

SACHBERICHT

25. Februar 2011

Sarah Tangen
Uganda

Unter dem Deckmantel der Demokratie Die Wahlen in Uganda 2011

Wer es sich leisten konnte, sorgte für alle Eventualitäten vor: Am Vorabend der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom 18. Februar 2011 waren die wichtigsten Grundnahrungsmittel in vielen Supermärkten der Hauptstadt Kampala nahezu ausverkauft. Das Ende der seit Monaten das öffentliche Leben dominierenden Wahl verlief dann aber so unaufregend, wie die gesamte Wahlkampfphase. Die Wahlkommission erklärte zwei Tage nach der Wahl den Amtsinhaber Yoweri K. Museveni mit 68 Prozent der Stimmen zum Sieger der Präsidentschaftswahlen. Er wird das Land für weitere fünf Jahre regieren und kann seine Amtszeit damit auf insgesamt 30 Jahre ausbauen. Sein dreimaliger Hauptopponent, Kizza Besigye, Parteipräsident der zahlenmäßig stärksten Oppositionspartei Forum for Democratic Change (FDC), der für das Oppositionsbündnis Inter-Party Cooperation (IPC) ins Rennen gegangen war, kam auf 26 Prozent der Stimmen. Mit weniger als zwei Prozent der Stimmen lagen die Kandidaten der beiden Traditionsparteien Democratic Party (DP), Norbert Mao, und Uganda People's Congress (UPC), Olara Otunnu, abgeschlagen an dritter und vierter Stelle. Vier weitere KandidatInnen erhielten jeweils weniger als ein Prozent der WählerInnenstimmen.

Auch bei den Parlamentswahlen konnte die Partei des Präsidenten (National Resistance Movement, NRM) einen klaren

Sieg erringen. Laut vorläufiger Ergebnisse kommt die NRM auf 279 Sitze gegenüber 56 Sitzen für die Opposition. 37 Sitze entfallen auf parteiunabhängige Abgeordnete, von denen jedoch einige dem NRM nahe stehen.

Die Oppositionsparteien ließen in einer ersten Stellungnahme nach dem Wahldebakel verlauten, dass sie das Ergebnis der Wahlen nicht als legitim anerkennen würden. Am 24.02. riefen FDC, UPC, DP und ein unabhängiger Kandidat schließlich zu friedlichen Protesten für freie und faire Neuwahlen unter einer unabhängigen Wahlkommission auf.

Die WählerInnen schienen sich wenig vom Urnengang zu erhoffen. Von fast 14 Millionen registrierten WählerInnen, davon etwa 3,5 Millionen ErstwählerInnen, gaben letztlich nur knapp über 8 Millionen ihre Stimme ab. Damit lag die Wahlbeteiligung bei nur 59% - ein deutlicher Abfall zu den Wahlen 2001 (70%) und 2006 (69%).

Der Ausgang der Wahlen war für informierte BeobachterInnen keineswegs überraschend. Umfragen (z. B. *Afrobarometer*) hatten bereits vor den Wahlen eine Zweidrittelmehrheit für den amtierenden Präsidenten vorausgesagt. Auch die Dominanz des NRM und ihres Kandidaten Museveni war im gesamten Wahlkampf spür- und sichtbar. Kommentatoren gingen sogar soweit, nach den erbitterten und von Gewalt

gezeichneten Wahlen 2001 und 2006, in denen sich Museveni und Besigye bereits zweimal gegenüber standen, von den langweiligsten Wahlen des Jahrzehnts zu sprechen.

Unter der relativ friedlichen Oberfläche des Wahlkampfes und Wahltages kam es jedoch auch beim aktuellen Urnengang zu einer Reihe von Unregelmäßigkeiten und Problemen.

Friedlich, aber gezeichnet von vermeidbaren Fehlern – erste Reaktionen der Beobachter

In ihren ersten Stellungnahmen lobten internationale Beobachter den friedlichen Verlauf des Wahlkampfes und der Wahlen. Auch die Wahlbeobachtungsmission der EU stellte einige Verbesserungen im Vergleich zu den Wahlen 2006 fest, kritisierte jedoch administrative und logistische Fehler bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen.

