC-Region“ in Pretoria präsentiert.

Laut Studie ist das Rechtssystem in Mosambik zusammengebrochen, Gerichtsurteile richten sich nach dem Meistbietenden und Geldwäsche ist an der Tagesordnung. Mosambik ist Lager und Drehscheibe für den Drogenhandel geworden, in den führende Persönlichkeiten verwickelt sind. Bei zwei Bankenskandalen sind rund 400 Mio. US\$ verschwunden und teilweise bei führenden Politikern der regierenden Frelimo gelandet. Zwei Menschen, die den Bankenskandal aufrollen wollten, wurden ermordet, der Zeitungsherausgeber Carlos Cardoso und der Leiter der Bankenkontrolle Siba-Siba Macuácuá. Die Untersuchungen der Morde wurden von höchsten Stellen blockiert.

Die Unterstützung seitens der Geberländer scheint im Gleichschritt mit der zunehmenden Kriminalität zu steigen. Auf einem Gebertreffen im Oktober 2001, gerade mal zwei Monate nach der Ermordung von Siba-Siba Macuácuá, bat Mosambik um Hilfen in Höhe von 600 Mio. US\$ und erhielt 722 Mio. US\$. Der ehemalige Sicherheitsminister Sérgio Vieira schrieb dazu, die Zusage von mehr Geld als verlangt zeige, dass die internationale Gemeinschaft die "gute Regierungsführung" bestätige und damit "den Bankenskandal und die Ermordung von Siba-Siba Macuácuá und Carlos Cardoso übergeht".

Diese Sicht von Vieira ist korrekt. Dabei gibt es in Mosambik Stimmen von ehrenwerten Leuten, die auf Korruption und Bereicherung hinweisen; doch sie werden von den Gebern nicht gehört. Es scheint, als ob Geber und diese wenigen Mosambikaner von völlig verschiedenen Ländern reden.

## **Korrupter Staat oder nicht-institutionalisierte Korruption?**

"Korruption ist zwar nicht nicht-existent, aber sie ist nicht institutionalisiert. Die Kontrollmöglichkeiten der für Mosambik bereitgestellten Gelder sind einfach und transparent." Das sagte im April 2002 Guido van Hecken, Leiter des belgischen Staatssekretariats für Entwicklungszusammenarbeit, gegenüber der Nachrichtenagentur IRIN.

"Wir leben in einem Reich, in dem Gangster die Führung übernommen haben", sagte dagegen Mia Couto, einer der berühmtesten Schriftsteller der Landes, in einem Interview in der mosambikanischen Wochenzeitung *Demos* (Februar 2001). Im Mai diesen Jahres setzte er noch eins drauf: In Mosambik nutze die Elite ihre Macht, "um sich selbst zu bereichern. Sie verschwenden keinen Gedanken an Mosambik, sie denken nur an sich selbst" (AIM, 24.5.2002)

In der ISS-Studie heißt es: "Es fehlt an politischem Willen, organisiertes Verbrechen und Korruption zu bekämpfen. Die relative Straffreiheit, mit der einige der erfolgreichsten Drogenhändler operieren, hängt oft mit ihren engen Verbindungen zu den obersten Etagen der Regierung und Frelimo zusammen."

In einer mutigen Rede vor dem Parlament im März 2002 verwies der Generalstaatsanwalt Joaquin Madeira auf "die wachsende Tendenz zu illegalen Mitteln, Herrschaft über Recht, Unredlichkeit über Redlichkeit zu stellen. Die Kultur des Rechts ist noch ein Traum, gerade unter Politikern, die nach eigenem Gutdünken entscheiden, ob sie auf Anfragen der Generalstaatsanwaltschaft antworten oder nicht."

Bei seiner Untersuchung von Korruptionsvorwürfen hatte Madeira bei vier Ministern um Informationen nachgesucht. Nur einer lieferte sie, einer rief telefonisch zurück, er denke nicht daran zu antworten, und zwei reagierten überhaupt nicht.

Madeira betonte, ausländische Investoren hätten den Untersuchungsbeamten über "außer-legale Bedingungen" berichtet, "die ihnen gewöhnlich von Regierungsmitgliedern angetragen wurden, von Forderungen nach enormen Provisionen bis hin zu Partnerschaften mit den betreffenden Unternehmen."

