

LÄNDERBERICHT

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE

MARTA MAJEWSKA

18. Januar 2011

www.kas.de/uganda

www.kas.de

Wirtschaftspolitik für Uganda – (keine) Alternativszenarien

VERGLEICH DER WAHLPROGRAMME FÜHRENDER PARTEIEN UGANDAS MIT BLICK
AUF DIE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Im Februar 2011, gut zehn Jahre nach der Vereinbarung der Millenniums-Entwicklungsziele, stehen die Ugander erneut vor der Entscheidung, entweder dem regierenden NRM wieder ihr Vertrauen zu schenken oder das „Risiko“ einer Änderung der Machtverhältnisse einzugehen. Das Thema Armutsbekämpfung spielt für einen Großteil der ugandischen Bevölkerung dabei eine zentrale Rolle. Die Parteien haben in ihren Programmen daher auch das Thema Wirtschaftspolitik prominent aufgenommen. Die wirtschaftspolitischen Ansätze des NRM der vergangenen Jahre spiegeln sich zum großen Teil auch im Konzept für die kommende Legislaturperiode 2011 bis 2016 wieder. Die verschiedenen Oppositionsparteien tun sich schwer damit, mit profilierten Alternativen aufzutreten.

Die Wirtschaftspolitik des regierenden NRM

Das National Resistance Movement (NRM) ist die regierende und gleichzeitig größte und dominierende Partei Ugandas mit Präsident Yoweri K. Museveni als Parteivorsitzendem. Die wirtschaftspolitischen Reformen unter dem Movement-System seit Anfang der 1990er Jahre waren von einem liberalen und marktwirtschaftlichen Kurs geprägt und verzeichneten vor allem im regionalen Kontext bemerkenswerte Erfolge. Die wirtschaftliche Entwicklung Ugandas war mit Wachstumsraten von durchschnittlich sechs Prozent seit 1985/86 und einer einstelligen Inflationsrate seit 1992/93 eine der stabilis-

ten in der Region.¹ Das makroökonomische Ziel der Regierung besteht darin, durch Förderung des privaten Sektors, durch internationale Zusammenarbeit und die Liberalisierung der Kapital- und Devisenmärkte das wirtschaftliche Wachstum voranzutreiben und damit das Armutsniveau zu senken.

Die Privatisierung der Wirtschaft steht im Vordergrund und wird von der Regierung als der Weg zu einer höheren Beschäftigungsrate und zur Stärkung der Kaufkraft gesehen, zumal davon ausgegangen wird, dass dadurch Unternehmergeist und wirtschaftliches Wachstum gefördert werden. Diese Politik bezieht sich beispielsweise auch auf die Landwirtschaft, die in Hinblick auf die Anzahl der Beschäftigten der dominierende Wirtschaftssektor ist. Allerdings handelt es sich vorwiegend um Subsistenzwirtschaft, deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt nur ca. 23 Prozent beträgt.² Der Plan zur Modernisierung der Landwirtschaft wird schrittweise durchgesetzt, brachte jedoch bisher kaum sichtbare Erfolge in der landwirtschaftlichen Produktion mit sich.

Die Liberalisierung der Kapital- und Devisenmärkte sowie die Schaffung der Uganda Investment Authority sollen ausländische

¹ Uganda's Taxation Policy: Implications for Poverty Reduction and Economic Growth, Review Report No. 9, 2008

² Wirtschaftspolitik in Uganda
http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Uganda/Wirtschaft_node.html, zuletzt besucht am 04.01.2011

UGANDA

PETER GIRKE

MARTA MAJEWSKA

18. Januar 2011

www.kas.de/uganda

www.kas.de

Direktinvestitionen attraktiv machen und sowohl für neue Arbeitsplätze als auch für zusätzlichen Kapitaleinfluss sorgen. Seit 1995 wurden quantitative Handelsbarrieren abgebaut, was die internationalen Handelsbeziehungen Ugandas stärkte und den Import ausländischer Produkte deutlich erhöhte. Auch die Präsenz Ugandas auf dem internationalen Markt und die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produkte gewannen – wenn auch insgesamt auf niedrigem Niveau – an Bedeutung, wobei diesbezüglich weitere politische Maßnahmen und Promotionsstrategien erforderlich wären.

