

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Katharina Hofer*

# **Das Movement in Uganda**

Afrikanischer Sonderweg oder Irrweg?

S 40  
November 2002  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2002

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

# Inhalt

## **Problemstellung und Empfehlungen 5**

### **Einleitung 7**

### **Wirtschaft und soziale Entwicklung 9**

Wie Phoenix aus der Asche? 9

Soziale Ungleichheit und ihre Folgen 10

Exkurs: Religiöse Dienstleister 11

### **Theorie und Praxis ugandischer Politik 14**

Philosophie des Movement 14

Implementierung der Movement-Ideologie 15

Das Referendum 2000 16

Politische Unterdrückung 18

Rechtsstaatlichkeit 19

### **Intervention in der**

### **Demokratischen Republik Kongo 22**

Hintergründe der Militärpräsenz im Kongo:  
ugandischer Bonapartismus? 22

Verflechtung mit der kongolesischen

Kriegsökonomie 23

Reaktion der Gebergemeinschaft 25

### **Schlußfolgerungen und Empfehlungen 27**

Ausblick 27

Empfehlungen 28

*Problemwahrnehmung* 28

*Gestaltung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit* 29

*Politische Zusammenarbeit* 30

*Maßnahmen zur Eindämmung der zentralafrikanischen*

*Kriegsökonomie* 30

*Regionalpolitik* 31



### **Das Movement in Uganda Afrikanischer Sonderweg oder Irrweg?**

Ugandas wirtschaftlicher Aufschwung nach Jahren des Staatsterrors und inneren Zerfalls gilt als afrikanische Erfolgsstory. Auch die relative politische Stabilität des Landes und weitgehende interne Befriedung wird als Hoffnungsträger für andere, von Bürgerkriegen und Konflikten geprägte afrikanische Staaten gesehen. Uganda hat offiziell den Weg einer »parteilosen Demokratie« eingeschlagen. Die Einschätzung Präsident Youweri Museveni, sein Land sei »noch nicht reif« für politischen Wettbewerb, spaltet sowohl die Gebergemeinschaft als auch Wissenschaftler und internationale Beobachter: Zwar brachte der meßbare wirtschaftliche Erfolg seiner Politik Lob und Anerkennung der Kreditgeber ein, doch mehren sich die Warnungen derjenigen, die langfristig eine Destabilisierung bei anhaltender politischer Repression befürchten.

Uganda wird nicht nur als Erfolgsbeispiel für die Reformpolitik von Weltbank und IWF zitiert. Trotz der Mißbilligung einzelner politischer Manöver des Präsidenten, etwa der Einmischung Ugandas in das Kriegsgeschehen im Kongo, verweisen vor allem Gegner einer Bindung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) an die Einhaltung politischer Normen auf Uganda als Beleg im Sinne ihrer These: Wirtschaftliche Öffnung bringt wirtschaftlichen Aufschwung und stärkt damit die Legitimität des herrschenden Regimes. Mit der wachsenden wirtschaftlichen und politischen Stabilisierung würden schließlich die Voraussetzungen für politische Liberalisierung und Pluralismus geschaffen. Das Beispiel Uganda vermag diese These jedoch nicht zu stützen.

Die systemstabilisierende Wirkung des Wirtschaftswachstums ist nicht erkennbar. Die durch die mehrjährige Einmischung in den Krieg im Nachbarland Kongo importierten kriminellen Netzwerke beeinträchtigen auch nach dem Abzug der ugandischen Regierungstruppen aus der kongolesischen Grenzprovinz Kivu die zivile Sicherheit Ugandas. Die wachsende soziale Ungleichheit hat zum Ansteigen der Kriminalitätsrate beigetragen. Die ugandischen Sicherheitskräfte sind diesem Problem nicht gewachsen, ein Umstand, der die Legitimität des herrschenden Regimes schwächt. Der wirtschaftliche Erfolg Ugandas ist fragil und hat bisher nicht zu wesentlichen politischen Reformen geführt: Die seit 1997 verstärkt verfolgte

Dezentralisierungspolitik kann politischen Pluralismus im Sinne einer Parteiendemokratie nicht ersetzen, und die Repressionen gegen Opposition, Zivilgesellschaft und Presse deuten nicht auf den Willen zu einer generellen politischen Öffnung hin.

Die wachsende Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit des politischen Kurses der ugandischen Regierung zieht Handlungsbedarf der Geberländer nach sich. Ob nun die in einzelnen Kooperationsabkommen formulierten Reformen unrealistisch sind, oder ob machbare Reformen aus machstrategischen Gründen nicht in Angriff genommen werden – in beiden Fällen hätte die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit der Regierung Museveni ihr Ziel, die Stärkung guter Regierungsführung, verfehlt. Da eine Fortsetzung der Förderung im Rahmen der EZ auch eine Fortsetzung des repressiven politischen Kurses ermöglicht, muß sie in ihrer jetzigen Form grundsätzlich in Frage gestellt werden.

Kommt es nicht zu einem Wandel in der Zusammenarbeit mit der ugandischen Regierung, kann dies dreierlei zur Folge haben: *Erstens* wird eine Kurskorrektur hin zu politischem Pluralismus für die ugandische Regierung immer riskanter. Je repressiver die Regierungsführung gestaltet wird, desto größer wird auch der Druck, der von politischen Gegenkräften erzeugt wird. Da sich die politischen Gegner der wachsenden Repression zwangsläufig entziehen müssen, etwa durch Rückzug in informelle Netzwerke oder Flucht ins Exil, werden ihre Manöver schwerer kontrollierbar. Damit schwinden auch die Chancen, diese Gegenkräfte in einen friedlichen Reformkurs zu integrieren. *Zweitens* verliert die Verbindlichkeit von Vereinbarungen innerhalb der internationalen EZ auch für andere Partnerländer an Bedeutung. Mit dem Verweis auf die uneingeschränkte Förderung offenkundig repressiver Regime läßt sich der Einsatz sporadischer Druckmittel einzelner Geberländer, etwa das zeitweilige Aussetzen von Fördermitteln oder der Aufschub von Kreditauszahlungen, als befangen abtun. Damit können die eigentlichen Absichten der Geber, Demokratieförderung und Pluralismus, ad absurdum geführt werden: Autokratischen Einzelakteuren wird so die Möglichkeit gegeben, die Politik der Geberländer als diskriminierend vorzuführen. Damit wird ihre Position gestärkt, die Legitimität demokratischer Akteure, deren Argumente zwangsläufig auch die der Geber sind, gleichzeitig geschwächt. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Bedeutungsunterschied zwischen Regierung, Volksvertretung und Staat nicht im politischen Bewußtsein der Bevölke-

rung verankert ist. Der für die Bevölkerung der Partnerländer typische Mangel an politischer Bildung ermöglicht es den Regierungen ihren Bürgern glaubhaft zu machen, daß entsprechende Sanktionen nicht ihrer verfehlten Regierungspolitik gelten, sondern Ausdruck einer irgendwie gearteten Feindseligkeit gegen das von ihnen regierte Land sind. *Drittens* wird durch die Toleranz repressiver Regierungsführung weit mehr als die Beziehung zu einzelnen afrikanischen Partnerländern aufs Spiel gesetzt. Wird die Glaubwürdigkeit der Geber durch die fortgesetzte Doppelbödigkeit bei der Mittelvergabe weiter beschädigt, wächst die Gefahr, daß künftig Kurskorrekturen und Strukturreformen in der EZ insgesamt ihre Wirkung verfehlen. Die Überarbeitung von Konzepten zur Zusammenarbeit mit einzelnen Partnerländern, die auf mühsame Begutachtungsprozesse folgen, mögen zwar die Wirksamkeit von Entwicklungsprojekten im Einzelfall verbessern. In der Praxis wird sich aber keine verbesserte Gesamtwirkung einstellen, weil die den Einzelprojekten zugrundeliegenden Erwartungen – Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung oder Verbesserung des sozialen Sicherungssystems – nicht mehr ernst genommen werden. Am Ende einer solchen Fehlentwicklung steht die Resignation aller an der Zusammenarbeit beteiligten Akteure, auch auf seiten der Geberländer. Politische Normen werden dann überhöht formuliert, weil sie ohnehin nicht für realisierbar gehalten werden. Es entsteht das Bild des ewig stagnierenden afrikanischen Staates, in dem reale Entwicklungen nicht erwartet und die mit ihnen verbundenen Chancen und Risiken folglich auch nicht erkannt werden.

Die wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik in Afrika sind im internationalen Vergleich eher unbedeutend. Zu ihrer Wahrung ist kein besonderer finanzieller Einsatz im Rahmen der EZ notwendig. Das entwicklungspolitische Engagement Deutschlands dient daher vor allem der Durchsetzung von sogenannten Globalzielen. Daraus ergibt sich nicht nur eine besondere Verpflichtung zu Transparenz und Glaubwürdigkeit im Sinne dieser Globalziele, sondern, verglichen mit anderen europäischen Partnerländern, auch ein größeres Maß an Unabhängigkeit bei der Mitgestaltung der internationalen EZ. Die Bundesrepublik kann deshalb im Rahmen der Gebergemeinschaft eine progressive Rolle einnehmen, sowohl bei der Kurskorrektur im Umgang mit einzelnen Partnerländern als auch bei der konzeptionellen Umgestaltung der internationalen Zusammenarbeit.

# Einleitung

Mit einem Zehn-Punkte-Programm verscrieb sich das Movement-Regime bei seiner Machtübernahme vor 16 Jahren unter anderem einer schrittweisen Demokratisierung mit breiter politischer Partizipation. Doch die politisch-normativen Ansprüche der Regierung Museveni gehen mit der politischen Realität des Landes nicht konform. Das ist insbesondere deshalb von Bedeutung, weil das ugandische Regime kontinuierlich diplomatische Unterstützung auf der Grundlage eben dieser normativen Ansprüche genießt. Ugandas Bedeutung für die Afrika- und Entwicklungspolitik muß weniger an der wirtschaftlichen oder demographischen Größe des Landes gemessen werden als vielmehr an der exponierten Rolle des charismatischen Präsidenten, die er sich selbst, und die ihm vor allem auch westliche Kommentatoren bei der Findung einer neuen Entwicklungsstrategie für den afrikanischen Kontinent zumessen. Auch wenn bisher kein anderer Staat auf dem Kontinent die Politik des Movement adoptiert hat, so hat doch Musevenis politische Rhetorik Schule gemacht, genährt aus der vom südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki neu aufgelegten Idee der Afrikanischen Renaissance. Doch ihre zentrale Botschaft – »afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme« – hat spätestens seit dem Versagen der afrikanischen Staatengemeinschaft, eine Lösung für die Krise Simbabwe zu finden, an Überzeugungskraft eingebüßt. Geduld und Vertrauensvorschuß, statt eines westlichen Imperialismus, wurden auch für Simbabwe eingefordert, als ginge es nicht um grobe Verstöße gegen nationale und internationale Normen, sondern lediglich um deren Bewertung durch die westliche Gebergemeinschaft.

Gegen Ugandas Nachbarland Kenia wurden in der vergangenen Dekade mehrfach Sanktionen wegen schlechter Regierungsführung verhängt. Zwar stagnieren auch in Kenia wirtschaftliche wie politische Transformationsprozesse, doch wurden hier, nicht zuletzt auf materiellen Druck der Gebergemeinschaft, wesentliche Schritte zur Schaffung geeigneter Strukturen für die Umsetzung der geforderten Normen unternommen: So wurde 1992 ein Mehrparteiensystem eingeführt und drei Jahre später ein demokratischer Prozeß zur Verfassungsänderung angestoßen.

Obwohl Museveni die Einführung eines Mehrparteiensystems auf unbestimmte Zeit vertagt hat, mußte seine Regierung bislang keine Kürzung oder gar Einstellung der Finanzhilfe hinnehmen. Ein Blick auf die Statistiken der Geberländer zeigt im Gegenteil, daß Uganda sowohl auf bilateraler wie auf multilateraler Ebene bei der Mittelvergabe zunehmend privilegiert ist. Insbesondere Großbritannien hat seine bilaterale Hilfe an Uganda in den letzten zwei Jahren auf derzeit rund 130 Mio. Euro verdoppelt.<sup>1</sup> Auch bei Dänemark (2000: 61,3 Mio.)<sup>2</sup>, den USA (2000: 28,5 Mio.)<sup>3</sup> und Japan (2000: 22,9 Mio.)<sup>4</sup> steht Uganda weit oben auf der Liste der geförderten Länder. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) betrachtet Uganda als ein besonders förderungswürdiges Reformland. Uganda ist seit Juli 2000 eines von weltweit 37 sogenannten Schwerpunktländern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.<sup>5</sup> Die Auswahlkriterien für diese Einstufung sind, neben enger Zusammenarbeit in der Vergangenheit, vor allem die internen Rahmenbedingungen im Kooperationsland im Sinne der fünf BMZ-Kriterien: »Beachtung der Menschenrechte,

1 Provisional UK ODA/GNP Ratio 2000 and DFID Financial Year Expenditure 2000/0, [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk).

2 Denmark's Development Assistance 2000, [www.um.dk](http://www.um.dk).

3 USAID Program Summary FY 2000: Uganda, [www.usaid.gov](http://www.usaid.gov).

4 Japan International Cooperation Agency Annual Report 2001, [www.jica.go.jp](http://www.jica.go.jp).

5 Seit 2000 konzentriert das BMZ die bilaterale Kooperation mit bisher 118 auf nunmehr 70 Entwicklungsländer. Davon sind 37 als Schwerpunktländer mit einer Förderung von jeweils drei Sektoren eingestuft, die übrigen 33 Länder gelten als Partnerländer, in denen jeweils ein Sektor im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit gefördert wird. In Uganda werden im Rahmen des BMZ-Programms die Bereiche Wasserversorgung, Reform des Bankwesens und der Bildungssektor (vor allem das Berufsschulwesen) gefördert. Darüber hinaus sind der Deutsche Entwicklungsdienst, GTZ, CIM, SES und der zivile Friedensdienst in Uganda tätig.

Weitere Schwerpunktländer in Afrika sind: Benin, Burkina Faso, Ghana, Kamerun, Kenia, Malawi, Mali, Mosambik, Namibia, Ruanda, Sambia, Südafrika und Tansania.

Als Partnerländer sind in Afrika eingestuft: Burundi, Côte d'Ivoire, Guinea, Lesotho, Madagaskar, Niger, Nigeria, Senegal und Tschad.

Beteiligung der Bevölkerung am politischen Prozeß, Gewährleistung von Rechtssicherheit, sozial und ökologisch ausgerichtete marktfreundliche Wirtschaftsordnung, Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns.«<sup>6</sup> Wenngleich die Länderliste des BMZ keinen festen Rahmen für die Vergabe von Mitteln vorgibt und die staatliche Zuwendung von 44 Mio. Euro für den Zeitraum 2001–2004 eher gering ausfällt, verglichen mit den Zahlungen an andere Schwerpunktländer der deutschen EZ,<sup>7</sup> wird mit dieser Klassifizierung dennoch eine positive Bewertung der politischen Agenda der ugandischen Regierung vorgenommen. Wie eingangs bereits festgestellt wurde, ist diese Bewertung zweifelhaft. Eine »verschränkte« Konditionalität – das heißt eine Bindung der wirtschaftlichen Förderung an die Durchführung politischer (und wirtschaftlicher) Reformen – läßt sich mit der Fortsetzung der Förderung Ugandas also nicht vereinen. Wie verhält es sich aber mit rein auf Wirtschaftspolitik abzielender Konditionalität, die Fragen der Demokratisierung und Achtung von Menschenrechten ausklammert? Damit Investitionen im Rahmen der EZ Erfolg haben können, müssen schließlich auch in einem politisch repressiven Staat institutionelle Voraussetzungen für und Bereitschaft zur Durchführung wirtschaftspolitischer Reformen sowie entsprechend verwertbare Ressourcen vorhanden sein. Im folgenden Kapitel sollen daher zunächst die ökonomischen Rahmenbedingungen in Uganda beleuchtet werden.

