

Uganda

| | | | | | |
|---|---------------------------------|------------|----------------------------------|-------------|------------|
| Ergebnis Status-Index (Demokratie: 2,2 / Marktwirtschaft: 2,9) | | 5,1 | Ergebnis Management-Index | | 5,0 |
| Politisches System | Präsidentialrepublik | | Bevölkerungsgröße | 24,2 Mio. | |
| Wahlbeteiligung | 70% (Präsidentschaftswahlen) | | BIP p. c. (\$, PPP) | 1.490 | |
| Frauenanteil im Parlament | 24,7 % | | Arbeitslosenquote | k.A. | |
| Bevölkerungswachstum^a | 3,1 % | | HDI | 0,489 | |
| Größte ethnische Minderheit | 16-20 % | | UN-Education Index | 0,69 | |
| | | | Gini-Index | 37,4 (1996) | |
| Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003. | | | | | |

1. Einleitung

Uganda bietet angesichts seiner natürlichen und humanen Ressourcen eigentlich gute Voraussetzungen für eine positive sozioökonomische Entwicklung. Nach zwei Jahrzehnten mit gewaltsamen Auseinandersetzungen, Terror, Chaos und Bürgerkrieg lag das Land aber Mitte der 80er Jahre völlig am Boden und galt als offensichtlicher Beleg für den allgemeinen Niedergang und Rückfall Afrikas. Seither haben unter Präsident Museveni und seiner Regierung ein beachtlicher Wiederaufbau und eine Stabilisierung stattgefunden, die Uganda inzwischen in den Augen vieler Beobachter zu einem der wenigen Musterfälle einer erfolgreichen (wirtschaftlichen) Reformpolitik in Afrika gemacht haben.

Die sehr weitgehende Transformation des Landes umfasst daher einen Gesamtzeitraum von 17 Jahren. Grundlegende politische und wirtschaftliche Veränderungen waren insbesondere in der ersten Hälfte der 90er Jahre eingeleitet und umgesetzt worden. Hingegen kommt dieses Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der letzten fünf Jahre zu dem Ergebnis, dass in dieser Periode eher ein Stillstand (im Hinblick auf die politische Transformation sogar partiell eine regressive Verhärtung) eingetreten ist. Die makroökonomische Gesamtbilanz ist in Afrika weiterhin überdurchschnittlich, doch in vielen Einzelpunkten bleibt die Durchsetzung der wirtschaftspolitischen Reformen deutlich hinter den gesetzten Zielen zurück.

Der langjährige Kampf gegen eine bewaffnete Gruppierung (mit höchst unklaren politischen Zielen) im Norden des Landes hielt unvermindert an. Bis Jahresende

2002 war keine Bereitschaft zu einer Veränderung des landesspezifischen „Movement“-Systems (mit faktischer Unterbindung von parteipolitischen Aktivitäten) zu erkennen. In den ersten Monaten des Jahres 2003 eröffneten sich allerdings überraschend Perspektiven für eine konditionierte Rückkehr zu einem Mehrparteiensystem.

Den Anstoß zur Neubewertung gaben nach dessen eigenem Bekunden die Bemühungen von Präsident Museveni um ein förderliches Umfeld für ausländische Direktinvestitionen; eine Rolle dürften auch der politische Wandel im benachbarten Kenia Ende 2002 und ein moderater Druck der Entwicklungshilfegeber gespielt haben. Möglicherweise ergeben sich in naher Zukunft wesentliche Veränderungen, die für die Gesamtbewertung der Transformation neue Perspektiven eröffnen würden.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der Beginn der politischen und wirtschaftlichen Transformation in Uganda ist auf Januar 1986 zu datieren, als das damalige NRM (National Resistance Movement) unter Führung von Yoweri Museveni nach erfolgreichem fünfjährigem Guerillakrieg – zunächst gegen die zweite Obote-Regierung und dann gegen ein kurzlebige Militärregime – die Macht übernahm. Politisch war man in den Anfangsjahren bewusst darum bemüht, ein Regierungsbündnis auf möglichst breiter Grundlage unter Einschluss von Vertretern aller Ethnien und Regionen sowie politischen Orientierungen zu bilden, musste aber jahrelang auch immer wieder neue Rebellengruppierungen von Anhängern der früheren Regime abwehren.

Aktivitäten der schon vor der Unabhängigkeit entstandenen Altparteien wurden, jedoch ohne formales Parteienverbot, unter Verweis auf deren konfliktverschärfende Rolle in früheren Perioden unterbunden. Stattdessen wurde zur Beteiligung der Bevölkerung an politischen Abläufen (zumindest auf unterer lokaler Ebene) ein mehrstufiges System von gewählten so genannten Widerstandsräten (Resistance Councils) eingeführt, das auf während des Guerillakampfes entstandenen Ansätzen aufbaute. Später wurden die auch gegenwärtig noch existierenden Widerstandsräte in Lokalräte umbenannt. Ein 1989 auf nationaler Ebene geschaffenes Ersatzparlament stellte eine Mischung aus gewählten Vertretern der Widerstandsräte und dem „historischen“ Führungskern der NRM aus der Guerillazeit dar.

Die Arbeit einer dann eingesetzten Verfassungskommission zog sich wesentlich länger hin als ursprünglich vorgesehen gewesen war und kulminierte erst 1994 in allgemeinen Wahlen zu einer Verfassungsgebenden Versammlung. Die Hauptkontroversen in den Debatten dieser Versammlung betrafen erstens die Frage des Staatsaufbaus (zentralistisch oder föderalistisch), wobei sich die vehementen Forderungen von traditionalistischen Buganda-Vertretern nach einem starken Föderalismus letztlich nicht durchsetzen konnten. Zweitens ging es um die Grundfrage des politischen Systems, inwieweit eine Rückkehr zu einem Parteienpluralismus anzustreben sei oder der Ansatz der „No-Party-Democracy“ fortgeführt werden sollte.

Die im Oktober 1995 in Kraft getretene neue Verfassung hielt zunächst für die 1996 angesetzten ersten allgemeinen Wahlen an dem „Movement“-System ohne generelle Freigabe parteipolitischer Aktivitäten fest, stipulierte aber auch, dass in fünfjährigen Abständen jeweils ein Referendum über die Wahl zwischen „Movement“ oder Parteiensystem stattzufinden habe. Bei den folgenden, weitgehend korrekten Wahlen im Jahr 2001 konnten sich Museveni als Präsident und die NRM-Vertreter für das Parlament mit deutlichen Mehrheiten durchsetzen, aber auch einzelne bekannte Mitglieder der Altparteien, weitere Systemkritiker und nicht-konformistische liberale NRM-Anhänger wurden in das Parlament gewählt. Bei der Regierungsbildung wurde nun keine besondere Rücksicht mehr genommen auf die Einbeziehung einer breiten regionalen Basis.

1997 wurde per Gesetz das „Movement“ als automatisch alle Bürger des Landes umfassende Sammelorganisation installiert. Obgleich die dekretierte Mitgliedschaft ohne faktische Relevanz für die Mehrheit der Bürger blieb, war damit aber doch das „Movement“ als dominante politische Organisation nun auch legal installiert (mit parteiähnlichen Strukturen). Damit war die politische Transformation vorläufig zu einem Endpunkt gelangt. Die Verabschiedung eines Parteiengesetzes zur Regelung von deren Status blieb weiterhin beabsichtigt.

