

Parteienentwicklung in Uganda

In der Republik Uganda wurde 2005 per Referendum die Mehrparteiendemokratie eingeführt. Es löste das System der Einheitsbewegung (National Resistance Movement, NRM) ab, das nach der Machtergreifung Musevenis 1986 etabliert wurde. Dieses System basierte auf der Idee einer kollektiven Beteiligung aller Ugander an den Belangen des Staates unter einer Volksbewegung. Daneben unterlagen andere Parteien umfangreichen Einschränkungen. Das soll Grund genug sein, nach drei Jahren den Stand der Entwicklung des ugandischen Parteiensystems zu beleuchten.

Politische Rahmenbedingungen

Die politische Macht in Uganda ist beim Präsidenten als Staatsoberhaupt, als Regierungschef und als Oberbefehlshaber der Streitkräfte konzentriert. Er wird direkt vom Volk gewählt. Präsidentschaftswahlen finden seit Einführung der Verfassung von 1995 alle fünf Jahre statt, die nächsten sind für 2011 angesetzt.

Seit 22 Jahren bekleidet Yoweri Museveni das Amt des ugandischen Staatspräsidenten. Mit einer Verfassungsänderung im Jahr 2005 wurde die Beschränkung auf zwei Amtszeiten aufgehoben und damit die Wiederwahl Musevenis im Jahr 2006 ermöglicht. Er erreichte mit rund 59% der Stimmen einen deutlichen Vorsprung vor dem Kandidaten der größten Oppositionspartei, dem Forum for Democratic Change (FDC), dessen Kandidat gut 37% erhielt. FDC und andere Oppositionsparteien klagten über Unregelmäßigkeiten im Vorfeld und während Wahlen. Dennoch setzte sich ein Trend fort,

nach dem Museveni bei Wahlen regelmäßig rund 10% an Stimmen verliert.

Mit Einführung der Mehrparteiendemokratie und den Parlamentswahlen im Jahr 2006, die parallel zu den Präsidentschaftswahlen durchgeführt wurden, gewann das Parlament an Bedeutung, obwohl von Oppositionsseite auch hier Unregelmäßigkeiten benannt wurden. Die Abgeordneten werden in einem Mehrheitswahlsystem alle fünf Jahre gewählt. Das Parlament verabschiedet Gesetze und vor allem auch das Budget. Es ist nach der Verfassung (Artikel 79) dazu aufgerufen, die Verfassung zu schützen und demokratische Regierungsführung zu fördern. Es hat sich in der laufenden Legislaturperiode wiederholt kritisch und unabhängig zu aktuellen politischen Themen geäußert, wie zum Beispiel zur Landfrage, zu Umwelt- und Wirtschaftsthemen und zu Menschenrechtsfragen.

Nach Einführung des Mehrparteiensystems im Jahr 2005 tun sich die Parteien auch heute noch schwer damit, ihre Rolle im politischen Machtgefüge des Landes zu definieren und wirkungsvoll auszuüben. Gemäß Verfassung (Artikel 71) müssen sie nationalen (im Gegensatz zu stammesbezogenen) Charakter haben und in ihrer internen Struktur demokratischen Grundsätzen folgen. Durch das Mehrheitswahlrecht wird grundsätzlich die Teilung des Parteienspektrums in zwei Blöcke unterstützt, dennoch sind im Parlament neben der Regierungspartei und der größten Oppositionspartei noch drei weitere Parteien und unabhängige Abgeordnete vertreten.

Besondere Bedeutung hat Artikel 74 der Verfassung. Demzufolge kann per Referendum oder mit 2/3-Mehrheit im Parlament und der Distrikträte das Mehrparteiensys-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE

November 2008

www.kas.de/uganda

www.kas.de

tem abgeschafft und das Movement-System wieder eingeführt werden. Auch wenn sich gegenwärtig eine solche Entwicklung nicht abzeichnet, ist dies doch ein Damoklesschwert, das über der noch jungen Mehrparteiendemokratie schwebt, zumal die Regierungspartei NRM über eine 2/3-Mehrheit verfügt.