<sup>6</sup> Michael *Bohnet*, Regionale und sektorale Schwerpunktbildung in der EZ. Die Arbeit an der neuen Länderliste, in: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*, (2000) 7/8, 196f.

<sup>7</sup> Davon 29 Mio. Euro für die finanzielle und 15 Mio. Euro für die technische Zusammenarbeit.



## Wirtschaft und soziale Entwicklung

### Wie Phoenix aus der Asche?

Uganda ist ein rohstoffarmes Binnenland mit schwach ausgeprägter Industrialisierung. Die weiterverarbeitende Industrie erwirtschaftet 8% des BIP, der Anteil des gesamten Industriesektors liegt bei lediglich 17%. Mit Ausnahme des Nordostens verfügt das Land über fruchtbare Böden und ein für die Landwirtschaft sehr günstiges Klima. Tee, Kaffee, Baumwolle und Erdnüsse für den Export sowie Hirse, Kartoffeln und Kochbananen für den Eigenbedarf können bis zu dreimal im Jahr geerntet werden. Eine weitere wichtige Nahrungsquelle sind die fischreichen Seen, vor allem in den dicht besiedelten Gebieten im Süden und Westen des Landes. Der Anteil der Landwirtschaft am BIP beträgt etwa 50% und stellt ca. zwei Drittel der Haushaltseinkommen. Auf diesen Sektor entfallen 81% der ugandischen Arbeitskraft, 40% aller Agrarprodukte werden für die Subsistenz erwirtschaftet.<sup>8</sup> Die guten landwirtschaftlichen Bedingungen und eine trotz schwacher Industrialisierung durch den Plantagenbau in der Zentralregion relativ gut entwickelte Infrastruktur waren wichtige Voraussetzungen für den Wiederaufbau der Volkswirtschaft nach dem fortschreitenden Staatszerfall der Jahre 1966–1987.

Die Wachstumsrate des BIP lag nach Angaben der Weltbank zwischen 1990 und 2000 bei 7,1% jährlich, die Inlandsinvestitionen nahmen im gleichen Zeitraum um durchschnittlich 10% zu, im vergangenen Jahr sogar um über 30%. Uganda, das zu Beginn des Strukturanpassungsprogramms der Weltbank (SAP)<sup>9</sup> keine wesentlichen industriellen Altlasten hatte, konnte anstelle eines kostspieligen Wiederaufbauprogramms in neue Ressourcen wie Wasserkraft investieren. Bereits die erste Obote-Regierung<sup>10</sup> leitete eine

schrittweise Verstaatlichung privatwirtschaftlicher Unternehmen ein, die schließlich unter Amin, insbesondere mit der Vertreibung asiatischer Geschäftsleute, vervollständigt wurde. Die überproportional hohe Quote an Staatsunternehmen ermöglichte eine wachstumsbegünstigende Privatisierungskampagne seit Mitte der 90er Jahre unter Federführung des IWF. Die vielfältigen Investitionsmöglichkeiten haben auch wieder eine, vor allem aus Kenia abwandernde, asiatische Unternehmerschicht entstehen lassen. Ein indischer Geschäftsmann lobt das investitionsfreundliche Klima: »Wir haben eigentlich keine Probleme hier. Die Leute, mit denen wir zu tun haben, sind viel zu sehr am Geld interessiert, als daß sie sich um religiöse Feinheiten kümmern würden. Man kann jede Menge Geschäfte machen, gestern, heute und morgen, jeden Tag kann man hier Geld machen. Deshalb ziehen wir diesen Ort jedem anderen in Afrika vor.«<sup>11</sup>

Inzwischen wurden 108 von 146 der Privatisation Unit (PU) übertragenen staatlichen Unternehmen privatisiert, teilprivatisiert oder liquidiert, darunter die Uganda Commercial Bank, National Housing and Construction, Coffee Marketing Board und die National Insurance Corporation. Im Februar 2000 wurden 51% der Uganda Telecom an ein internationales Konsortium unter Vorsitz der Deutschen Telekom verkauft.<sup>12</sup> Der Erfolg der Privatisierungspolitik bei der Sanierung des Staatshaushalts läßt sich nicht bestreiten, allerdings muß man den vielgepriesenen Wirtschaftsaufschwung des Landes im Verhältnis zur katastrophalen Ausgangslage betrachten. Zudem war die Privatisierungskampagne von etlichen Korruptionsskandalen überschattet: Museveni jüngerer Bruder Major Gen. Salim Saleh, ein Sohn des Präsidenten, ein Schwager und weitere hochrangige Persönlichkeiten, die Museveni nicht nur politisch, sondern

<sup>8</sup> Linda van Buren, Uganda: Economy, in: Africa South of the Sahara 2000, London: Europa Publications, 2001, S. 1140–1148.

<sup>9</sup> Das Strukturanpassungsprogramm der Weltbank zielt vorrangig darauf ab, staatliche Haushaltsausgaben auf ein im Verhältnis zum tatsächliche Wirtschaftsvolumen realistisches Maß zu reduzieren.

<sup>10</sup> Milton Obote erklärte sich 1966 selbst zum Präsidenten und löste damit König Mutesa II als Staatsoberhaupt ab. Er regierte bis zum Putsch Gen. Idi Amins 1971. 1979 gelang

ihm mit tansanianischer Unterstützung der Gegenputsch. 1980 wurde er in einer umstrittenen Wahl wieder zum Präsidenten gewählt und fünf Jahre später von der National Resistance Army erneut gestürzt.

<sup>11</sup> Interview mit dem Vorsitzenden des Uganda Hindu Council, Kampala, August 2001.

<sup>12</sup> Sylvia Juuko, DAS Air Enter the Airline Market, in: Business Review, 10.4.2001, [www.uganda.co.ug/business\\_today/10\\_apr\\_201.htm](http://www.uganda.co.ug/business_today/10_apr_201.htm).

auch privat nahestehen, erwarben ganze Firmen weit unter Marktwert und reichten sie untereinander weiter.<sup>13</sup> Wesentliche Deviseneinnahmen, die Ugandas Wirtschaftsbilanzen schmücken, werden außerdem durch die illegale Abschöpfung natürlicher Ressourcen im Nachbarland Kongo erzielt. Sowohl die Privatisierungsgewinner als auch die im Kongo operierenden ugandischen Militärs gehören zu einem engen Kreis von Günstlingen der Präsidentenfamilie – ein Umstand, der an späterer Stelle ausführlicher diskutiert werden soll.

Uganda konnte durch das Programm »Highly Indebted Poor Country« (HIPC) bereits seit Ende der 80er Jahre von zahlreichen Kreditentlastungen im Rahmen der Abkommen des Pariser Clubs profitieren. Darüber hinaus einigten sich die im Pariser Club organisierten Geberländer 1999 auf eine »Enhanced HIPC Initiative« für Uganda, mit der die ursprüngliche Schuldenentlastung von 650 Mio. US-Dollar um weitere 1,3 Mrd. Dollar aufgestockt wurde.<sup>14</sup> Ugandas Staatshaushalt wurde im Zeitraum 1998–2000 zunächst mit 90 Mio. Dollar unterstützt, für den Zeitraum 2001–2003 wurden 270 Mio. Dollar bewilligt. Damit kann Uganda einen Zuwachs der Finanzhilfe für den öffentlichen Haushalt von 66,7% verbuchen, während die Zuwendungen an die öffentlichen Haushalte im übrigen Afrika im gleichen Zeitraum um 4% sanken.<sup>15</sup> Im Jahr 2001 wurden 53% des ugandischen Staatshaushaltes von der Gebergemeinschaft finanziert, ein Zuwachs von 5% im Vergleich zum Vorjahr. Für das übrige sub-saharische Afrika liegt die Haushaltsabhängigkeit bei durchschnittlich 22%.<sup>16</sup> Seit Inkrafttreten des HIPC-Programms vor 15 Jahren werden noch immer 80% der staatlichen Sozialausgaben aus diesen Entwicklungshilfegeldern finanziert.

Neben der erheblichen Haushaltsabhängigkeit mangelt es an staatlichen Steuerungsmechanismen zur Schaffung sozialer Sicherungssysteme und damit

<sup>13</sup> Roger Tangri/Andrew Mwenda, Corruption and Cronyism in Uganda's Privatization in the 1990s, in: African Affairs, 100 (2001) 389, S. 122–127. Zur Privatisierung der Uganda Commercial Bank siehe auch Charles Onyango-Obbo, In East Africa, Everyone Has Their Hands In The Till, in: The East African (Nairobi), 6–12.8.2001.

<sup>14</sup> USAID, Uganda's Poverty Action Fund (PAF): Sources of Resources, Including HIPC, and The Programming of those Resources, 2000 (Economic Analysis Papers, No. 3.1, 3.2.1 und 3.2.2).

<sup>15</sup> Ebd.

<sup>16</sup> World Bank, World Development Indicators 2001, Washington 2002.

zum Aufbau einer sozialen Marktwirtschaft. Es ist fraglich, ob sich die ugandische Volkswirtschaft ohne eine transparente und funktionale Verwaltung, die soziale Umverteilung organisieren kann, langfristig stabilisiert. Die Investitionen in die Modernisierung der Landwirtschaft beispielsweise, die immerhin die Lebensgrundlage für die große Mehrheit der Ugander bildet, erscheinen verhältnismäßig gering. Unruhen im Norden und Westen des Landes und die Vernachlässigung dort vorhandener Infrastruktur beeinträchtigen die Produktion erheblich. Bedenkt man den Bedarf an Nahrungsmittelimporten in Nachbarländern wie Kenia, Äthiopien und Tansania, so bleibt der gesamte Sektor wegen technisch bedingter Unterbewirtschaftung, geringer Flächennutzung und Arbeitskraftmangel weit hinter seinen Möglichkeiten zurück.<sup>17</sup> Die Finanzierung des Regierungsprogramms »Plan for the Modernisation of Agriculture« hängt zu 70% von der Gebergemeinschaft ab, die vorhandenen Mittel sind unzureichend.<sup>18</sup> Weitere Gelder für die Modernisierung ländlicher Produktion werden von kirchlichen und säkularen ausländischen Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) bereitgestellt, die über inländische NROs, und projektgebunden auch über Regierungsorgane, an lokale NROs weiterverteilen. Viele dieser Kleinkredite und Projektgelder verbrauchen sich durch schlechtes Management auf Seiten der Empfängerorganisationen, oder sie fließen unmittelbar in den Lebensunterhalt ein. Die insgesamt geringe Intensität dieser Anstrengungen impliziert, daß die Landwirtschaft noch immer latent als Aufgabe der staatlichen Wohlfahrt begriffen wird, nicht aber als wichtiger Wirtschaftsfaktor.

## Soziale Ungleichheit und ihre Folgen

Die soziale Schere klafft zunehmend auseinander. Zu diesem Schluß kommen nationale und internationale Institute, deren Statistiken auch bei abweichenden Primärdaten ähnliche Trends aufzeigen. Zur Messung der sozialen Ungleichheit wird der Gini-Koeffizient (GK) verwendet, ein mehrdimensionaler Indikator für relative Armut, entgegen der absoluten Armut, die mit

<sup>17</sup> Siehe hierzu Bericht der Food and Agriculture Organization, The State of Food and Agriculture 1998, <http://www.fao.org/docrep/w9500e/w9500e07.htm#07-14>.

<sup>18</sup> Vgl. Social Watch, Länderbericht Uganda 2001, [http://www.socwatch.org.uy/2001/eng/national%20reports/uganda2001\\_eng.htm](http://www.socwatch.org.uy/2001/eng/national%20reports/uganda2001_eng.htm), und Econews Africa, <http://www.econewsafrika.org/globalisationaugust01.html>.

Hilfe der Armutsgrenze bestimmt wird. Nach einer Erhebung des Uganda Bureau of Statistics sank demnach zwar der Anteil der Bevölkerung unter der Armutsgrenze von 52% (1993/94) auf 36% (1999/2000), der GK stieg aber im gleichen Zeitraum von 0,35 auf 0,38, im städtischen Raum sogar auf über 0,4 an.<sup>19</sup> Die Bewertung der UN Economic Commission for Africa zeigt, daß Uganda auch im kontinentalen Vergleich schlechter abschneidet, mit einem GK von 0,45 gegenüber einem Durchschnittswert von 0,41 für das sub-saharische Afrika.<sup>20</sup> Schließlich weist der IWF in einer Projektstudie darauf hin, daß der GK von 0,35 im Jahr 1987, also zu Beginn des Strukturanpassungsprogramms, auf 0,42 im Jahr 1996 anstieg.<sup>21</sup> Damit wird die wachsende soziale Kluft in einen zeitlichen Bezug zur Privatisierungskampagne gestellt.

Die durchschnittliche Kaufkraft der Bevölkerung kann mit den rasanten Preisentwicklungen im Zuge der Strukturanpassung nicht Schritt halten. So konnten sich beispielsweise bereits vor der Privatisierung des staatlichen Energieverwalters Uganda Electricity Board nur 5% der Bevölkerung die Versorgung mit Strom leisten. Um die Auszahlung ausstehender Löhne in Höhe von insgesamt 80 Mio. US-Dollar zu finanzieren, wurden die Strompreise für Privathaushalte auf 102% angehoben, während die Preise für Großabnehmer bei 7% des Grundtarifs gehalten wurden.<sup>22</sup>

Die beachtlichen Verbesserungen im Gesundheits- und im Bildungssektor im Rahmen des »Poverty Eradication Plan« der Regierung, dessen Durchsetzung maßgeblich war für die Aufnahme Ugandas in den »Africa Growth Opportunities Act« (AGOA) der USA, können den wachsenden sozialen Druck in der breiten Bevölkerung nicht ausreichend abfangen. Die Politik der Regierung im Kampf gegen die Ausbreitung von HIV hat zwar beachtliche Erfolge erzielt: Durch eine gut koordinierte und früh eingeleitete Aufklärungskampagne konnte die Zahl der Neuinfektionen binnen zehn Jahren halbiert werden, eine Entwicklung, die auf dem Kontinent einzigartig ist. Dennoch liegt die Infektionsrate derzeit immerhin noch bei 8,3% der Erwachsenenbevölkerung, und 1,7 Mio. Kinder

wurden seit Ausbruch der Krankheit zu AIDS-Weisen.<sup>23</sup> Das Sozialsystem wird durch die Folgen der AIDS-Pandemie überlastet. Eine steigende Invaliditäts- und Sterberate im mittleren Alter und eine mit 6,9 Kindern pro Frau auch im kontinentalen Vergleich überdurchschnittlich hohe Geburtenrate bedeuten, daß die Zahl der wirtschaftlich Leistungsfähigen sinkt, während die der Abhängigen steigt. Dieses Mißverhältnis hat immens negative Auswirkungen auf die sozio-ökonomische Entwicklung des Landes und schädigt das Wertesystem und die darin verankerten Schutzmechanismen der Sozialgemeinschaft.

### Exkurs: Religiöse Dienstleister

Ein Nebeneffekt des chronischen Staatsversagens ist die Etablierung informeller Strukturen, die nicht nur Lücken in der staatlichen Fürsorge schließen, sondern sie mitunter gänzlich ersetzen. Kirchen und Missionsorganisationen sind in Afrika traditionell Anbieter sozialer Dienstleistungen, insbesondere im Bildungs- und Gesundheitswesen. Während die anglikanische und die katholische Kirche jedoch, nicht zuletzt wegen ihrer zentralisierten Struktur, nicht als informelle Akteure bezeichnet werden können, fallen evangelikale Gruppen in ebendiese Kategorie. Als privatwirtschaftliche und religiöse Dienstleister verbinden sie psychologische Krisenberatung, Existenzgründung, berufliche Weiterbildung oder Partnervermittlung mit christlicher Konversion. Angesichts ihrer explosionsartigen Ausbreitung in den 90er Jahren und ihrer anschließenden Konsolidierung können sie als eine der erfolgreichsten privatwirtschaftlichen Akteursgruppen in Afrika angesehen werden. Uganda scheint in der Museveni-Ära ein besonderer Magnet für missionarische Hilfsorganisationen zu sein. Viele der großen evangelikalen NROs, wie World Vision, Care, Christian Mission Aid oder Feed the Children, führen Uganda als eines ihrer Schwerpunktländer auf. Das ugandische NGOs Board registrierte in den 90er Jahren über 600 christliche Organisationen. Aus anglikanischen und katholischen Kreisen ist regelmäßig der Vorwurf zu vernehmen, die größeren dieser Organisationen würden zusätzlich zu den Geldmitteln, die ihnen durch die Kooperation mit

<sup>19</sup> Uganda Bureau of Statistics, [www.ubos.org](http://www.ubos.org).