So wiesen die BeobachterInnen auf technisch inkompetente, schlecht ausgebildete und gegenüber dem Amtsinhaber voreingenommene WahlhelferInnen hin, die eine konsequente Anwendung von Regeln und Prozessen nicht gewährleisteten. Weiterhin wurde das Fehlen verbindlicher Regelungen bei der Stimmauszählung sowie die nicht ausreichend gesicherte Diskretion der Stimmabgabe moniert (die verwendeten Wahlschüsseln waren für die langen Wahlzettel zu klein). Auch die vermeidbare Entmündigung (*disenfranchisement*) einer „nicht akzeptablen“ Zahl von WählerInnen wurde kritisiert. Diese hatten sich zwar registriert und konnten z. T. Wahlausweise vorzeigen, waren jedoch nicht auf dem Wahlregister zu finden. Die starke Präsenz von Sicherheitskräften am Wahltag wurde aufgrund der möglichen Einschüchterungswirkung auf WählerInnen kritisch gesehen. Dem ehemaligen Staatssender Uganda Broadcasting Corporation (UBC) wurde unausgewogene, die Regierungspartei und den Präsidenten bevorzugende Berichterstattung attestiert. Neben der verzögerten Lieferung von Wahlmaterialien, der späten Öffnung von Wahlstationen und vermeidbaren Ungenauigkeiten wur-

den auch gravierende Verstöße, wie z. B. nach Beginn des Urnengangs nachträglich versiegelte Wahlurnen, beobachtet. Insgesamt bewerteten die EU-BeobachterInnen den Wahlprozess in 30% der Fälle als schlecht bis sehr schlecht.

Besonders mahnten die WahlbeobachterInnen in ihrem vorläufigen Bericht die Ausnutzung des Amtsbonus durch den Präsidenten und seine Partei ab. Durch diesen sei die Chancengleichheit im Wahlkampf (*level playing field*) ernsthaft kompromittiert worden.

Alles hat seinen Preis: Wenn der Wahlsieger schon vorher fest steht

Präsident Museveni war während des Wahlkampfes nicht nur zu Lande mit übergroßen Wahlplakaten, sondern auch in der Luft präsent. In den letzten Wochen vor dem Urnengang kreiste tagelang ein Flugzeug über der Hauptstadt – auf den Flügelunterseiten prangten in dicken schwarzen Lettern die drei Buchstaben des NRM. Aus einem Lautsprecher war die immer wieder gleiche Frage zu hören: Do you want another rap?¹

Während insbesondere 2001, aber auch 2006 gewaltsame Auseinandersetzungen das Bild der Wahlen prägten, war es 2011 die (Über)Macht des Geldes. Die im politischen Alltag Ugandas sowieso kaum auszumachende Trennlinie zwischen Staat und Regierungspartei wurde im aktuellen Wahlkampf zur Unkenntlichkeit verzerrt. Kritische Beobachter, zivilgesellschaftliche Bündnisse, wie auch die EU Wahlbeobachtermission prangerten die „Monetarisierung“ der Wahl und den transaktionsorientierten Wahlkampf an.

Die Wahlgesetze Ugandas sind eindeutig: Die direkte oder indirekte Beeinflussung

¹ In einem Versuch, junge WählerInnen für sich zu gewinnen, gab der Präsident bei einer Wahlkampfveranstaltung zwei Folklorelieder aus seiner Heimatregion in Westuganda zum besten. Ein findiger Musikproduzent mischte das Ständchen des Präsidenten zu einem Rap. Der Titel „Do you want another rap“ wurde schlagartig zum Hit auf kommerziellen Radiostationen und in Nachtclubs. Die Frage, ob man noch einen Rap wolle, wurde zum Synonym für eine weitere Amtszeit Musevenis.

von Wahlentscheidungen mit Hilfe von Geld oder Geschenken gilt als Bestechung und ist strafbar. Erlaubt ist das Einwerben von Finanzmitteln (*fundraising*) durch politische Parteien und KandidatInnen für politische Ämter. PräsidentschaftskandidatInnen erhalten eine öffentliche Wahlkampfkostenunterstützung durch die Wahlkommission. Das Einwerben von Finanzmitteln oder die Vergabe von Spenden während der offiziellen Wahlkampfphase ist ebenso verboten, wie die Nutzung staatlicher Mittel. Mit Ausnahme des Amtsinhabers. Der Präsident ist als einziger Kandidat berechtigt, alle „üblicherweise“ mit seinem Amt verbundenen Fazilitäten auch während des Wahlkampfes weiter zu nutzen. Eine vom Minister für öffentliche Verwaltung erstellte Liste soll diese „üblichen“ Fazilitäten benennen und eingrenzen (diese Liste wurde im aktuellen Wahljahr dem Parlament zwar vorgelegt, jedoch nicht diskutiert oder weiter nachverfolgt). Um Transparenz zu gewährleisten, sind alle PräsidentschaftskandidatInnen angehalten, innerhalb von 30 Tagen nach der Wahl ihre Finanzmittel gegenüber der Wahlkommission offenzulegen. Eine ähnliche Bestimmung für ParlamentskandidatInnen gibt es nicht.