Neue Investitionen und die Privatisierung der Wirtschaft sollen durch verschiedene Steuern zu höheren Staatseinnahmen führen und staatliche Dienstleistungen verbessern beziehungsweise ermöglichen. Die Effektivität der Fiskalpolitik Ugandas ist jedoch eher kritisch zu betrachten.³ Um das Wirtschaftswachstum zu stimulieren wurden verschiedene Steuerbefreiungen, - vergünstigungen und Ausnahmetatbeständen geschaffen. Die fehlende Transparenz dieses Systems, gekennzeichnet zudem von Korruption, Missbrauch und Ineffizienz bei der Steuererhebung, führt letztendlich zu Defiziten im ugandischen Haushalt. Das Verhältnis der Einnahmen zum Bruttoinlandsprodukt liegt auf niedrigem Niveau, so dass die inländischen Ressourcen nur einen geringen Teil der staatlichen Ausgaben decken. Demzufolge ist Uganda nach wie vor auf die Unterstützung bilateraler und multilateraler Geber beziehungsweise externe Kredite angewiesen. Der Anteil der Geldgeber am Haushalt beträgt ca. 33 Prozent.⁴

Trotz der zahlreichen unbestrittenen Fortschritte und der positiven wirtschaftlichen Entwicklung ist es dem NRM nicht gelungen, die Wachstumserträge gleichmäßig zu verteilen. Zwar konnte die Armutsrate erheblich reduziert werden, von 56 Prozent im

Jahr 1992 auf 31 Prozent im Jahr 2006 – der Mehrheit der Bevölkerung, insbesondere in den ländlichen Gebieten, kommen die wirtschaftlichen Erfolge jedoch nicht zu Gute. Vom Wachstum profitiert vor allem eine kleine Elite, während die Schere zwischen Arm und Reich weiter und schneller auseinandergeht.

Grundsätzlich vertritt das NRM eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung. Im Falle eines Sieges bei der anstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahl im Februar 2011 will das NRM seinen Wirtschaftskurs fortsetzen. Unter dem Motto „Wohlstand für alle“ werden die sozio-ökonomische Weiterentwicklung und die Beschaffung neuer Arbeitsplätze versprochen. Dies soll durch Unternehmensförderung, staatliche Investitionen in die Infrastruktur und andere Anreize im Wirtschaftssektor geschehen. Ferner stehen die Vermarktung der Landwirtschaft und natürlicher Ressourcen auf der Agenda. Außerdem sollen die internationalen Handelsbeziehungen ausgebaut und die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Produktion verbessert werden. Die Erhebung von Steuern soll effektiver durchgeführt werden, damit die Einnahmen mindestens 18 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erreichen und so die Haushaltstskonsolidierung unterstützen.

Welche Wirtschaftspolitik erwartet Uganda unter einer Oppositionsregierung?

2008 wurde die Inter-Party Cooperation (IPC) von verschiedenen Oppositionsparteien gegründet, um die Fragmentierung der Oppositionsreihen zu verhindern und mit einem gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten – Dr. Kizza Besigye – die Chance auf einen Regierungswechsel zu erhöhen. Dieses Ziel stellt das Bündnis vor große Herausforderungen, denn die Bandbreite an internen historischen und inhaltlichen Unterschieden ist beträchtlich. Im Rahmen der IPC haben sich aktuell das Forum for Democratic Change (FDC), das als größte Oppositionspartei das Bündnis dominiert, sowie weiterhin das Justice Forum (Jeema), die Conservative Party (CP) und die Social Democratic Party (SDP) zusammengeschlossen. Trotz der inhaltlichen Differenzen

³ Uganda's Taxation Policy: Implications for Poverty Reduction and Economic Growth, Review Report No. 9, 2008

⁴ Wirtschaftspolitik in Uganda
http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Uganda/Wirtschaft_node.html, zuletzt besucht am 04.01.2011

UGANDA

PETER GIRKE

MARTA MAJEWSKA

18. Januar 2011

www.kas.de/uganda

www.kas.de

ist es der IPC durchaus gelungen, gemeinsame Ansätze im Wahlprogramm zu entwickeln. Die IPC setzt sich für eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsordnung mit einer begrenzten staatlichen Förderung ein. Die Erträge des wirtschaftlichen Wachstums sollen fair verteilt werden und zum Wohlstand aller führen. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Unterstützung der lokalen Wirtschaft gerichtet. Neben der Förderung des privaten Sektors und Etablierung der privat-öffentlichen Partnerschaften in den für Uganda strategischen Wirtschaftsbereichen soll auch für faire und sichere Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer gesorgt werden. Entsprechende arbeitsrechtliche Regelungen sollen geschaffen werden. Die IPC schlägt unter anderem die Einführung eines Mindestlohns vor, der neben der Anhebung der Steuerfreigrenze zur Existenzsicherung der Arbeitnehmer beitragen soll. Hier wird der Einfluss der sozialorientierten Parteien innerhalb der IPC deutlich. Darüber hinaus gehören die Modernisierung der Landwirtschaft, der Schutz von Privateigentum sowie die Entwicklung der Infrastruktur zu den Hauptpunkten des Wahlprogramms für 2011.