<sup>20</sup> *Economic Commission for Africa*, African Economies at the Start of the 21st Century, 1999.

<sup>21</sup> *International Monetary Fund*, The IMF and the Poor. Changes in Poverty and Income Inequality Under IMF-Supported Programs (IMF Pamphlet No. 52).

<sup>22</sup> New Vision, 28.8.2001.

<sup>23</sup> UNAIDS, Epidemiological Fact Sheets: Uganda, 2000 Update (revised). Die Gruppe der »AIDS-Weisen« berücksichtigt nur den Verlust der Mutter oder beider Elternteile, nicht aber den des Vaters.

westlichen Kirchengruppen zur Verfügung stehen, auch inländische Mittel beanspruchen.<sup>24</sup> Diese würden sie aber häufig nicht in soziale Projekte investieren, sondern in ihre Missionstätigkeit. Tatsächlich findet man diese christlichen Organisationen nicht in armuts- oder krisenanfälligen Regionen, sondern in den urbanen Zentren. Der von den evangelikalen und pfingstkirchlichen Gruppen gepflegte »Prosperity Gospel«<sup>25</sup> wird auch nicht von der klassischen Klientel der Hilfsorganisationen genutzt, sondern von der städtischen Mittelschicht, jener Gruppe, die durch das Raster der nationalen und internationalen Gensungsprogramme fällt: Es sind weniger existenzbedrohende Umstände als vielmehr weitverbreitete Frustration angesichts gesellschaftlicher Ausgrenzung, hoher Scheidungsraten, Arbeitslosigkeit, Schulden, häuslicher Gewalt oder Alkoholismus, die den Nährboden für charismatische Kirchen bilden. Ihre Popularität ist ein Indiz für eine unkontrolliert wachsende soziale Misere, deren Ursache in der Ungleichzeitigkeit von Transformationsprozessen liegt.

Die politischen Interventionen der kirchlichen Gruppen behindern ihrerseits häufig zivilgesellschaftliche Kampagnen für politische Öffnung, und die informellen Netzwerke der größeren Kirchengemeinschaften, die sich in die Krisen- und Kriegsgebiete der Nachbarländer erstrecken, können ein sicherheitspolitisches Problem darstellen. Die ugandische Regierung duldet die Ausbreitung evangelikaler und pfingstkirchlicher Gruppen und schätzt, wie andere afrikanische Regierungen, den systemstabilisierenden Einfluß ihrer konservativen Theologie. Der Sektenmord von Kanungu<sup>26</sup> im Südwesten des Landes, der im März

<sup>24</sup> Die als Nicht-Regierungsorganisationen registrierten Kirchen können sich um öffentlich ausgeschriebene, staatliche Projektmittel bemühen. Als gemeinnützige Organisationen können sie von zahlreichen finanziellen Vorteilen profitieren (etwa günstige Kreditangebote) und unterliegen nicht der Steuerpflicht.

<sup>25</sup> Der Begriff »Prosperity Gospel« steht für eine vor allem in den USA weit verbreitete neo-protestantische Glaubensrichtung, die Wohlstand, Glück und Gesundheit (also Prosperität) durch die bedingungslose Hingabe an die göttliche Vorsehung und die damit verbundene Erfüllung durch den heiligen Geist verspricht.

<sup>26</sup> Die Anhänger der Bewegung The Movement for the Restoration of the Ten Commandments of God Indicted glaubten an den Untergang der Welt im Jahr 2000 und an ihre Rettung durch Selbstmord. Anfänglich war tatsächlich von einem Massenselbstmord ausgegangen worden, bei Ausgrabungen zeigten sich aber erste Indizien für einen Massenmord. Die Führer der Bewegung hatten sich über

2000 aufgedeckt wurde, demonstrierte aber gleichzeitig die Hilflosigkeit des Regimes im Umgang mit religiösen Bewegungen: Im Zuge der Ermittlungen wurde bekannt, daß über einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren insgesamt über 1000 Menschen, darunter ganze Familien, spurlos verschwanden, ohne daß je eine staatliche Behörde alarmiert worden wäre. Die Ugandan Human Rights Commission stellt dazu in einem erst kürzlich veröffentlichten Bericht fest: »Die Anführer der Kultbewegung hielten gezielt engen Kontakt mit Regierungsvertretern, vor allem auf lokaler Ebene. Sie ließen sich in der Nähe von Polizeiwachen nieder. (...) Sie beteiligten sich an Gemeindeaktivitäten, Straßenarbeiten und Entwicklungsprojekten, bezahlten Steuern und Miete stets pünktlich und wählten überwiegend Movement-Kandidaten in den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 1996 und in den Local-Council-Wahlen 1997/98. (...) Sie gewannen die Unterstützung des Resident District Commissioner Reverend Mutazindwa Amooti, der alle politischen und sicherheitsrelevanten Hürden für sie beseitigte. Durch Amooti konnte die Bewegung 1997 [beim NGOs Board] registriert werden, obwohl sie sich mit ihrer Vereinsverfassung nicht als NGO qualifizierte.«<sup>27</sup>

Im Fall Kanungu handelte es sich um eine ausschließlich lokal operierende, katholische Laiengruppe. Dennoch fühlten sich die ugandischen Behörden bewegt, ihre Ermittlungen auf das gesamte Spektrum der neuen Kirchen, vor allem auch der ausländischen, evangelikalen Gruppen, auszudehnen. Auch wenn westliche Beobachter der afrikanischen Pfingstbewegung immer wieder ihren indigenen, populären Charakter hervorheben, muß man dennoch feststellen, daß auch lokale Kirchen oft in ein engmaschiges, gleichwohl global expandierendes, evangelikales Netzwerk verflochten sind. Ausländische, aber auch lokale Kirchengründer müssen, wie andere private Investoren, um die Unterstützung der herrschenden Elite werben, um günstige Voraussetzungen für den Erfolg ihrer Mission zu schaffen. Sie tun dies, indem sie Loyalität zum jeweiligen politischen Regime predigen und sich darüber hinaus für politische Kampagnen, etwa im Wahlkampf, einspannen lassen.

Jahre das Privateigentum der Mitglieder angeeignet und gerieten im Jahr 2000 zunehmend unter Glaubwürdigkeitsdruck, als ihre Prophezeiungen zum nahenden Weltuntergang nicht eintraten.

<sup>27</sup> *The Ugandan Human Rights Commission, The Kanungu Massacre, Periodical Report, 2002, S. 15, [http://www.uhrc.org/publications/\[1022501764\]Kanungu%20report-website.htm](http://www.uhrc.org/publications/[1022501764]Kanungu%20report-website.htm).*

Hat sich eine Kirche vor Ort mit einer entsprechend großen Gemeinde etabliert, kann sie jedoch auch, wie im Fall von Kanungu, materielle Gegenleistungen und Gefälligkeiten von Behörden einfordern. Vom Staat kontrollierbar ist nur die Einzelkirche, die man mißbilligen und schließen kann, nicht aber das häufig angegliederte Kirchenimperium, das wirtschaftliche Macht und politischen Einfluß im Ausland genießt. Darüber hinaus sind der staatlichen Kontrolle von Religionsgemeinschaften enge Grenzen gesetzt. Bereits die Ermittlungen infolge des Kanungu-Desasters und die Schließung einiger weniger Kirchen, meist wegen doppelter Buchführung, führten zu einem Aufschrei bei amerikanischen, häufig ihrerseits kirchlich orientierten Menschenrechtsorganisationen. Auch der »International Religious Freedom Report« des Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor für die US-Regierung beschreibt die Ermittlungen und die Schließung einzelner Pfingstkirchen in Uganda ungewöhnlich ausführlich.<sup>28</sup> Das Machtverhältnis zwischen den neuen Kirchen und der ugandischen Regierung ist folglich keineswegs eindeutig.

<sup>28</sup> Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, International Religious Freedom Report, 2001, <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2001/5704.htm>.

# Theorie und Praxis ugandischer Politik

## Philosophie des Movement

Während die ugandische Regierung ausländischen Investoren und privatwirtschaftlichen Akteuren abgeschlossen gegenübertritt, möchte sie die politische Stabilität des Landes nicht durch Liberalisierung und Pluralismus gefährdet wissen. So jedenfalls läßt sich die politische Ideologie des Movement-Arrangements<sup>29</sup> unter Youweri Museveni paraphrasieren: Politischer Wettbewerb in einem Mehrparteiensystem nach westlichem Vorbild würde zur inneren Zerrüttung des Landes führen. Dabei wird vornehmlich auf die postkoloniale Geschichte Ugandas verwiesen, auf das Scheitern der Mehrparteiendemokratie unter der ersten Obote-Regierung und auf die folgenden Jahre des Terrors unter Idi Amin. Das Modell des Movement hingegen soll eine breite politische Partizipation vor allem auf lokaler Ebene erlauben und die Integration ethnischer, regionaler und religiöser Interessengruppen in ein nationales Gefüge fördern.

Folgt man den gängigen Lehrmeinungen in der modernen Staatslehre, so kommt ethnischen, tribalen, religiösen oder regionalen Strukturen eine vorstaatliche ordnungspolitische Bedeutung zu. Diese Strukturen lösen sich im Zuge der Bildung eines modernen Staates nicht automatisch auf, sie ordnen sich aber dem Staatsgebilde als solchem unter.<sup>30</sup> Das Zurückfallen auf diese sogenannten Sekundärstrukturen im Falle mangelnder Legitimität und Institutionalisierung des Staates ist wiederum ein Phänomen des (postkolonialen) Strukturwandels. Theoretisch können sich dabei ethnische oder regionale Koalitionen bilden, die nicht um Regierungsmacht konkurrieren, sondern das staatliche Gewaltmonopol in Frage stellen. Putschisten, Rebellen und Terroristen

<sup>29</sup> Das von der National Resistance Army (NRA), mit deren Hilfe Museveni 1986 die Macht übernahm, propagierte National Resistance Movement (NRM), seit der Verfassungsänderung von 1995 schlicht »Movement« genannt.

<sup>30</sup> Siehe z.B. Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt: Suhrkamp, 1990 (1969); Gianfranco Poggi, *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*, Stanford: Stanford University Press, 1978; John Breuilly, *Nationalism and the State*, Manchester: University of Manchester Press, 1993.

bedienen sich häufig ihrer religiösen oder ethnischen Netzwerke, selten führt jedoch die bloße Ausprägung solcher Netzwerke zu staatsfeindlichen Aktivitäten. Die Umwandlung der politisch relevanten Koalitionen, weg von ethnischen, regionalen oder religiösen Gruppen und hin zu demokratischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Interessenverbänden, kann nicht durch die erzwungene Integration in eine monopolistische Volksbewegung herbeigeführt werden. Dennoch rechtfertigt das ugandische Regime mit dem Bedrohungsszenario der gewaltsamen ethnischen Zerrüttung seine strikte Ablehnung eines demokratisch-pluralistischen Systems. Das Movement selbst wird als »System« zur Verteidigung des staatlichen Gewaltmonopols charakterisiert, das durch seine schrittweise Konsolidierung den Konsens zunächst erzwingen soll. Das Movement-Regime entscheidet, wann der Prozeß der Konsensbildung als abgeschlossen gelten kann.

John-Jean Barya bemerkt zur Entstehungsgeschichte des Movement-Konzepts: »Als die National Resistance Army (NRA) im Januar 1986 die Macht ergriff, stellte sich das National Resistance Movement (NRM) nicht als ein »System« vor, und wurde auch von anderen nicht als solches porträtiert. Die NRM/A präsentierte sich selbst als Übergangsregierung. (...) Die NRM behauptete, der Bann gegen politische Parteien sei das Ergebnis eines »gentlemen's agreement« mit der Democratic Party. Ob dieses »gentlemen's agreement« je existiert hat oder nicht, es repräsentierte in jedem Fall keine breite Basis, da es keine Vereinbarung zwischen allen Parteien gab.«<sup>31</sup> Es handelte sich bei der Movement-Ideologie also ursprünglich um ein Konzept für ein vorübergehendes politisches Arrangement zur Definition und Erhaltung von Macht. Konkreter handelt es sich um die Umkodierung einer durch militärische Gewalt gewonnenen Macht, deren Eigner nach Zivilisierung streben, um sie dauerhaft auch unter veränderten Bedingungen an sich zu

<sup>31</sup> John-Jean Barya, *Political Parties, the Movement and the Referendum on Political Systems in Uganda: One Step Forward, Two Steps Back?*, in: Justus Mugaju/J. Oloka-Onyango (Hg.), *No-Party Democracy in Uganda. Myths and Realities*, Fountain Publishers: Kampala, 2000, S. 28. Übersetzung aller englischsprachigen Quellen durch K.H.

binden. Die Movement-Ideologie bietet lediglich die Grundlage zur Ableitung von Mechanismen, sie repräsentiert kein politisches System, wie etwa eine »parteilose Demokratie«. Das Movement ist vielmehr Instrument zur Erhaltung eines politisch autoritären Systems, das zur Verteidigung einer oligarchen Herrschaftsform in einem schwachen Staat dient. Es bedient sich basis-demokratischer Mechanismen, die das Gewaltmonopol im Kern nicht gefährden, die jedoch zur äußeren Legitimation des Gewaltmonopols genutzt werden können.

## Implementierung der Movement-Ideologie

Die Movement-Struktur findet ihre deutlichste Ausprägung in den District Councils (Bezirksebene) und den untergeordneten Resistance Councils, seit 1995 Local Councils (Landkreis-, Stadt- und Gemeindeebenen) genannt. Die Vertreter der District Councils und der Local Councils werden durch Direktmandate über einen Zeitraum von vier Jahren jeweils gesondert gewählt. Während der »Local Governments Act« von 1997 größere Entscheidungsbefugnis auf lokaler Ebene versprach, wurde gleichzeitig die Mitgliedschaft im Movement für alle volljährigen Ugander obligatorisch. Dies schließt die Verpflichtung ein, sich auf Kommunalebene zur Wahl aufstellen zu lassen und entsprechende Ämter zu übernehmen – ein Erlaß, der sich negativ auf Ländereinstufungen wie den Freedomhouse-Index auswirkt, nach dessen Kriterien Uganda 1996/97 als »teilweise frei«, seit 2000 jedoch als »unfrei« eingestuft wird.<sup>32</sup> Die Local Councils sollen politische Partizipation nicht nur ermöglichen, sie erteilen den obligatorischen Auftrag zur »Selbstverwaltung« und erzwingen sich damit die Loyalität der Bürger: Die Councils sind angehalten, im Interesse der Bevölkerung Kontrolle auf den Staat und seine Administration auszuüben, ohne daß es dafür entsprechende Mechanismen gäbe.<sup>33</sup> In der gültigen Verfassung sind lediglich Interventionsmöglichkeiten

von oben nach unten definiert, sowohl vom Parlament als auch vom Ministry of Local Government auf die District Councils, und von dort auf die Local Councils.<sup>34</sup> Die auf nationaler Ebene zumindest formal bestehende Gewaltenteilung existiert nicht auf Kommunalebene, weder im Personal- noch im Kompetenzbereich. Die Local Councils können unter der Jurisdiktion des Ministry of Local Government Gesetze erlassen, Recht sprechen, und darüber hinaus Steuern einziehen, die sie zu 50% selbst verwalten. Sie sollen nationale Politik auf lokaler Ebene umsetzen und regionale Projekte der Zentralregierung überwachen, während sie angehalten sind, mit dem in den Kommunen verbleibenden Steuererlös auch eigene Entwicklungsprojekte voranzutreiben. Schließlich fungieren sie als politische Plattform und damit als politisches Organ des Movement, also als gemeinsames Vehikel für politische Ideologie, Regierung und Staat.<sup>35</sup>

Abgeordnete des ugandischen Parlaments werden, wie die Vertreter der District und Local Councils, direkt gewählt. Die Sitzverteilung richtet sich nach der Größe der Wahlbezirke.<sup>36</sup> Es handelt sich also um ein regional strukturiertes, nicht um ein politisch-pluralistisch strukturiertes Parlament: Wenn einzelne Parlamentarier auch Mitglieder in einer der beiden führenden Oppositionsparteien sein mögen, der konservativen Democratic Party mit traditionell katholischer Basis oder dem Uganda People's Congress, der Partei Milton Obotes, sind sie doch nur als Mitglieder des Movement legitimiert und bilden keine Fraktionen. Die Gründung von Parteien ist zwar nach ugandischem Recht möglich, der Bann gegen politische Parteien untersagt ihnen jedoch die Teilnahme an Wahlen und öffentlichen Versammlungen. Am 2. Juni dieses Jahres stimmte Museveni der von der internationalen Gebergemeinschaft scharf kritisierten »Political Parties and Organisations Bill« (POB) zu, die Parteien jede Aktivität, auch den Betrieb von Parteibüros, unterhalb der nationalen Ebene untersagt und darüber hinaus strenge bürokratische Auflagen für die Zulassung neuer Parteien macht.<sup>37</sup> Bei der Abstimmung zur POB sprachen sich nur 69 der 220 anwesen-

<sup>32</sup> Der Durchschnittswert für politische Rechte und bürgerliche Freiheit lag in Uganda bei 6,5 für 2000/2001 gegenüber 4,4 für 1996/97. Länder, deren Werte zwischen 1,0 und 2,5 fallen, werden als »frei« klassifiziert, zwischen 3,0 und 5,5 als »teilweise frei«, und zwischen 5,5 und 7,0 als »unfrei«; Freedomhouse, Freedom in the World Country Ratings, <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/FHSCORES.xls>.

