

ZYGMUNT HAWRYSZ

Zur Herausbildung des Systems örtlicher Organe der  
Staatsmacht in der VR Moçambique

Die Praxis der Länder mit sozialistischer Entwicklung zeigt, daß der Staat seiner Aufgabe, das entscheidende Instrument für die Durchsetzung des revolutionären Umgestaltungsprozesses zu sein, nur insoweit gerecht werden kann, wie es den revolutionär-demokratischen Führungskräften gelingt, den Gesamtmechanismus der staatlichen Herrschaftsausübung effektiv zu gestalten, d. h. solche Formen und Methoden der staatlichen Machtausübung, der staatlichen Leitung der gesellschaftlichen Prozesse zu finden, juristisch zu fixieren und in der Praxis anzuwenden, die den revolutionären Zielstellungen der Staatsmacht entsprechen.<sup>1</sup> Eine besondere Bedeutung hat dabei der Aufbau eines demokratischen Systems örtlicher Staatsorgane<sup>2</sup>, da die Wirksamkeit der Beschlüsse der zentralen Partei- und Staatsorgane und damit die Leitung der gesellschaftlichen Prozesse in hohem Maße davon abhängt, wie sie unter den konkreten örtlichen Bedingungen umgesetzt werden. Das Wirken der örtlichen Organe berührt besonders das tägliche Leben der werktätigen Massen, und daraus ergibt sich, daß sie "ein wesentliches staatliches Instrument der Bündnispolitik der revolutionär-demokratischen Führung mit der bäuerlichen Massenbasis der Revolution"<sup>3</sup> sein können.

Da in der VR Moçambique mit dem Aufbau eines Gesamtsystems örtlicher Staatsorgane erst 1977 begonnen wurde, sind noch keine endgültigen Aussagen über den Stand seiner Bewährung möglich. Doch lassen sich anhand der juristischen Konzeption und der bisherigen Etappen seiner Einführung Schlußfolgerungen ableiten, die auch in diesem Bereich eine neue Qualität revolutionärer Staatsentwicklung belegen.

Wie die Praxis der Volksrepublik zeigt, bilden sich die verschiedenen Teile des neuen Staatsmechanismus nicht gleichzeitig und nicht im gleichen Tempo heraus. In ihrem Bemühen um den grundlegenden Neuaufbau der Staatsmacht mußte sich die FRELIMO zunächst auf die Errichtung und Stabilisierung des Mechanismus der obersten Staatsorgane<sup>4</sup> konzentrieren, neue staatliche Leitungsformen entwickeln, die entsprechenden Erfahrungen sammeln und diese Aufgaben unter den Bedingungen sowohl einer massiven Bedrohung durch rassistisch beherrschte Nachbarstaaten als auch eines extremen Kadern Mangels lösen. Nach einer Phase der gewissen Konsolidierung des Mechanismus der zentralen Staatsorgane und im Zusammenhang mit der Konzipierung der ökonomischen und sozialpolitischen Strategie in Vorbereitung des III. FRELIMO-Kongresses wandte sich die politische Führung verstärkt auch dem Problem der Neugestaltung des Systems örtlicher Machtorgane als Bestandteil der einheitlichen Staatsmacht zu.

Der portugiesische Kolonialismus hatte eine administrativ-territoriale Gliederung des Landes geschaffen, die von dem Bestreben diktiert wurde, das Land zu beherrschen und ökonomisch auszubeuten. Die junge Staatsmacht war gezwungen, diese Gliederung zunächst im wesentlichen zu übernehmen. Art. 55 der Unabhängigkeitsverfassung bestimmte: "Die Volksrepublik Moçambique ist administrativ in Provinzen, Distrikte und Localidades gegliedert."<sup>5</sup> Als höchstes Organ auf Provinzebene wurde die Provinzregierung, der ein vom Staatspräsidenten ernannter Gouverneur vorsteht, definiert. Darüber hinaus enthielt die Verfassung keine Festlegungen über die Gestaltung des Systems der örtlichen Staatsorgane.

Die 8. Tagung des ZK der FRELIMO (11. bis 27. Februar 1976), die eine umfassende

de Analyse der gesellschaftlichen Gesamtentwicklung Moçambiques vornahm, beschäftigte sich auch mit Fragen des Staatsapparates. Sie konstatierte, daß die Strukturen des Staatsapparates<sup>6</sup>, seine Arbeitsweise und seine personelle Zusammensetzung noch in vielfältiger Weise der kolonialen Vergangenheit verhaftet seien, und verabschiedete eine "Resolution über die Strukturen des Staatsapparates"<sup>7</sup>. Diese geht davon aus, daß der bestehende Staatsmechanismus nicht den Zielen des Aufbaus einer volksdemokratischen Ordnung gerecht wird und zerschlagen werden muß. Mit der Resolution wurden wichtige politische und rechtliche Grundlagen für die Entwicklung eines revolutionären Systems örtlicher Machtorgane gelegt, das "die Macht des Arbeiter- und Bauernbündnisses" reflektieren soll.