Auch die wirtschaftliche Transformation begann bei Machtübernahme der NRM praktisch am Nullpunkt einer weitgehend zerstörten Volkswirtschaft. Ein schon vorher konzipiertes Zehn-Punkte-Programm der NRM als Strategie für den Wiederaufbau des Landes war noch weitgehend an früheren sozialistischen Vorstellungen Musevenis ausgerichtet gewesen, doch angesichts der realen Gegebenheiten und konkreten Herausforderungen erfolgte schon ab 1987 ein deutlicher Schwenk zu einem sehr pragmatischen marktwirtschaftlichen Kurs, der mit erheb-

lichen Entwicklungshilfemitteln von allen internationalen Gebern, einschließlich von IWF und Weltbank, voll unterstützt wurde.

Der wirtschaftspolitische Reformkurs vollzog sich im Laufe der Jahre als graduel-
ler kontinuierlicher Prozess. Wichtige Elemente dabei waren/sind: makroökono-
mische Stabilität und fiskalpolitische Disziplin, Privatisierung von Staatsbetrie-
ben, Freiräume für lokale Unternehmer, Werbung um ausländische Investoren
(einschließlich Rückkehr der von Amin vertriebenen asiatischen Unternehme-
rschicht), Schuldenabbau, Dezentralisierung, Diversifizierung der Produktivsektoren,
Ausbau der Regional Kooperation, Verbesserung des vorhandenen Humankapitals.
Viele der Maßnahmen geschahen unter offensichtlichem Einfluss der Geber-
institutionen, aber Präsident Museveni versteht sich auch selbst als wichtiger
Antreiber für strukturelle Veränderungen und für eine generelle Dynamisierung
von Gesellschaft und Wirtschaft. Dennoch sind vielfältige Hindernisse und politi-
sche Rücksichtnahmen bei einer konsequenten Verfolgung dieses Kurses offen-
sichtlich.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Uganda weist hinsichtlich einer Transformation der politischen Ordnung grund-
legende Defizite auf, insbesondere im Hinblick auf politische Organisationsfreiheit
und Repräsentation sowie auf Transparenz politischer Entscheidungsprozesse.
Außerhalb formeller Strukturen bildet das Militär faktisch noch immer einen we-
sentlichen Einflussfaktor. Bezeichnenderweise war Präsident Museveni von 1986
bis Mitte 2001 gleichzeitig auch Verteidigungsminister. Dennoch gibt es auf loka-
ler Ebene durchaus Elemente von politischer Partizipation.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Wesentliche Elemente einer nationalen Staatlichkeit sind in
Uganda nicht gegeben. Das staatliche Gewaltmonopol ist zwar in zentralen Lan-
desteilen durchgesetzt, dennoch aber schon seit etlichen Jahren in einigen (geo-
graphisch keineswegs unbedeutenden) Landesteilen durch Rebellen- und Gueril-
lagruppen unterschiedlichen politischen Zuschnitts und durch „traditionelle“ No-
madenkrieger sehr ernsthaft in Frage gestellt. Die stärkste und langlebigste be-

waffnete Rebellengruppe, die pseudoreligiöse LRA (Lord's Resistance Army), die die Zivilbevölkerung des eigenen Acholi-Volkes terrorisiert, aber auch Kämpfe mit dem Militär aufnimmt, das trotz großer (und teurer) Anstrengungen die Rebellen bisher nicht besiegen konnte (unter anderem, weil die LRA sich über die Grenze auf sudanesisches Territorium zurückziehen und dort neu gruppieren konnte). Im westlichen bergigen Grenzgebiet zur DR Kongo gab es in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eine weitere aktive Rebellengruppe, ADF (Allied Democratic Forces), die Schrecken verbreitete und die Staatsmacht massiv bedrohte. Die ADF-Aktivitäten konnten seit 2000 zwar stark eingedämmt, aber keineswegs völlig eliminiert werden (vor allem wegen grenzüberschreitender Verknüpfungen mit der anhaltenden Kriegssituation in der DR Kongo).

Über LRA und ADF hinaus gab es seit der Machtübernahme der Regierung Museveni eine ganze Anzahl verschiedener Oppositionsgruppierungen, die (mit einer Exilbasis im Ausland) auch bewaffnete Aktionen im Lande verübten, so auch verschiedentlich Bombenattentate (mit Toten) in der Hauptstadt. Seit jeher kaum völlig vom Staat zu kontrollieren ist die nordöstliche Karamoja-Region, wo nomadische Krieger heute mit modernen Waffen eher „traditionelle“ Viehdiebstähle und Überfälle durchführen. In den zentralen und am dichtesten besiedelten Landesteilen ist hingegen das Gewaltmonopol weitgehend durchgesetzt, das Ausmaß an Unsicherheit und Gewaltkriminalität in Kampala und anderen Städten wohl eher geringer als in vielen anderen afrikanischen Ländern.

Grundsätzlich besteht Konsens unter allen Volksgruppen über die Zugehörigkeit zu einem ugandischen Staatsvolk. Sezessionsbestrebungen sind nirgendwo erkennbar. Dennoch gibt es sehr unterschiedliche Perzeptionen bezüglich der Identifikation mit dem gegenwärtigen Staat, obgleich formal keiner Bevölkerungsgruppe wesentliche Aspekte der Staatsbürgerschaft vorenthalten werden. Die Volksgruppen im Norden (Acholi, Langi und andere) fühlen sich aufgrund historischer Gegebenheiten (wirtschaftliche Vernachlässigung), repressiver Militäraktionen (im Zuge des Kampfes gegen die LRA) und fehlender politischer Repräsentanz weitgehend vom heutigen Zentralstaat ausgeschlossen. Große und einflussreiche Teile der Baganda (größte Ethnie im Zentrum des Landes) wünschen in der Tradition ihres früheren Königreichs noch immer einen herausgehobenen föderalen Status und haben nur eine geteilte Loyalität gegenüber dem Staat.

Eine formale Säkularisierung und Trennung von Religion und Staat ist weitestgehend gegeben, obgleich religiöse Bewegungen (Sekten, muslimische Gruppen) durchaus von Bedeutung für politische Verhaltensweisen gegenüber dem Staat

sein können. Die Verwaltungsstrukturen des Staates sind generell (mit einigen territorialen Einschränkungen) präsent und unterschiedlich funktionsfähig (in den zentralen Landesteilen verhältnismäßig gut, an der Peripherie vor allem im Norden deutlich eingeschränkt). Korruption und mangelnde zivile Kontrolle von Willkür staatlicher Sicherheitsorgane stellen erhebliche Einschränkungen dar.

(2) *Politische Partizipation*: Im Prinzip werden allgemeine Wahlen als Modus für die Entscheidung über politische Herrschaftsausübung akzeptiert (auf der Basis einer neuen Verfassung von 1995). Dabei gilt ein uneingeschränktes aktives und passives Wahlrecht für alle Staatsbürger (passives Wahlrecht teilweise eingeschränkt durch formale Bildungskriterien). Jeweils getrennte Präsidentschafts- und Parlamentswahlen haben 1996 und 2001 stattgefunden, die angesichts der generellen Rahmenbedingungen keineswegs als völlig frei und fair zu charakterisieren waren, aber formal korrekt abliefen und wohl insgesamt doch den Willen der Bevölkerung zum Ausdruck brachten.