Besonders scharf nahm Madeira die Korruption bei der Kriminalpolizei ins Visier. Sie verfolge Unterschlagungen bei Banken und Regierung nicht und vernichte Beweismaterial. Sie habe selbst die Untersuchung der Unterschlagung bei der Zentralbank, der *Banco de Moçambique*, blockiert. Auch Richter und Staatsanwälte seien korrupt, sagte Madeira vor dem Parlament und fügte hinzu: "Wir hatten keine Vorstellung von dem Umfang, in dem Richter und auch Anwälte in Geschäfte verwickelt sind. Selbst die Gebühren der Anwälte werden jenseits des Gesetzes ausgehandelt und dann mit den betreffenden Richtern geteilt." Verwaltungs- und Justizbeamte "akkumulieren Vorteile durch illegales Handeln".

Die Korruption zerrüttet das gesamte gesellschaftliche Leben. Eine Umfrage von *Ética Moçambique* von 2001 unter 1200 Mosambikanerinnen und Mosambikanern hat ergeben, dass 45 Prozent der Befragten in den vorangegangenen sechs Monaten mit Korruption in Berührung gekommen waren. Von diesen zahlten 31 Prozent weniger als 6 US\$, 45 Prozent zwischen 6 und 60 US\$ und 22 Prozent bis zu 600 US\$ Schmiergeld - eine erhebliche Summe, wenn man bedenkt, dass das Durchschnittseinkommen bei 300

US\$ liegt. Die Bestechungen waren überwiegend nötig in den Bereichen Gesundheit (30%), Erziehung (27%) und Polizei (21%). Nicht immer erfolgten die Bestechungen mittels Geld: Fünf Prozent der Befragten gaben an, sie hätten „mit einem Regierungsbeamten schlafen“ müssen.

### **Wirtschaftswunder oder wachsende Armut?**

Mosambik gilt immer noch als eine der am besten geführten Volkswirtschaften südlich der Sahara. Das sagt zumindest der Weltbank-Ökonom in Maputo, Dipac Jaiantilal: "Mosambik hat sich im letzten Jahrzehnt als ein Beispiel erfolgreicher Reform erwiesen. Das Bruttoinlandsprodukt ist durchschnittlich um 8,4 Prozent gestiegen."

"Die normalen Mosambikanerinnen und Mosambikaner sehen in ihrem alltäglichen Leben aber kaum Veränderungen. Trotz der offiziellen Weltbankdaten", heißt es in einem Bericht des Büros zur Koordinierung humanitärer Hilfen der Vereinten Nationen. Das bestätigt auch eine Umfrage unter 13.790 Haushalten, die das Nationale Statistikamt zwischen Oktober 2000 und Mai 2001 durchgeführt hat. 35 Prozent gaben an, sie seien in der gleichen Lage wie im Vorjahr; 38 Prozent sagten, es gehe ihnen schlechter.

"Der proklamierte Erfolg hat keine spürbaren Veränderungen für die Mehrheit der Bevölkerung gebracht. Steigende Arbeitslosigkeit und ein extrem hoher Grad absoluter Armut haben, neben anderen Aspekten, soziale Nachteile und wachsende Kriminalität gebracht", schreibt Prakash Ratilal, ehemaliger Gouverneur der Bank von Mosambik. Das Inlandsprodukt ist zwar rasch gestiegen, doch konzentriert es sich auf Maputo und auf Enklaven des Mineral- und Energiesektors wie die milliardenschwere Aluminiumschmelze Mozal. Der letzte UNDP-Bericht zur menschlichen Entwicklung in Mosambik aus dem Jahr 2001 zeigt, dass das Inlandsprodukt in den zwei Jahren von 1997 bis 1999 pro Kopf in Maputo von 1.076 US\$ auf 1.189 US\$ zugenommen hat, im gleichen Zeitraum aber in der Provinz Zambesia von 106 US\$ auf 96 US\$ zurückgegangen ist. In diesen zwei Jahren hat sich die Spanne zwischen der reichsten und der ärmsten Provinz von 10:1 auf 12:1 vergrößert. Das Inlandsprodukt pro Kopf fiel in dieser Zeit in den nördlichen und zentralen Landesteilen und stieg nur im Süden. Vorläufige und noch nicht veröffentlichte Daten für 2000 zeigen landesweit einen dramatischen Fall des Inlandsproduktes pro Kopf unter die Daten von 1996. Dieser Rückgang hat jetzt sowohl den Süden betroffen, der 2000 unter den verheerenden Überschwemmungen litt, als auch den Norden: in Zambesia fiel das Inlandsprodukt pro Kopf auf 78 US\$, in zwei weiteren Nordprovinzen erstmals unter 100 US\$. Auch in Maputo ging das Inlandsprodukt pro Kopf zurück, aber nicht so drastisch, und die Spanne zwischen reichster und ärmster Provinz vergrößerte sich auf 14:1.