Für die Errichtung neuer Strukturen sollen u. a. die Erfahrungen genutzt werden, die noch während des Unabhängigkeitskampfes bei der Organisation der befreiten Gebiete gesammelt wurden.<sup>8</sup> Bekanntlich hatte die FRELIMO das Leben der Einwohner dieser Gebiete auf eine den Bedingungen des Befreiungskampfes entsprechende Weise organisiert, die sich sowohl von der Kolonialmacht als auch von den ihr untergeordneten traditionellen Herrschaftsstrukturen prinzipiell unterschied. In den befreiten Regionen wurden Leitungsorgane geschaffen, die entsprechend der politischen Orientierung der FRELIMO die Erfordernisse der Führung des militärischen Kampfes mit der Organisation des gesellschaftlichen Lebens verbanden. Auf der Ebene der Provinz bestand ein Provinzrat als Versammlung der Vertreter aller befreiten Regionen. Er bildete ein Exekutivkomitee, und analog dazu waren die politischen Strukturen in den Distrikten und Siedlungsgebieten der Bevölkerung organisiert.<sup>9</sup> Auf Grund der Tatsache, daß diese Organe nur in bestimmten Gebieten des Landes existierten und die Erringung der Unabhängigkeit eine völlig neue Qualität staatlicher Leitungstätigkeit erforderte, konnten sie nicht als Grundlage der staatlichen Machtausübung auf örtlicher Ebene übernommen werden.

In Auswertung der eigenen und der Erfahrungen der sozialistischen Länder geht die FRELIMO-Partei bei der Neugestaltung des Systems örtlicher Staatsorgane von folgenden Grundprinzipien aus, die auch in der o. g. Resolution zum Ausdruck kommen:

- Konzentration der Verantwortung in den Händen der produktiven Klassen des Volkes, die diese Verantwortung über gewählte Volksvertretungsorgane realisieren;
- Verantwortlichkeit der Exekutivorgane gegenüber den Vertretungsorganen und Verankerung des Prinzips der doppelten Unterstellung;
- Ablehnung des bürgerlichen "Selbstverwaltungskonzepts" und Bekräftigung der Einheitlichkeit der Staatsmacht;
- Verankerung der politischen Führungsrolle der FRELIMO.

Ausgehend von der grundlegenden Struktur des Staatsaufbaus der VR Moçambique, die ein Einheitsstaat ist, entwirft die Resolution ein mehrstufiges, der administrativen Gliederung des Landes entsprechendes System örtlicher Staatsorgane als Teil des einheitlichen Staatsmechanismus, dessen Gesamtorganisation der zentralen Gesetzgebung unterliegt. Zu höchsten Organen des Staates werden auf allen Ebenen (Nation, Provinz, Distrikt, Localidade) die Volksversammlungen (Assembleias do Povo) erklärt, die durch demokratische Wahlen gebildet werden sollen. Als grundlegendes Leitungs- und Organisationsprinzip für das zu schaffende einheitliche System örtlicher Organe der Staatsmacht soll der demokratische Zentralismus dienen.<sup>10</sup> Entsprechend diesen Prämissen, die auf dem III. Kongreß der FRELIMO bestätigt wurden, erfolgte inzwischen die Ausarbeitung eines umfangreichen Gesetzeswerkes, das das System der örtlichen Organe der Staatsmacht regelt.

Eine wichtige Funktion bei der Gestaltung dieses Systems nimmt die FRELIMO-Partei ein. Das Programm der Partei stellt dazu fest: "Die zentrale Aufgabe der Partei auf dem Gebiet des Staates ist es, den kolonialen Staatsapparat zu beseitigen und einen Staatsapparat neuen Typs zu schaffen, der in seinen Strukturen und in seinen Aktivitäten die Interessen der breiten werktätigen Massen widerspiegelt."<sup>11</sup> Zur Durchsetzung dieser Ziele sind der Partei verschiedene Formen der Einflußnahme auf die Bildung und Arbeitsweise der örtlichen Organe gesichert worden. Die FRELIMO ist die entscheidende Kraft bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen, ihre Orientierungen bilden die Grundlagen für die Tätigkeit der gewählten Vertretungsorgane, wie für die Exekutivorgane.

Der erste Schritt zur Installierung des konzipierten Systems der örtlichen Staatsor-

gane war die Bildung von Vertretungsorganen, den Assembleias, im Ergebnis demokratischer Wahlen, die entsprechend dem Wahlgesetz in der Zeit vom 25. September bis 4. Dezember 1977 stattfanden. Deutlich manifestiert sich im Wahlgesetz die Ablehnung des bürgerlichen Prinzips der Gewaltenteilung und die Bekräftigung der Einheit der revolutionären Staatsmacht. Das Gesetz betont in Übereinstimmung mit Art. 37 der Verfassung die Stellung der zu wählenden Volksvertretungen als "oberste Organe der volksdemokratischen Macht", die in ihrer Tätigkeit die Einheit von Beschlussfassung, Durchführung und Kontrolle realisieren sowie die staatliche Leitung entsprechend den Prinzipien des demokratischen Zentralismus ausüben, und verankert die Rechenschaftspflicht der Exekutivorgane gegenüber den Volksvertretungen der jeweiligen Ebene.<sup>12</sup> Auch hier zeigt sich der Bruch mit den Prinzipien des bürgerlichen Parlamentarismus. Die Vertretungskörperschaften sollen zu "arbeitenden" Körperschaften werden, die die Organe der Arbeitenden selbst sind, die gesellschaftliche Arbeit leiten und für die Durchführung des von ihnen Beschlossenen selbst verantwortlich sind.