Die Parteienfinanzierung stellt eine große Herausforderung dar, insbesondere für die Oppositionsparteien. Bisher finanzieren sich die Parteien vor allem aus privaten Geldern (Spenden), was zum einen in vielen Fällen kaum ausreichend für die Schaffung oder Erhaltung einfachster Organisationsstrukturen ist, und die Parteien zum anderen in erhebliche Abhängigkeiten von einzelnen Personen oder Interessengruppen drängt. Die Mitglieder fast aller Parteien zeigen sich zudem sehr zurückhaltend bei der Zahlung ihrer Beiträge – mittlerweile versuchen einige Parteien, Mitgliedskarten zu verkaufen, allerdings ohne großen Erfolg. Wichtige Einnahmequellen bleiben damit die Beiträge, die Abgeordnete, Kabinettsmitglieder und andere Mandatsträger an Ihre Parteien abzuführen haben. Es zeichnet sich jedoch eine bedeutende und auch von der KAS aktiv unterstützte Entwicklung ab, an deren Ende eine staatliche Teilfinanzierung der Parteien stehen könnte. Im April 2008 wurde dem Parlament eine Ergänzung zum Parteiengesetz vorgelegt, die nun diskutiert wurde. Während es unterschiedliche Ansichten über den Vergabemodus gibt, sind sich doch alle beteiligten Akteure einig, dass als Grundkriterien für staatliche Parteienfinanzierung die Grundsätze von Transparenz, Rechenschaft und Gerechtigkeit zur Anwendung kommen müssen.

Das Parteiensystem

Im März 2003 beschloss das zuvor allein regierende National Resistance Movement die Öffnung des politischen Raumes für Parteien und die Umwandlung des Movement von einer allumfassenden Volksbewegung zu einer politischen Partei. Mit dem Referendum von 2005 wurde dann sowohl das System der Mehrparteiendemokratie eingeführt als auch die Amtszeitbegrenzung für das Präsidentenamt aufgehoben. Im Febru-

ar 2006 folgten dann zum ersten Mal seit mehr als 20 Jahren unter einer Mehrparteiendemokratie die Wahlen eines Präsidenten, des nationalen Parlaments und der Distriktgouverneure. Museveni hat die Präsidentenwahl erwartungsgemäß mit 59% gewonnen. Sein stärkster Herausforderer Besigye vom Forum for Democratic Change (FDC) errang 37%, der Kandidat der Democratic Party (DP) erreichte keine 2%. Bei den Parlamentswahlen errang das NRM einen überwältigenden Sieg mit mehr als zwei Dritteln der Sitze im Parlament. Größte Oppositionspartei ist das FDC, gefolgt unter anderem von der DP und dem Uganda People's Congress (UPC).

Ergebnisse der Parlamentswahlen 2006

Partei	Anzahl der Sitze (direkt* und indirekt**)
National Resistance Movement (NRM)	211
Forum for Democratic Change (FDC)	38
Democratic Party (DP)	9
Uganda People's Congress (UPC)	9
Independents	26
Conservative Party (CP)	1
Justice Party (Jeema)	1

*darunter auch die 89 Frauen, die in den mittlerweile 89 Distrikten gewählt werden

** je 5 Vertreter der Jugend, Behinderten und Arbeitervertreter, sowie 10 Vertreter

UGANDA

PETER GIRKE

November 2008www.kas.de/ugandawww.kas.de

der Armee und 13 vom Präsidenten ernannte ex-officio Mitglieder.

Mit den politischen Weichenstellungen von 2005 und den ersten Mehrparteienwahlen 2006 sind neue Spielregeln für den politischen Wettbewerb in Uganda eingeführt worden. Die im Vergleich zu anderen Ländern einzigartige Situation des ugandischen "No-Party-Systems" ist damit beendet. Ugandas Wechsel des politischen Systems von dem de facto Einparteiensystem des Movement zu einer Mehrparteienendemokratie heißt, dass die Bedeutung der politischen Parteien stark gestiegen ist. Es besteht nun die Option, das NRM durch Wahlen abzulösen. Parteien haben damit erstmals die Möglichkeit, sich zu den zentralen Akteuren in der repräsentativen Demokratie zu entwickeln. Aufgrund des Movement-Systems sind Parteien schwach bzw. bewusst geschwächt worden: Ihre Verankerung in der Gesellschaft ist unzureichend und sie spielen eine geringe Rolle im öffentlichen Leben und in der Wahrnehmung breiter Bevölkerungsschichten, die sich (traditionell in Afrika) eher auf Personen als auf Programme konzentriert. Es existiert ein geringes Maß innerparteilicher Demokratie, unzureichende Professionalisierung, Mangel an Ressourcen und Know-how sowie ein Negativimage in der Öffentlichkeit.

Programmatische Unterschiede und Feinheiten spielen in der Parteienlandschaft Ugandas keine dominante Rolle, insgesamt kann man sie als weitgehend ideologiefrei bezeichnen. Prägend sind vor allem die Führungspersönlichkeiten der einzelnen Parteien. Alle Parteien stehen vor der Herausforderung, dass sich ihre Mandatsträger sehr stark ihren Wahlkreisen verpflichtet fühlen – die Parteidisziplin auf nationaler Ebene ist vergleichsweise schwach ausgeprägt. Es gibt immer wieder Fälle, in denen Politiker von einer Partei zur anderen wechseln. Alle Parteien – mit Ausnahme des NRM – stehen vor großen finanziellen Problemen, die den Aufbau effektiver Strukturen verhindern. Die Vergabe von Parteiämtern erfolgt häufig in nicht transparenter Art und Weise, und auch interne Entscheidungsprozesse sind nicht immer von demokratischem Bewusstsein geprägt.