Entscheidender Punkt ist die nahezu vollständig eingeschränkte politische Organisationsfreiheit (die allerdings durch die Verfassunggebende Versammlung 1995 und erneut durch ein Referendum 2000 formal legitimiert wurde), wonach zwar die von früher noch bestehenden Altparteien Democratic Party (DP) und Uganda Peoples Congress (UPC) nicht verboten sind, aber faktisch keine regulären Aktivitäten ausüben dürfen und neue Parteigründungen nicht gestattet sind.

Kandidaturen bei Wahlen sind nur für Einzelpersonen, nicht als Repräsentanten von Parteien möglich. Ein nach mehrjährigen kontroversen Debatten Mitte 2002 verabschiedetes neues Parteiengesetz hat diese Restriktionen praktisch festgeschrieben und wurde von DP und UPC vor dem Verfassungsgericht angefochten. Im Februar 2003 gab es erstmals Hinweise auf mögliche grundlegende Veränderungen der Situation, was sich dann im Verlauf des Jahres zögerlich fortsetzte mit zum Jahresende 2003 weiter unklarem Ausgang.

Faktisch beherrscht das „Movement“ im Stil einer Einheitspartei die politische Szene (Basis ist ein Gesetz von 1997, wonach theoretisch alle Bürger automatisch Mitglieder des „Movement“ sind). Die tatsächliche Realität ist also geprägt von dem seltsamen Zwitterzustand eines Kein-Parteien-Systems, aber mit Abhaltung von kompetitiven Persönlichkeitswahlen (wobei bestehende Parteibindungen in der Öffentlichkeit durchaus bekannt sind). So sind einzelne bekennende Oppositionelle in das Parlament gewählt worden, in der Hauptstadt dominieren sie den Stadtrat und stellen den Bürgermeister.

Als Hauptargument gegen die offene Zulassung von Parteien wird ihre verhängnisvolle Rolle in der Vergangenheit (Schüren ethnischer und religiöser Konflikte) ins Feld geführt. Auf den unteren Ebenen der Gebietskörperschaften gibt es bei mehrstufigen Wahlen ein Element der Partizipation an lokalen Angelegenheiten, das offensichtlich dazu beigetragen hat, dass traditionelle Hierarchien und Herrschaftsstrukturen auf dem Lande zumindest ansatzweise aufgebrochen werden konnten. Auf der untersten Ebene finden diese Wahlen in einem offenen Verfahren (Schlangestehen, keine Stimmzettel) statt. Präsident, Regierung und Parlament sind durch formal korrekte Wahlen legitimiert und üben auf dieser Basis die Regierungsgewalt aus. Es besteht eine Quotenregelung zugunsten der Frauen; eigene Vertreter im Parlament haben Behinderte und Jugendliche und – als Reminiszenz an die Vergangenheit und als Ausdruck der nach wie vor gegebenen Sonderrolle – auch das Militär entsendet eigene Vertreter (10) in das Parlament.

Trotz formaler demokratischer Strukturen besteht offensichtlich innerhalb des „Movement“ und der Spitzen des Militärs ein kleiner Führungskreis, der die tatsächliche Machtkontrolle im Lande ausübt. Das Parlament hat sich zwar gewisse Kontrollrechte gegenüber der Exekutive erkämpft, stößt dabei aber immer wieder auf Grenzen. Auch das Thema Meinungs- und Pressefreiheit ist in der Realität ausgesprochen ambivalent. Einerseits werden erstaunlich kritische öffentliche Diskussionen und Medienäußerungen weitgehend toleriert, allerdings von Fall zu Fall auch wieder massive Einschüchterungsaktionen durchgeführt. Insgesamt ist das politische Klima durch eine sorgfältig austarierte Mischung aus offener Diskussion bei tatsächlich spürbarer Kontrolle geprägt.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die Gewaltenteilung zwischen verschiedenen staatlichen Organen wird grundsätzlich akzeptiert und weitgehend auch praktiziert. In einem erheblichen Maße (allerdings auch nicht vollständig) stehen jedoch das Militär und die Sicherheitsorgane außerhalb einer Kontrolle durch zivile Instanzen; sie verfügen nach wie vor über sehr erhebliche Freiräume. Die Justiz ist professionell, kompetent und differenziert und kann allgemein relativ unabhängig agieren; sie hat auch bei politisch relevanten Vorgängen (z. B. Wahlanfechtungsklagen, Verfassungskonformität von Gesetzen) mehrfach eine erstaunliche Unabhängigkeit gegenüber politischem Druck unter Beweis gestellt.

Der Umgang mit weit verbreiteter Korruption (Uganda befindet sich laut Transparency International permanent an herausgehobener Stelle) und mit Amtsmissbrauch von Mandatsträgern ist ambivalent. Es hat erstaunliche Fälle von Untersu-

chungskommissionen (z. B. gegen große Teile der Polizei oder auch Militärs) mit konsequenten Sanktionen gegeben, auch von Parlamentsmehrheiten gegen korrupte Minister (mit folgender Entlassung), dennoch gibt es natürlich auch erhebliche politische und prozedurale Einschränkungen für konsequente Maßnahmen auf breiter Front. Jedenfalls werden aber auch prominente Personen keineswegs immer durchgängig von Verfolgung verschont.

Die bürgerlichen Freiheitsrechte werden nicht systematisch verletzt, ihre Einklagung bei vorliegenden Verletzungen stößt aber häufig auf enge Grenzen. Am offensichtlichsten erfolgen Verletzungen in großem Stil im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Guerillas, wobei vor allem Übergriffe von Angehörigen von Sicherheitsorganen gegen verdächtige Personen und gegen die Zivilbevölkerung selten geahndet werden. Allerdings gibt es auch ostentative Abschreckungsbeispiele, bis zu Exekutionen von verurteilten Soldaten bei Unrechtstaten.

3.1.2. Politische Verhaltens- und Einstellungsmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Trotz massiver Einschränkungen angesichts der Nichtzulassung einer offenen parteipolitischen Pluralität spielen demokratische Institutionen (wie Parlament, Justiz, Verwaltung) doch eine beachtliche Rolle für die Existenz einer derzeit eingeschränkten und als Grundlage für Schritte zu einer vollständigeren Demokratie. In der derzeitigen eingeschränkten Form erscheinen die Institutionen zumindest stabil, sogar mit Potenzial zu einer allmählichen weiteren Stärkung. Eine faktische Einschränkung besteht vor allem durch die nirgendwo festgelegte Eingriffsmacht der Spitzenmilitärs und insbesondere die unangefochtene Sonderstellung des Präsidenten Museveni.

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*. Charakteristisch für das politische System ist gerade die von dem Regime verhinderte Gewährleistung des Funktionierens eines „regulären“ Parteiensystems. Das dominierende „Movement“ ist aus der Befreiungsbewegung NRM der 80er Jahre hervorgegangen und beruft sich im Selbstverständnis noch auf diesen Mythos, ist aber inzwischen faktisch zu einer allumfassenden Quasi-Einheitspartei mit überwiegend pragmatisch-opportunistischer Mitgliedschaft und mit weit divergierenden ideologischen Positionen (auch zur Grundsatzfrage von Veränderungen des Systems) geworden. Die Attraktivität der Altparteien DP und UPC für die Bevölkerung ist schwer einzuschätzen, da sie eben nicht offen als Parteien agieren können. Dies betrifft auch

die Frage ihrer eventuell noch geltenden ethnisch-religiösen Ausrichtung, die in den 60er und der ersten Hälfte der 80er Jahre deutlich spürbar war.