In Ablehnung des für den bürgerlichen Parlamentarismus typischen sog. freien Mandats, das praktisch die Nichtverantwortlichkeit der Abgeordneten gegenüber dem Wähler bedeutet, im übrigen aber die Abhängigkeit von den bürgerlichen Parteien und wirtschaftlichen Interessengruppen verschleiern soll, wird im Wahlgesetz hervorgehoben, daß die Abgeordneten der Volksversammlungen Mandatsträger des ganzen Volkes und ihm gegenüber rechenschaftspflichtig sind. Verliert ein Abgeordneter das Vertrauen der Wähler, kann ihm die Versammlung, der er angehört, das Mandat entziehen (Art. 9, 10). Der Bekräftigung der Abhängigkeit der Abgeordneten vom Volkswillen dient auch die Bestimmung, die sie dazu verpflichtet, aktiv die Verbindung zu den Volksmassen zu pflegen, die politische Linie der FRELIMO und die Beschlüsse der zentralen Staatsorgane zu erläutern und die Massen für deren Umsetzung in die Realität zu mobilisieren (Art. 11). Laut Wahlgesetz werden die Kandidaten von den FRELIMO-Komitees der jeweiligen Ebene aufgestellt, in den Distrikten, Städten und Localidades, wo diese noch nicht existieren, übernimmt diese Aufgabe die dort wirkende Dynamisatorgruppe.<sup>13</sup> Die Kandidaten werden der Bevölkerung auf öffentlichen Versammlungen vorgestellt (Art. 15). Das aktive und passive Wahlrecht genießen alle Bürger, die das 18. Lebensjahr vollendet haben; auch Angehörigen der Verteidigungs- und Sicherheitsorgane wird ausdrücklich das aktive und passive Wahlrecht zugesichert (Art. 12). Ausgeschlossen von Wahlen sind alle, die sich mit dem portugiesischen Kolonialismus und Imperialismus identifiziert und freiwillig an der Unterdrückung des moçambiquarischen Volkes teilgenommen haben. Darüber hinaus finden die allgemeingültigen Ausschlussregeln Anwendung (Art. 14).<sup>14</sup> Im Unterschied zur Praxis anderer Länder (z. B. Algerien, Tansania) enthält das Gesetz jedoch keine Bestimmungen darüber, daß die zur Wahl vorgeschlagenen Kandidaten Mitglieder der FRELIMO sein müssen. Die Legislaturdauer der Volksversammlung (Assembleia Popular) und der Provinzversammlung (Assembleia Provincial - AP) beträgt 5 Jahre, die der Distrikts- (Assembleia de Distrito - AD), Stadt- (Assembleia de Cidade - AC) und Localidadesversammlung (Assembleia de Localidade - AL) je 2 1/2 Jahre (Art. 3).

Natürlich bedarf die Realisierung dieser Konzeption bestimmter objektiver und subjektiver Voraussetzungen, die gegenwärtig in der VR Moçambique auf Grund der vom Kolonialismus geprägten Rückständigkeit noch nicht in vollem Umfang gegeben sind. Die Erfahrungen sowohl der sozialistischen Länder als auch anderer revolutionär-demokratischer Staaten zeigen, daß dabei dem kulturellen und sozialen Niveau der Gesellschaft eine bedeutende Rolle zukommt. Lenin wies bereits auf dem VIII. Parteitag der KPR (B) im März 1919 auf die Modifikationen in der konkreten Erscheinungsform der "arbeitenden Körperschaften" durch die vom Zarismus ererbte Rückständigkeit hin: "Dieses niedrige Kultur-niveau bewirkt, daß die Sowjets, die nach ihrem Programm Organe der Verwaltung durch die Werktätigen sein sollen, in Wirklichkeit Organe der Verwaltung für die Werktätigen sind, einer Verwaltung durch die fortgeschrittene Schicht des Proletariats, nicht aber durch die werktätigen Massen selbst."<sup>15</sup>

Unter Berücksichtigung der objektiven und subjektiven Bedingungen, die die Durchführung direkter Wahlen noch nicht gestatten, legt das Wahlgesetz einen Wahlmodus fest, der Elemente direkter und indirekter Wahlen miteinander verbindet. Die Abgeordneten

für die AL und AC werden auf Wahlversammlungen der wahlberechtigten Bürger direkt gewählt. Auf der ersten Sitzung wählen die AL und AC aus ihrer Mitte sowie aus dem Parteiapparat, den Verteidigungs- und Sicherheitskräften, den demokratischen Massenorganisationen etc. diejenigen Vertreter aus, die die Wahlversammlung des Distrikts bilden und die AD wählen. Entsprechend diesem Modus werden danach die Provinzversammlungen gewählt (Art. 21), die wiederum in geheimer Abstimmung die vom Zentralkomitee der FRELIMO vorgeschlagenen Kandidaten für das höchste Staatsorgan, die Assembleia Popular, wählen (Art. 24).