<sup>33</sup> The Constitution of the Republic of Uganda, Chapter 11 (Local Government), 176 (2).

<sup>34</sup> Ebd., 180 (2), und 183 (3).

<sup>35</sup> Aili Mari Tripp, Women and Politics in Uganda, Oxford: James Currey, 2000, S. 66f.

<sup>36</sup> Unabhängig von der Anzahl der Sitze pro Distrikt wird zusätzlich jeweils an Sitz für eine Frauenvertreterin reserviert. Diese Regelung soll Frauen eine Mindestanzahl an Sitzen sichern.

<sup>37</sup> New Vision, 7.6.2002.

den Parlamentarier für eine geheime Wahl aus. Die über 60 Reformisten und moderaten Movementisten verließen daraufhin den Saal und nahmen an der eigentlichen Abstimmung nicht teil. Dieser Protest ist Ausdruck einer stetig wachsenden Isolation der Befürworter eines Mehrparteiensystems im ugandischen Parlament. Gleichzeitig zeugt die offensichtliche Wirkungslosigkeit des parlamentarischen Widerstandes von einer Abnahme der politischen Einflußnahme der Volksvertretung.

Die mit dem Kommunalsystem versuchte Dezentralisierung wird von Anhängern des Movement und zahlreichen westlichen Kommentatoren als Demokratie im Sinne von »Volksherrschaft« verstanden. Um an der Volksherrschaft teilzuhaben, muß man »local resident« sein, ein Status, den viele Ugander nicht dort genießen, wo sie leben. Gleichzeitig können die Bürger nur im Sinne der »gemeinsamen Sache« partizipieren: Da das integrative Konzept der Local Councils eine Gruppenbildung nach politischen Interessen ausschließt, entscheiden ethnische, regionale oder religiöse Identitäten über Akzeptanz oder Ablehnung, und damit schließlich über den Zugang zu wichtigen Positionen im Movement. Diese Mechanismen bleiben jedoch verdeckt. Im Nachbarland Kenia prägen Klientelismus und Ethnizität das Erscheinungsbild der politischen Auseinandersetzung. Die politische Bedeutung dieser ethnischen Konflikte wird jedoch erst dadurch greifbar, daß sie offen ausgetragen werden. Die zivilgesellschaftliche Kritik an der Praxis ethnischer Patronage wird nicht im Widerspruch zu einem kenianischen Nationalismus begriffen, sondern durchaus, im Bemühen um mehr politische Transparenz und Glaubwürdigkeit, als Beitrag zur nationalen Integration. Damit verbunden ist nicht nur die Forderung nach moralischer Integrität, sondern auch nach politischer Professionalität. In Uganda hingegen werden die Auseinandersetzung mit dem Problem der ethnischen Patronage, das es im Sinne der Movement-Ideologie nicht geben kann, und der offene Wettbewerb zwischen politischen Standpunkten, der im Sinne der Movement-Ideologie schlicht überflüssig ist, gleichermaßen vermieden.

Regionalismus und Tribalismus werden also nicht überwunden, sondern lediglich gelehnet und verdeckt für politische Zwecke instrumentalisiert. In der Praxis trifft es zwar zu, daß, wie Movementisten betonen, auch Kandidaten einer ethnischen Minderheit Erfolgchancen bei den Local-Council-Wahlen haben – je nach Wahlkreis und Interessenlage. So wird etwa in Kirchen bei der Sonntagsmesse für Kandidaten

geworben und gesammelt, deren Familien zwar aus einer anderen Provinz stammen mögen, die aber die »richtige Konfession« haben. Gegen politisch-ideologische Gegner werden ethnische, religiöse oder regionale Allianzen mobilisiert, nicht obwohl, sondern gerade weil sich die ideologische Auseinandersetzung auf die Grundsatzfrage pro oder kontra Movement beschränkt. Die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner wird vor allem dadurch gemieden, daß er auf Grund seiner »falschen« kulturellen oder religiösen Orientierung als Gegner des Gemeinwohls charakterisiert wird. Nicht selten nimmt der Wettbewerb zwischen verschiedenen Gruppenidentitäten auch gewaltsame Formen an. So ist die im Westen gelegene Provinz Kasese immer wieder Schauplatz von Übergriffen durch Armee und Polizei. Willkürliche Verhaftungen werden mit dem Verdacht auf ethnisch motivierte Allianz mit Rebellen in der Grenzregion des Kongo begründet, gelten in der Regel jedoch der Sanktionierung von Anhängern der politischen Opposition. Die Wahlen 1997 waren von einer Verhaftungswelle in Kasese begleitet.<sup>38</sup> Auch die Wahlen 2001 waren von Gewalt gekennzeichnet, insbesondere kam es zu Racheakten in einzelnen Kommunen nach Auszählung der Wahlscheine. Bei der politischen Auseinandersetzung mißbraucht das Movement gelegentlich auch den öffentlichen Sicherheitsauftrag: So feuerte die Präsidentengarde in der Kleinstadt Rukungiri, Heimat des Museveni-Herausforderers Besigye, tödliche Schüsse auf eine Gruppe von Wählern ab, um Unruhen aus dem Lager der Opposition »vorzubeugen«.<sup>39</sup>

## Das Referendum 2000

Das Movement zog mit dem Festhalten am Ausschluß politischer Parteien Ende der 90er Jahre wachsenden internationalen Druck auf sich. Zum einen mehrten sich auf seiten der Gebergemeinschaft die Zweifel an der Glaubwürdigkeit der Absichtsbekundungen, eine schrittweise politische Öffnung herbeizuführen. Zum anderen forderte aber auch die Ostafrikanische Gemeinschaft größere Kohärenz der politischen

<sup>38</sup> Torture Rampant in Kasese, Foundation for Human Rights und Human Rights Watch zitiert in: New Vision, 17.5.2002.

<sup>39</sup> Das Büro des Präsidenten räumte einen Toten und sieben Verletzte infolge der Schießerei ein. Die Opposition sprach von zwei Toten und 16 Verletzten; Violence »Marring« Uganda Poll, in: BBC News: Africa, 14.3.2001, [http://news.bbc.co.uk/1/1/english/world/africa/newsid\\_1221000/1221120.stm](http://news.bbc.co.uk/1/1/english/world/africa/newsid_1221000/1221120.stm).



Systeme ihrer Mitgliedstaaten. Die ugandische Regierung suchte sich diesem Druck zu entziehen, indem sie ein Referendum ansetzte, bei dem sich die Bürger selbst für oder gegen das Movement-Arrangement entscheiden sollten. Bereits vor dem Ausgang der Abstimmung im Jahr 2000 zugunsten des Movement war die Idee des Referendums im In- und Ausland umstritten, da hier den Bürgern eines Landes die Möglichkeit gegeben werden sollte, mit Hilfe des demokratischen Mehrheitsprinzips das Wettbewerbsprinzip im Sinne einer Parteiendemokratie zu verhindern. Die Vorwürfe der Opposition, die Wahlen seien formal nicht frei und fair gewesen, erscheinen, ob berechtigt oder nicht, fast marginal gegenüber dem Vorwurf der Manipulation einer Vielzahl von Wählern, denen die Möglichkeit fehlte, einen einfachen Aufruf zur Unterstützung des Status quo auf seine politische Konsequenz hin zu überprüfen. Denn im Vorfeld des Referendums wurden weder der Status quo noch die Alternative thematisiert, vielmehr war die Kampagne, wie auch bei den Wahlen im folgenden Jahr, auf die Figur des charismatischen Präsidenten zugeschnitten. BBC-Korrespondent Ali Mutassa kommentierte die Wahlen 2001: »Die meisten Ugander wirken verloren, wenn sie Wahlkampfthemen erklären sollen. [...] Ein junger Mann sagte zu mir, ›Ich verstehe die Themen nicht, aber ich kenne die Kandidaten.«<sup>40</sup>

Man kann nicht erwarten, daß ein Durchschnittswähler, ob in Uganda oder in einem westlichen Industriestaat, für oder gegen eine Regierungsform stimmt, die er in der Regel nicht näher zu analysieren vermag. Er wird vielmehr für oder gegen jene Gruppe oder Person stimmen, die für die eine oder andere Regierungsform eintreten. Sofern sich keine Opposition profilieren kann, wird er sich eher für eine vorhandene Regierung entscheiden als einfach nur dagegen, selbst dann, wenn er mit dieser Regierung nicht zufrieden ist.<sup>41</sup>

Die Gegner des Movement-Arrangements hatten im Vorfeld zum Boykott des Referendums aufgerufen. Letztlich wurde das Modell mit 90% der abgegebenen Stimmen bestätigt, doch nur 52% derer, die sich zuvor als Wahlberechtigte registrieren ließen, gaben ihre Stimme tatsächlich ab. Wegen der Doppelbödigkeit der Abstimmung und der allgemeinen Verunsicherung der Wähler, die nicht zuletzt durch den

Boykottaufruf selbst gefördert wurde, wäre es verfehlt, von einer eindeutigen Bestätigung des Movement durch die ugandischen Bürger zu sprechen. Der monolithische Charakter des politischen Systems in Uganda bringt es mit sich, daß Dissens nicht sichtbar gemacht werden kann. Als das Parlament über die Durchsetzung der POB abstimmen sollte, enthielten sich die politischen Gegner aus Protest gegen das Abstimmungsverfahren. Beim Referendum sicherte sich das Movement auf ähnliche Weise eine übertragende Mehrheit, da sich Kritiker und Zweifler einer politischen Abstimmung enthielten, deren Ausgang vorhersehbar war. So erschien es zweckmäßig, nicht mit dem Wahlschein gegen das Movement zu stimmen, sondern mit einem Boykott gegen das politische System.

Doch ein weiterer Aspekt mag Einfluß auf den Ausgang des Referendums gehabt haben: Mehrparteiendemokratie ist in Uganda ein historisch negativ besetzter Begriff. Dies hängt weniger mit der privaten Erinnerung an die Konflikte unter der demokratisch gewählten Regierung Obote zusammen als mit der Instrumentalisierung dieser Erinnerung durch das Movement: Es gibt kaum einen offiziellen Anlaß, der nicht zu diesem Zweck genutzt wird. Ein Beispiel aus jüngerer Zeit sind die Feierlichkeiten zum Jahrestag des Militärputsches der National Resistance Army am 11. April 2002: Nachdem die Opfer der Regime Obote und Amin aufgezählt waren, verwies der Präsident in seiner Festrede darauf, daß westliche Regierungen den Mangel an Rechtsstaatlichkeit unter Amin erst kritisiert hätten, als Ausländer enteignet und exiliert wurden (gemeint sind damit Ugander asiatischer Herkunft, denen die ugandische Staatsbürgerschaft von Amin entzogen wurde). Museveni stellte damit einen Vergleich her zwischen der ausbleibenden Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf das Terrorregime Amins und den politischen Forderungen der internationalen Gebergemeinschaft an die Movement-Regierung: Tatsächlich, so wird impliziert, geht es den Geberländern nicht, wie sie behaupten, um das Wohl des ugandischen Volkes, sondern ganz im Gegenteil um die Demonstration ihrer Vorherrschaft, die sie zur Einflußnahme auf die inneren Belange eines souveränen Staates mißbrauchen. Um den Bogen zur damals aktuellen Kritik der westlichen Gebergemeinschaft an der außergerichtlichen Exekution zweier Soldaten wegen der Ermordung eines ausländischen Missionars zu schließen (siehe S. 20), gab der Präsident zu verstehen: Wer diese Vorgehensweise anprangere, habe ugandische

<sup>40</sup> Ali Mutassa, Uganda's Election Issues, in: BBC News: Africa, 1.5.2001, [http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/world/africa/newsid\\_1196000/1196543.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/english/world/africa/newsid_1196000/1196543.stm).

<sup>41</sup> Ole Therkildsen, Uganda's Referendum 2000: The Silent Boycott: A comment, in: African Affairs, (2002) 101, S. 236f.

Geschichte nicht verstanden. Denn wer um die Gewaltexzesse des Militärs unter Amin und Obote weiß, versteht, daß ein Aufschub des Urteils zugunsten einer ausführlichen Beweisaufnahme falsche Signale gesetzt hätte. Folgt man Musevenis Argumentation, so versucht die Gebergemeinschaft mit ihrer Kritik also lediglich, den Schutzauftrag des ugandischen Staates gegenüber seinen Bürgern zu unterminieren. Er schloß seine Rede mit einem Lobgesang auf den wirtschaftlichen Erfolg des Landes unter seiner Führung.<sup>42</sup>

Trotz dieses »Geschichtsbewußtseins« der Regierung und ihrer Beschwörung eines progressiven Nationalismus findet man in Uganda keine Gedenkstätte und kein Mahnmal, das an die blutige Geschichte des Landes nach der Unabhängigkeit erinnern würde. Das Movement hat wenig Interesse daran, die Vergangenheit als abgeschlossen zu betrachten, schöpft es doch eine wesentliche Ressource zur Einschüchterung der Bevölkerung aus der wachgehaltenen Erinnerung an den Staatsterror.