Die Regierungspartei, NRM

Das National Resistance Movement (NRM) als Regierungspartei steht vor der besonderen Herausforderung, den Wandel von einer Volksbewegung zu einer politischen Partei zu vollziehen. Es muss sich dem Wettbewerb mit den anderen Parteien stellen. Es hat darin insofern einen Vorteil, als dass NRM und Staat in den Movement-Zeiten eine Einheit bildeten. Nun ist der Zugang zu staatlichen und politischen Ämtern sowie zu staatlichen Ressourcen in der Theorie nicht mehr automatisch gewährleistet. In der Praxis aber ist gegenüber den anderen politischen Parteien noch nicht für Chancengleichheit gesorgt. Intern muss sich das NRM mit divergierenden Strömungen auseinandersetzen, die auch ein Erbe aus der Movement-Ära sind: Da es in der Vergangenheit keine Parteien von vergleichbarer Bedeutung gab, spiegelten sich die verschiedenen politischen Richtungen umso stärker innerhalb des NRM wider. Grundsätzlich vertritt das NRM unter Präsident Museveni eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung.

Die „alten“ Parteien, DP und UPC

Die „alten“ Parteien DP und UPC, die während des Movementsystems ein halblegales Schattendasein führten, identifizieren sich zwar zum Teil über ihre Herkunft und haben regionale Schwerpunkte. Das bedeutet für die DP, dass sie als katholische, konservative, marktwirtschaftlich orientierte und geographisch zentrumsbasierte Partei gesehen wird, die traditionell auch für Gewaltfreiheit steht. Die UPC wird historisch dem arbeitnehmernahen, in europäischen Maßstäben sozialdemokratischen Lager zugerechnet. Insgesamt aber gilt auch für diese Parteien, dass sie seit 2005 kein deutlicheres und griffigeres Programm entwickeln konnten. Die Wahlen von 2006 bedeuteten für beide Parteien äußerst herbe Niederlagen. Nun müssen sie zeigen, dass sie in der Lage sind, ihr Profil zu schärfen und zum Beispiel ihre Generationenkonflikte zu bewältigen. Des Weiteren nehmen die Wähler teilweise regionale – und damit auch ethnische –

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE

November 2008

www.kas.de/uganda

www.kas.de

sche – Schwerpunkte wahr, die Zweifel bezüglich des nationalen Charakters aufwerfen. Die Parteien wissen um dieses Problem, aber diesbezügliche Reformprozesse und Bewusstseinsänderungen benötigen Zeit.

Die DP, 1954 gegründet, ist die zweitälteste Partei Afrikas (nach dem ANC Südafrikas). Seit 2005 wird sie von Parteipräsident Ssebbaana Kizito geführt. Verantwortlich für die grundsätzliche Parteiausrichtung, die Parteiverfassung und das Parteiprogramm ist die „National Delegates Conference“, während derer auch die entscheidenden Parteiämter vergeben werden. Sie tagt in unregelmäßigen Abständen alle paar Jahre. Auf operativer Ebene spielt das „National Executive Committee“ die herausragende Rolle, das sicherstellt, dass die politischen Vorgaben der „National Delegates Conference“ umgesetzt werden und das für die Umsetzung der Strategien zur Führung der Fraktion und der verschiedenen Parteiabteilungen verantwortlich ist. Eine kleine Geschäftsstelle regelt die Verwaltungsangelegenheiten.

Vor allem in den Distrikten ist die Parteistruktur schwach, obwohl die DP im Vergleich zu anderen Parteien zumindest in einigen Regionen ein funktionierendes Netzwerk erhalten beziehungsweise etablieren konnte. Die Schwäche in den Regionen rührt von der restriktiven Gesetzgebung zu Movement-Zeiten, als Parteien zwar in der Hauptstadt ein Büro unterhalten durften, nicht jedoch in den Distrikten. Die ehemals etablierten Parteistrukturen konnten in den wenigen Jahren seit Einführung der Mehrparteiendemokratie noch nicht wiederhergestellt werden. Es bestehen nur begrenzt enge Bindungen zu Organisationen der Zivilgesellschaft (einschließlich Interessenverbänden oder Berufsvereinigungen). Die Kandidatennominierung erfolgt in parteiinternen Vorwahlen.