Im Ergebnis der Wahlen 1977 wurden 894 Volksversammlungen auf Localidadeebene, 112 auf Distriktebene sowie 10 in den Provinzen und deren Hauptstädten gebildet. Die Nationale Wahlkommission schätzte die Zahl der Teilnehmer an den Wahlen auf ca. 3 Mill. Menschen.<sup>16</sup> Mit der Bildung der Volksvertretungen wurde ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung und Stärkung der revolutionär-demokratischen Macht getan, der sich nicht zuletzt auch in der sozialen Zusammensetzung der Vertretungsorgane widerspiegelt, die zum überwiegenden Teil aus Vertretern der werktätigen Klassen bestehen.<sup>17</sup> Die Wahlen reflektierten aber auch die Kompliziertheit der Schaffung eines neuen Systems örtlicher Machtorgane. Dabei reicht die Skala der Probleme, die aus der Kolonialzeit resultieren, vom Mangel an Kadern über das Fehlen von Erfahrungen bei der Durchführung von Wahlen und der Ausübung der Staatsmacht, über die der kolonialen Ausbeutung angepaßte, im wesentlichen unverändert gebliebene administrativ-territoriale Gliederung bis hin zum allgemein niedrigen sozialen und kulturellen Entwicklungs-niveau der überwiegenden Masse der Bevölkerung.<sup>18</sup>

Die Resolution 13/78 über die Normen der Arbeit und das Funktionieren der Versammlungen auf Provinz-, Distrikt-, Stadt- und Localidadeebene<sup>19</sup> bestimmt, daß die Tagungen der Volksversammlungen öffentlich sind, ihr Präzident aber den Ausschluß der Öffentlichkeit festlegen kann (Art. 2). Die Versammlungen sind nur dann beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte der Abgeordneten an der Tagung teilnimmt (Art. 3). Die Beschlüsse müssen den staatlichen Leitungsorganen der entsprechenden Ebene innerhalb von 5 Tagen zur Kenntnis gebracht werden (Art. 15). Die Volksversammlungen der nachgeordneten Ebene müssen die der unmittelbar übergeordneten Ebene regelmäßig über ihre Arbeit informieren (Art. 9). Den Vorsitz der Tagung führt der Präsident, der dabei von zwei gewählten Abgeordneten unterstützt wird (Art. 11). Nach Artikel 5 können die Versammlungen Arbeitskommissionen bilden, aber auch Abgeordnete individuell für die Durchführung bestimmter Aufgaben verantwortlich machen.

Zu den wichtigsten Aufgaben der Volksversammlungen gehören die Konsolidierung der Unabhängigkeit und der nationalen Einheit, die Sicherung des sozialen Fortschritts der Werktätigen, die Stärkung der Staatsmacht und die Erhöhung der Wirtschaftskraft des Landes. Richtschnur sind die Beschlüsse des III. FRELIMO-Kongresses. Die Versammlungen wirken bei der Planung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ihres Territoriums mit, organisieren und aktivieren die Volksmassen für die Realisierung der staatlichen Aufgaben.<sup>20</sup> Die Etablierung der Volksvertretungsorgane wirft natürlich die Frage nach der Organisation und Arbeitsweise der übrigen, vollziehend-verfügenden Organe der Staatsmacht auf. Die rechtliche Basis dafür wurde mit dem Gesetz über die Funktion, Aufgaben und Zusammensetzung der Provinzregierung<sup>21</sup>, dem Gesetz über die Bildung der Exekutivräte der Distrikte und Städte<sup>22</sup> und dem Gesetz über die 7 Grundlagen und 9 Aufgaben der Versammlungen der Localidade<sup>23</sup> gelegt.

Die entsprechenden Vorschriften, die im Gesetz 5/78 fixiert sind, sehen als Hauptformen der Leitung der Provinzen vor: die Provinzversammlung (AP), die Provinzregierung (Governo Provincial), den Provinzrat (Conselho Provincial), den Provinzgouverneur (Governador Provincial), die Provinzdirektionen (Direcções Provinciais) und die Provinzkommissionen (Comissões Provinciais).

Zur Wahrnehmung ihrer Befugnisse tritt die Provinzversammlung jedes Trimester zusammen. Die Initiative zur Einberufung außerordentlicher Tagungen kann vom Provinzgouverneur, vom Provinzkomitee der FRELIMO oder von einem Drittel der Abgeordneten ausgehen. Die Tagungen werden vom Kabinett des Provinzgouverneurs vorbereitet und vom Gouverneur geleitet.<sup>24</sup> Der Provinzgouverneur kann, wenn es die Umstände erfordern, die geheime Abstimmung in der Provinzversammlung anordnen.<sup>25</sup>

Die Provinzregierung ist auf Provinzebene das staatliche Exekutivorgan mit Funktionen der Durchführung, Beschlussfassung und Kontrolle. Zwischen ihren Tagungen übernimmt der Provinzrat die Amtsgeschäfte.<sup>26</sup> Provinzregierung und Provinzrat sind sowohl der Provinzversammlung als auch dem Ministerrat rechenschaftspflichtig.

Das spezifische an dem Verhältnis zwischen Vertretungsorgan und Exekutive ist jedoch die Tatsache, daß die Provinzversammlung ihre Arbeit und Existenz mit der von ihr nicht gewählten, sondern vom Ministerrat ernannten Exekutive mit dem Gouverneur an der Spitze in Übereinstimmung bringen muß. Ziel dieser Regelung ist offensichtlich zu garantieren, daß die von der FRELIMO-Führung beschlossene politische Konzeption und die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung auf adäquate Weise in der Provinz durchgesetzt werden und so die Einheitlichkeit des Wirkens der Staatsmacht in all ihren Teilen garantiert wird. Gleichzeitig zeigen sich damit aber auch die durch den allgemeinen Entwicklungsstand der Gesellschaft bestimmten Grenzen, die der vollen Anwendung der Prinzipien des demokratischen Zentralismus unter moçambiquanischen Bedingungen heute noch gesetzt sind.