### Politische Unterdrückung

Zwei wichtige Ereignisse haben das politische Klima in Uganda seit Anfang 2002 verschärft: Erstens, die Aufforderung von Oppositionspolitikern während des Commonwealth-Gipfels im Januar und bei der EU-Kommission in Brüssel, wegen des Banns gegen politische Parteien Sanktionen gegen Uganda zu erlassen. In diesem Fall handelte es sich aus Sicht der Opposition weniger um ein erfolgversprechendes Ansinnen als vielmehr um ein strategisches Manöver, um im Schutz der internationalen Öffentlichkeit stärkeren politischen Druck auf das Movement-Regime auszuüben. Zweitens die Verabschiedung eines Antiterror-Pakets infolge der Anschläge vom 11. September, das wesentliche Einschränkungen des Rechts auf öffentliche Meinungsäußerung, Presse- und Versammlungsfreiheit mit sich brachte. Das neue Gesetz sieht unter anderem die Todesstrafe für das Veröffentlichen und Verbreiten jedweden Materials vor, das »Terrorismus« fördert – ein Begriff, dessen Auslegung als staatsfeindliche Aktivität im ugandischen Kontext mehrdeutig bleibt. Die französische Lobbygruppe Journalistes sans Frontières forderte, das Gesetz zur Revision an das Parlament zurückzugeben. Im Mai 2002 wurde es jedoch in seiner ursprünglichen

Fassung vom Präsidenten unterzeichnet und ist seither in Kraft.<sup>43</sup>

Die neuen Antiterrorgesetze kamen schließlich im Herbst 2002 erstmals zum Tragen: Am 10. Oktober erschien in der einzigen größeren unabhängigen Tageszeitung »The Monitor« ein Artikel über den angeblichen Absturz eines ugandischen Militärhubschraubers im Kriegsgebiet an der sudanesischen Grenze. Hinter dem Absturz wurde ein Angriff der Rebellengruppe Lord's Resistance Army (LRA) vermutet. Die LRA gilt als terroristische Vereinigung. Am folgenden Tag stürmten 50 ugandische Polizisten die Redaktionsräume der Zeitung, verhafteten mehrere Mitarbeiter, darunter den Autor des Artikels und zwei Herausgeber, und konfiszierten Mobiltelefone, Computer und Dokumente. Die Zeitung konnte eine Woche lang nicht erscheinen. Erst nachdem Anwälte der kenianischen Mediengruppe Nation Media, die über 80% Anteile an der Monitor Group hält, mit ugandischen Regierungsvertretern eine schriftliche Entschuldigung ausgehandelt hatten, durfte die Tageszeitung wieder gedruckt werden. Die beiden verhafteten Herausgeber wurden wegen der Veröffentlichung falscher Informationen angeklagt, der Autor des Artikels wegen der Veröffentlichung von Informationen, die die nationale Sicherheit gefährden und Staatsfeinden dienen. Nach dem neuen Antiterrorgesetz kann die Staatsanwaltschaft die Todesstrafe gegen den Autor beantragen.

Ugandas Pressefreiheit galt seit vielen Jahren als sicher. Dies ist vornehmlich dem massiven Protest führender Journalisten zuzuschreiben, der bislang auf jeden Versuch folgte, die Pressegesetze zu verschärfen. So schloß sich 1995 selbst der Herausgeber der regierungseigenen Tageszeitung »New Vision« einem breiten zivilgesellschaftlichen Protest gegen das teilweise verfassungswidrige »Press and Journalism Statute« an. Doch die Verabschiedung der Antiterrorgesetze zeigt die Entschlossenheit der ugandischen Regierung, die Gunst der Stunde zu nutzen, um im Schatten einer allgemeinen Stimmungslage ihren durch zivilgesellschaftliches Engagement zurückgedrängten Einflußbereich so weit wie möglich wiederherzustellen. Gleichzeitig ist die Medienlandschaft in Uganda sehr übersichtlich geblieben und kann sich allein deshalb nur schwer der Kontrolle entziehen. Zwar sei die ugandische Presse in ihrem äußeren Erscheinungsbild pluralistisch, doch, so stellt das International Press Institute (IPI) fest, »ein Blick hinter

<sup>42</sup> New Vision, 12.4.2002.

<sup>43</sup> New Vision, 10.4.2002.

diese Kulisse zeigt ein völlig anderes Bild«. Die IPI-Analysen der letzten drei Jahre verweisen auf zahlreiche Ermittlungen gegen kritisch berichtende Journalisten.<sup>44</sup> Auch ein Bericht des Journalistenverbands Committee to Protect Journalists weist auf die gängige Praxis hin, Journalisten mit regelmäßigen Polizeivorladungen und Verhören zu drangsalieren.<sup>45</sup>

Die Taktik, Movementisten in meinungsbildenden Institutionen zu plazieren, läßt sich zunehmend an der ehemals renommierten Makerere University beobachten. Daß die Leitung der sozialwissenschaftlichen Fakultäten häufig an treue Movementisten vergeben wird, ist unter Studenten offenes Geheimnis. Die oft mangelhafte akademische Qualifikation von Professoren, die an zentrale Lehrstühle gelobt wurden, wirkt sich insgesamt negativ auf die Reputation der Universität aus. Am 21. März 2002 teilte das ugandische Außenministerium zudem in einer Verbalnote an alle ausländischen Vertretungen mit, daß sich ausländische Wissenschaftler zum Einholen einer Forschungsgenehmigung an das Büro des Präsidenten wenden mögen, wo sie weitere »Anleitungen« für ihr Forschungsvorhaben erhielten. Wissenschaftliche (wie journalistische) Tätigkeit ist auch ugandischen Staatsbürgern ohne Erlaubnis des Präsidenten untersagt. Die Auswirkungen auf den internationalen Wissenschaftstransfer, der vor allem von den USA vornehmlich über die Universitäten abgewickelt wird, sind für Uganda langfristig negativ.

Mit den Wahlen 1997 wurde schließlich der als »Chaka Mchaka« (Frühsporn) bekannte Volkskundeunterricht zum Programm des Movement und zum ugandischen Militärwesen wieder eingeführt. Ursprünglich waren diese Propagandaveranstaltungen lediglich Pflichtprogramm für Erstsemester, die auf Staatskosten an der Makerere University studieren durften. Mit dem Referendum 2000 wurde »Chaka Mchaka« allerdings landesweit als Pflichtveranstaltung für alle ugandischen Bürger eingeführt. Abgeordnete aus Masaka legten formal Protest beim Büro des Präsidenten ein, nachdem ihnen zugetragen wurde, daß man Unwillige mit vorgehaltenem Gewehr zur Teilnahme und Zahlung der Kursgebühr gezwungen hatte.<sup>46</sup>

Wie die Gewaltbereitschaft bei den Wahlen 2001 zeigte, wird das Movement-Regime angesichts eines starken Kontrahenten schnell nervös. Die Movement-Kampagne gegen die Anhänger Col. Besigyes, der sich nun im Exil in den USA aufhält, wird Presseberichten zufolge derzeit im Militär und Sicherheitsdienst fortgesetzt. Nachdem im Juni zunächst größere Umbauten in der External Security Organisation (ESO), dem Auslandsdienst, vorgenommen wurden, soll es nun in der ugandischen Armee auf Anweisung des Inlandsdienstes, Internal Security Organisation (ISO), zu Entlassungen von Besigye-Anhängern gekommen sein.<sup>47</sup> Ein Armeesprecher widersprach dieser Darstellung und verwies darauf, daß vornehmlich Kadetten von den Entlassungen betroffen waren. Besigye hielt jedoch in einer Radiosendung dagegen, er habe Hinweise darauf, daß der militärische Arm des Sicherheitsapparates in Zusammenarbeit mit einem ausländischen Netzanbieter Privatgespräche von Oppositionssympathisanten abhöre.<sup>48</sup> Die Personalumbauten im Auslandsdienst und in der Armee sollen demnach vom Inlandsdienst initiierte »Systembereinigungen« infolge der Wahlen des Vorjahrs gewesen sein.

## Rechtsstaatlichkeit

Der wachsende Druck von Opposition und Zivilgesellschaft auf das Movement und die Angst vor außenpolitischen Unannehmlichkeiten werden jedoch auch jenseits der zentralen politischen Arena immer deutlicher sichtbar. Es werden auch Fälle von grober Rechtsbeugung durch Militär, Polizei und Geheimdienst im Inland bekannt. Ugandas Justizwesen ist, entsprechend dem afrikanischen Gesamtbild, von Korruption und Ressourcenmangel gekennzeichnet. Neben den gängigen Problemen, fehlender Kohärenz bei der Rechtsauslegung und beschränktem Zugang zu Rechtshilfen, ist auch hier eine unzureichende Trennung der Gewalten, insbesondere zwischen Judikative und Exekutive, zu beobachten. Doch auf jene Mißstände, denen vor allem ein Handlungs- und Leistungsdefizit der einzelnen Staatsorgane zugrunde liegt, soll hier nicht näher eingegangen werden. Ein wesentliches Merkmal der Rechtsstaatlichkeit, und damit der sogenannten »guten Regierungsführung«,

<sup>44</sup> International Press Institute, 2001 World Press Freedom Review: Uganda, <http://www.freemedia.at/wpfr/uganda.htm>.

<sup>45</sup> Committee to Protect Journalists, Country Report: Uganda, <http://www.cpj.org/attacks99/africa99/Uganda.html>.

<sup>46</sup> Human Rights Watch, Uganda: Human Rights Development Report, 2000.

<sup>47</sup> The Monitor, 1.7.2002.

<sup>48</sup> BBC Monitoring Global Newslines: Africa Political File, 21.6.2002.

ist der Verzicht auf die politisch motivierte Rechtsbeugung im konkreten Fall. Der eng gefaßte Begriff der Rechtsstaatlichkeit berührt lediglich die Frage der Rechtsachtung bzw. Rechtsbeugung durch den Staat, unabhängig davon, ob die allgemeinen Rechtsgrundlagen und die Rechtspraxis den Ansprüchen eines modernen, liberalen Rechtsstaats genügen.

Im folgenden soll ein Ereignis aus jüngerer Zeit ausführlicher behandelt werden, bei dem sich die Regierung zum Schutz des Militärs über die Grundprinzipien von Rechtsstaatlichkeit hinwegsetzte. Er demonstriert anschaulich, wie gesellschaftlicher Protest auch mit physischer Gewalt unterdrückt wird und wie sich Militär und Regierung gleichermaßen aus ihrer jeweiligen Verantwortung entlassen. Gleichzeitig zeigt er, wie die politisch motivierte Rechtsbeugung, insbesondere gegenüber der Gebergemeinschaft, erfolgreich legitimiert wird.

Am 21. März 2002 wurde der irische Mill-Hill-Missionar Declan O'Toole zusammen mit dem Fahrer und einem weiteren Angestellten der Diözese Kotido in der Provinz Karamoja im Norden des Landes von zwei Soldaten der Regierungsarmee Uganda People's Defence Force (UPDF) an einer Straßensperre erschossen. Mehrere Zeugen hatten die Uniformen der Täter erkannt. Zwei Soldaten wurden am folgenden Tag von der Armee verhaftet, drei Tage später, am 25. März von einem Militärgericht ohne weitere Anhörung wegen Raubmordes zum Tode verurteilt und binnen zwei Stunden exekutiert.

Seit Februar führte die UPDF eine Operation zur Entwaffnung von Viehbauern in der Region durch, die ursprünglich von der Regierung unter dem Vorwand der Selbstverteidigung gegen grenzüberschreitende Plünderungen durch sudanesisch und kenianische Gruppen bewaffnet worden waren. Die Bewaffnung der Zivilisten führte jedoch zur weiteren Eskalation der Viehdiebstähle. Da dieses Problem bisher nicht gelöst werden konnte, die in der Region ansässigen Karamojong also weiterhin Überfälle feindlicher Gruppen befürchten mußten, stieß die Entwaffnungskampagne der UPDF auf großen Widerstand. Die Regierungsarmee mußte unerwartet hohe Verluste einstecken und soll sich deshalb wiederholt an unbeteiligten Zivilisten gerächt und Privateigentum geplündert haben. Bei den in der Region stationierten Truppen handelt es sich überwiegend um aus der DR Kongo abgezogene Verbände. Ob die durch Militäroperationen gegen kongolesische Zivilisten brutalisierten Soldaten für diesen Einsatz geeignet waren, kann man bezweifeln. O'Toole hatte mehrfach öffentlich ent-

sprechende Übergriffe der Armee reklamiert. Einem Zeitungsbericht zufolge war er Mitte März von UPDF-Soldaten festgehalten und öffentlich mißhandelt worden. Er hatte die ugandischen Behörden und die irische Botschaft über den Vorfall informiert und soll, nachdem sowohl Vertreter der UPDF als auch die Distriktverwaltung seine Sicherheit garantiert hatten, nach Kotido zurückgekehrt sein.<sup>49</sup>

Die Aufforderung des Repräsentanten der EU-Vertretung, Bjork Pedersen, zumindest den Tathergang vollständig aufzuklären, lehnte die ugandische Regierung ohne weitere Begründung ab. In der ugandischen Presse ließ sie verlauten, die Schuldigen seien gefaßt und bestraft worden. Wer diese Entscheidung in Frage stelle, solle selbst Beweise zur Begründung seiner Zweifel beibringen. In der Folgezeit konzentrierte sich die Kritik der EU-Vertretung, der irischen Botschaft und der Londoner Mill-Hill-Missionare (St Joseph's Society) hauptsächlich auf die standrechtliche Exekution der beiden mutmaßlichen Täter. Die Forderungen des Gründers der irischen Hilfsorganisation GOAL, John O'Shea, die diplomatischen Beziehungen abubrechen und Zahlungen der irischen Regierung an Uganda unverzüglich einzustellen, verhallten schneller als erwartet: Bereits am 28. März verkündete die Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Liz O'Donnell, daß Irland seine Finanzhilfe von derzeit 35 Mio. Euro an Uganda nicht einstellen werde. Der Botschafter habe die Bedenken über die Exekution der Soldaten gegenüber der ugandischen Regierung ausreichend dargelegt. »Es wäre verfehlt«, so wird O'Donnell von der »Irish Times« zitiert, »diesen tragischen Todesfall mit der generellen politischen Agenda Ugandas in Verbindung zu bringen.«<sup>50</sup> Ein Londoner Sprecher der Mill-Hill-Missionare hatte am Vortag erklärt, »Finanzhilfe an Uganda einzufrieren würde nur der ugandischen Bevölkerung schaden, der Pater O'Toole helfen wollte.«<sup>51</sup>

Die ugandische Öffentlichkeit fühlte sich weniger durch die mutmaßliche Tat der UPDF-Soldaten an die Armeebrutalität vergangener Zeiten erinnert als vielmehr durch die Umstände und Inszenierung ihrer öffentlichen Hinrichtung, vor einem Publikum das überwiegend aus Schulkindern bestanden haben soll. Die öffentliche Meinung geht von einem Racheakt der Armee aus: Die Einschüchterung O'Tooles galt vor allem der in den Augen der Armee von ihm vertrete-

<sup>49</sup> The Monitor, 23.3.2002.

<sup>50</sup> The Irish Times, 28.3.2002.

<sup>51</sup> The Irish Times, 27.3.2002.

nen Zivilbevölkerung. Sie konnte nur wirksam sein, wenn der Versuch, übergeordnete Behörden und eine ausländische Vertretung einzuschalten, entsprechend geahndet würde. Die Hinrichtung der beiden aus der Region stammenden Soldaten als Sündenböcke hat kein Gefühl von Sicherheit ausgelöst. Inzwischen wurde die Entwaffnungsaktion unterbrochen und die in Karamoja stationierten UPDF-Truppen wurden mehrheitlich in den Sudan verlegt.

