

## UGANDA VOR DEN WAHLEN

### *Teil 1: 30 Jahre NRM - Stillstand oder Stetiger Fortschritt in Uganda?*

Am 26. Januar 2016 feiert Uganda den „Liberation Day“, den „Tag der Befreiung“. Anlass ist die Machtübernahme im Jahr 1986 durch die National Resistance Army (NRA), aus der die heutige Regierungspartei, das National Resistance Movement (NRM) hervorging. Das diesjährige Jubiläum markiert nicht nur 30 Jahre der Herrschaft durch das NRM, sondern auch 30 Jahre Amtszeit des amtierenden Präsidenten Yoweri Kaguta Museveni. Die Feierlichkeiten fallen in eine politisch unruhige Zeit in Uganda, denn gut drei Wochen später werden die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen stattfinden. Die Anspannung ist groß. Während Museveni und das NRM um jeden Preis an der Macht bleiben wollen, sieht die Opposition die Zeit für einen Wandel gekommen. Die Bewertung der vergangenen 30 Jahre fällt in den sich gegenüber stehenden politischen Lagern entsprechend unterschiedlich aus. Während die Regierung unter dem Slogan „Steady Progress“ („stetiger Fortschritt“) das Erreichte betont und für Kontinuität wirbt, spricht die Opposition von Versagen und bemängelt Rückschritte in der demokratischen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes.

#### Historischer Hintergrund

Als die National Resistance Army (NRA) unter Yoweri Museveni im Januar 1986 die Macht übernahm, war Uganda ein weitgehend zerstörtes Land. Jahre des Bürgerkrieges hatten viele Opfer gefordert. Zudem hatten die vorausgegangenen Diktaturen unter Idi Amin und Milton Obote tiefe Spuren hinterlassen. Rund eine Million Menschen hatten ihr Leben verloren, zwei Millionen Menschen waren auf der Flucht. Die innere Ordnung war kollabiert, weite Teile der Infrastruktur zerstört, die Wirtschaft lag am Boden. Die Sicherheitslage blieb prekär, vor allem im Norden des Landes.

Nach dem Sturz der Militärjunta unter General Tito Okello wurde Museveni Präsident und setzte ein aus Zivilisten bestehendes Kabinett ein. Es dauerte allerdings weitere zehn Jahre bevor Museveni 1996 erstmalig durch Präsidentschaftswahlen im Amt bestätigt wurde. Unterdessen hatte er mit dem Argument, man müsse aufflammende ethnische Konflikte vermeiden, das sogenannte „Movement-System“ eingeführt. Kern des Systems waren demokratische Strukturen, die ohne Parteien auskommen und Entscheidungsprozesse so weit wie möglich auf lokale Ebenen verlagern sollten. Das aus der NRA hervorgegangene National Resistance Movement (NRM) wurde zur einzig erlaubten politischen Plattform, in der alle Bürger automatisch Mitglied wurden und innerhalb dessen jeglicher politischer Wettbewerb stattfand. Was als

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## UGANDA

MATHIAS KAMP

Januar 2016

[www.kas.de/uganda](http://www.kas.de/uganda)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

„Keinparteiendemokratie“ deklariert wurde war de facto eine Einparteienherrschaft.

Erst im Jahr 2005 wurde schließlich nach einem Referendum ein Mehrparteiensystem eingeführt. Zu der seitens der Opposition (die sich nun wieder in Parteien formieren konnte) erhofften Schwächung der NRM-Regierung und Chance auf einen demokratischen Machtwechsel kam es jedoch nicht. Museveni wurde auch im neuen Mehrparteiensystem bei den Wahlen 2006 und erneut 2011 mit großer Mehrheit im Amt bestätigt. Der Präsident wusste seinen Amtsinhaberbonus effektiv zu nutzen. Zudem hatten Jahre des Movement-Systems zu einer Verschmelzung von Staat und Partei geführt, die dem NRM zu Gute kam. Mit dem Staatsapparat im Rücken fiel es nicht schwer eine aufgrund des Parteienverbots über Jahre systematisch geschwächte Opposition in Schach zu halten. Beide Wahlen waren überschattet von Vorwürfen der Manipulation, wenngleich vieles darauf hindeutet, dass der Großteil der Bevölkerung in der Tat Museveni und dem NRM die Treue hielt.