Trotz ihrer prekären Situation bilden die bekennenden Vertreter von DP und UPC ebenso wie die seit den Wahlen von 2001 hervorgetretenen NRM-Abweichler (seither als „Reform Agenda“ bekannt) Ansatzpunkte für eine halb-legale und halbherzig tolerierte politische Opposition. Unübersehbar ist eine klare regionale Ungleichverteilung der Führungspositionen: weitgehende Marginalisierung des Nordens, starkes Übergewicht des Westens/Südwestens sowie von Buganda. Angesichts der Unterbindung von offenen Diskussionen ist unklar, inwieweit die Baganda bei bestehender Chance noch auf einem eigenen föderalen Sonderstatus insistieren würden. Vor dem Hintergrund der besonderen verfassungsrechtlichen Sondersituation kann die parteipolitische Szenerie nur als ungeklärt charakterisiert werden.

Die Topographie von Verbänden und Interessengruppen ist nur sehr schwach ausgeprägt. Dies gilt gleichermaßen für Unternehmerinteressen, Handelskammern, Gewerkschaften, Genossenschaften und Vertretungen von Bauern, die alle existieren, aber nur über wenig politische Durchsetzungskraft verfügen; bei allen Gruppen gibt es enge Querverbindungen zum „Movement“. Über Einstellungen zur Demokratie sind nur schwer abgesicherte Aussagen zu treffen. Angesichts einer sehr lebendigen öffentlichen Diskussionskultur (vor allem in städtischen Milieus) kann jedoch generell von recht weit verbreiteter Zustimmung ausgegangen werden. Die Selbstorganisation der Zivilgesellschaft ist – mit sehr großen regionalen und ethnischen Unterschieden – verhältnismäßig gut entwickelt, verfügt über starke traditionelle Anknüpfungspunkte bei einigen der größeren Ethnien und stellt insgesamt ein beachtliches Entwicklungspotenzial und Sozialkapital dar. Das Verhältnis von Regierung und NGOs ist ambivalent, schwankt zwischen Unterstützung für Entwicklungsaufgaben und Kontrolle wegen eventuell vermuteter kritischer Zielsetzungen.

3.2. Marktwirtschaft

Uganda hat seit Ende der 80er Jahre beachtliche Fortschritte bei der Durchführung von Wirtschaftsreformen und in Richtung auf mehr marktwirtschaftliche Elemente erzielt und es gilt vielfach sogar als besonderes Erfolgsland in Afrika. Dennoch bestehen weiterhin erhebliche Defizite.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Die makroökonomischen Indikatoren verweisen auf ein insgesamt (bei globalem Vergleich) relativ niedriges generelles Entwicklungsniveau des Landes. Soziale Exklusionen sind sowohl quantitativ wie qualitativ aufgrund einer Mischung aus naturgeographischen, historischen, kulturellen und politischen Faktoren verhältnismäßig stark ausgeprägt und strukturell verfestigt. Vor allem die Landesteile im Norden sind stark benachteiligt, eine traditionelle Gender-Problematik (allerdings mit durchaus möglichen Ausnahmen) ist gegeben, es gibt eine nur schwer zu überwindende soziale Schichtung (vor allem über Landbesitz und moderne Bildung). Eine Wahlfreiheit für alle Bürger ist keineswegs in fairer Normalverteilung gegeben.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen eines marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind in genereller Form gewährleistet. Die ehemals hohe Regulierungsdichte durch staatliche Eingriffe ist im Laufe der Jahre immer weiter und ziemlich konsequent reduziert und abgebaut worden. Angesichts der begrenzten Größe des nationalen Marktes ist es aber unvermeidlich, dass für einzelne Bereiche/Produkte zumindest Oligopole existieren. Eine Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe wird seit Jahren verfolgt und ist noch nicht völlig abgeschlossen. Die Entscheidungen waren häufig nicht transparent und anfällig für korruptive Praktiken. Besonders problematisch und ein Hindernis für eine breiter gelagerte Wirtschaftsentwicklung ist seit langem der schwache und ineffiziente Finanz- und Bankensektor; verschiedene Reformversuche haben bisher nur wenig Erfolg gebracht. Der Außenhandel ist bereits seit längerem weitestgehend liberalisiert.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Inflationskontrolle und realistische Wechselkurspolitik sind ebenso wie eine disziplinierte Budgetpolitik wichtige – und tatsächlich auch eingehaltene – wirtschaftspolitische Ziele der Regierung. Finanzministerium und Zentralbank genießen eine relativ starke Stellung gegenüber finanziellen Begehrlichkeiten einzelner

Ressorts. Das diesbezügliche makroökonomische Management wird seit Jahren von IWF, Weltbank und Gebern gelobt. Einzige Ausnahme sind Kontroversen über die „angemessene“ Höhe der Militärausgaben. Die Regierung ist deutlich um eine gesamtwirtschaftliche Stabilitätspolitik bemüht. Als Ergebnis dieser konsequenten Politik und als „Belohnung“ war Uganda das erste Land, das im Rahmen der Heavily Indebted Poor Countries (HIPC)-Initiative den „completion point“ für einen großzügigen Schuldenerlass erreichte.

3.2.4. Privateigentum

Eigentumsrechte und die Regeln für Eigentumserwerb sind grundsätzlich zweifelsfrei festgelegt, dennoch bestehen bei der praktischen Durchsetzung der bestehenden Vorschriften und Regelungen immer wieder Probleme und Streitigkeiten. Insbesondere gilt dies für Erwerb/Eigentum von Land, wo es konkurrierende „moderne“ und „traditionelle“ (hier noch unterschiedlich bei verschiedenen Ethnien) Rechtsvorstellungen und -praktiken gibt. Derartige Konflikte bestimmen weiterhin das Alltagsleben. Eine vollständige Umstellung auf individuelle Eigentumstitel würde allen Traditionen widersprechen. Privatwirtschaftliche Unternehmen sind inzwischen eindeutig die Hauptträger der ugandischen Wirtschaft, in einzelnen Bereichen gibt es aber weiterhin eine Betätigung durch staatliche Institutionen und Betriebe.

3.2.5. Welfare Regime

Generelle, von staatlicher Seite getragene soziale Netze existieren – wie praktisch überall in Afrika – nicht. Nur für einen verhältnismäßig kleinen Kreis von festen Staatsbediensteten und von Angestellten bei wenigen großen Firmen gibt es eine Basisversorgung gegen soziale Risiken (Gesundheit, Rente), wobei die Leistungen nur sehr begrenzt sind. Ansonsten werden alle sozialen Risiken weiterhin in traditioneller Form innerhalb verwandtschaftlicher Solidarbeziehungen getragen, was allerdings erheblichen schnellen Veränderungen unterliegt und insbesondere durch veränderte Lebensweisen in den Städten immer weniger als verlässliche Rückfallposition gelten kann.

Insgesamt verschlechtert sich also für große Teile der Bevölkerung die Risikoabsicherung deutlich gegenüber früheren Zeiten, während ein „moderner“ Ersatz nicht in Sicht ist. Eine tatsächliche Chancengleichheit ist keineswegs gegeben,

aber es gibt immerhin deutliche Anzeichen für Verbesserungen in diese Richtung. Offensichtlich sind signifikante Unterschiede der öffentlichen Daseinsvorsorge zwischen Städten und ländlichen Gebieten und zwischen verschiedenen Landesteilen (klare Benachteiligung des Nordens).