In der ältesten Partei Ugandas, der Democratic Party (DP), konnte Norbert Mao vor rund einem Jahr die Parteipräsidenschaft gewinnen. Die DP als zweitgrößte Oppositionspartei wird als konservative und marktwirtschaftlich orientierte Partei angesehen und vertritt traditionell die katholische Wählerschaft.⁵ Die DP sieht sich selbst als eine Mitte-Rechts-Partei. In ihrem Programm steht die Förderung der nationalen Ressourcen sowie der einheimischen Produktion im Vordergrund. Des Weiteren wird eine Beschäftigungspolitik proklamiert, die ausländischen Arbeitnehmern den Zugang zum ugandischen Arbeitsmarkt erschweren würde. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze sei vorrangig Aufgabe der Unternehmen im Lande. Deren Wettbewerbsfähigkeit soll durch aktive Wirtschaftsförderung und ent-

sprechende Steuerpolitik verbessert werden. Sollte es an einheimischen Unternehmen in bestimmten Branchen mangeln, so können auch ausländische Investitionen, zum Beispiel in Form von Private Equities, unterstützt werden. Ausländische Direktinvestitionen werden generell als wichtiger Teil der Wirtschaft betrachtet. Allerdings richten sich entsprechende Anreize zuerst an die einheimischen Unternehmen, ugandische Arbeitnehmer sollen bei gleicher Qualifikation Vorrang genießen (DP, S.28 ff.).⁶ Durch Abschluss von bilateralen Handelsabkommen sollen insbesondere die Handelsbeziehungen im Raum Europa, Pazifik und Afrika gefördert werden. Die DP setzt weiterhin einen Schwerpunkt auf den sozialen Ausgleich für benachteiligte Gruppen und sieht es als staatliche Aufgabe, die vorhandenen Ressourcen gerecht zu verteilen.

Die zweitälteste Partei des Landes, der Uganda's People Congress (UPC) mit Dr. Orlara A. Otunnu als Parteivorsitzendem, setzt sich in ihrem Wahlprogramm für soziale Leistungen und einen korruptionsfreien Staat mit einem funktionierenden Gesundheits- und Bildungssystem ein. Weiterhin werden Bildung, Sicherheit und Förderung von benachteiligten Gruppen in den Vordergrund gestellt.⁷ Hinsichtlich der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden die Einführung eines Mindestlohns sowie die Bildung und Unterstützung betriebsnaher Arbeitnehmervertretungen postuliert. Hier ist die historische Nähe der Partei zum politischen Lager der Arbeitnehmer erkennbar⁸, was nach europäischen Maßstäben dem sozialdemokratischen Lager nahe kommt. Letztendlich unterscheiden sich auch die Versprechungen der UPC hinsichtlich der wirtschaftlichen Ordnung kaum von denen der Konkurrenten. Wirtschaftspolitik setzt bei der Marktwirtschaft an. Dem Staat wird

⁵ Girke, P., Fiedler, M. (2010), Der Parteitag der Democratic Party, Konrad Adenauer Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_18902-1522-1-30.pdf?100225164834 zuletzt besucht am 22.12.2010.

⁶ Die in Klammern ausgeführten Literaturquellen beziehen sich im Folgenden auf die jeweiligen Wahlprogramme der jeweiligen Partei.

⁷ <http://www.ugandacorrespondent.com/articles/2010/12/orlara-otunnu-and-his-2011-manifesto-unpacked/>

⁸ Girke, P. (2008), Parteienentwicklung in Uganda, KAS, <http://www.kas.de/uganda/de/publications/15049/>

UGANDA

PETER GIRKE

MARTA MAJEWSKA

18. Januar 2011

www.kas.de/uganda

www.kas.de

dabei eine fördernde Rolle zugeschrieben. Im Wahlmanifest wird angekündigt, Hilfestellungen bieten zu wollen und Anreize für Unternehmen zu setzen, damit Arbeitsplätze erhalten und neue geschaffen werden können. Die UPC nennt – im Gegensatz zu den meisten anderen Parteien – auch potentielle Quellen für die Finanzierung der von ihr geplanten Maßnahmen.

