



PARTEIEN UND PARTEIENSYSTEME IN AFRIKA

Berichte der Friedrich-Ebert-Stiftung

UGANDA

POLITISCHE PARTEIEN UND PARTEIENSYSTEM IN UGANDA

Jürgen Peters, FES Uganda

2005

Warum diese Berichte?

Politische Parteien sind unverzichtbare Akteure eines repräsentativen demokratischen Systems. Um ihre Funktionen erfüllen zu können, müssen Parteien in ein funktionierendes Parteiensystem eingebettet sein. Während zur Arbeit politischer Parteien und den Parteiensystemen in konsolidierten westlichen Demokratien zahlreiche Studien existieren, ist dies für die Länder Sub-Sahara-Afrikas nicht der Fall. Verlässliche Informationen liegen, wenn überhaupt, nur sehr verstreut vor. Sie sind außerdem meist nicht sehr detailliert, häufig nicht aktuell und beschränken sich zudem üblicherweise auf das formale Regelwerk, ohne auf die tatsächlichen Abläufe einzugehen.

Dabei sind detaillierte Informationen zu den politischen Systemen Sub-Sahara-Afrikas heute notwendiger denn je. Die „dritte Welle der Demokratisierung“ (Samuel P. Huntington 1993) hat seit 1990 auch den afrikanischen Kontinent erreicht. In den meisten Ländern wurden Mehrparteiensysteme geschaffen und demokratische Wahlen abgehalten. Seitdem befinden sich diese Länder in mühsamen politischen Transitionsprozessen, deren Ergebnisse noch offen sind. Für ein besseres Verständnis und eine präzisere Einschätzung des Verlaufs und des gegenwärtigen Standes dieser Transitionsprozesse fehlen oft detaillierte Informationen. Indem die Berichte dieser Reihe die historische Entwicklung von Parteien und Parteiensystemen nachzeichnen sowie die aktuelle Situation in den Ländern Sub-Sahara-Afrikas darstellen, tragen sie dazu bei, diese Informationslücke zu schließen. Aufgrund des thematischen Fokus auf Parteien konnten alternative Akteure der Demokratisierung nur am Rande berücksichtigt werden.

Aufgrund der jahrzehntelangen Präsenz in vielen Ländern Sub-Sahara-Afrikas und der kontinuierlichen Unterstützung der Demokratisierungsprozesse in diesen Ländern, verfügen die MitarbeiterInnen der Friedrich-Ebert-Stiftung über detaillierte Kenntnisse der historischen Entstehung von Parteien und Parteiensysteme in den jeweiligen Ländern. Diese werden in den Länderberichten der Reihe „Parteien und Parteiensysteme in Afrika“ gebündelt präsentiert. Es liegen Berichte zu den folgenden Ländern vor:

- Angola
- Äthiopien
- Benin
- Botswana
- Côte d'Ivoire
- Ghana
- Kamerun
- Kenia
- Madagaskar
- Mali
- Mauritius
- Mosambik
- Namibia
- Nigeria
- Sambia
- Senegal
- Simbabwe
- Südafrika
- Tansania
- Uganda

POLITISCHE PARTEIEN UND PARTEIENSYSTEM IN UGANDA

Inhaltsverzeichnis

I. GESCHICHTE UND STRUKTUR DES MEHRPARTEIENSYSTEMS

1. Historische Genese
2. Rechtliche Rahmenbedingungen

II. DIE PARTEIEN

1. Überblick über die wichtigsten Parteien
2. Die Parteien in der Einzeldarstellung