Die 1997 eingeführte kostenlose Grundschulbildung (Universal Primary Education, UPE) hat den Zugang zu Elementarbildung drastisch ausgeweitet, wovon auch Mädchen in starkem Maße profitieren. Die praktische Umsetzung des UPE-Programms machte aber auch deutlich, dass es möglicherweise überambitioniert war. Trotz staatlicher Bemühungen um Chancengleichheit spielt soziale (und regionale) Herkunft in der Realität eine sehr wichtige Rolle. Als im internationalen Vergleich ausgesprochen erfolgreich gilt die energisch und offen angegangene Bekämpfung der Aids-Pandemie, nachdem Uganda in den 80er Jahren zunächst eines der am härtesten von Aids betroffenen Länder gewesen war.

3.2.6. Leistungsstärke

Das wirtschaftliche Wachstum (gesamtes BIP und pro Kopf) ist seit den 90er Jahren im afrikanischen Vergleich konstant überdurchschnittlich hoch (bei unvermeidbaren Schwankungen angesichts des hohen Anteils der Landwirtschaft und der Abhängigkeit von Klimafaktoren). Dies ist offensichtlich ein Erfolg der konsequent verfolgten Reform- und Strukturanpassungspolitik (wobei allerdings die Geschwindigkeit der Auswirkungen für einen Abbau der Armut in Frage steht). Die gängigen makroökonomischen Daten sehen jedenfalls relativ gut aus. Eine Diversifikation der Produktionsbasis ist jedoch allenfalls in Anfängen zu erkennen. Unverändert gilt die starke Abhängigkeit von Veränderungen der Weltmarktpreise für die Hauptexportprodukte (Kaffee, Tee) und für Erdölimporte.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Die Berücksichtigung von Umweltbelangen findet nur sehr langsam bei Politik und in der breiteren Gesellschaft eine wachsende Aufmerksamkeit. Dennoch sind inzwischen einige Veränderungen und Aktivitäten von NGOs mit spezieller Umweltorientierung festzustellen. Beim in kurzer Zeit sehr wichtig gewordenen Fischfang im Victoria-See wurden z. B. durch massiven Druck der EU (zeitweiliges totales Importverbot) grundlegende ökologische und hygienische Verbesserungen herbeigeführt.

Die Bedeutung von Ausbildung und generell des Faktors Humankapital hat bei der Regierung (auch persönlich beim Präsidenten) einen hohen Stellenwert; bei den Wahlen 1996 war die unentgeltliche allgemeine Grundschulbildung das zentrale Wahlversprechen. Auch bei der Bevölkerung hat formale Bildung einen hohen Wert, für die Eltern große Anstrengungen zu unternehmen bereit sind. Es gibt mehrere staatliche und private (z. T. kirchliche) Universitäten, ein beachtliches Spektrum an Bildungs- und Forschungseinrichtungen, wobei allerdings angesichts von extrem knappen Finanzen die Qualitätsstandards erheblich zu wünschen übrig lassen.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) Politische Ordnung/Konsolidierungsgrad der Demokratie: In der Untersuchungsperiode wurden keine nennenswerten Fortschritte auf dem Weg zu mehr Demokratie gemacht. Die entscheidenden Schritte zur Erreichung des gegenwärtigen Zustandes waren schon vorher in den Jahren 1994-1996 erfolgt (Wahl zur Verfassungsgebenden Versammlung, Verabschiedung einer neuen Verfassung, erste kompetitive Präsidentschafts- und Parlamentswahlen). An dem 1996 erreichten Zustand hat sich seither nichts Wesentliches geändert, eher ist eine Verhärtung gegenüber Forderungen nach verstärkten demokratischen Elementen eingetreten. 1997 wurde das „Movement“ per Gesetz als Organisation etabliert, 2000 durch Referendum das bestehende System (ohne unbeschränkte Zulassung von Parteien) für weitere fünf Jahre festgeschrieben.

Bei den zweiten Wahlen 2001 sah sich das Regime erstmals ernsthaft durch eine Gruppe kritischer NRM-Dissidenten herausgefordert, die lange Jahre zum loyalen engeren Kreis des Systems gehört hatten, aber inzwischen schonungslos auf entstandene Schwächen (Korruption, Verfälschung, Patrimonialismus) aufmerksam machten. Entsprechend rücksichtslos wurde mit vollem Einsatz der staatlichen Machtmittel im Wahlkampf gegen die Reformvertreter vorgegangen. Auf das ganze Land bezogen konnte das „Movement“ zwar einen deutlichen (und alles in allem wohl auch berechtigten) Sieg erringen, doch im Norden und in der Hauptstadt trat die Unpopularität deutlich zu Tage. Das intransparente Hickhack über ein lange gefordertes Parteiengesetz setzte sich weiter fort, ein änderungsbereiter Flügel im „Movement“ konnte sich nicht durchsetzen und das Mitte 2002 verabschiedete Gesetz brachte keinerlei positive Bewegung.

Ende 2002 kam es zu neuen internen Diskussionen im „Movement“, deren Ergebnisse dann aber erst 2003 zu ersten vorsichtigen Änderungen hinsichtlich der Parteienfrage führten. Auch die generelle Situation bezüglich öffentlicher Diskussionen, kritischen Medien etc. blieb insgesamt anhaltend widersprüchlich. Eine Bereitschaft des Regimes zu weiterer politischer Liberalisierung war nicht zu erkennen, alle Reformkräfte fühlten sich sehr stark eingeschränkt. Insgesamt hat sich in der Untersuchungsperiode der Konsolidierungsgrad der (strukturell eingeschränkten) Demokratie nicht wesentlich verändert.

(2) *Sozioökonomischer Entwicklungsstand/Wirtschaftsordnung*: Auch im wirtschaftlichen Bereich hat es in der Untersuchungsperiode keine signifikanten Veränderungen gegeben. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung war weiterhin überdurchschnittlich gut, bei den wichtigsten makroökonomischen Indikatoren wurden die Zielvorgaben erfüllt. Die institutionellen Rahmenbedingungen für marktwirtschaftliche Betätigung wurden in Einzelaspekten weiter vervollkommen und fortentwickelt, insgesamt gab es aber auch keine grundlegenden Veränderungen. Die weiter betriebene Privatisierung hatte in Einzelfällen beträchtliche Misserfolge/Rückschläge zu verzeichnen. Bei der Eindämmung der Korruption blieben durchschlagende Erfolge aus. Auch beim generellen sozioökonomischen Entwicklungsstand hat es keine wesentlichen Veränderungen gegeben. Bei der Armutskämpfung wurden in Einzelbereichen bescheidene Fortschritte erzielt, die Armutskluft zwischen Nord und Süd vergrößerte sich aber eher noch.

Klare Erfolge verzeichnete hingegen die Anti-Aids-Politik der Regierung. Es gelang der Regierung in Kooperation mit NGOs und externen Gebern die Rate der mit Aids Infizierten von circa 18,3% im Jahr 1993 auf ca. 6,2% bis zum Jahr 2000 zu senken.