### **Geber sehen, was sie sehen wollen**

Reden Entwicklungshilfepolitiker van Hecken und Generalstaatsanwalt Madeira von derselben Regierung? Sprechen Weltbank und UNDP vom selben Land? Sie tun es. Es ist nur ein anderer Blickwinkel.

"Man kann mit den Verantwortlichen in Mosambik zusammenarbeiten", meint Guido van Hecken. Das ist der Schlüsselsatz. Mosambik ist ein Tummelplatz für Geber geworden,

und die mosambikanische Elite hat sich in hohem Maße Fähigkeiten angeeignet, den Gebern zu bieten, was sie wünschen. So geschieht die Handhabung von Gebergeldern transparent und klar. Die räuberische Elite greift nicht in die Kassen der Geber, sie plündert stattdessen die Banken, schöpft öffentliche Aufträge ab, fordert Beteiligungen an Investitionen und schmuggelt Drogen und andere Güter - und sie sorgt dafür, dass die Justiz nicht einschreiten kann, so dass sie nicht belangt werden.

Die Geber ihrerseits blicken nur auf das rasche Wachstum des Inlandsproduktes, auf die steigenden Exporte, die zunehmenden ausländischen Investitionen in Enklaven und auf eine Regierung, die auf die Gebote der internationalen Finanzinstitutionen hört und Geberprojekte managen kann. Sie wollen nicht sehen, wie die Armut auf dem Lande voranschreitet.

Sie bestreiten sogar, was ihnen von Mosambikanerinnen und Mosambikanern gesagt wird. Am 25. und 26. Oktober 2001 fand das jährliche Konsultativtreffen der Geber in Maputo statt. Nachdem man sich untereinander und mit der Regierung ausgesprochen und ein Loblied auf die Regierung gesungen hatte, weil sie die Wirtschaftspolitik der internationalen Finanzinstitutionen so akribisch erfülle, traf man sich mit Vertretern der Zivilgesellschaft. "Verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft brachten in einer gemeinsamen Erklärung zum Ausdruck, dass Strukturanpassung und hohes Wachstum in Mosambik nicht zu einer Reduzierung der Armut geführt hätten", protokollierte der Vorsitzende des Treffens und Landesbeauftragte der Weltbank für Mosambik, Darius Mans. Im Protokoll findet sich kein Hinweis auf eine Antwort der Geber. Sie schienen das Statement überhört zu haben.

Das Strategiepapier zur Armutsbekämpfung - in Mosambik bekannt als *Plano de Acção para a Redução de Pobreza Absoluta* (PARPA - Aktionsplan zur Reduzierung der absoluten Armut) - deutet erhebliche Meinungsdivergenzen an. In seinem Bericht über das Gebertreffen berichtet Mans, dass unter den anwesenden Gebern "eine weitgehende Übereinkunft bestand, dass zu den wichtigsten Errungenschaften der letzten zwölf bis achtzehn Monate die Vollendung des PARPA gehört". Mans bemerkt kommentarlos weiter, dass "eine Reihe von Organisationen der Zivilgesellschaft ihre Besorgnis über die Leistungen im Gesundheits- und Erziehungswesen zum Ausdruck gebracht haben, deren Anteil am Anteil BIP (Bruttoinlandsprodukt) ab 2002 angeblich sinken soll."