III. DIE PARTEIEN IM PARLAMENT

IV. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

V. NACHTRAG

POLITISCHE PARTEIEN UND PARTEIENSYSTEM IN UGANDA

Jürgen Peters, FES Uganda

2005

I. GESCHICHTE UND STRUKTUR DES MEHRPARTEIENSYSTEMS

1. Historische Genese

Am 9. Oktober 1962 erlangte Uganda die Unabhängigkeit und übernahm hoffnungsvoll das britische „Westminstermodell“ als zukünftiges demokratisches Regierungsmodell für das unabhängige Uganda. Das „Westminstermodell“ entsprach aber keinesfalls der Realität einer äußerst heterogenen Gesellschaft. Die ugandische Gesellschaft ist durch tief verwurzelte ethnische, religiöse und sozioökonomische Zerwürfnisse geprägt. Das spiegelt sich vor allem in dem Hauptkonflikt zwischen den sich zunehmend schneller entwickelnden südlichen Landesteilen und dem wirtschaftlich marginalisierten Norden wieder. Der Norden war seit der Kolonialzeit fast ausschließlich das Rekrutierungsbecken für die Armee, während sich im Süden, durch das Herauskristallisieren einer nationalen wirtschaftlichen Führungsschicht, auch eine ausdifferenzierte politische Elite entwickelte. Diese sozialen Differenzen spiegeln sich noch bis heute im ugandischen Parteiensystem wieder.

Zur Vorbereitung der Unabhängigkeit ließ die britische Kolonialverwaltung die offizielle Gründung von Parteien zu. Die drei größten Parteien, die auch die politischen Machtblöcke im Parlament stellten, symbolisieren die drei großen und noch bis heute einflussreichen gesellschaftlichen Kräfte:

- Der *Uganda People's Congress* (UPC) wurde in 1960 im Norden gegrün-

det und findet noch heute seine größte Anhängerschaft unter den Protestanten im Norden und Nordosten des Landes.

- Die *Democratic Party* (DP) wurde bereits 1954 gegründet und ist eine der ältesten Parteien des Kontinents. Sie ist weniger regional verankert und findet ihre Wählerschaft bei den katholischen Kleinbauern.
- Die *Kabaka Yekka* (KY) wurde 1961 gegründet. Sie repräsentiert die größte Ethnie Ugandas, die Buganda, die vorwiegend protestantisch und bis zum heutigen Tage ungebrochene Monarchisten sind (der Kabaka ist der König von Buganda).

Noch vor dem offiziellen Unabhängigkeitstag fanden 1961 und 1962 die ersten freien Wahlen statt. Der *Legislative Council* wurde 1961 gewählt. Er bestand aus 82 direkt gewählten Abgeordneten. Die DP ging mit 44 Abgeordneten als stärkste Fraktion aus den Wahlen hervor, die UPC wurde mit 35 Abgeordnetensitzen die zweitstärkste Kraft. Zwei Abgeordnetensitze gingen an unabhängige Kandidaten und einen Abgeordneten stellte der kleine *Uganda National Congress* (UNC), der nie größeren Einfluss auf die ugandische Politik gewinnen konnte.

Die Wahl 1961 offenbarte bereits eines der Hauptprobleme Ugandas, die Unabhängigkeitsbestrebungen des Königreich *Buganda*. *Buganda* hatte ein eigenes Parlament und deren Mehrheitspartei, die royalistische *Ka-*

baka Yekka, boykottierte die Wahl zur verfassungsgebenden Versammlung, um die Eigenständigkeit des Königreiches zu unterstreichen. Der Wahlboykott blieb bis zum heutigen Tage eines der kennzeichnenden Elemente der ugandischen Politik.

Bereits ein Jahr später, 1962, fand die Wahl zur *National Assembly* statt. Das Königreich Buganda hatte sein eigenes Parlament und entsandte 21 Abgeordnete in das Nationalparlament. Von den 61 direkt zu wählenden Abgeordnetensitzen gewann die UPC 37 Mandate, die DP kam auf 24 Sitze und die KY konnte 21 ernannte Abgeordnete stellen.

Die UPC bildete eine von vorneherein wenig Gemeinsamkeiten aufweisende Koalition mit der KY. Als Folge versank Uganda im politischen Chaos. Der eskalierende Machtkampf zwischen dem König *Mutesa II* und dem Premierminister *Milton Obote* vereitelte jede Entstehung einer politischen Kultur und demokratischen Entwicklung. Auf die sich verstärkenden Unabhängigkeitsbestrebungen des Königs reagierte Obote militärisch. Das Resultat war die Absetzung und die Flucht von König *Mutesa II* nach England. Die Autonomie Bugandas wurde weitestgehend eingeschränkt und eine neue Verfassung machte Uganda zu einem Zentralstaat mit Milton Obote als mächtigen Präsidenten. Letztlich wurden 1969 sämtliche Parteien mit Ausnahme der UPC verboten und das Ende der Demokratie besiegelt. Der Sturz von *Milton Obote* durch seinen Armeechef *Idi Amin* beschleunigte den Niedergang der politischen Kultur in Uganda.