Entwicklung sozioökonomischer Modernisierungsindikatoren

| | HDI | GDI | GDP-Index | Gini-Index | Educa-tion-Index | Repräsen-tation von Frauen im Parlament | BIP p.c. US-\$ PPP |
|------|-------|-------|-----------|----------------|------------------|---|--------------------|
| 1998 | 0,409 | 0,401 | 0,40 | 37,4 (1996) | 0,57 | 24,7% | 1074 |
| 2000 | 0,444 | 0,437 | 0,42 | k.A. | 0,60 | 24,7% | 1208 |

Entwicklung makroökonomischer Grunddaten

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Wachstum BIP (in %) | 5,6 | 7,5 | 3,5 | 5,2 | 5,5 |
| Außenhandel | | | | | |
| Exportwachstum (%) | - 10,0 | - 5,2 | - 6,9 | 0,4 | 3,5 |
| Importwachstum (%) | 24,9 | - 16,5 | 12,8 | 8,1 | 11,3 |
| Inflationsrate (%) | 0,0 | 6,3 | 2,8 | 2,0 | 0,1 |
| Leistungsbilanz (Mrd. US-\$) | - 0,503 | - 0,539 | - 0,543 | - 0,442 | - 0,541 |
| Haushaltsdefizit (in % des BIP) | k.A. | k.A. | | | |
| ohne EZ-Zuschüsse | | | - 9,2 | - 10,9 | - 12,6 |
| mit EZ-Zuschüssen | | | - 4,2 | - 1,6 | - 4,4 |

Quelle: EIU (Economist Intelligence Unit).

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Das ausgesprochen niedrige wirtschaftliche Entwicklungsniveau, die begrenzten Voraussetzungen und Erfahrungen für die Wirksamkeit marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen, der insgesamt relativ niedrige Bildungsstand, die historischen Erfahrungen einer hochgradig gewaltbelasteten jüngeren Vergangenheit und von (ethnischen, religiösen und gesellschaftlichen) Konflikten, eine bisher eher begrenzte Tradition zivilgesellschaftlichen Engagements auf breiter Front und die offensichtlichen Schwächen von Staatsverwaltung, Justiz und Sicherheitsorganen (Polizei) bildeten zu Beginn der Beobachtungsperiode ausgesprochen schwierige Ausgangsbedingungen für eine Fortführung der Transformation. Insbesondere bei Berücksichtigung der schon weiter zurückliegenden, von Gewalt geprägten Geschichte Ugandas (vor 1986) ist der Schwierigkeitsgrad der Transformation hinsichtlich struktureller, den politischen Prozess langfristig prägender sozioökonomischer Bedingungen somit als ausgesprochen hoch zu charakterisieren.

Die Erinnerung an die jüngere Geschichte prägt noch immer viele Verhaltensweisen in starkem Maße, obgleich inzwischen immerhin 17 Jahre seit der Machtübernahme durch die NRM vergangen sind. Es gibt keinen Basiskonsens über die Notwendigkeit/Rechtfertigung für eine auf Parteien beruhende Demokratie und für entsprechende Spielregeln, da die engstirnige Parteienkonfrontation von we-

sentlichen Entscheidungsträgern als hauptverantwortlich für die Misere der Vergangenheit angesehen wird. Stattdessen wird ein Konzept einer partizipativen Basisdemokratie im Rahmen der allumfassenden „Movement“-Organisation vertreten. Andere Kräfte (Altparteien, interne Reformer etc.) sehen darin eine grundlegende Einschränkung ihrer Wahlfreiheiten. All dies macht den hohen Schwierigkeitsgrad für einen politischen Wandel deutlich.

Auch in wirtschaftlicher Hinsicht wirkt der totale Niedergang des Landes in den früheren Jahren noch immer nach, obgleich der Wiederaufbau von einem chaotischen, niedrigen Ausgangszustand insgesamt erstaunlich gut gelungen ist. In der Beobachtungsperiode haben ungünstige weltwirtschaftliche Bedingungen (extremer Tiefstand der Weltmarktpreise für Kaffee und andere Exportprodukte, teure Importe von Erdöl und Industrieprodukten) auch die wirtschaftspolitischen Reformen schwierig gemacht.

5.2. Zielsicherheit

Die ugandische Regierung (insbesondere der Präsident) verfolgt neben dem aktuellen politischen Management durchaus auch längerfristige strategische Ziele, stellt diese dann aber doch häufig wieder zurück angesichts kurzfristiger Notwendigkeiten und opportunistischer Nutzenerwägungen. Im wirtschaftlichen Bereich ist die Strategie deutlich auf Diversifizierung der Wirtschaft, Modernisierung von Produktionsmethoden, Verbesserung des Humankapitals, Stärkung privaten Unternehmerpotenzials und Reduzierung der Außenabhängigkeit ausgerichtet. Für die Realisierung der im Grunde richtigen Ziele stehen aber nur allzu begrenzte finanzielle und humane Ressourcen zur Verfügung.

Im politischen Bereich zielt die Strategie auf eine Verankerung der „Movement“-Ideologie und die Überwindung einer orthodoxen Parteienlandschaft ab. Dies ist langfristig angesichts externer Vorbilder und äußeren Drucks wohl als illusorisch anzusehen. Die wirtschaftliche Reformpolitik ist insgesamt verhältnismäßig konsistent, obgleich in einzelnen Fällen auch immer wieder abweichende Einzelentscheidungen aus Rücksichtnahme auf Kurzfristinteressen getroffen werden. Auch die intendierten politischen Reformen können durchaus eine relative Konsistenz beanspruchen, selbst wenn sie nicht in Richtung auf eine übliche parteipolitische Demokratie hinauslaufen (und vermutlich letztendlich auch keine dauerhafte Chance haben werden).

Die Wirtschaftspolitik der Regierung gewährleistet in genereller Form eine allgemeine Erwartungssicherheit für wirtschaftliche Dispositionen; es gibt aber auch immer wieder überraschende Kurswechsel und Veränderungen, die für wirtschaftliche Akteure zu unvorhersehbaren Unsicherheiten führen. Insgesamt besteht aber bei der Regierung ein Grundverständnis für die Notwendigkeit der Existenz von zuverlässigen Rahmenbedingungen.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung nutzt die verfügbaren Ressourcen im afrikanischen Vergleich einigermaßen adäquat, obgleich unbestreitbar noch sehr erhebliche Defizite bestehen (politische Patronage, massive Korruption etc.). Die staatliche Verwaltung ist jedenfalls bemüht um Anwendung modernisierter Managementpraktiken und Finanzsysteme, um Weiterqualifizierung, Managementautonomie für Einzelbereiche, Dezentralisierung etc. All dies ist weit entfernt von wirklicher Effizienz, aber doch eine spürbare Verbesserung gegenüber früheren Zeiten. In diesem Sinne können die Reformvorhaben meist nur in partieller Form und langsamer als angekündigt umgesetzt werden.

Das öffentliche Dienstleistungsangebot bleibt angesichts sehr begrenzter verfügbarer Ressourcen sicher weit hinter objektiven Notwendigkeiten und Erwartungen der Bevölkerung zurück, dennoch gibt es erkennbare moderate Verbesserungen (wie z. B. bei Bildung, Gesundheitswesen (u. a. Aids-Bekämpfung), Wasserversorgung, Verkehrswegen). Trotz bestehender Kontrollmechanismen stellt Korruption ein anhaltend großes Problem dar, da die Bekämpfung wegen politischer Rücksichtnahmen auf enge Grenzen stößt. Kulturelle Erbschaften verstärken eher Klientelismus und politische Patronage und verhindern objektives „neutrales“ staatliches Handeln und strikte Sanktionen bei Fehlverhalten.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Grundsätzlich sind für die Gestaltungsfähigkeit der Regierung angesichts der sehr großen Mehrheit im Parlament, der Dominanz des „Movement“ und der weitgehenden Unterbindung einer parteipolitischen Opposition gute Voraussetzungen gegeben. Abgesehen vom verdeckten Einfluss und den Sonderinteressen des Militärs muss die Regierung wenig Rücksichten nehmen, da es für abweichende Politikvorstellungen nur sehr eingeschränkte Artikulationsmöglichkeiten gibt. Wider-

stände gegen potenziellen Privilegienabbau gibt es daher am ehesten aus Kreisen des engeren Machtzirkels selbst (wobei die nach wie vor starke Stellung des Präsidenten es von Fall zu Fall ermöglicht, auch gegen diese Widerstände zu agieren).