### **Armutsbekämpfung auf dem Papier**

Und tatsächlich kann man in PARPA nachlesen, dass die Ausgaben in "prioritären Sektoren" der Armutsbekämpfung von 19,4 Prozent des BIP im Jahr 2001 auf 17 Prozent im Jahre 2005 zurückgenommen werden. Die Ausgaben im Erziehungswesen gehen von 247 Mio. US\$ im Jahr 2001 auf 218 Mio. US\$ im Jahr 2002 (ein Einschnitt von 12 Prozent) zurück, steigen dann bis 2004 langsam auf 244 Mio. US\$ und bis 2005 auf 262 Mio. US\$ an. Obwohl dringend mehr Lehrkräfte gebraucht werden, nicht nur um die Primärerziehung auszuweiten, sondern auch um die Ausfälle aufgrund von HIV/Aids zu kompensieren, bleiben die Ausgaben für die Lehrerausbildung konstant.

Wie kann man ein Papier zur "Armutsbekämpfung" loben, das die Ausgaben für Bildung und andere Felder der Armutsbekämpfung beschneidet? Die Antwort lautet: Es befriedigt die Forderungen der Geber, und das wird ausgedrückt in der „Geheimsprache“ der internationalen Finanzinstitutionen.

In seinem Bericht zitiert Darius Mans den Weltbankökonom Dipac Jaiantilal, der anmerkte, dass Armutsbekämpfung "die Schaffung und Aufrechterhaltung eines gesunden wirtschaftlichen Umfeldes einschließlich einer niedrigen Inflationsrate" beinhalte. Die Weltbank lobt die Regierung ausdrücklich, in PARPA eine eiserne Finanzdisziplin "zur Verlangsamung der Inflation" festgeschrieben zu haben.

Mans schreibt in seinem Bericht zu den Einlassungen des Repräsentanten des Weltwährungsfonds (IWF), Arnim Schwidrowski: "Herr Schwidrowski hat festgestellt, dass die Rahmenrichtlinien von PARPA in Übereinstimmung mit seinen finanzpolitischen Zielen darauf abzielen, das inländische Primärdefizit auf unter fünf Prozent des BIP zu senken. Die Kosten zur Umstrukturierung des Banksystems sind dabei nicht mit einberechnet." Dieser Satz macht zwei sehr unterschiedliche Aussagen. Zum einen macht PARPA in der Tat einen Einschnitt bei den Ausgaben. Zum andern wird der IWF - solange es ihm passt - der Regierung von Mosambik erlauben, die Löcher im Bankensystem zu stopfen, die durch Plünderung seitens hochrangiger Leute gerissen wurden und nicht durch steigende Ausgaben bei der Armutsbekämpfung.

Alles in allem setzen die Geber drei Prioritäten: Erstens: Die wichtigste Errungenschaft der letzten zwölf bis achtzehn Monate ist die Abfassung eines Papiers und nicht eine konkrete Aktion.

Zweitens haben die Inflationsbekämpfung und eine eiserne Finanzdisziplin bei der Armutsbekämpfung Vorrang, auch wenn das Einschnitte ins Erziehungswesen und bei anderen Ausgaben zur Armutsbekämpfung bedeutet.

Und drittens ist der Regierung freigestellt, Geld zur Deckung der Korruptionskosten aufzuwenden, solange sie es transparent tut und nicht den Ausgabenrahmen überschreitet.

Zwischen der mosambikanischen Raubelite und den Gebern hat sich eine Symbiose herausgebildet. Beiden geht es darum, dass der Mythos von der mosambikanischen Erfolgsgeschichte weiterlebt. Wenn angesehene Mosambikaner wie Prakash Ratilal Korruption und Bereicherung über den Staat anprangern, dann greifen sie das Image erfolgreicher Weltbankpolitik an. Die wachsende Verelendung auf dem Lande zu benennen gleicht der Aussage; „Der Kaiser hat keine Kleider an“. Das wollen die Geber nicht hören; denn sie brauchen den Mythos vom Erfolg.

*Der Autor ist freier britischer Journalist und Experte für Mosambik. Der Beitrag ist ein Auszug aus seinem Vortrag „Are donors to Mozambique promoting corruption?“, den er auf der Konferenz „Towards a New Political Economy of Development“ an der Universität Sheffield vom 3.-4. Juli 2002 gehalten hat.*

*Vgl. auch Lothar Berger: „Honigtöpfe und Geldsäcke – Mosambiks Bankenskandal“ in afrika süd 6'01, S. 25-28*