Freie Marktwirtschaft für Uganda

Das NRM hat das umfangreichste Wahlprogramm vorgelegt. Es bezieht sich vornehmlich auf die bisherigen Politikansätze und auf teilweise mit Hilfe externer Berater entwickelte Programme. Die Oppositionsparteien hingegen präsentieren eher kurz gefassene und generellere Programme, was vermutlich auch in dem chronischen Geldmangel begründet liegt, der eine professionelle strategische und konzeptionelle Programmarbeit erschwert.

Ein liberales Wirtschaftssystem mit einem fördernden Einfluss des Staates liegt den wirtschaftspolitischen Ansätzen aller größeren Parteien Ugandas zugrunde. Durch aktive, jedoch insgesamt limitierte Eingriffe in die Wirtschaft soll der Staat das Marktgeschehen ergänzen und korrigieren. Die Parteien sind sich einig, dass die beste Strategie zur Armutsbekämpfung in der Schaffung neuer Arbeitsplätze liegt. Mehr Selbständigkeit, Existenzgründungen, Stärkung des Mittelstandes und Förderung der Landwirtschaft werden als Wege aus der Arbeitslosigkeit erkannt und sollen durch staatliches Handeln gefördert werden. Die jeweils vorgeschlagenen Maßnahmen unterscheiden sich nur geringfügig voneinander. Als Hauptinstrumente für die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen werden beispielsweise Steuersenkungen bzw. -befreiungen (IPC, S.6, DP. S.41), günstige Kredite, Unternehmensberatung sowie staatliche Aufträge (IPC, s. 5, DP. S. 29 ff., NRM, S. 59 ff., S. 12) genannt. Die Förderung der kleinen und mittelständischen Unternehmen steht im Vordergrund, da sie einen erheblichen Teil der Wirtschaftskraft darstellen. Neuunternehmer sollen Subventionen und Kredite, Vereinfachung der Bürokratie sowie branchenbezogene Qualifizie-

rungsmaßnahmen erwarten können (IPC, S.5, DP, S. 41). Darüber hinaus sollen die bereits existierenden Wirtschaftszonen erweitert und neue geschaffen werden (NRM, S. 72).

Mehrere Parteien betonen, dass eine neue Regierung eine aktive Rolle in der Förderung der strategischen Sektoren übernehmen soll, indem sie privat-öffentliche Partnerschaften entwickelt (IPC, S. 5, P.1, DP, S. 40, NRM, S. 54). Entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes wird der Ausbau der Infrastruktur sein. Investitionen in das Telekommunikationssystem und Straßennetz sollen die Bedingungen für unternehmerische Tätigkeit verbessern und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen (NRM, S.60, DP, S. 34, IPC, S. 10, PPP, S. 12). Sowohl einheimische Unternehmen als auch ausländische Investitionen werden als Schlüssel für wirtschaftliches Wachstum angesehen. Der internationale Handel wird gefördert.

In den Wahlprogrammen nimmt die Zukunft des ländlichen Raumes und der Landwirtschaft einen wichtigen Platz ein. Das NRM betont die Notwendigkeit der Vermarktung der Landwirtschaft und schlägt ein breites Maßnahmenpaket vor (NRM, S. 92 ff.). Die Entwicklungsstrategien für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum umfassen Subventionen, günstige Kredite sowie Weiterbildung und Beratung der Landwirte und sind in den Wahlprogrammen aller Parteien enthalten.

Neben den Konjunkturmaßnahmen des Staates wird es auch als notwendig erachtet, eine soziale Absicherung für diejenigen zu gewährleisten, die auf Grund von Geschlecht, Alter oder Behinderung kein existenzsicherndes Einkommen erzielen können. So formulieren insbesondere DP, IPC und UPC relativ deutliche Vorstellungen im Bereich der Gesundheits- und Sozialpolitik. Im Vordergrund stehen der finanzielle und praktische Zugang zur Gesundheitsvorsorge, ein funktionierendes Rentenversicherungssystem sowie Investitionen in (Weiter-) Bildung und Chancenausgleich für benachteiligte Gruppen. In Bezug auf die Arbeitsmarktpolitik beschränken sich die Parteipro-

UGANDA

PETER GIRKE

MARTA MAJEWSKA

18. Januar 2011

www.kas.de/uganda

www.kas.de

gramme lediglich auf vage formulierte Forderungen nach einem Mindestlohn (NRM, IPC) sowie die Anerkennung der Rolle von Gewerkschaften (UPC). Da diesen Forderungen keine detaillierten Aussagen folgen und die marktwirtschaftliche Orientierung aller Parteien sehr deutlich ist, ist zu vermuten, dass diese Aspekte auch der Wahlkampfrhetorik geschuldet sind und der Selbstdarstellung dienen.