Die Provinzregierung besteht aus dem Provinzgouverneur, den Mitgliedern des Provinzrates und den Provinzdirektoren, die auf Vorschlag des Gouverneurs vom entsprechenden Fachminister ernannt werden.<sup>27</sup> Der Provinzrat als ständiges Organ der Provinzregierung setzt sich aus hohen Partei- und Staatsfunktionären zusammen, die vom Gouverneur auf Vorschlag des Provinzkomitees der FRELIMO ernannt werden.<sup>28</sup> Seine wesentlichsten Aufgaben und Befugnisse sind die Sicherung der kontinuierlichen Erfüllung der Aufgaben und Beschlüsse der Provinzregierung, ordnungsgemäße Vorbereitung der Tagungen der Provinzversammlung und die Koordinierung der Beschlußverkörperung in den nachgeordneten Ebenen.<sup>29</sup> Das Streben der moçambiquanischen Führung, die mittlere staatliche Ebene als Mittel der Vereinheitlichung der Staatsmacht, der Effektivierung ihrer Tätigkeit und als Hebel für die Durchsetzung der gesellschaftlichen Umgestaltungsprozesse zu institutionalisieren, kommt besonders in den breit gefaßten Aufgaben der Provinzregierung und der dominierenden Stellung des Provinzgouverneurs innerhalb des Staatsmechanismus auf Provinzebene zum Ausdruck.

Die Provinzregierung verwirklicht ihre Aufgaben auf der Grundlage der Beschlüsse der FRELIMO und der übergeordneten Staatsorgane und ist für die Ausführung der Entscheidungen der (obersten) Volksversammlung, des Staatspräsidenten, des Ministerrates und der Provinzversammlung verantwortlich. In ihre Kompetenz fällt in Zusammenarbeit mit den Provinzdirektionen die Ausarbeitung des Wirtschafts- und Staatshaushaltsplanes der Provinz, der der Provinzversammlung zur Bestätigung vorgelegt werden muß, die Leitung des Aufbaus der staatlichen Leitungsstrukturen auf Distrikt- und Stadtebene und die Kontrolle dieser Organe, die Aufhebung von Beschlüssen der AD und der AC, wenn diese gegen die Verfassung und geltendes Recht verstoßen. Ein solcher Aufhebungsbeschuß muß der Provinzversammlung nachträglich zur Bestätigung vorgelegt werden. Darüber hinaus kann die Provinzregierung Entscheidungen der Administratoren der Distrikte, der Präsidenten der Stadtexekutivkräfte sowie der Exekutivkräfte der Distrikte und Localidades für nichtig erklären und aufheben. Zur Sicherung der kollektiven Arbeitsweise der Regierung und des Rates der Provinz schreibt das Gesetz 5/78 bestimmte Formen vor, die von obligatorischen regelmäßigen Tagungen der Regierung (monatlich), des Rates (wöchentlich) über Arbeitsbesprechungen des Provinzgouverneurs mit den Provinzdirektoren bis hin zu der Festlegung über gegenseitige Information reichen.

Sowohl die Verfassung als auch das Gesetz 5/78 sanktionieren die Stellung des Gouverneurs als einen mit umfassenden Kompetenzen ausgerüsteten, entscheidenden Bestandteil des Systems der Machtausübung auf Provinzebene. Diese Stellung unterstreicht Art. 7 des Gesetzes 5/78. Danach ist der Provinzgouverneur "... der Repräsentant des Präsidenten der Republik, der der FRELIMO und dem Ministerrat für seine Tätigkeit verantwortlich ist". Er wird durch den Staatspräsidenten ernannt und ist in der Praxis in Personalunion Sekretär des Provinzkomitees der FRELIMO. Er leitet die Arbeit der Provinzregierung und hat das Recht, Anordnungen zu erlassen, die bindenden Charakter für die Mitglieder der Provinzregierung, die Provinzdirektoren, aber auch für die Administratoren der nachgeordneten Bereiche haben. Im Fall von Natur-

katastrophen und anderen Ausnahmesituationen kann er nach vorüberiger Ermächtigung durch den Staatspräsidenten solche Anordnungen auch für die Bereiche und Einrichtungen treffen, die sonst zentral geleitet werden.<sup>30</sup> Zur Durchsetzung dieser Befugnisse stehen dem Gouverneur Hilfsorgane zur Seite: das Kabinett des Provinzgouverneurs (Cabinete do Governador Provincial) und die Provinzdirektion für Unterstützung und Kontrolle (Direcção Provincial de Apoio e controlo). Einen wichtigen Platz für die Wirtschaftsleitung nehmen die Provinzdirektionen ein. In ihre Kompetenz fallen die Leitung der Wirtschafts- und Sozialeinrichtungen entsprechend den Vorgaben der übergeordneten Organe. Sie planen die Tätigkeit und die Entwicklung der ihnen unterstellten Bereiche in Übereinstimmung mit den von der FRELIMO und den zentralen Staatsorganen vorgegebenen Direktiven.<sup>31</sup>