Intern kam und kommt es immer wieder zu heftigen Konflikten – üblicherweise nicht aufgrund ideologischer Richtungsstreitigkeiten, sondern zur Sicherung von Machtpositionen. Die Besetzung wichtiger Posten – außerhalb der „National Delegates Conference“ – hat nicht immer unter einem demokratischen und transparenten Stern ge-

standen. Unter den Machtspielen leiden zum Beispiel auch die Uganda Young Democrats (UYD), die die Jugendorganisation der Partei darstellen. Der Streit zweier Flügel über die Kontrolle über UYD hat quasi zur Lähmung dieser einflussreichen und mit hohem Potential versehenen Organisation geführt. Dennoch wird ein Generationenwechsel unvermeidbar sein, will die DP den Sturz in die Bedeutungslosigkeit bei den nächsten Wahlen verhindern.

Programmatisch – basierend auf dem Wahlmanifest von 2006 – setzt sich die DP für die Entwicklung des Landes von Armut hin zu Wohlstand ein. Ziel ist ein friedliches und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen regiertes Uganda. Die DP setzt sich in ihrem eher vagen Manifest für die Aufstellung einer ehrlichen Regierung, die Beendigung von Korruption sowie ein bezahlbares und hochwertiges Gesundheits- und Erziehungssystem ein. Besonderes Augenmerk wird Landwirten und dem Umweltschutz gewidmet. Die DP sieht sich selbst als eine Mitte-Rechts-Partei.

Die finanzielle Situation der DP ist prekär. Sie unterhält mit Mühe eine Basisinfrastruktur, vornehmlich finanziert über wenige private Spenden. Die Parlamentsabgeordneten zahlen einen jährlichen Beitrag. Beiträge von anderen Parteimitgliedern werden zwar theoretisch eingefordert, aber in der Praxis nicht eingenommen. Staatliche Zuschüsse an politische Parteien sind nach derzeitiger Gesetzeslage nicht vorgesehen.

Der chronische Geldmangel führt unter anderem dazu, dass eine professionelle konzeptionelle und strategische Programmarbeit kaum durchführbar ist. Die Veranstaltung von Parteitagen und auch kleineren regionalen und lokalen Parteiaktivitäten ist nur unter erheblichen Anstrengungen finanzierbar. Die DP unterstreicht in diesem Umfeld die Wichtigkeit von politischer Bildung, die mit Wiedereinführung des Parteienpluralismus neue Bedeutung gefunden hat.

Die Democratic Party ist Mitglied des UPADD-Netzwerkes. Bis 2007 war der ehemalige Parteipräsident und Außenminister, Dr. Paul Ssemogerere, Vorsitzender von

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

UGANDA

PETER GIRKE

November 2008

www.kas.de/uganda

www.kas.de

UPADD. In jenem Jahr wurden bei der UPADD-Konferenz in Kampala Richtlinien für freie und faire Wahlen sowie eine Stellungnahme zu Nepad und dem G8-Gipfel ausgearbeitet. Während der Nutzen der Mitgliedschaft nicht in Zweifel gezogen wird, so war doch die Zeit nach der Kampalakonferenz von wenig Aktivität geprägt.

sich zeigen, wenn die konkreten Machtpositionen innerhalb der Plattform verhandelt werden.

Die größte Oppositionspartei, FDC

Die größte Oppositionspartei, das Forum for Democratic Change, wurde 2004 gegründet. Der Erfolg des FDC bei den letzten Wahlen war durchaus erstaunlich, da es kaum über leistungsfähige Organisationsstrukturen und eine eher vage Programmatik verfügte. Das FDC ist aus dem Zusammenschluss der Gruppe Reformagenda mit dem Parliamentary Advocacy Forum (PAFO), einer Vereinigung oppositioneller Abgeordneter, entstanden. In ihm sammelten sich auch unzufriedene NRM-Politiker unter Führung von Kizza Besigye, einem ehemaligen Verbündeten von Präsident Museveni, der in 2001 und 2006 als Präsidentschaftskandidat antrat. Gegenwärtig definiert sich FDC weitgehend über seine Opposition zum NRM und hat Schwierigkeiten, eine klare und proaktive Identität zu vermitteln. Tendenziell kann man wohl sagen, dass das FDC über charismatische Führungspersönlichkeiten, jedoch landesweit gesehen nur über eine relativ schwache Mitgliederbasis verfügt.

Schon heute zeigt sich in den Diskussionen um die nächsten Wahlen im Jahr 2011, dass sich verschiedene Flügel und auch Einzelpersonen in allen Parteien in Position bringen, was nach außen hin allgemein den Eindruck von Zerstrittenheit erweckt. Im August 2008 haben vier Oppositionsparteien (FDC, UPC, Conservative Party und Jeema) ein Kooperationsprotokoll unterzeichnet, demzufolge sie eine Wahlplattform bilden, die unter anderem die Aufstellung eines gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten zum Ziel hat. Zudem wollen sie in den einzelnen Wahlkreisen nicht gegeneinander antreten. Ob eine solche Kooperation von Bestand sein und sich als schlagkräftig bei den kommenden Wahlen erweisen kann, wird