Neben dem Wettbewerbsvorteil als Amtsinhaber und der strukturellen Schwäche der Opposition konnte Museveni zudem mit den Errungenschaften seiner Regierung wuchern. Im Laufe der 1990er-Jahre gelang es seiner Regierung, die innenpolitische Lage zu beruhigen und Frieden und Stabilität zu gewährleisten. Selbst im notorisch volatilen Norden kehrte mit der Vertreibung von Joseph Kony's Lord's Resistance Army (LRA) weitgehend Ruhe ein. Auch wirtschaftlich ging es bergauf und Museveni erhielt auch international Anerkennung für seinen Kurs der wirtschaftlichen Liberalisierung und makroökonomischen Stabilisierung.

In den vergangenen Jahren verblichen diese Errungenschaften jedoch zuneh-

mend und die anhaltenden Probleme rückten mehr und mehr in den Vordergrund. Kritiker und Oppositionelle betonten Missstände im Bildungs- und Gesundheitssystem, anhaltende Armut und wachsende Ungleichheit, grassierende Korruption und Rückschritte mit Blick auf die demokratische Entwicklung des Landes.

### **Museveni an der Macht - 30 Jahre und kein Ende in Sicht?**

Über 70 Prozent der Ugander sind jünger als 30 Jahre alt – und haben entsprechend nur einen Präsidenten erleben können: Yoweri Museveni. Zum 30-jährigen Jubiläum seiner Machtübernahme scheint der Präsident alles andere als amtsmüde. Bei Antritt 1986 hatte er noch die Meinung vertreten, kein afrikanischer Präsident solle mehr als zehn Jahre an der Macht sein. Heute ist das längst vergessen. Museveni lässt keine Zweifel daran, dass er sich weiter als Präsident berufen fühlt. Niemals könne er es zulassen, dass die „Wölfe“ der Opposition die Macht übernähmen, so Museveni. Und das sei ja auch gar nicht möglich, da er ja die Unterstützung der Armee habe. Und überhaupt: selbst wenn er wollte, könne er ja gar nicht abtreten, da das ugandische Volk nur ihn als Präsidenten wolle und ihn immer wieder wählen würde.

Nicht nur in der Opposition, sondern auch in Teilen der eigenen Partei rufen solche Aussagen immer wieder Kopfschütteln hervor. Im Laufe des Jahres 2014 traten Konflikte um die Frage der erneuten Präsidentschaftskandidatur Musevenis offen zu Tage. Reformorientierte Kräfte innerhalb des NRM – darunter vor allem Vertreter der jungen Generation – wünschten sich einen Wechsel an der Spitze. Aber die Hoffnungen auf einen Wandel von in-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**UGANDA**

MATHIAS KAMP

**Januar 2016**

[www.kas.de/uganda](http://www.kas.de/uganda)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

nen haben sich fürs Erste zerschlagen. Museveni ist es erneut gelungen, durch eine bewährte Mischung aus Kooptation und Einschüchterung für klare Verhältnisse zu sorgen. Dabei schreckte er auch nicht davor zurück, seinen langjährigen Weggefährten und „zweiten Mann“, Premierminister Amama Mbabazi - dem schon damals eigene Ambitionen auf die Präsidentschaftskandidatur nachgesagt wurden - des Amtes zu entheben und öffentlich zu erniedrigen. Das an Mbabazi statuierte Exempel machte klar: Museveni duldet keinerlei innerparteiliche Kritik, geschweige denn Konkurrenz.

Vorläufig schien die dadurch Einheit des NRM wieder neu gestärkt - zumindest wurde dies während der Klausurtagung der Partei Anfang 2015 demonstrativ zur Schau gestellt. Interne Kritik - vor allem in Richtung des Präsidenten - wurde nach der Devise „Null Toleranz für Abweichler“ systematisch unterbunden.