Trotz klarer gesetzlicher Vorgaben gegen Manipulation des Wählerwillens gibt es Mängel in der Kontrolle der Umsetzung und so kommt es, wie auch bei den aktuellen Wahlen, immer wieder zu Verstößen. In einer von *Afrobarometer* durchgeführten Umfrage gab im November 2010 jeder sechste Befragte an, mindestens einmal ein Angebot für die eigene Stimme erhalten zu haben. In der Mehrheit der Fälle war die versprochene Gegenleistung Geld, gefolgt von Alkohol. Die am häufigsten bietende Partei war die regierende NRM. Eine Plattform zivilgesellschaftlicher Organisationen, DemGroup, vermutet auf Basis eigener Daten, dass diese Zahl mit zeitlicher Nähe zum Wahltermin noch weiter angestiegen sein könnte. Auch die EU WahlbeobachterInnen gaben an, dass die Verteilung von Geld und Geschenken, insbesondere durch das NRM, weitgehend zu beobachten gewesen wäre.

Zu Beginn des Jahres kam es zudem zu

einer Abfolge von Ereignissen, in der kritische Beobachter ein weiteres Indiz für die enge Verflechtung von Staatsmitteln und NRM-Wahlkampf sehen. Am 4. Januar billigte das NRM dominierte Parlament unerwartet einen „Notfall“-Nachtragshaushalt von etwa 250 Millionen US-Dollar. Dieser enthielt laut Zeitungsberichten knapp 100 Millionen USD für State House sowie das Büro des Präsidenten und davon fast 8 Millionen USD für präsidentielle Spenden. Einen Tag später, am 5. Januar, kündigte die NRM an, etwa 8.500 USD – angeblich Gelder aus der Parteikasse – an ihre zur Wahl antretenden ParlamentskandidatInnen auszahlen zu wollen. Ende Januar 2011 bestätigte Finanzministerin Syda Bbumba dann, dass die Regierung an „Geldmangel“ leide und sich auf wenige Prioritätsbereiche beschränken müsse. Die Ankündigung, dass der Staat 5 Monate vor Endes des Fiskaljahres und nur wenige Wochen nach Billigung des Nachtragshaushaltes rote Zahlen schrieb, trug wenig dazu bei, den Verdacht vieler BürgerInnen zu zerstreuen, dass insgeheim öffentliche Mittel in den Wahlkampf des Präsidenten und der Regierungspartei abflossen. In einem vorläufigen Abschluss des Geldrausches erhielten Anfang Februar alle Parlamentsabgeordneten, mitten im Wahlkampf, je etwa 8.500 USD zur „Beobachtung von Regierungsprogrammen“. Die ugandische Zivilgesellschaft kritisierte die fragwürdige Zahlung und forderte alle VolksvertreterInnen auf, das Geld zurück zu geben. Nur einige wenige Abgeordnete, hauptsächlich aus den Reihen der Opposition, reagierten und zahlten das Geld als Versuch der Bestechung zurück.

Diese und ähnliche Entwicklungen verdeutlichen die enge Verflechtung des Staatsapparates mit den Strukturen und Zielsetzungen der Regierungspartei. In einem von der Regierungspartei dominierten Parlament, das seiner öffentlichen Kontrollfunktion nur unzureichend nachkommt, ist das Risiko groß, dass derartige Ereignisse ohne weitere Untersuchungen und damit folgenlos bleiben. Auch die Frage, woher das Geld der NRM im Wahlkampf kam und wohin der Staatshaushalt so frühzeitig verschwunden ist, wird möglicherweise unbeantwortet bleiben. Eine

Plattform aus zivilgesellschaftlichen Organisationen zieht unterdessen gegen die Zahlung von Sondermitteln an Parlamentarier zur Beobachtung von Regierungsprogrammen vor das Verfassungsgericht. Ob die Plattform mit ihrer „Return our Money“-Kampagne das angestrebte Ziel erreichen wird, bleibt abzuwarten. Ein Erfolg der Klage wäre ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz und Verantwortlichkeit.