## Intervention in der Demokratischen Republik Kongo

### Hintergründe der Militärpräsenz im Kongo: ugandischer Bonapartismus?

Uganda ist eines von insgesamt sieben Ländern, die 1998 im Kongo intervenierten. Während Angola, Simbabwe, Namibia und Tschad dem damaligen Präsidenten Laurent Kabila zur Seite eilten, marschierten ugandische Truppen neben den Armeen Ruandas und Burundis im Osten des Landes ein, um die Konflikte zwischen den Rebellengruppen von ihren jeweiligen Grenzen fernzuhalten. Uganda kommt, wegen seiner militärischen Stärke, diplomatischen Beziehungen, Handelsnetzwerke und strategischen Lage eine Schlüsselrolle unter allen beteiligten Akteuren im zentralafrikanischen Krieg zu. Das humanitäre Desaster in der Region ist dramatisch. Nach Schätzungen verschiedener Menschenrechtsorganisationen kamen in den vergangenen vier Jahren, also seit Ausbruch des zweiten Kongokrieges, über drei Millionen Menschen im Osten der DR Kongo ums Leben, etwa eine halbe Million wurde unmittelbar durch Kriegshandlungen getötet, die meisten davon Zivilisten.<sup>52</sup>

Ugandas regionale Ambitionen, die Invasion der Rwandan Patriotic Front (RPF) von Uganda nach Ruanda im Vorfeld des ruandischen Völkermordes und sein Eingreifen in das Kriegsgeschehen im Kongo haben etliche Kommentatoren dazu bewogen, Museveni als afrikanischen Napoleon zu charakterisieren, der imperialistische Absichten weit über das sichtbare Geschehen hinaus verfolgt. Im folgenden soll kurz der Hintergrund dieser Spekulation vorgestellt werden:

Die NRA, mit der Museveni 1986 die zweite Obote-Regierung stürzte, bestand zu einem nicht unwesentlichen Teil aus Tutsi-Immigranten, die Ruanda infolge von ethnischen Konflikten und Anti-Tutsi-Pogromen in den frühen 60er Jahren verlassen hatten. Nach Musevenis Machtergreifung gingen wichtige Militär-

posten an Vertreter dieser Volksgruppe. Seine Regierung tolerierte die Aufstellung der RPF auf ugandischem Territorium. Mit ihrer Invasion nach Ruanda 1990 schuf die RPF Konfliktbedingungen, die den Ausbruch des ruandischen Völkermordes vier Jahre später begünstigten. Etliche ugandische Tutsi-Militärs sollen sich der RPF angeschlossen haben, die auch logistische Unterstützung von der in der Grenzregion zu Ruanda ansässigen ugandischen Tutsi-Bevölkerung erhielt. Die nach dem Völkermord 1994 in Kigali installierte Tutsi-Regierung erlaubte die Rückkehr der in Uganda lebenden Tutsi, die als Diasporagemeinschaft auf großen Widerstand bei anderen ugandischen Volksgruppen gestoßen waren. Museveni lief zunehmend Gefahr, sich dem Vorwurf der Patronage seiner alten Weggefährten auszusetzen. Mit der Umsiedlung vieler ugandischer Tutsi nach Ruanda war Museveni also zunächst ein drängendes innenpolitisches Problem los. Infolge des Völkermordes an den ruandischen Tutsi kam es zur Massenflucht ruandischer Hutu vor der RPF über die Grenze in den Kongo. In den Flüchtlingslagern der kongolesischen Grenzprovinzen formierten sich neue Einheiten der Hutu-Miliz Interahamwe, die sich kriegerische Auseinandersetzungen mit den Banyamulenge (den kongolesischen Tutsi) und weiteren kongolesischen Rebellengruppen lieferten. Der bewaffnete, mitunter grenzüberschreitende Konflikt veranlaßte schließlich Ruanda und Uganda zu Grenzsicherungsmaßnahmen. Ugandische und ruandische Truppen wurden in die kongolesische Grenzprovinz Kivu verlegt, wo sie zunächst die Rebellengruppen in den Flüchtlingslagern bekämpften, ihre Aktivitäten später aber auf die Zerschlagung der bereits in Auflösung begriffenen zairischen Regierungstruppen konzentriert haben.

Diese Militäroperationen haben den Vormarsch des Rebellenverbandes Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre (AFDL) unter Laurent Kabila, der 1997 in Kinshasa einmarschierte und die Macht übernahm, entschieden erleichtert. Laurent Kabila soll bereits vor seiner Machtergreifung von der amerikanischen Bechtel Corporation detaillierte Satellitenaufzeichnungen der NASA über die

<sup>52</sup> Siehe z.B. Human Rights Watch, [www.hrw.org](http://www.hrw.org). Die Zahl von drei Millionen Kriegsoptionen schließt Armeeverluste sowie Todesopfer infolge des Kriegsgeschehens ein (v.a. Ernteaussfälle und Zusammenbruch der Infrastruktur). In Friedenszeiten hätte die Sterberate bei durchschnittlich 600 000 für den gesamten Zeitraum gelegen.

kongolesischen Rohstoffvorkommen erhalten haben.<sup>53</sup> Doch statt die vom IWF empfohlene Privatisierung der Minen zügig umzusetzen, zögerte er und verstaatlichte sogar einige Betriebe, etwa 1998 die Eisenbahn. Damit zerschlugen sich für viele in der Region operierende Unternehmen des Commonwealth und der USA die erhofften Investitionsmöglichkeiten auf dem kongolesischen Rohstoffmarkt.<sup>54</sup>

Diese Umstände haben einerseits Gerüchte über Ambitionen Musevenis genährt, die Errichtung eines zentralafrikanischen Hima-Empires<sup>55</sup> voranzutreiben; andererseits werden die Militäroperationen im Kontext eines Zurückdrängens französischer Einflüsse in der Region zugunsten einer anglophonen Allianz unter Führung der USA beschrieben. Ethnische und linguistische Koalitionen spielen als ideologische Motivation tatsächlich auch jetzt, im zweiten Kongo-Krieg, eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung von Truppen. Das Eingreifen Ugandas lässt sich jedoch, auch ohne Verweis auf ideologische Visionen, mit der Durchsetzung harter Wirtschaftsinteressen erklären.

Museveni hat schon in der Vergangenheit große Flexibilität bei seinen militärischen und politischen Manövern gezeigt.<sup>56</sup> So weiß der Präsident die guten und zunehmend wichtiger werdenden Beziehungen zu den USA einerseits und zum libyschen Revolutionsführer Gaddhafi andererseits sowohl zur wirtschaftlichen wie zur politischen Stabilisierung seines Regimes

<sup>53</sup> Dena Montague, *Stolen Goods: Coltan and Conflict in the Democratic Republic of Congo*, in: SAIS Review, 12 (2002) 1, S. 111.

<sup>54</sup> Ebd.

<sup>55</sup> Hima, bzw. Bahima, ist die hamitische Bevölkerungsgruppe Ugandas. Auch die Tutsi bzw. Batutsi gehören zur Gruppe der hamitischen Völker. Museveni ist Hima, nicht Tutsi, ein feiner Unterschied, der in der innenpolitischen Auseinandersetzung wenig Beachtung findet.

<sup>56</sup> So ist im Movement-Programm von 1999 unter der Rubrik National Independence zu lesen: »Als die NRM auf die Bühne trat, tobte der kalte Krieg, und die meisten afrikanischen Regierungschefs folgten entweder dem Ruf der UdSSR und ihrer Alliierten, oder sie entschieden sich für das westliche Lager und spielten die Spiele der USA und deren Alliierten. Die NRM hingegen entschied sich bei ihren wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und ausländischen Beziehungen für eine unabhängige Linie. Die NRM beurteilte Freund und Feind nach nationalen Interessen, unabhängig vom sozialen System der einzelnen Länder. Wegen dieser klaren Haltung der NRM wird Uganda heute von allen Großmächten respektiert und verhandelt auf gleicher Schulterhöhe. Ugandas Ansehen im Ausland stieg wegen seiner klar definierten Politik und seiner respektablen Führung« (*Directorate of Information and Public Relations, Movement Secretariat, Movement Fifteen Point Programme 1999*, S. 4).

zu nutzen. Beide finden in Uganda einen wichtigen Partner, der ihre strategischen Wirtschafts- bzw. Politikinteressen in der Region vertritt.

Ugandas Interesse am zentralafrikanischen Krieg ist vorrangig ökonomischer Natur. Ohne nennenswerte Rohstoffe im eigenen Land lässt sich keine nachhaltige industrielle Infrastruktur schaffen, ein Problem, das Uganda mit den Nachbarländern Ruanda und Burundi teilt. Aus der Perspektive dieser Länder ist die kongolesische Provinz Kivu nicht nur Bestandteil eines gemeinsamen Kulturraums, der Region der Großen Seen, sondern vor allem auch Teil eines erweiterten ostafrikanischen Wirtschaftsraums. Den Zugang zum rohstoffreichen Kivu zu sichern ist für die östlichen Anrainer des Kongo deshalb sowohl kurzfristig lukrativ wie auch langfristig von großer strategischer Bedeutung. Doch die Mißachtung der äußeren Souveränität der DR Kongo und die damit verbundene Kriminalisierung von Militär und Privatwirtschaft gefährden die innere Souveränität Ugandas.

## Verflechtung mit der kongolesischen Kriegsökonomie

Die Entscheidung Ugandas zur zweiten Invasion im Kongo 1998 geschah ohne Anhörung des Parlaments und ohne nennenswerte Konsultation der Administration im Außen- und Verteidigungsministerium und war damit formal verfassungswidrig.<sup>57</sup> Ugandas Ambitionen im Kongo müssen deshalb im Kontext der Privatisierung nicht nur staatlicher Unternehmen, sondern auch der Privatisierung des Staates selbst gesehen werden: Zum einen betreiben hochrangige ugandische Militärs, etwa Col. James Kazini, Befehlshaber der UPDF Kongo Operation und Cousin der Präsidentengattin Janet Museveni, oder der Bruder des Präsidenten Major Gen. Salim Saleh und seine Frau Jovia Akandwanaho private Firmen im Kongo, mit Anteilen an Schwesterfirmen in Uganda und anderen Ländern innerhalb und außerhalb Afrikas – jene dem Präsidenten nahestehenden Akteure also, die auch in die Skandale bei der Privatisierung ugandischer Staatsunternehmen verwickelt waren.<sup>58</sup> Diese Form der Korruption lässt sich wortwörtlich als Vetternwirtschaft in einer Familienoligarchie beschreiben. Wenn

<sup>57</sup> John F. Clark, *Explaining Ugandan Intervention in Congo: Evidence and Interpretation*, in: *The Journal of Modern African Studies*, 39 (2001) 2, S. 262f.

<sup>58</sup> *New African*, 1.5.1997, 1.9.2000.

Museveni auch im Zusammenhang mit den Privatisierungsskandalen nie persönlich unter Verdacht geriet, so duldete er doch, daß seine Familienmitglieder fragwürdige Transaktionen durchführten und diese verschleierten.<sup>59</sup>

Die irreguläre Ausfuhr von kongolesischen Bodenschätzen, vor allem Coltan, Gold, Niobium und Diamanten, sowie von requiriertem Kaffee, Holz, Vieh und geplündertem Privateigentum, ist nur durch die von den Nachbarstaaten ausgeübte militärische Kontrolle der regionalen Infrastruktur möglich. Um diese Kontrolle aufrechtzuerhalten, mußte zunächst auch der bewaffnete Konflikt zur Legitimierung der Militärpräsenz aufrechterhalten werden. Dabei wandte die Allianz Uganda-Ruanda-Burundi eine ähnliche Taktik an wie Charles Taylor seinerzeit in Liberia: Durch Unterstützung verfeindeter Rebellengruppen und Förderung von Splittergruppen entstehen chaotische Frontverläufe. Lokale Beobachter können keine zuverlässigen Aussagen über die Täterschaft bei Massakern an der Zivilbevölkerung machen, multilaterale Interventionen, etwa der UNO, sind nicht realisierbar. Gleichzeitig entstehen Hoheitsterritorien einzelner Armeeführer, die den gesamten Personen- und Güterverkehr kontrollieren. In dem im Mai 2002 veröffentlichten dritten Bericht der UN-Expertengruppe zur illegalen Ausbeutung von Ressourcen im Kongo ist zu lesen, daß »zunehmend kriminelle Netzwerke aus anderen afrikanischen und außer-afrikanischen Ländern in die Region importiert werden, die Teilstücke der Handelsketten kontrollieren. Handelsrouten werden abgeändert, Waren umkodiert, während kongolesische und ausländische Geschäftspartner als Fassade benutzt werden, um Handelsgruppen zu rekonfigurieren, damit ihre eigentlichen Netzwerke und Aktivitäten verschleiert werden.«<sup>60</sup> Geschäftsleute der asiatischen Diasporagemeinschaften, die Unternehmen in verschiedenen afrikanischen Staaten unterhalten, spielen hier, ähnlich wie in den Kriegsökonomien Liberias und Sierra Leones, eine wichtige Rolle als Zwischenhändler. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß in einem zeitgleich erschienenen UN-Bericht zu Afghanistan ausdrücklich auf die Möglichkeit verwiesen wird, daß terroristische Netzwerke den illegalen Handel mit Rohstoffen aus afrikanischen Kriegsgebieten zur Geld-

wäsche nutzen.<sup>61</sup> Wie William Reno bemerkt, haben diese »Netzwerke sowohl inländische wie ausländische Märkte in einer Weise integriert, die eine klare Trennung zwischen ›informell‹ und ›formell‹ nicht mehr zuläßt. In dieser Beziehung scheint das ugandische Militär ein wesentlicher Akteur bei der ›Kriminalisierung‹ des Staates auf dem afrikanischen Kontinent zu sein.«<sup>62</sup>

Die UN-Expertengruppe wollte zunächst im Sommer 2002 einen ausführlichen Bericht vorlegen, nachdem es ihr im vergangenen Jahr nicht gelungen war, erste Vermutungen über die angedeuteten mafiösen Netzwerke zu manifestieren. Das Mandat wurde bis Oktober 2002 verlängert, um auch die Ergebnisse einer in Uganda eingerichteten Kommission unter Leitung des britischen Staatsanwalts David Porter zu berücksichtigen. Bereits zu Beginn der Ermittlungen bezeichnete der Chef des militärischen Arms des ugandischen Sicherheitsdienstes, Col. Noble Mayambo, ihn belastendes Material, das die Expertengruppe an die ugandische Kommission zur Prüfung weitergeleitet hatte, als von »französischsprachigen Ausländern« gefälscht. Es handle sich um eine internationale Verschwörung gegen Uganda, von »Leuten, denen es nicht gefällt, daß sich Uganda strikt an die Lusaka-Vereinbarung hält.«<sup>63</sup> Der 188 Seiten lange Bericht, in dem die zuvor geäußerten Anschuldigungen weiter aufrechterhalten werden, ist im Oktober dem UN-Sicherheitsrat vorgelegt worden. Salim Saleh verlangte kurz nach Erscheinen des Berichts ein Vieraugengespräch mit Generalsekretär Kofi Annan. Mayambo kündigte an, Rechtsmittel gegen die Expertengruppe einzulegen.<sup>64</sup> Die Anschuldigungen gegen die ugandischen Militärs stützen sich auf Briefe und Zeugenaussagen. Die Einsicht in militärische Dokumente und Überprüfung der Bankkonten der Beschuldigten ist der Porter-Kommission von ugandischer Seite versagt worden. Die Expertengruppe kündigte daher in ihrem Bericht an, daß sie weitere Schritte unternehmen

<sup>59</sup> Charles Onyango-Obbo, In East Africa, Everyone Has Their Hands In The Till, in: The East African, 6–12.8.2001.

<sup>60</sup> Interim Report of the Panel on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of DR Congo, UN Document No. S/2002/565.

<sup>61</sup> Edith M. Lederer, Congo Plunder Unabated, Says UN, SAPA online edition, 24.5.2002, www.sapa.org.za.

<sup>62</sup> William Reno, War, Debt, and the Role of Pretending in Uganda's International Relations, University of Copenhagen, Juli 2000 (Centre of African Studies, Occasional Papers), S. 13. Mit »Kriminalisierung« des Staates ist hier die Unterwerfung staatlicher Strukturen und Mechanismen unter rein private Interessen gemeint (in Referenz zu Jean-Francois Bayart et al., The Criminalization of the State in Africa, Oxford: James Currey, 1999).

<sup>63</sup> Mayambo zitiert in: New Vision, 19.7.2002.

<sup>64</sup> BBC Monitoring Global Newline: Africa Political File, 27.10.2002.



werde, sollten die beschuldigten Personen weiterhin die Authentizität der gegen sie vorgelegten Beweismittel anzweifeln.<sup>65</sup>

Der Rückzug der ugandischen und ruandischen Truppen aus dem Kivu war Anfang Oktober offiziell abgeschlossen. Man kann jedoch annehmen, daß die politischen Verbindungen zwischen kongolesischen Rebellenführern und ruandischen und ugandischen Regierungsfunktionären fortbestehen, so daß die informellen Handelsnetzwerke inzwischen auch ohne die Stationierung ugandischer Soldaten aufrechterhalten werden.