Die erneute Kandidatur Musevenis für eine sechste Amtszeit stand nie zur Debatte. Seine offizielle Nominierung war nichts mehr als eine Formalie. Und selbst einer möglichen siebten Amtszeit könnte der Weg geebnet werden. Die Partei diskutiert die Option einer Verfassungsänderung, um das Alterslimit von 75 Jahren für Präsidenten abzuschaffen. Dann könnte Museveni sogar im Jahr 2021 wieder antreten.

Zunächst jedoch gilt es jedoch die im Februar 2016 anstehenden Wahlen zu gewinnen. Dabei wird Museveni nun an zwei Fronten herausgefordert. Neben seinem alten Widersacher Kizza Besigye, dem Kandidaten der größten Oppositionspartei Forum for Democratic Change (FDC), der bereits drei Mal gegen ihn antrat, kandidiert auch sein alter Kamerad Amama Mbabazi wie erwartet bei den Präsidentschaftswahlen - als Kandidat ei-

nes Bündnisses mehrerer kleiner Oppositionsparteien.

Wie auch bei den vergangenen Wahlen ist davon auszugehen, dass das NRM den Wettbewerbsvorteil als Regierungspartei voll ausnutzen wird. Die Rhetorik im Wahlkampf und auch die konkreten Maßnahmen - zum Beispiel mit Blick auf die Organisation der Wahlen und die Strukturierung des Sicherheitsapparates - lassen jedenfalls darauf schließen.

### **Uganda als hybrides System**

Die Kritik an der ugandischen Regierung entzündet sich nicht nur an der autoritären Führung Musevenis, sondern insbesondere auch an der weiterhin grassierenden Korruption und den Mängeln mit Blick auf öffentliche Dienstleistungen. Uganda ist nach Meinung vieler Beobachter ein klassischer Fall eines hybriden Systems, in dem die nach außen aufrecht erhaltene demokratische Fassade (basierend auf einer durchaus guten Verfassung) untergraben wird durch neopatrimoniale und autoritäre Züge und eine de-facto-Beschneidung von Grundrechten. Kritiker sehen einen Mangel an Fairness im demokratischen Wettbewerb und bemängeln Einschränkungen demokratischer Freiheitsrechte und die Untergrabung der Gewaltenteilung.

Letzteres hat nicht nur mit der Dominanz der Exekutive, sondern gleichzeitig mit der Schwäche von Parlament und Justiz zu tun. Die nach den Wahlen 2011 aufkommenden Hoffnungen auf ein stärkeres und unabhängigeres Parlament haben sich mittlerweile weitgehend zerschlagen, denn auch die anfangs „rebellisch“ agierenden jungen Abgeordneten des NRM sind „auf Linie“ gebracht worden, und die Opposition ist numerisch zu schwach, um Akzente zu setzen. Die Justiz

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**UGANDA**

MATHIAS KAMP

Januar 2016

[www.kas.de/uganda](http://www.kas.de/uganda)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

agiert ihrerseits kaum mit der erforderlichen Unabhängigkeit und bildet selten ein wirkungsvolles Gegengewicht. Zugleich gibt es eine enge Verzahnung zwischen dem Staatsapparat, der Regierungspartei NRM und der Armee. Letztere spielt eine aktive Rolle in der Politik, nicht nur durch den militärischen Hintergrund des engeren Machtzirkels, sondern unter anderem auch durch die Entsendung von zehn direkten Vertretern in das ugandische Parlament. Der Grundsatz der politischen Neutralität des Militärs ist in Uganda letztlich außer Kraft gesetzt.