Der Ruf nach Wandel, aber nicht nach Hoffnung: der Wahlkampf der Opposition

Im Vergleich zu den Wahlen 2006, in denen Herausforderer Besigye mit durchaus respektablem 37% der Stimmen gegenüber 59% für den Präsidenten abschnitt, ist das Wahlergebnis 2011 für die Opposition, insbesondere die stärkste Oppositionspartei FDC, ein Debakel. In ersten Reaktionen rechtfertigten die Oppositionsparteien ihr schlechtes Abschneiden mit der Übermacht des Regierungsapparates, massivem Wahlbetrug und Einschüchterungen. Angesichts der fast zwei Jahre andauernden Vorbereitungen der Opposition auf die Wahlen greift das alleinige Verantwortliche der Regierung für das enttäuschende Wahlergebnis jedoch zu kurz.

Um Präsident Museveni eine vierte Amtszeit zu verweigern, plante die Opposition eine Vereinigung ihrer Kräfte. Mit Hilfe eines Parteienbündnisses, der Inter-Party Cooperation (IPC) sollten neben einer gemeinsamen Wahlplattform, gemeinsame KandidatInnen der Opposition auf allen administrativen Ebenen identifiziert werden, inklusive des Präsidentschaftskandidaten. Dieses stark von internationalen Gebern unterstützte Vorhaben, das ambitioniert mit großen Ansprüchen und Erwartungen gestartet war, scheiterte kurz vor den Wahlen. Die DP trat dem Bündnis nie bei, der UPC trat wenige Monate vor den Wahlen aus. Was verblieb war eine Rumpf-IPC, in der neben dem FDC nur drei kleinere Parteien mit wenig nationaler Ausstrahlung verblieben. Letztlich gingen neben dem Amtsinhaber sechs Präsidentschaftskandidaten sowie eine Kandidatin

ins Rennen. Auch auf lokaler und Parlamentsebene kam es zu keiner Kooperation zwischen den OppositionskandidatInnen. Damit verspielte die Opposition nicht nur eine Chance, sich der politischen Übermacht des NRM entgegen zu stellen, sondern präsentierte sich potentiellen WählerInnen desorganisiert und als wenig vertrauenswürdige Alternative.

Auch der Mangel an innovativen politischen Konzepten und Inhalten im Wahlkampf der Opposition dürfte zu den schlechten Wahlergebnissen beigetragen haben. Ein Zeitungskommentar merkte jüngst an, dass Museveni bei den Wahlen 2001 und 2006 hauptsächlich Wahlkampf für Besigye machte, während er sich 2011 entschloss, den eigenen Wahlkampf voran zu treiben. Anstatt wie in der Vergangenheit mit militärischer Gewalt gegen Besigye und seine Anhänger vorzugehen und diese politisch wie auch rhetorisch ins Kreuzfeuer zu nehmen, wiederholte das Lager Museveni kontinuierlich sein Mantra der Stabilität und des Friedens, die man nach Uganda gebracht habe und ignorierte die Opposition, bis auf wenige Ausnahmen, weitgehend. Die Wahlkampfstrategen Besigyees hatten dieser geänderten Taktik wenig entgegen zu setzen. Bei öffentlichen Auftritten boten der Kandidat der IPC, aber auch die anderen Oppositionskandidaten, ein immer gleiches Potpourri aus Kritik am Präsidenten und seinem Regime. Selbst die Kritik an der Wahlkommission, die im Wahlkampf der Opposition eine zentrale Rolle einnahm, ging kaum über pauschale Ablehnung hinaus. Man bemängelte deren fehlende Unabhängigkeit, ihre Inkompetenz und Unglaubwürdigkeit, nutzte jedoch nicht die Möglichkeit, auf konkrete Verbesserungsnotwendigkeiten hinzuweisen (z. B. mangelnde Ressourcenausstattung, späte Verabschiedung der Wahlgesetze, mangelnde WählerInnenaufklärung, unzureichendes Training der Wahlhelfer etc.). Statt die WählerInnen, darunter viele junge Menschen, die die Vergangenheit nur aus Erzählungen kennen, mit einer Vision für die Zukunft zu begeistern und ein Bild von Uganda zu entwerfen, wie es sein könnte, wiederholte man alt bekanntes. Man kündigte an, dass ein Wandel käme,

vergaß dabei aber ein Bild davon zu zeichnen, wie dieser Wandel aussehen würde und was sich die Menschen von ihm erhoffen könnten.