Insgesamt ist der Politikstil der Regierung gekennzeichnet durch eine Mischung aus pragmatischer Lernfähigkeit und Kompromissbereitschaft (gegenüber internen wie externen Kritikern) auf der einen Seite, aber auch absoluter Sturheit des Festhaltens an einmal eingenommenen Positionen in Einzelfällen auf der anderen Seite. Insgesamt hat sich Museveni aber immer als ein flexibler und ausgesprochen pragmatischer Politiker erwiesen, auch gegen die Interessen wichtiger Stakeholder.

Die Regierung verfügt generell über genügend Autorität, um die von ihr vorgesehenen Veränderungen/Reformen auch weithin durchzusetzen. Im Allgemeinen wird durch die starke Stellung des Finanzministeriums auf eine alloкатive Effizienz bei den staatlichen Aktivitäten geachtet, dies schließt aber große Freiräume für das Militär und einzelne politisch bedingte Maßnahmen (trotz fehlender sachlicher Rationalität) nicht aus. Im wirtschaftspolitischen Bereich verfolgen die Reformierer eine relativ pragmatische Linie, die auf graduelle Fortschritte abstellt und realistisch bestehende Hindernisse einkalkuliert.

Im engeren politischen Bereich ist die Situation wesentlich schwieriger: Einige Reformkräfte haben die Geduld verloren (und neigen zur Unterstützung von Gewaltmaßnahmen gegen die Regierung), viele reformorientierte Personen – sowohl aus den inneren Zirkeln des „Movement“ wie aus der politischen Opposition – setzen aber weiterhin auf unvermeidliche Veränderung und Liberalisierung des gesamten politischen Systems (durch eine Mischung aus internem und externem Druck).

5.5. Konsensbildung

Unter den wesentlichen politischen Akteuren besteht wohl eine vage generelle Übereinstimmung im Hinblick auf das Ziel einer Marktwirtschaft (eher im Sinne einer „mixed economy“ mit einigen staatlichen Elementen), hingegen aber kein Konsens über den Typus der gewünschten Demokratie. Der harte Kern des „Movement“ spricht den konventionellen politischen Parteien weiterhin unter den gegebenen Bedingungen jede Existenzberechtigung ab und vertritt die Werte einer

partizipativen Basisdemokratie ohne Parteien, während sowohl liberalere „Movement“-Kräfte wie alle restlichen politischen Kräfte für ein übliches Mehrparteiensystem sind. Die verschiedenen bewaffneten Guerillabewegungen (LRA, ADF etc.) haben keinerlei erkennbare Politikkonzepte, sondern beruhen nahezu ausschließlich auf Fundamentalgegnerschaft zur Regierung.

Die entscheidende Auseinandersetzung über politische Reformen (Zulassung eines Mehrparteiensystems) oder Erhaltung des Status quo (ohne Parteien) findet primär innerhalb des „Movement“ statt, aber beeinflusst durch relativ freie öffentliche Diskussionen sowie Druck von Gebern und von Belastungen des Kampfes gegen die Guerillas. Ein Hardliner-Flügel innerhalb des „Movement“ leistet Widerstand gegen jegliche Aufweichung der gegebenen Machtverhältnisse. Dabei spielen weit in die jüngere Geschichte zurückreichende Konfliktlinien (ethnisch, regional, religiös, in Bezug auf die Altparteien) weiterhin eine unübersehbare Rolle. Insofern gibt es auch keine im gesamten Land existierende Solidaritätsgemeinschaft, die für einen nationalen Konsens herangezogen werden könnte. Es hat Versuche zur Aufarbeitung der Unrechtstaten früherer Regime (vor 1986) gegeben, was aber nicht zu einer tatsächlichen Aussöhnung aller nationalen Gruppen und zu einem Neuanfang geführt hat.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

In wirtschaftspolitischer Hinsicht arbeitet die Regierung eng mit allen bi- und multilateralen Gebern zusammen, da Uganda extrem stark vom Erhalt von Entwicklungshilfe abhängig ist. Bei den Gebern gilt Uganda seit langem als eines der erfolgreichsten Länder mit einer relativ konsequent umgesetzten wirtschaftlichen Reformpolitik und guten makroökonomischen Fortschritten. In dieser Hinsicht gilt die Regierung auch international als relativ zuverlässig und berechenbar. Anders sieht es hingegen mit den durchaus auch von den Gebern angemahnten politischen Änderungen im Hinblick auf eine Öffnung des politischen Systems aus. Diesbezüglich hat sich das Regime bisher weitgehend verweigert, die Geber haben aber auch nicht allzu sehr insistiert (angesichts der zufrieden stellenden ökonomischen Erfolge und der strategischen Rolle des Landes in einem hochgradig konfliktbeladenen regionalen Umfeld).

Das Verhältnis der Regierung zu den Nachbarstaaten ist extrem unterschiedlich: Auf der einen Seite gibt es intensive Bemühungen um vertiefte Regionalkooperation im Rahmen der East African Community (EAC), des Common Market for

Eastern and Southern Africa (COMESA) und der Intergouvernemental Authority on Development (IGAD), auf der anderen Seite ist Uganda seit Jahren in den Krieg in der DR Kongo involviert und verfolgte eine konfrontative Politik gegenüber Ruanda und jahrelang gegenüber dem Sudan (erst neuerdings ausgeräumt). Die Regionalpolitik schwankt deutlich zwischen pragmatischer wirtschaftlicher Kooperation und Versuchen zu politischer Einflussnahme/Vormachtstellung.

6. Gesamtbewertung

Dieses Gutachten kommt hinsichtlich Ausgangsbedingungen, Stand der Wegstrecke der Transformation sowie der Gestaltungsleistung der Akteure zu folgenden abschließenden Bewertungen:

(1) *Ausgangsbedingungen:* Die ursprünglichen Ausgangsbedingungen der Transformation (vor 1998) sind als ausgesprochen schwierig zu charakterisieren. Obgleich Uganda zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit (1962) viele günstige Entwicklungsfaktoren aufzuweisen hatte, lag das Land nach Jahren von Chaos und Niedergang Mitte der 80er Jahre politisch wie wirtschaftlich am Boden. In der Folgezeit gelang unter Führung der heutigen Regierung und mit starker externer Unterstützung ein beachtlicher Wiederaufbau in praktisch allen Bereichen von Gesellschaft, Politik und Wirtschaft.