Auch der Polizeiapparat ist eng mit Regierung und Militär verwoben. Viele Führungskräfte in der Polizei stammen aus dem Militär. Bis zu den Wahlen 2016 soll die Stärke der Polizei von aktuell 40.000 auf 65.000 Kräfte angewachsen. Der Rekrutierungsmarathon dazu ist bereits angelaufen. Zusätzlich werden hunderttausende Jugendliche als freiwillige sogenannte „Crime Preventers“ angeworben. Damit wird laut Kritikern ein weiteres potentielles Instrument zur Repression geschaffen und gleichzeitig das Patronagenetzwerk ausgebaut. Dieses sucht ohnehin seinesgleichen, auch im afrikanischen Vergleich. In kaum einem anderen Land der Welt sind so viele Bürger Teil des „Systems“, das heißt sie sind über Jobs und Ämter mit dem Staatsapparat verbunden. Das liegt vor allem an der exzessiven Dezentralisierung des Landes, durch die immer mehr kleine Verwaltungseinheiten geschaffen wurden, ohne jedoch gleichzeitig substantielle Befugnisse und Ressourcen von der Zentralregierung an die dezentralen Einheiten zu übertragen. Fasst man alle Ebenen zusammen, so kommt man in Uganda auf über 50.000 Verwaltungseinheiten – verbunden mit entsprechenden Jobs und (Wahl-)Ämtern. Dieser aufgeblähte Verwaltungsapparat ist zum einen

sehr teuer, zum anderen verzerrt er den politischen Wettbewerb zugunsten der Regierung, die das Netzwerk zur Sicherung politischer Loyalität nutzt.

### **Wirtschaftliche Entwicklung**

Nun ist es keinesfalls so, dass der ugandische Staat gänzlich versagt. Zwar versickert viel Geld durch Korruption und viele staatliche Dienstleistungen sind mangelhaft – vor allem im Gesundheitssektor. Aber Uganda zeichnet sich, insbesondere im regionalen Vergleich, durch einen hohen Grad an Stabilität aus. Und auch die wirtschaftliche Entwicklung ist beeindruckend – zumindest auf den ersten Blick.

Uganda gilt als das bedeutendste Land mit einem stabilen wirtschaftlichen Wachstum in Sub-Sahara Afrika. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum lag über die letzten zehn Jahre bei über sechs Prozent und damit weit über dem Durchschnitt für Sub-Sahara Afrika. Auch für die kommenden Jahre wird ein ähnliches Wachstum prognostiziert – und mit dem zu erwartenden Beginn der Ölförderung würde es einen massiven Wachstumssprung in den zweistelligen Bereich geben.

Uganda steht im afrikanischen Vergleich in der Tat recht gut da. Das liegt auch an der erfolgreichen Eindämmung von Konflikten im Land und der über lange Strecken sehr fortschrittlichen Wirtschaftspolitik Musevenis, die den Fokus auf Stabilität und Wachstum legt(e). Bis 2040 möchte man zu den „middle income countries“ gehören. Die zu erwartenden Einnahmen aus dem Ölgeschäft beflügeln die Hoffnungen und Erwartungen. Und doch ist Skepsis angebracht. Das wirtschaftliche Wachstum hat bisher kaum zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen geführt. Uganda zählt nach

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

MATHIAS KAMP

Januar 2016

[www.kas.de/uganda](http://www.kas.de/uganda)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

wie vor zu den ärmsten Ländern der Welt. Der wenige Wohlstand ist ungleich verteilt und es gibt erhebliche regionale Disparitäten. Auch übersetzt sich das Wachstum bisher nicht in Arbeitsplätze und (wirtschaftliche) Perspektiven für die extrem junge Bevölkerung. Uganda hat das weltweit dritthöchste Bevölkerungswachstum und hat bisher keine Antwort auf die Herausforderung der massiven Jugendarbeitslosigkeit gefunden.

Aber es zeichnet sich auch noch ein weiteres Problem ab. Die große Chance, die die zu erwartenden Einnahmen aus der Ölförderung für die Entwicklung des Landes bieten, scheint sich stattdessen zunehmend zu einem Risiko zu entwickeln. Denn obwohl noch kein Tropfen Öl kommerziell gefördert wurde, wirkt sich der Faktor Öl bereits massiv auf die Wirtschaftspolitik aus. Uganda ist aktuell eines der am höchsten verschuldeten Länder weltweit. In Erwartung der Öleinnahmen wurden große Infrastrukturprojekte begonnen – zumeist gebaut und finanziert durch China. Das Problem der Verschuldung wird nun verschärft durch den rapiden Fall der Ölpreise, der die ohnehin unrealistischen Prognosen für Uganda nun vollends über den Haufen wirft. Umso pessimistischer wird das Bild, wenn man berücksichtigt, dass viele der vermeintlichen Investitionen letztlich kaum der Entwicklung des Landes dienen, sondern die Mittel infolge von Missmanagement und Korruption versickern.