Über ihre Arbeit unterbreiten die Provinzdirektionen der Provinzregierung Berichte. Die Führung der Provinzdirektionen und -kommissionen beruht auf dem Prinzip der Einzelleitung. Die Provinzdirektoren sind dem Gouverneur und dem jeweiligen Fachminister für die Erfüllung ihrer Aufgaben persönlich verantwortlich.<sup>32</sup> Diese doppelte Unterstellung wird in Kap. 8 des Gesetzes 5/78 weiter konkretisiert. Danach ist die Provinzregierung für die Leitung, Koordinierung und Kontrolle der Tätigkeit der Provinzdirektionen und -kommissionen zuständig. Der Provinzgouverneur kann die Teilnahme von Direktoren, die nicht Mitglied der Provinzregierung sind, an deren Sitzungen anordnen. Die Provinzdirektionen ordnen sich sowohl der Provinzregierung als auch den jeweiligen Fachministerien unter, während die Provinzkommissionen der Provinzregierung und den jeweiligen Nationaldirektionen (Abteilungen der Ministerien) untergeordnet sind. Die übergeordneten zentralen Stellen können den Provinzdirektoren Weisungen erteilen und ihre Tätigkeit kontrollieren.

Die Organisation der Staatsmacht auf Distrikt- und Stadtebene regelt das Gesetz 7/78. Art. 2 bestimmt die Exekutivkräfte der Distrikte und der Städte<sup>33</sup> als Organe der Volksversammlungen, die in ihrer Tätigkeit die Einheit von Durchführung, Beschlussfassung und Kontrolle im Auftrag der jeweiligen Volksversammlung realisieren. Der Exekutivrat des Distrikts besteht aus dem Distriktsadministrator und aus 3 bis 5 Personen, die das Vertrauen der Volksversammlung genießen.<sup>34</sup> Laut Art. 4 bedarf die Zusammensetzung des Exekutivrates der Zustimmung der Provinzregierung entsprechend den Beschlüssen der zentralen Staatsorgane. Auch hier zeigt sich in der Konzeption ein gewisses Auseinanderfallen von Vertretungsorganen und Exekutive, die zwar Organ der Versammlung sein soll, über deren Zusammensetzung jedoch von "oben" entschieden wird. Der Grund liegt auch hier in den noch nicht gegebenen Voraussetzungen für eine volle Entfaltung des demokratischen Zentralismus, der sich in stärkeren Eingriffsmöglichkeiten übergeordneter Organe und einer gewissen "Suprematie" der Exekutive gegenüber dem Vertretungsorgan äußert. Andererseits wird die effektive Arbeit der Volksversammlungen auf dieser Ebene durch eine Reihe objektiver und subjektiver Ursachen behindert. In einem Bericht über die Vorbereitung der Wahlen zur 2. Legislaturperiode der Versammlungen auf Localidade-, Distrikt- und Stadtebene 1980 stellte die Wochenzeitschrift "Tempo" fest, daß das Fehlen einer klaren und effektiven Leitung und das Nichtfunktionieren der vollziehend-verfügenden Organe eines der Haupthindernisse für die Arbeit der Volksversammlungen sei. Darüber hinaus wirkte sich das Fehlen konkreter Aktionsprogramme der Versammlungen, die mangelnde Erfahrung, der Analphabetismus und das niedrige staatsbürgerliche Bewußtsein einiger Abgeordneter negativ auf die Arbeit der Versammlungen aus.<sup>35</sup>

Auf Grund dieser Tatsachen kommt dem Distriktsadministrator in der Praxis tatsächlich eine bedeutendere Rolle zu als in den gesetzlichen Vorschriften vorgesehen. Seine Stellung ist dadurch gekennzeichnet, daß er "der Beauftragte des Präsidenten der Republik" auf Distriktebene ist.<sup>36</sup> Gleichzeitig ist er in den Distrikten, die über ein FRELIMO-Komitee verfügen, ex-officio Sekretär dieses Komitees. Er ist dem Provinzgouverneur und der FRELIMO für seine Tätigkeit verantwortlich. Er leitet den Exekutivrat, dessen Aufgaben in Art. 6 definiert sind. Sie umfassen die Leitung und Realisierung der Staatspolitik, einschließlich der Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik, entsprechend den Beschlüssen der zentralen Partei- und Staatsorgane, die Vorbereitung der Tagungen der Distriktsversammlung, die Ausführung ihrer Beschlüsse

sowie die Leitung der anderen staatlichen Organe auf Distriktebene. Der Exekutivrat tritt in Ausübung seiner Befugnisse wöchentlich zusammen und arbeitet für seinen Verantwortungsbereich Vorschläge und Projekte aus. Die politischen Bedingungen der Tätigkeit der Distriktsdirektionen als wirtschaftsleitende Organe und ihre Aufgaben sind analog den der bereits dargestellten Provinzdirektionen. Sie ordnen sich laut Art. 14 (2) sowohl dem Exekutivrat als auch der übergeordneten Direktion unter. Die Distriktsdirektionen werden vom Provinzgouverneur ernannt und unterliegen der Weisungspflicht durch die Provinzdirektoren. Sie müssen das übergeordnete Organ regelmäßig über ihre Tätigkeit informieren. Analog zur Provinzebene existieren auf Distrikts- bzw. Stadtebene als weitere staatliche Leitungsorgane das Kabinett des Distriktsadministrators (bzw. Präsidenten des Stadtexekutivrates) und die Direktion für Unterstützung und Kontrolle.