Versagt hat die Opposition offenbar auch darin, unentschlossene WählerInnen und potentielle NichtwählerInnen zu mobilisieren. Die Wahlbeteiligung von 59% ist die niedrigste seit 1980. Neben programmatischer Schärfe und innovativen Ideen mangelt es der politischen Opposition nach wie vor an stabilen internen Organisationsprozessen sowie Strukturen, die bis auf die lokale Ebene reichen und mit deren Hilfe man WählerInnen mobilisieren und an sich binden könnte.

Wollen die Oppositionsparteien zukunftsfähig bleiben, werden sie sich kritisch und ehrlich mit dem Wahlergebnis und dem eigenen Anteil am Wahlverlust auseinandersetzen müssen. Nur so werden sich tragfähige Konsequenzen für die eigene strategische Ausrichtung ableiten lassen. Es bleibt abzuwarten, ob die Opposition zu diesem Schritt bereit ist.

Mehr vom Gleichen: Fünf weitere Jahre Museveni und NRM

Das Signal des Präsidenten vor der Wahl war unmissverständlich. In einer Wochenzeitung wurde er mit der Aussage zitiert, die Macht im Land erst abgeben zu wollen, wenn er sich sicher sein könne, dass es in guten Händen sei. Und nicht nur das. Er könne außerdem erst abtreten, wenn der gesamte afrikanische Kontinent vor zukünftigen Problemen sicher und die Ostafrikanische Föderation realisiert sei. Es sieht also alles danach aus, dass Präsident Museveni plant, sein neues Mandat voll wahrzunehmen. Auch Diskussionen um seine mögliche Nachfolge dürften damit zunächst verstummen.

Was seine Aussage darüber hinaus zu verdeutlichen scheint, ist das Führungsverständnis Musevenis. Dieser nimmt sich offenbar noch immer als General wahr, bei dem alle Entscheidungskompetenz zusammen läuft und der seine Untergebenen nach den eigenen Maßstäben solange führt, bis die Schlacht gewonnen ist.

Ein derartiges Führungsverständnis hat im Militär seinen Platz; für ein Land, dessen Demokratisierungsweg stagniert, ist es ein gefährlicher Maßstab. Kritische Beobachter sprechen mit Blick auf Uganda mittlerweile sogar von einer „failed democracy“ mit disfunktionalen Parteien, die ihrer demokratischen Rolle nicht nach kämen und einem weitgehenden Einparteien-Parlament, das seinen Kontrollauftrag in der demokratischen Gewaltenteilung nicht ausfüllen könne.

Auch die niedrige Wahlbeteiligung, die bislang nicht öffentlich thematisiert wird, sollte Anlass zu weiterer Diskussion bieten. Was bedeutet eine derart niedrige politische Partizipationsbereitschaft für die Akzeptanz, Stabilität und Nachhaltigkeit des gerade einmal fünf Jahre alten Mehrparteiensystems? 41% der registrierten WählerInnen haben sich auf der letzten Etappe gegen eine aktive Beteiligung am demokratischen Prozess entscheiden. Vielleicht aus Enttäuschung über dessen derzeitige Entwicklung und Ausgestaltung, vielleicht aus einem Mangel an echten, bei der Wahl zur Verfügung stehenden Entscheidungsalternativen, vielleicht aus Frustration über das Fehlen klarer Antworten auf die zentralen Herausforderungen des Landes. Die individuellen Beweggründe bleiben Spekulation. Was bleibt sind 41% NichtwählerInnen und ein Indiz, dass fast die Hälfte der registrierten WählerInnen kein Vertrauen zu haben scheint, in einer Demokratie leben, die nicht nur auf dem Papier existiert, sondern in der durch die Beteiligung an Wahlen eine Mitgestaltung der Zukunft des Landes möglich ist.