Ausländische Privatunternehmen können durch Partnerschaften mit ugandischen staatlichen Institutionen, Militär, Polizei und Geheimdienst, Geschäfte tätigen, die sie im Heimatland nicht deklarieren müssen, die Uganda selbst aber in seinen Außenhandelsbilanzen auflistet, um mit glänzenden Wirtschaftsstatistiken ausländische Kreditgeber anzuziehen. Die Exportzahlen für Rohdiamanten und Gold stiegen 1998 sprunghaft an, Rohstoffe, die in Uganda nicht oder kaum gefördert werden.<sup>66</sup> So gelang es im 2. Halbjahr 2000, die ugandischen Devisenreserven auf 808 Mio. US-Dollar aufzustocken, obwohl die Deviseneinnahmen nach Einbrüchen bei der Kaffeeernte und im Fischfang stark rückläufig waren.<sup>67</sup> Die USA wiederum verzeichneten in ihren Außenhandelsstatistiken zwischen 1998 und 2000 Importe des in Coltan enthaltenen Tantalum aus der DR Kongo. Das kongolesische Ministry of Mines registrierte aber 1998 keinen, 1999 und 2000 nur einen geringen Abbau des Minerals.<sup>68</sup>

## Reaktion der Gebergemeinschaft

Die ugandische Militärpräsenz im Kongo wurde von den USA, dem wichtigsten Verbündeten auf diplomatischer Ebene, und Großbritannien, dem größten Geldgeber Ugandas, verbal verurteilt, politisch aber

toleriert. Der stellvertretende US-Botschafter bei den Vereinten Nationen, James Cunningham, verteidigte die Intervention Ugandas lange als legitime Grenzsicherungsmaßnahme. Noch im Dezember 2001 widersprach Cunningham in einem Pressestatement dem ersten Bericht der UN-Expertengruppe, indem er feststellte, die Kriegsursache liege nach Auffassung der US-Regierung nicht im illegalen Handel mit kongolesischen Bodenschätzen.<sup>69</sup> Auch das Entwicklungspolitische Referat der Europäischen Kommission veröffentlichte in seinem offiziellen Journal »ACP-EU Courier« einen dreiseitigen Aufsatz des britischen Wissenschaftlers David Francis, in dem die gegenwärtige Diskussion um »Konfliktdiamanten« als simplistisch bezeichnet wird und in dem einmal mehr, auch mit Blick auf den Kongo, darauf verwiesen wird, daß die eigentliche Ursache afrikanischer Bürgerkriege in sozio-kulturellen Spannungen und im Machtvakuum zu finden sei, das der kalte Krieg hinterlassen hat.<sup>70</sup> Diese Analysen sind nicht grundsätzlich falsch, da die Wurzeln des innerkongolesischen Konfliktes zweifellos komplexer sind. Doch die Faktoren, die zur seiner Entstehung beitrugen, und jene Faktoren, die für sein Fortdauern sorgen, sind unterschiedlicher Natur. Die Kriegsökonomie in der DR Kongo unterscheidet sich nicht wesentlich von der in anderen afrikanischen Bürgerkriegen: Reguläre Armeen und Paramilitärs kämpfen gegeneinander, gegen Zivilisten und gegen sich selbst, weit über ihre eigenen materiellen Ressourcen hinaus. Einzelne Kriegsherren erhalten Waffen im Tausch gegen Kriegsbeute. Sie werden von ihren Partnern soviel und solange logistisch und finanziell unterstützt, wie die Verteidigung ihrer Hoheitsterritorien es erfordert.

Sicherlich hat nicht allein die Gier nach Rohstoffen zum Ausbruch des zweiten Kongokrieges geführt. Auch haben Ruanda, Burundi und Uganda die kriminellen Netzwerke in die rohstoffreiche Ostprovinz nicht erstmalig importiert. Zweifellos floriert der kongolesische Schwarzmarkt nicht erst seit dem Sturz Mobutus, und finden sich tiefe Risse in der kongolesischen Gesellschaft, die seit der Unabhängigkeit des Landes in einem Klima von »kontrollierter Anarchie«

<sup>65</sup> Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, UN Document No. S/2002/1146, S. 138.

<sup>66</sup> Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of Congo, UN Document No. S/2001/357.

<sup>67</sup> Rolf Hofmeier, Uganda 2000, in: Afrika Jahrbuch 2000 (Institut für Afrika-Kunde), Opladen: Leske & Budrich, 2001, S. 331.

<sup>68</sup> Montague, Stolen Foods [wie Fn. 53], S. 114.

<sup>69</sup> Statement by Ambassador James B. Cunningham, U.S. Deputy Permanent Representative to the United Nations, on the Report and Addendum of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources in the Democratic Republic of the Congo, Security Council, December 14, 2001, USUN press release No. 191 (01).

<sup>70</sup> David J. Francis, Diamonds and the Civil War in Sierra Leone, ACP EU Courier, Juli-August 2001.

kultiviert wurden. Doch nachhaltige Stabilität kann auch dann nicht im Kontext eines bewaffneten Konfliktes geschaffen werden, wenn die Ausbreitung krimineller Netzwerke lediglich ein Symptom des kongolesischen Staatszerfalls ist. Das Risiko bei Investitionen in afrikanische Bürgerkriege ist zudem für internationale Unternehmen berechenbar und obendrein gering. Für die Anreiner von Bürgerkriegsländern hingegen besteht die Chance, durch ein kontrolliertes Eingreifen in den Konflikt den eigenen wirtschaftlichen und politischen Status, in der Region wie auf globaler Ebene, auch langfristig zu verbessern.

Auf diese Weise kann die ugandische Regierung neben ausländischen Investoren auch Investitionen von Partnerregierungen gewinnen, die dem Programm Musevenis Erfolg attestieren: Somit kann man dem Movement-Regime mit Blick auf die Wirtschaftsdaten nicht absprechen, daß die IWF-Bemühungen erfolgreich implementiert wurden. Die Weltbank wiederum attestiert der ausländischen Finanzhilfe an Uganda »spektakulären Erfolg«.<sup>71</sup>

Wie Reno bemerkt, halten westliche Regierungsvertreter unerschütterlich an ihren vorgefaßten Meinungen über das berechenbare Verhalten afrikanischer Politiker fest. Sie verweisen auf die Souveränität afrikanischer Staaten auch dann, wenn diese die Souveränität ihrer Nachbarstaaten in frappanter Weise mißachten. Sie erhalten finanzielle Zuwendungen, die teilweise zwar in soziale Projekte fließen, letztlich dienen aber auch diese dazu, Ressourcen zur Finanzierung des Krieges freizusetzen. Diesen Vorteil genießen jene Machthaber, die die Einhaltung von Normen vortäuschen können und die externe Partner finden, die diese Täuschung tolerieren.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> *World Bank, Assessing Aid: Rethinking the Money and Ideas of Aid*, <http://www.worldbank.org/research/aid/overview.htm>.

<sup>72</sup> *Reno, War, Debt, and the Role of Pretending* [wie Fn. 62], S. 4.

## Schlußfolgerungen und Empfehlungen

### Ausblick

Wachsende soziale Ungleichheit, vor allem in den urbanen Zentren, und ein sich stetig ausbreitendes reaktionäres, mitunter fundamentalistisches Christentum schwächen zivilgesellschaftliche Kräfte und schaffen langfristig Konfliktpotential. Durch die liberale Wirtschaftspolitik ist die ugandische Volkswirtschaft unweigerlich in eine Schieflage geraten. Es besteht Handlungsbedarf in Hinblick auf die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme und beim Ausbau des Agrarsektors. Insbesondere in der Landwirtschaft bleiben wichtige Ressourcen zur Entwicklung einheimischer Expertise und industrieller Strukturen ungenutzt.

Der Bann gegen politische Parteien und die »Kolonisation« der intellektuellen Zentren des Landes behindern die Verbreitung konkurrierender Ideologien und können langfristig zu einem Ideenbankrott führen. Damit wächst die Gefahr, daß im Falle eines »natürlichen Todes« des Movement gewaltsame Konfliktlösungen bemüht werden. Dieses Risiko wächst weiter im Zusammenspiel mit dem militärischen Engagement in den Nachbarländern Kongo und Sudan. Der durch die Kriegsökonomie bedingte Import mafïöser Strukturen und die Rückführung ugandischer Soldaten aus den Kriegsgebieten bergen Sicherheitsrisiken. Mangelnde Transparenz und Trennung von Regierung und Staat einerseits, von Polizei, Geheimdienst, Militär und der Privatwirtschaft andererseits schaffen günstige Bedingungen für die Etablierung organisierter Kriminalität. Soldaten, die über Jahre an Militäroperationen gegen Zivilisten beteiligt waren, werden häufig in diese Netzwerke geworben und schaffen mitunter auch eigene Netzwerke. Gewaltverbrechen gegen Geschäftsleute, die professionell ausgeführt wurden, sind ein relativ neues Phänomen in der Hauptstadt. Die ugandische Polizei verfügt nach eigener Aussage nicht über die nötigen Ressourcen, diese Entwicklungen zu beobachten und die illegale Einfuhr von Handfeuerwaffen aus den Kriegsgebieten Sudan und Kongo effektiv zu kontrollieren.<sup>73</sup> Es ist nicht auszuschließen, daß diese und

andere Formen von Gewalt angesichts wachsender sozialer Ungleichheit, politischer Repression und anhaltender militärischer Auseinandersetzungen weiter zunehmen.

Die internationale Resonanz auf das ugandische Regime kann langfristig negative interne Auswirkungen haben. Zu nennen sind hier die sich ständig wiederholende Laudatio auf Museveni »mutigen Kampf« gegen AIDS, während die Probleme der bestehenden Infektionsraten ungelöst bleiben; das Anpreisen der Pressefreiheit und Demokratisierungspolitik auf lokaler Ebene, bei wachsender politischer Repression und fundamentaler Einschränkung des Wettbewerbsprinzips; schließlich, die Besuche von hochrangigen Politikern und internationalen Sympathieträgern, allen voran Bill Clinton, der Uganda 1998 im Rahmen seiner Afrikareise besuchte, der amerikanische Ex-Präsident Jimmy Carter, oder der irische Rockstar Bono, der an der Seite von US-Schatzmeister Paul O'Neill um Schuldenerlaß für Afrika warb. Angesichts der in der afrikanischen Öffentlichkeit stark empfundenen internationalen Marginalisierung des Kontinents sind solche medienwirksamen Ereignisse auch in ihrer innenpolitischen Wirkung nicht zu unterschätzen. Vertreter der ugandischen Zivilgesellschaft werden stärker isoliert. Sie erscheinen als »Installationen westlicher Denktradition« zunehmend fehlplaziert in einem Land, das für seinen »afrikanischen Sonderweg« gelobt wird, und werden als subversive Vaterlandsverräter diskreditiert. Andererseits fördert die unverhältnismäßige Bestätigung des Museveni-Regimes von außen jene Hybris, die im Movement-Manifest von 1999 anschaulich demonstriert wird. Beide Faktoren begünstigen eine wachsende Entfremdung zwischen Regierung und Volk.

Youweri Museveni hat nicht nur im Ausland Ansehen und Unterstützung zu verlieren. Er wird noch immer von breiten Teilen der Bevölkerung als überwiegend positiv, als Macher und als Patriot begriffen. Seine gegenwärtige Strategie, einen demokratischen Wandel zu inszenieren, ohne ihn wirklich zu wagen, ist deshalb besonders gefährlich. Wenn er es nicht versteht, den demokratischen Kräften im Land Entfaltungsraum zu geben, wird er unweigerlich

<sup>73</sup> New Vision, 19.6. und 30.6.2002.

undemokratische Kräfte heraufbeschwören. Diese Kräfte könnten durchaus breite, von Enttäuschung getragene Unterstützung mobilisieren. Über die vergangenen fünf Jahre hat das Movement einen Kurs eingeschlagen, der die Abkehr vom erklärten Ziel der politischen Öffnung bedeutet. Auch wenn das Regime nicht unmittelbar von einem inneren oder von außen gewaltsam herbeigeführten Zusammenbruch bedroht ist, sind die Geberländer dennoch gehalten, auf diesen Trend zu reagieren. Allein die Revision der offiziellen internationalen Bewertung der Politik des Movement-Regimes würde einen wichtigen Beitrag zur Wiederherstellung des inneren Gleichgewichts zwischen verschiedenen politischen Lagern und Interessengruppen in der ugandischen Öffentlichkeit leisten.

## Empfehlungen

### Problemwahrnehmung

Wer mit Museveni kooperiert, muß seine Strategien und Manöver verstehen. Dies ist die Voraussetzung für jeden ernstgemeinten politischen Dialog. Ein solcher Dialog wird derzeit von keiner europäischen Partnerregierung geführt. Westliche Regierungen schrecken vor der Forderung nach Rechtsstaatlichkeit zugunsten einer prekären Harmonie in den Beziehungen zu ihren afrikanischen Partnern zurück und dulden darüber hinaus massive Verstöße gegen internationales Recht im Kongo. Sie beschädigen so ihre eigene Glaubwürdigkeit, nicht zuletzt gegenüber der ugandischen Bevölkerung. Da europäische Gelder vornehmlich in den Sozialhaushalt fließen, kann das Movement-Regime die eigene Bevölkerung als Geisel gegen Sanktionsdrohungen instrumentalisieren. Aus diesem Dilemma kann man sich nicht befreien, wenn man Konditionalität nicht konsequent mit Sanktionspolitik verbindet.

Die Einstufung Ugandas als Schwerpunktland deutscher Entwicklungspolitik ist mit den Leitlinien der deutschen Außenpolitik gegenüber Afrika nicht vereinbar. Die außenpolitischen Strategien der Bundesrepublik definieren eindeutig den Wirkungszusammenhang zwischen Zielsetzungen einerseits und Maßnahmen zur Erlangung dieser Ziele andererseits: Demnach ist die »Umsetzung von Globalzielen (Menschenrechte, Gute Regierungsführung, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Zivilgesellschaft, Pressefreiheit und tragfähige Systeme der sozialen Sicherung)«

eine Voraussetzung zur Schaffung von Stabilität und Prosperität in Afrika – und nicht umgekehrt.<sup>74</sup> Die deutsche Entwicklungspolitik hingegen scheint diesen Globalzielen auszuweichen, indem sie keine klare, universal gültige Definition von Begriffen wie »Demokratie« oder »Rechtsstaatlichkeit« vorgibt.<sup>75</sup> Uganda ist ein Paradebeispiel für eine bedenkliche Aufweichung des Demokratiebegriffs, der der politischen Situation des Landes entsprechend mit Dezentralisierung und Partizipation gleichgesetzt wird – Mechanismen, die ihrerseits in der praktischen Umsetzung mangelhaft bleiben.

Die internationale Gebergemeinschaft muß sich darüber im Klaren sein, daß man »gute Regierungsführung« nicht kaufen kann. Wenn politische Reformen nicht in Gang kommen, oder durchgeführte Reformen rückgängig gemacht werden, ist es nicht wahrscheinlich, daß das Auszahlen weiterer Mittel schließlich auch zur Umsetzung dieser Reformen verwendet werden. Mit der diffusen Verknüpfung von Werte- und Entwicklungspolitik wird die Durchsetzung der Einhaltung international geltender Normen nicht nur erschwert, sondern mitunter wird ihre Mißachtung sogar unterstützt. Zwar werden politische Reformen von den Geberländern eingefordert, doch wird diesen Forderungen weder ein zeitlicher noch ein konzeptioneller Rahmen gegeben. Stellen sich die erhofften Reformen nicht ein, folgt in der Regel rhetorischer Tadel, doch die finanzielle Förderung fließt weiter. Schließlich kann man den Partnerländern nicht vorschreiben, wie sie ihre internen Angelegenheiten regeln sollen. Erlangen Korruption oder Menschenrechtsverletzungen internationale Bedeutung, gerät die Gebergemeinschaft in Rechtfertigungszwang und sieht sich womöglich gezwungen, die Mißachtung von Normen zu leugnen, oder sie gar zu verteidigen. In diese Position begibt sich, wer Musevenis Movement-Politik als eine Strategie verteidigt, die den kulturellen und gesellschaftlichen Bedingungen Ugandas angepaßt ist.