Das Gesetz 3/77 über die 7 Prinzipien und 9 Aufgaben der Versammlungen der Localidade regelt das System der Machtorgane auf Localidadeebene als kleinster Struktureinheit des Staates. In seiner Einfachheit trägt es dem Umstand Rechnung, daß die Mehrzahl der auf dieser Ebene in die staatliche Leitungstätigkeit einbezogenen Personen Analphabeten sind und der politische Bewußtseinsstand niedrig ist. Das Gesetz faßt die Localidadeorgane als Bestandteil des Gesamtsystems der staatlichen Leitung. Die Versammlung der Localidade tritt einmal im Monat zu ihrer ordentlichen Tagung unter Vorsitz des Administrators zusammen. Ist der Administrator verhindert, übernimmt den Vorsitz der Sekretär des Localidadekomitees der FRELIMO bzw. der Dynamisatorengruppe. Die Versammlung bildet einen Exekutivrat der Localidade (Conselho Executivo da Assembleia da Localidade), der aus dem Administrator als Vorsitzenden und zwei weiteren Abgeordneten besteht, die das Vertrauen der Localidadeversammlung besitzen. Als ständiges Organ der Versammlung bestehen seine Aufgaben in der Durchführung ihrer Beschlüsse, der Sicherung ihres Funktionierens und der Vorbereitung ihrer Tagungen. Art. 6 des Gesetzes 3/77 verankert die politische Führung der Versammlung und ihrer Exekutive durch das FRELIMO-Komitee bzw. die Dynamisatorengruppe. Das Gesetz weist den Localidadeorganen in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens Aufgaben zu, die insbesondere der Umsetzung der ökonomischen und sozialen Direktiven des III. FRELIMO-Kongresses an der Basis dienen sollen.

Kompliziert wird das System der Machtorgane auf lokaler Ebene dadurch, daß es gegenwärtig zwei Formen der Localidade gibt. In der localidade administrativa gilt die im Gesetz 3/77 dargestellte Regelung. Daneben gibt es als Struktureinheiten auch localidades politicas, die - obwohl Volksversammlungen existieren - keine eigenen Exekutiv- oder Verwaltungsorgane besitzen und vom Distrikt aus mitverwaltet werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Entwicklung des Systems örtlicher Organe in der VR Moçambique vor allem durch folgende Tendenzen charakterisiert ist:

1. die Entwicklung eines Systems von örtlichen Volksvertretungen, die aus allgemeinen Wahlen hervorgehen und durch die eine breitere Mitwirkung der Volksmassen an der staatlichen Tätigkeit gewährleistet werden soll;
2. den Ausbau eines mehrstufigen Systems entsprechend der administrativ-territorialen Struktur des Staates, die in zunehmenden Maße den ökonomischen und sozialen Bedürfnissen der Entwicklung des Landes angepaßt werden soll;
3. die Durchsetzung der organisatorischen Trennung von Partei- und Staatsapparat, wenngleich aus objektiven Ursachen gegenwärtig noch eine Reihe von Personalunionen zwischen Partei- und Staatsfunktionen existieren, die dazu dienen, die führende Rolle der Partei auch im örtlichen Bereich zu gewährleisten;
4. die Aufrechterhaltung eines weitreichenden Systems zentraler staatlicher Kontrolle und Einwirkung, insbesondere auf Seiten der Exekutivorgane, um die Einheitlichkeit der staatlichen Machtausübung im Sinne der Orientierung der politischen Führung des Landes zu sichern und bestimmte, den gegenwärtigen Bedingungen entsprechende Schwächen in der Tätigkeit der örtlichen Organe zu kompensieren.

Das für die Entwicklung in der VR Moçambique vorwärtsweisende Moment bildet die perspektivische Entfaltung des demokratischen Zentralismus auf örtlicher Ebene, dessen tragende Elemente die gewählten Volksversammlungen sind. Die Grenzen dieser Entfal-

tung zeigen sich heute vor allem darin, daß die Volksversammlungen noch nicht in vollem Umfang ihrer Verantwortung gerecht werden, daß die örtlichen Exekutivorgane in bestimmtem Maße von den Versammlungen getrennt sind und in der Stellung der staatlichen Funktionäre sowie im zentralstaatlichen Leitungssystem noch stärkere Züge des Zentralismus erhalten geblieben sind, die nur in dem Maße abgebaut werden können, wie sich die revolutionäre Rolle der FRELIMO-Partei in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens der VR Moçambique weiter erhöht.