Keine Partei schlägt Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung von Arbeitslosen vor. Die DP proklamiert allerdings, dass Arbeitslosen durch Beratung und Qualifizierungsmaßnahmen geholfen werden muss (DP, S. 38). Da DP und IPC in ihren Programmen nicht darauf eingehen, wie sie ihre Maßnahmen finanzieren wollen, ist die Erreichbarkeit und Umsetzbarkeit dieser Ziele zu hinterfragen. Zwar lässt sich aus programmatischer Sicht das Streben nach einem freien Markt erkennen, das mit einem auf den Grundbedürfnissen basierenden sozialen Ausgleich verbunden ist. Jedoch bedarf dieser Ausgleich einer starken und transparenten Fiskalpolitik. Soziale Leistungen und staatliches Handeln müssen durch Steuern und Abgaben finanziert werden. Die Darstellung dieser Finanzierungsmechanismen kommt in den Wahlprogrammen aller Parteien zu kurz. Die dort als Anreize erwähnten Steuersenkungen und -befreiungen können die angestrebten sozialen Dienstleistungen des Staates jedenfalls nicht in Gänze absichern.

In der Vergangenheit erwies sich die Fiskalpolitik Ugandas im Hinblick auf die Einnahmen als zum Großteil ineffektiv und führte zu Haushaltsdefiziten. Zusätzliche Steuereinnahmen und gleichzeitige Effizienzsteigerung in der Steuererhebung, die in der Realität bereits sichtbar wird (IT-basierte Steuererhebung), könnten dazu genutzt werden, den ugandischen Staatshaushalt zu konsolidieren. Trotzdem wird die Fiskalpolitik in keinem Parteidokument eingehender betrachtet. Die Parteien scheinen das Thema Steuern in ihren Programmen zu vermeiden und nur die positiven Regelungen hervorzuheben. Wird ein steuerbezogener Aspekt angesprochen, so konzentrieren sich die Programme generell auf Anreize schaffende

Steuerbegünstigungen beziehungsweise eine Anhebung der Steuerfreigrenze für Arbeitnehmer. Diese mögen vielen mit marktwirtschaftlichen Mechanismen nicht vertrauten Steuerzahlern gefallen, bergen jedoch bei mangelnder Transparenz und weitausgender Regulierung die Gefahr von Korruption und Missbrauch.

Bezüglich der Ausrichtung des nationalen Haushalts bleiben die meisten Parteidokumente vage. Teilweise wird von Oppositionsseite vorgeschlagen, die Mittel zur Entwicklung der ugandischen Wirtschaft durch bedeutende Einsparungen bei den Staatsausgaben freizusetzen. Um dies zu erreichen, sollen ineffektive staatliche Behörden abgeschafft und die Anzahl der Parlamentarier, Minister und der Sicherheitskräfte im Land überprüft werden. Die UPC beispielsweise sieht das Potential für Kürzungen im öffentlichen Dienst und vor allem in der Beendigung der Korruption. Nach wie vor wird es für Uganda jedoch unerlässlich bleiben, externe Gebermittel – auch für Investitionen – einzufordern. Die zu erwartenden Einnahmen aus der Öl- und Gasindustrie als Teil des nationalen Haushaltes werden in allen Programmen erwähnt.

Die Analyse der Wahlprogramme für die Wahlen 2011 zeigt, dass inhaltliche Unterschiede und Feinheiten auch in Hinblick auf die Wirtschaftspolitik in der Parteidokumentation Ugandas keine dominante Rolle spielen. Vielmehr bestätigt sich der Eindruck, dass man die Parteien als weitgehend ideologiefrei bezeichnen kann. Die Parteien scheinen auch in Uganda dem Prinzip zu folgen, dass positive Rhetorik und populistische Versprechungen, auch wenn sie unrealistisch sind, die Stimmen der Wähler gewinnen werden. Sie versprechen die Entwicklung des Landes von Armut hin zu Wohlstand – ob allerdings die vorgeschlagenen Maßnahmen in der Tat zu einer Vitalisierung der ugandischen Wirtschaft führen würden, bleibt zumindest fraglich.