In einem langen Transformationsprozess erfolgte eine grundlegende Veränderung der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen bei hohen Wachstumsraten, eine Neugestaltung des politischen Rahmens (Verfassung, erste Wahlen) und eine Befriedung wenigstens der größten Teile des Staatsterritoriums. Allerdings gab es an der Peripherie weiterhin gewaltsame Konflikte größeren Umfangs, keinen umfassenden nationalen Konsens aller Volksgruppen und vor allen Dingen angesichts des speziellen Charakters des dominanten „Movement“-Systems keinen demokratischen „Normalzustand“ von demokratieloYaler Regierung und systemloyaler Opposition. Ganz im Gegenteil, die politische Opposition war faktisch von jeder offenen Betätigung ausgeschlossen und stand vor dem schwierigen Dilemma, mit welchen Methoden sie sich überhaupt wieder Gehör verschaffen könne.

(2) *Stand der Wegstrecke:* Insgesamt hat sich gegenüber dem Zustand zu Beginn der Beobachtungsperiode kaum eine Veränderung ergeben, in einigen Teilaspekten sogar eher eine Regression und Verhärtung der konfrontativen Situation als eine progressive Weiterentwicklung.

Die *marktwirtschaftliche Transformation* wurde in den schon angelegten Bahnen weiter fortgesetzt, wobei trotz bestehender Defizite und Probleme (Korruption, Schwächen des Finanzsektors, hohe Außenabhängigkeit etc.) alles in allem vorzeigbare Erfolge und anhaltend hohe Wachstumsraten erzielt werden konnten. Einen signifikanten qualitativen Durchbruch zu neuen Formen einer marktwirtschaftlichen Ordnungspolitik hat es jedoch auch nicht gegeben; im Kern verharrten die Rahmenbedingungen und die praktische Tagespolitik auf dem bereits erreichten Niveau.

Wesentlich kritischer sieht es hingegen hinsichtlich der *demokratischen Transformation* aus. Hier hat es während des Untersuchungszeitraums keine Fortschritte in Richtung auf eine politische Liberalisierung und Öffnung für einen parteipolitischen Pluralismus gegeben. Die Konfrontation zwischen „Movement“ und Regimekritikern hat sich wesentlich verhärtet (u. a. Einsatz von Gewalt bei den Wahlen 2001), ein Parteiengesetz hat das restriktive System auch formal festgeschrieben, die Einschüchterung kritischer Medien und oppositioneller Einzelpersonen wurde eher noch verschärft. Gegenüber den vorhandenen Rebellenbewegungen wurde einseitig auf eine militärische Unterwerfung vertraut, Bemühungen für eine zivile Konfliktbeilegung wurden wiederholt zurückgewiesen. Auch auf externe Forderungen nach einer politischen Öffnung wurde bis Ende des Untersuchungszeitraums nicht reagiert.

(3) *Management*. Das Fazit zur Gestaltungsleistung der politischen Akteure fällt ausgesprochen ambivalent aus. Der ökonomische Transformationsprozess konnte trotz widriger globaler und außenpolitischer Einflussfaktoren alles in allem vergleichsweise konsequent aufrechterhalten und fortgeführt werden (wenn auch ohne neue zusätzliche Dynamik); die makroökonomischen Indikatoren und (partielle) Erfolge bei der Armutsbekämpfung sowie deutliche Erfolge in der Aids-Politik sind Belege für ein – im afrikanischen Vergleich – weiterhin überdurchschnittliches wirtschaftspolitisches Management.

Sehr schwierig und umstritten ist dagegen die Bewertung der politischen (demokratischen) Transformation. Im Sinne eines rein machtpolitischen Managements ist es durch sehr unterschiedliche flexible Maßnahmen („Zuckerbrot und Peitsche“) erfolgreich gelungen, trotz erheblicher Widerstände und Gegenkräfte das vorhandene einzigartige politische System relativ unangefochten fortzuführen und damit dem Land eine seit nunmehr 17 Jahren anhaltende Stabilität zu sichern. Dies kann in gewissem Sinne als beachtliche Managementleistung charakterisiert

werden, obgleich ernsthafte Zweifel daran bestehen, wieweit dieser Kurs auch längerfristig tragfähig ist angesichts der Verhinderung eines offenen politischen Diskurses und einer kompetitiven politischen Auseinandersetzung. Im Sinne eines demokratischen Oberzieles ist das politische Management daher eindeutig als regressiv und auf Verteidigung des Status quo bedacht zu bewerten.

7. Ausblick

Das ausgesprochen widersprüchliche Transformationsbild reflektiert auch die generell stark divergierenden Einschätzungen Ugandas bei unterschiedlichen externen Beobachtern. Während für bi- und multilaterale Entwicklungshilfegeber Uganda trotz einzelner Defizite insgesamt als eines der erfolgreichsten Reformländer in Afrika gilt und daher bevorzugte Unterstützung erhält (hohes Gesamtvolumen der Hilfe, großzügige Modalitäten, HIPC-Entschuldung), fallen die Urteile politischer Analysen außerordentlich kontrovers aus und schwanken zwischen positiver Bewertung der regionalpolitischen Rolle in einem krisengeschüttelten Umfeld, Anerkennung der partizipativ-demokratischen Elemente des „Movement“-Systems ohne die Beteiligung von Parteien und einer Fundamentalablehnung des Systems wegen manipulativer Unterbindung einer offenen (partei-) politischen Konkurrenz.

Unbestritten hat die gegenwärtige Regierung dem Land nach totalem Niedergang und Chaos einen beachtlichen Wiederaufbau, die Grundlage für anhaltendes Wachstum und den Rahmen für politische Stabilität gebracht. Nach 17 Jahren an der Macht ohne offene Konkurrenz sind aber deutliche Verkrustungen einer relativ kleinen Machtelite und massive Anzeichen eines verbreiteten Klientelismus nicht zu übersehen. Insofern ist am Ende des Beobachtungszeitraums eher ein kritisches Zwischenfazit zu ziehen, da in der Fünfjahresperiode keine Weichen für eine nachhaltig stabile Zukunft gestellt wurden.

Bei sturem Festhalten am bestehenden restriktiven System besteht die Gefahr, dass oppositionelle Kräfte keinen anderen Ausweg mehr sehen als eine gezielte Destabilisierung der innenpolitischen Situation zu betreiben und dabei auch die bewaffneten Rebellengruppen zu einer Fortsetzung ihrer Gewaltaktionen zu ermuntern. Eine solche Zuspitzung würde zweifellos die bisherigen Errungenschaften der Regierung ernsthaft in Gefahr bringen. Anfang 2003 begann allerdings eine (zunächst noch vage und unbestimmte) Öffnung des politischen Systems, die eine Rückkehr zu einem offenen Mehrparteiensystem (mit Freiraum für die Alt-

parteien und Umwandlung des „Movement“ in eine reguläre registrierte Partei) ermöglichen könnte.

Sollte dies tatsächlich gelingen, dann stünde Uganda vor einer entscheidenden neuen Phase der Transformation, wobei die Jahre seit 1986 sich als – durchaus schwierige, aber letztlich erfolgreiche – Periode der Stabilisierung nach dem vorhergehenden Chaos herausstellen könnten. Die bedrohliche Unsicherheitslage im Norden durch die LRA-Rebellen hielt allerdings auch im Jahresverlauf 2003 weiter an. Weder erfüllten sich zu Jahresbeginn aufgekommene Hoffnungen auf eine mögliche Friedensregelung noch gelang ein durchschlagender militärischer Erfolg der Regierungstruppen; zeitweilig konnte die LRA sogar ihre Aktionen noch weiter nach Süden ausdehnen als es vorher der Fall gewesen war.