#### Anmerkungen

- 1 Vgl. Brehme, G. u.a., Der nationaldemokratische Staat in Asien und Afrika, Berlin 1973, S. 56 ff.
- 2 Als "örtliche Organe" werden die Staatsorgane verstanden, die auf den verschiedenen Ebenen unterhalb der zentralen Staatsorgane existieren.
- 3 Brehme, G. u.a., Staatsrechtliche Grundfragen der nationaldemokratischen Staatsmacht, Potsdam-Babelsberg 1973, S. 134.
- 4 Entsprechend der Verfassung gelten als oberste Staatsorgane der VRM: die (oberste) Volksversammlung, die Ständige Kommission der (obersten) Volksversammlung, der Präsident und der Ministerrat.
- 5 Constituição da Republica Popular de Moçambique. In: Doc. inf. CDI B Moçamb. Serie B (14) 1977-09-05.
- 6 Der Begriff "Staatsapparat" steht hier für die Gesamtheit des staatlichen Herrschaftsmechanismus und wird nicht im eingeschränkten Sinne (Heer, Polizei, Justiz, Beamtschaft) verstanden.
- 7 Vgl. Resolução sobre estruturas do Aparelho de Estado. In: Doc. inf. CDI B Moçamb. (20) 1976-05-03, S. 47 ff.
- 8 Vgl. dazu u.a. Graf, H., Zur Entstehung und Entwicklung der revolutionären Staatsmacht in der Volksrepublik Moçambique. In: asien, afrika, lateinamerika, Berlin 9 (1981) 1, S. 77 ff.
- 9 Vgl. Resolutions on Administration of the liberated zones. In: FRELIMO, Documents of the 2nd Congress, Niassa, o.O., Juli 1968, S. 36 f.
- 10 Vgl. Resolução sobre estruturas ..., a.a.O., S. 47.
- 11 Programm der FRELIMO-Partei. In: horizon, Berlin 10 (1977) 13, S. 26.
- 12 Lei 1/77. In: Boletim da Republica, Maputo, Supl. (10) 1977-09-01, S. 470 (3-7).
- 13 Dynamisatorengruppen (Grupos Dinamizadores) entstanden in der Periode der Übergangsregierung (September 1974 bis Juni 1975) in den Gebieten, die vom Befreiungskampf im wesentlichen unberührt geblieben waren und wo folglich keine FRELIMO-Organisationen existierten. Sie setzen sich aus parteilosen Aktivisten zusammen, und ihre Aufgaben bestehen sowohl in der politischen Mobilisierung der Bevölkerung im Sinne der Partei als auch in der Realisierung bestimmter staatlicher Leitungsbefugnisse.
- 14 Laut diesen Bestimmungen wurden bei der Wahl 1977 über 1700 Kandidaten abgelehnt. Vgl. Tempo, Maputo, Nr. 378, S. 51 ff.
- 15 Lenin, W.I., Werke, Bd. 29, S. 168-169.
- 16 Vgl. ebenda, S. 56 bzw. Graf, H., Die Bildung und Entwicklung der Volksrepublik Moçambique: Beispiel einer neuen Qualität der Staatsentwicklung in Afrika. In: asien, afrika, lateinamerika, 9 (1981) 2, S. 322.
- 17 Vgl. ebenda.
- 18 Vgl. Relatório da Comissão Nacional de Eleições. In: Tempo, Nr. 378, S. 54.
- 19 Vgl. Resolução 13/78. In: Boletim da Republica, Supl. (97) 1978-08-15, S. 356-358.
- 20 Vgl. Lei 1/77..., a.a.O., Art. 4.
- 21 Vgl. Lei 5/78. In: Boletim da Republica, 2 Supl. (48) 1978-04-22, S. 188 (5-8).
- 22 Lei 7/78. In: Ebenda, S. 188 (9-11).
- 23 Lei 3/77. In: Ebenda, (147) 1977-12-17, S. 609-610.
- 24 Vgl. Lei 5/78 ..., a.a.O., Art. 1.
- 25 Vgl. Resolução 13/78..., a.a.O., Art. 8.

- 26 Vgl. Lei 5/78..., a.a.O., Art. 1.
- 27 Vgl. ebenda, Art. 3.
- 28 Ursprünglich bestimmte Art. 5 des Lei 5/78 die Ernennung des Provinzrates durch den Ministerrat. Die Änderung zugunsten des Provinzgouverneurs erfolgte durch das Lei 4/81 vom 8. Dezember. Vgl. Notícias, Maputo, 15. Dezember 1981, S. 5.
- 29 Vgl. Lei 5/78..., a.a.O., Art. 4, 5.
- 30 Zu den zentral geleiteten Bereichen gehören u.a.: strategische Wirtschaftsbetriebe, Kaderentwicklung und -planung, Verteidigung, Polizei- und Sicherheitsorgane. Vgl. Decreto 4/81 (Normen der Organisation und Leitung des zentralen Staatsapparates). In: Boletim da República,\*Supl. (23) 1981-06-10, S. 70 (1-6), Art. 21.
- 31 Vgl. Lei 5/78..., a.a.O., Art. 18.
- 32 Vgl. ebenda, Art. 19.
- 33 Zunächst sollen in allen Provinzhauptstädten Exekutivräte gebildet werden.
- 34 Da die rechtliche Regelung der Bildung, Arbeitsweise und Funktion der Exekutivräte auf Distrikt- und Stadtebene gleichlautet und nur in der Bezeichnung des Chefs der Exekutive differiert, ist es legitim, im folgenden nur die Gestaltung dieses Systems auf Distriktsebene darzulegen.
- 35 Vgl. Assembleias do Povo - Arma da Vitoria sobre o subdesenvolvimento. In: Tempo, Nr. 504, S. 9.
- 36 Vgl. Lei 7/78..., a.a.O., Art. 5.