Kritische Wirtschaftsanalysten sehen schwierige Zeiten auf Uganda zukommen – trotz Wirtschaftswachstum. Denn ein weiterer Faktor darf nicht übersehen werden: die Gefahr der Inflation. Die Befürchtung, dass diese schon 2015 signifikant ansteigen wird, hat sich bewahrheitet. Dies hängt zum einen mit der Verschuldung zusammen, zum anderen aber auch mit der

staatlichen Ausgabenpolitik, die sich zunehmend nicht-produktiven Aktivitäten widmet – dazu zählt auch das Erkaufen von politischer Loyalität, welches im Vorfeld der Wahlen wohl noch weiter zunehmen wird. Durch die drastisch gesunkenen Devisenreserven des Landes ist der Spielraum, der Inflation gegenzusteuern, erheblich eingeschränkt. Unter diesen Vorzeichen ist kaum zu erwarten, dass mit Blick auf Armut, Einkommensungleichheit und Arbeitslosigkeit baldige Erfolge erzielt werden können.

### **Blick nach vorn: fundamentaler Wandel oder Kontinuität?**

Ähnlich wie beim Blick zurück haben Regierung und Opposition auch beim Blick in die Zukunft fundamental konträre Ansichten. Die Regierung verweist auf die Erfolge der letzten drei Jahrzehnte. Musevenis Führung habe dem Land Frieden und Stabilität gebracht, und um dies zu konsolidieren und die noch verbleibenden Probleme und Herausforderungen effektiv anzugehen, müsse am bisherigen Kurs des „kontinuierlichen Fortschritts“ festgehalten werden. Nur die erfahrene Führung Musevenis könne das Land davor bewahren, wieder in Chaos und Instabilität zurückzufallen. Damit spielt die Regierung mit den bekannten Ängsten in der Bevölkerung. Die historischen Erfahrungen von Unruhe und Gewalt spielen noch immer eine wichtige Rolle im kollektiven Bewusstsein – auch wenn mittlerweile die große Mehrheit der Bevölkerung zu jung ist, um die Zeiten des Krieges und der Diktaturen Amins und Obotes noch miterlebt zu haben.

Für die Parteien und Kandidaten der Opposition steht dagegen fest, dass die Probleme des Landes ein Resultat des Versagens der Regierung Musevenis sind. Sie sehen die Wurzel allen Übels

**Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.**

**UGANDA**

MATHIAS KAMP

**Januar 2016**

**[www.kas.de/uganda](http://www.kas.de/uganda)**

**[www.kas.de](http://www.kas.de)**

im Regierungsstil des Präsidenten und seinem „Klammern an die Macht“. Sie bemängeln den Stillstand im Land und werfen Museveni vor seine einstige Transformationsagenda verraten zu haben. Entsprechend fordern sie einen „fundamentalen Wandel“, der mit der Ablösung Musevenis eingeleitet werden soll. Ob sie damit Erfolg haben, bleibt zu bezweifeln. Zu groß ist die Übermacht des NRM mit dem Staatsapparat im Rücken. Letztlich herrscht auch in Teilen der Opposition der Eindruck, dass Museveni über den friedlichen demokratischen Wettbewerb kaum zu schlagen ist. Zum einen hält man die Wettbewerbsbedingungen für unfair, zum anderen wird bezweifelt, dass Museveni im Falle einer Niederlage ohne weiteres abtreten würde. Ein mögliches Szenario, in dem die unterlegene Seite - egal ob Amtsinhaber oder Opposition - zu anderen Mitteln greifen könnte, erfüllt viele Ugander mit Sorge. Viele von ihnen sind dabei in ihrer Meinung innerlich gespalten: Zum einen ist man frustriert über die amtierende Regierung und wünscht sich einen Wandel, zum anderen ist man aber wohl auch bereit, den Status Quo weiter hinzunehmen, wenn die Alternativen eine Gefährdung von Frieden und Stabilität bedeuten könnten.