<sup>74</sup> *Auswärtiges Amt, Afrika südlich der Sahara – außenpolitische Strategien, Mai 2001, S. 13.*

<sup>75</sup> *Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Eckpunkte einer strategischen Afrikapolitik, Mai 2001, S.1.*

## Gestaltung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit

Der Versuch, einerseits Wertepolitik und Finanzhilfe zu koppeln und gleichzeitig komplizierte Kontrollmechanismen auf allen Ebenen der Entwicklungszusammenarbeit einzuführen, hat auch für die Geberländer nicht zu mehr, sondern zu weniger Transparenz geführt. Laut der von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Evaluation der Länderstrategie Uganda für den Zeitraum 1996–2000, sind die Maßnahmen zur Überwachung und Bewertung von EU-finanzierten Projekten zwar quantitativ gestiegen, qualitativ aber, bei gleichbleibender Finanzierung der Evaluierung und fehlenden Richtlinien gesunken.<sup>76</sup> Ironischerweise wird gerade die von der Gebergemeinschaft politisch wie finanziell unterstützte Dezentralisierungspolitik der ugandischen Regierung für eine Zunahme der Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich gemacht: Die Veruntreuung von Geldern durch die Lokalregierungen entzieht sich der Kontrolle der Geberländer, da Finanzierungsmechanismen und Aufgabenverteilung nicht klar geregelt sind. Doch der Bericht weist auf weitere gravierende Mängel hin: Bestechungen von Regierungsfunktionären zur Durchsetzung der Entwicklungsstrategien einzelner Geberländer haben nach Ansicht der Verfasser nicht ab-, sondern zugenommen. Der Bericht deutet zudem an, daß die im Strategiepapier der Europäischen Kommission formulierte Wertepolitik im Fall Ugandas an einer mangelnden Konkretisierung einzelner politischer Normen und ihrer praktischen Umsetzung, und an den daraus resultierenden Doppelstandards auf Seiten der Geberländer, gescheitert ist. Im Strategiepapier der Kommission für den begutachteten Zeitraum wird schließlich der Politikbereich »Rechtsstaatlichkeit, demokratische Prinzipien, Menschenrechte, und bürgerliche Grundrechte« als Priorität europäischer Zusammenarbeit genannt.<sup>77</sup> Jedoch wird in keiner der aufgeführten Strategien für die sektorale Finanzhilfe auch nur einer dieser politischen Ansprüche aufgegriffen.

Die gegenwärtige Länderliste des BMZ erweckt durch die Auswahl sogenannter Reformländer den Anschein eines Ex-ante-Ansatzes. Tatsächlich sind die

neuen Schwerpunktländer der deutschen EZ bereits in der Vergangenheit Partnerländer gewesen. Auch die Weltbank wählt ihre Förderländer nicht aus, wie es den Anschein hat, sie setzt ihre Listen lediglich fort. Jede Länderauswahl geht deshalb mit einer Ex-post-Bewertung einher. Auflagenpolitik bezieht sich deshalb sowohl auf die Bewertung durchgeführter Reformen als auch auf eine Bewertung der Glaubwürdigkeit von Absichtserklärungen zur Reformbereitschaft, die etwa in Strategiepapieren und Projektentwürfen zum Ausdruck kommt. Die Geberländer haben grundsätzlich zwei Möglichkeiten, das Dilemma der Bewertung zu lösen: Erstens können sie jeder Form von Konditionalität radikal entsagen und so das Problem der Bewertung schlicht umgehen. Damit werden die Partnerländer nicht mehr aufgefordert, im Falle des Scheiterns von Reformvorhaben die Durchführung von Reformen vorzutauschen bzw. ihre Durchführung so lange anzukündigen, bis deren Inhalte völlig bedeutungslos geworden sind. Zweitens, können sie den Ex-post-Ansatz wählen, also lediglich solche Partnerländer fördern, deren bisherige Reformpolitik die Glaubwürdigkeit weiterer Reformabsichten plausibel macht.

Läßt sich, wie im Fall Uganda, eine Abkehr vom Reformkurs beobachten, muß sich dies auch in einer Abkehr vom Förderkurs niederschlagen. Denn die Argumentation, mit der das Movement-Regime jene Reformschritte ablehnt, denen es sich in der Vergangenheit verpflichtet hat, beruht auf Szenarien ethnisch-tribaler Konflikte, deren Ausbruch mit dem Aufschub der politischen Reformen eher gefördert als verhindert wird. Diese klar verfehlte Politik kann aus Sicht der Geberländer nicht mitgetragen werden. Sozio-ökonomische Reformen wurden nur durch die Zusage weiterer Gelder durchgesetzt und werden mit unzureichender Intensität verfolgt. Ein wirklicher Reformwille, der den Aufbau sozialer Sicherungssysteme ermöglicht, ist nicht klar zu erkennen. Die Abwicklung der Privatisierung unterläuft alle Absichtserklärungen zur Korruptionsbekämpfung. Die von der Regierung immer wieder eingesetzten Kommissionen zur Aufklärung einzelner, spektakulärer Korruptionsfälle sind parteiisch und ineffizient. Museveni hat bis heute nicht zu den Korruptionsvorwürfen gegen seine politischen Freunde und Familienmitglieder Stellung bezogen. Angesichts der Vernetzung mit der kongolesischen Kriegsökonomie müssen die Wachstumsraten, Fremdinvestitionen und Deviseneinnahmen als Gradmesser für die makroökonomische Entwicklung Ugandas entsprechend nach unten

<sup>76</sup> *Investment Development Consultancy (France)/Development Strategies (Italy)*, Evaluation of EC Country Strategy: Uganda 1996–2000, Februar 2001.

<sup>77</sup> *European Development Fund*, Framework of Cooperation Uganda/European Commission. National Indicative Programme (NIP 8th EDF), Document No. VIII/1257/96-En.

korrigiert werden. Ganz gleich, ob sich die Geberländer einer verschränkten oder einseitigen Konditionalität verschreiben: Die politische Reformwilligkeit und Zuverlässigkeit der ugandischen Regierung ist mangelhaft, die sozio-ökonomischen Strukturbedingungen sind nicht gut genug, um diesen Mangel auszugleichen. Weitere finanzielle Zuwendungen an die ugandische Regierung werden weder die Strukturbedingungen nachhaltig verbessern noch einen politischen Richtungswandel auslösen. Da sie jedoch zur weiteren Verschlechterung der Regierungsführung beitragen können und die damit verbundenen Doppelstandards die Glaubwürdigkeit der internationalen Zusammenarbeit beschädigen, sollte Uganda vom Schwerpunktland auf das Niveau des potentiellen Partnerlandes herabgesetzt werden.

### Politische Zusammenarbeit

Wenn die Gebergemeinschaft das Vortäuschen von Normen nicht mehr tolerieren muß, um den Wert ihrer finanziellen Anstrengungen bestätigt zu sehen, sollte auch eine seriöse und kohärente Bewertung der politischen Agenda der ugandischen Regierung möglich sein. In diesem Sinne muß der politische Dialog, der derzeit vor allem von den politischen Stiftungen auf Parlaments- und Parteiebene geführt wird, auch auf Regierungsebene intensiviert werden. Gespräche über die Gestaltung politischen Wandels, oder Beratung bei der Gesetzgebung, bei Mechanismen zur Schaffung von Transparenz und bei Mitteln zur politischen Einflußnahme auf sozio-ökonomische Prozesse werden von politischen, zivilgesellschaftlichen und sozialen Organisationen angeboten bzw. vermittelt und von der ugandischen Regierung gelegentlich auch angefordert. Der informierte politische Dialog zur Verständigung über internationale Normen der Rechtsstaatlichkeit, Transparenz und Wahrung von Menschenrechten muß aber auf Regierungsebene geführt werden, vor Ort durch die nationalen Vertretungen, die der EU und internationaler Regierungsorganisationen, um eine gemeinsame Grundlage für die Forderung nach Einhaltung der Normen zu schaffen. Ganz gleich, ob sich die deutsche und europäische EZ für eine Fortsetzung oder Schmälerung der Finanzhilfe an Uganda entscheiden, müssen entsprechende Beschlüsse auf einem gemeinsamen Verständnis politischer Normen gründen.

Auch hier sei nochmals auf das Nachbarland Kenia verwiesen: Die Vertreter westlicher Staaten haben wiederholt und in der Regel einstimmig die Einhaltung von Normen bei der kenianischen Regierung angemahnt. Diese Politik hatte in der Regel Erfolg, da angedrohte Sanktionen mehrfach auch umgesetzt wurden, wenngleich nur für begrenzte Zeit. Der Protest der britischen, amerikanischen, kanadischen und niederländischen Vertreter gegen die Pläne der Regierung, die für Dezember angesetzten Wahlen zu verschieben, wurde von Präsident Moi mit Empörung und Drohungen zurückgewiesen, veranlaßte ihn eine Woche später aber dennoch, seine Absichtsbekundungen zu revidieren. Auch Moi hat bei seiner Zurückweisung der diplomatischen Kritik versucht, die Zauberworte »Ausländer«, »westliche Einmischung« und »kenianischer Patriotismus« für sich wirken zu lassen.<sup>78</sup> Angesichts der Klarheit, die zwischen ausländischen Vertretern einerseits und kenianischer Zivilgesellschaft, Presse und Parlamentariern andererseits bei der Verständigung über grundlegende politische Normen herrscht, kann er sich damit jedoch nicht durchsetzen. Die politische Kultur in Uganda, aber auch die Auseinandersetzung der Geberländer mit dieser politischen Kultur, ist weit davon entfernt, die Grundlagen für eine solche Wirkungsentfaltung der öffentlichen Debatte über politische Normen zu schaffen.

### Maßnahmen zur Eindämmung der zentralafrikanischen Kriegsökonomie

Die zitierten Untersuchungen der UN-Expertenkommission haben gezeigt, daß einige der unter Verdacht geratenen Unternehmen, darunter sowohl Importeure als auch Transportunternehmen, sehr schnell mit einem zumindest vorläufigen Rückzug aus dem illegalen Handelsgeschäft reagiert haben. Sie haben jedoch, so läßt der im Bericht verwendete Begriff der »Umkodierung« vermuten, ihre Aktivitäten nicht zwangsläufig eingestellt. Am Ende der Transaktionen jener Handelsnetzwerke, die in der Region operieren, stehen Einfuhr und Weiterverarbeitung der illegal geförderten Rohstoffe im Zielland. Viele dieser Zielländer sind Mitglieder der Europäischen Union.

Die Diskussion um koordinierte Richtlinien für die Meldepflicht und Zertifizierung von Rohstoffen muß

<sup>78</sup> BBC Africa Monitoring Global Newline: Africa Political File, 3.7.2002, 4.7. und 10.7.2002.

deshalb vor allem auf EU-Ebene, unter dem Gesichtspunkt der speziellen Dynamik von Kriegsökonomien, weitergeführt werden. Für die Konfliktländer Angola, Liberia und Sierra Leone wurden inzwischen Zertifizierungen eingeführt, nicht zuletzt auf Druck von Lobbygruppen und Privatwirtschaft. Doch die koordinierte Regelung, die auf politischer Ebene stattfinden muß, hinkt den tatsächlichen Entwicklungen hinterher. Im Auftrag des weltweit größten Diamantenhändlers, De Beers, wurden Versuche unternommen, Rohdiamanten auf mineralogische Merkmale zur Ursprungsbestimmung zu untersuchen, bisher jedoch ohne umsetzbare Ergebnisse. Dementsprechend ist davon auszugehen, daß nicht-zertifizierte Diamanten aus Angola über den Kongo und seine östlichen Nachbarn exportiert werden, für die derzeit keine Zertifizierung in Kraft ist. Doch angesichts der Vielzahl von illegal ausgeführten Mineralen, Edelmetallen und Tropenhölzern ist ohnehin eine Diskussion von unabhängigen und entsprechend umfassenderen Lösungsstrategien geboten. Diese sollten nicht nur als Beitrag zur regionalen Konfliktbeilegung und internationalen Verbrechensbekämpfung begriffen werden: Der Generalverdacht gegen afrikanische Rohstoffe schädigt regionale Wirtschaftssysteme, der klandestine Mißbrauch hingegen führt zu Wettbewerbsverzerrungen und gefährdet damit auch deutsche bzw. europäische Unternehmens- und Aktionärsinteressen.

### Regionalpolitik

Die vorliegende Analyse hat sich bezüglich ugandischer Regionalpolitik auf das Gebiet der Großen Seen beschränkt. Die militärischen Aktivitäten Ugandas haben sich in den Sommermonaten 2002 jedoch vom östlichen Kongo an die ugandisch-sudanesischen Grenze verlagert. Auch hier ist die ugandische Armee in kriegerische Auseinandersetzungen verwickelt, nicht mit regulärem Militär, sondern mit von sudanesischem Boden aus operierenden Rebellen der Lord's Resistance Army (LRA). Die LRA, deren erklärtes Ziel es ist, Uganda in einen »Gottesstaat« zu verwandeln, dem die Zehn Gebote als Verfassung dienen sollen, wird offiziell als Terrorgruppe eingestuft. Die sudanesischen Regierung unterstützte die LRA lange Zeit als Gegenspieler der gegen Karthoum gerichteten Sudanese People's Liberation Army (SPLA). Die SPLA wurde wiederum im Gegenzug von der ugandischen Regierung unterstützt. Die sudanesischen Regierung hat ihre

Pro-LRA-Haltung inzwischen aufgegeben, und duldet die ugandischen Militäroperationen in der Grenzregion und selbst die Anti-LRA-Allianz zwischen ugandischer Armee und SPLA.

Die bisherigen Gefechte haben nur geringe Verluste auf Seiten der Rebellen gefordert, die Verluste bei der ugandischen Zivilbevölkerung sind Presseberichten zufolge mindestens doppelt so hoch. Die Militäroperation sollte ursprünglich bis Oktober 2002 abgeschlossen sein. Ein Ende der Auseinandersetzungen ist jedoch derzeit nicht in Sicht.

Die Rückschläge schaden Musevenis Image, der sich im Kontext von Militäroperationen weniger als ziviler Reformpräsident denn als stellvertretender Oberbefehlshaber der ugandischen Streitkräfte präsentiert. Seine Nervosität wurde einmal mehr bei der Polizeiaktion gegen »The Monitor« sichtbar. Das Budget aller Ministerien ließ er um 25% kürzen, um den Krieg gegen die LRA weiter finanzieren zu können. Gleichzeitig spendeten im Oktober 2002 Großbritannien 2,8 Mio. Euro für »bessere Regierungsführung« und die USA 12,5 Mio. Euro an ein Konsortium humanitärer NROs zur Versorgung der Kriegsoffer im Westen und Norden des Landes; die EU gewährte einen Schuldenerlaß von über 100 Mio. Euro.<sup>79</sup>

Daß Museveni ausgefeilte Strategien zur Durchsetzung langfristiger Interessen im Sudan verfolgt, ist unwahrscheinlich. Die verfassungs- und völkerrechtswidrige Militäroperation im Kongo hat jedoch gezeigt, daß er kalkulierbare Risiken eingeht, wenn sich ihm Gelegenheiten zum Profit und zur Machtkonsolidierung bieten. Eine Friedensstrategie für den Krieg im Kongo ist noch nicht gefunden. Die Befriedung des Konfliktherdes im Südsudan ist jedoch geostrategisch auch an die militärische Kontrolle der kongolesischen Grenzprovinz Orientale geknüpft. Offen ist, wie sich der Konflikt im Sudan angesichts seiner Rolle im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, des schwachen und deshalb schwer berechenbaren Militärregimes von Omar el-Bashir und der bisher nur in kleinem Umfang angezapften Ölreserven in den von sudanesischen Rebellen besetzten Gebieten des Südsudan langfristig entwickelt. James McKinley zitierte in der »International Herald Tribune« noch vor Ausbruch des zweiten Kongokrieges einen amerikanischen Diplomaten, der über Museveni sagt: »Sie haben hier eine Gruppe von Leuten vor sich, die afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme anbieten. Dies ist

<sup>79</sup> BBC Africa Monitoring Global Newline: Africa Political File, 20.10., 25.10.2002 und 18.10.2002.

eine neue Generation von Staatsmännern, vor allem mit Blick auf die Wirtschaft, und er [Museveni] hat eine regionale Vision.«<sup>80</sup> Es gilt zu prüfen, inwieweit die Bundesrepublik diese »regionale Vision« teilt.

<sup>80</sup> International Herald Tribune, 26.3.1998.