Nach einem Jahrzehnt der Bürgerkriege, politischem Chaos und wirtschaftlichem Niedergang wurden die Ugander erst 1980 wieder zu den Urnen gerufen. Allerdings

können die Wahlen von 1980 weder als frei und fair bezeichnet werden, noch konnten sich politische Parteien unbehindert formieren. Der gewaltsame Machtkampf der politischen Führer und der sich abzeichnende erneute Bürgerkrieg verhinderten abermals den Durchbruch der Demokratie in Uganda. Die Sitzverteilung im neuen 126 Sitze umfassenden Parlament war weitestgehend manipuliert und spiegelte kaum den Willen des Volkes wieder. Die UPC wurde mit 73 Sitzen zum Sieger erklärt, der DP wurden 52 Abgeordnete zugestanden und dem *Uganda Patriotic Movement* (UPM) ein Sitz. Der bis 1986 andauernde Bürgerkrieg verhinderte alle parteipolitischen Aktivitäten.

1986 übernahm das *National Resistance Movement* (NRM) von *Yoweri Museveni* die Macht im Staate. Sein Sieg wurde von den Ugandern als Befreiung gefeiert. *Museveni* erklärte sich zum Präsidenten und bildete eine auf einer breiten Unterstützung basierende Regierung, der auch einige wenige Mitglieder der DP angehörten. Die Parteien kamen aber wiederum nicht zum Zuge. Stattdessen begründete die NRM ein Räte-system, das sich auf Individuen und nicht auf Parteien begründete. Ideologisch begründet wurde dieser Schritt allerdings nicht mehr mit der verklärten Sichtweise afrikanischer Sozialisten der 60er Jahre (der auch *Milton Obote* anhing), die das Mehrparteiensystem als ein westliches, liberales Demokratie-modell zur Absicherung von überkommenen Klasseninteressen in einem kapitalistischen Modell abqualifizierten. Für das NRM und *Museveni* beruhte die Einführung ihres basisdemokratischen Räte-systems weniger auf einem ideologischen Modell sondern wurde mehr pragmatisch mit den gescheiterten Versuchen des Mehrparteiensystems in Uganda begründet. Dementspre-

chend wurden die Parteien regelrecht ver-
teufelt.

1988 begann die Regierung die Erstellung einer neuen Verfassung. Erst 6 Jahre später fand die Wahl einer verfassungsgebenden Versammlung im Direktwahlsystem ohne Parteien statt. Am 8. Oktober 1995 wurde die vierte ugandische Verfassung verabschiedet. Sie entspricht in wesentlichen Zügen einer modernen Verfassung in einem Präsidialsystem, allerdings unter Beibehaltung einschneidender Restriktionen für Parteien. Zwar sind sie nicht verboten, dürfen sich jedoch nicht öffentlich betätigen oder Versammlungen abhalten. Damit wird die innerparteiliche Demokratie und programmatische Entwicklung der Parteien unmöglich gemacht.

Im Mai 1996 fanden die ersten direkten Wahlen des Staatspräsidenten und im Juni 1996 Parlamentswahlen unter dem neuen Movementsystem statt. Parteien durften sich weder offiziell an Wahlen beteiligen, noch Kandidaten benennen oder unterstützen. Da die Parteien als Organisationen aber weiterhin bestanden, bereitete bereits die Kandidatenaufstellung für die Präsidentschaftswahl erhebliche Schwierigkeiten. Das *National Resistance Movement* galt per Definition nicht als Partei, brauchte jedoch dennoch zur Unterstützung ihres Kandidaten *Museveni* eine Organisationsstruktur. Diese bestand letztendlich in Form der staatlichen Struktur. Die Opposition, bestehend aus der UPC, DP und die *National Liberation Party* (NLP) schlossen sich zum *Inter-Party Committee* (ILP) zusammen und ernannten *Paul Ssemogerere* (Vorsitzender der DP) zum Gegenkandidaten. *Yoweri Museveni* gewann die Wahlen mit 74,2% gegenüber 23,7% für *Paul Ssemogerere* haushoch. Die

Muslime waren durch einen unabhängigen Kandidaten vertreten, der 2,1% erreichte.

Der Wahlausgang verdeutlichte die ethnische Dominanz der beiden Altparteien. Während der DP-Vorsitzende *Paul Ssemogerere* durch die Koalition mit der UPC die Stimmen in deren Stammprovinzen im Norden gewinnen konnte, verlor er durch diese Allianz verheerend in seinem eigenen Stammland, Buganda. Hier lag der Schwerpunkt der Bürgerkriegskämpfe und für hunderttausende Opfer macht die Mehrheit der dortigen Bevölkerung noch heute *Milton Obote* und die UPC verantwortlich.

Entmutigt durch die schwere Niederlage rief die DP ihre Anhänger zum Boykott der Parlamentswahlen auf. Gleichsam waren auch in diesen Wahlen Parteienkandidaturen nicht zugelassen. Von insgesamt 214 Abgeordneten wurden auch nur 145 direkt gewählt und 69 vom Präsidenten und den sozialen Sektorganisationen (Jugend, Frauen, Militär etc.) ernannt. Da es infolge des „indirekten“ Parteienverbots keine Fraktionsbildung geben kann und die Abgeordneten theoretisch ausschließlich den Wählern ihres Wahlkreises oder der sie entsendenden Sektororganisationen gegenüber verantwortlich sind, gibt es keine feststehende Oppositions- oder Regierungsseite. Tendenziell wird die Parlamentsarbeit dadurch geschwächt und es gibt keinerlei Impulse mehr für die konzeptionell inhaltliche Arbeit der Parteien. Somit können auch Wahlen im Movementsystem keine Richtungsentscheidungen für die Politikgestaltung darstellen und verlieren letztlich an Bedeutung.

Die Wahlen in 2001 brachten deshalb keine Überraschungen. *Yoweri Museveni* wurde mit 69,3% wiedergewählt. Gegenkandidat war *Kizza Besigye*, der mit der Oppositions-

plattform *Reform Agenda* (RA) mit 27,8% immerhin erheblich mehr Stimmen als *Paul Ssemogerere* 1996 erhielt.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

Sowohl die Festlegung des politischen Systems als auch der rechtliche Rahmen für Parteien wird durch die Verfassung von 1995 und den „*Political Parties and Organization Act*“ von 2002 geregelt.

Die ugandische Verfassung von 1995

Die ugandische Verfassung erkennt in Artikel 29 grundsätzlich das Recht zur politischen Organisation an. Artikel 72 garantiert darüber hinaus das Recht zur Gründung von politischen Parteien.

Artikel 71 regelt den grundsätzlichen Charakter der Parteien. Wesentlich dabei ist die Forderung eines nationalen Charakters, die freie Mitgliedschaft unbeachtet des Geschlechts, religiöser und ethnischer Zugehörigkeit oder anderer sektoraler Benachteiligungen, interne Demokratie und die Offenlegung aller Finanzen.

Die Besonderheit der ugandischen Verfassung ist allerdings in Artikel 69 festgelegt.

Nach Absatz 1 haben alle Ugander das Recht, das politische System ihrer Wahl festzulegen und entweder durch freie und faire Wahlen oder durch ein Referendum zu bestätigen. In Absatz 2 werden als Alternative drei Systeme angeführt:

- a) Das Movementsystem,
- b) Das Mehrparteiensystem, und
- c) Alle anderen demokratischen und repräsentativen politischen Systeme.

Interessant ist dabei, dass der Artikel 75 das Einparteiensystem ausdrücklich ausschließt.

Um dieses Grundrecht der Wahl des politischen Systems für jeden Ugander aufrechterhalten zu können, muss das jeweilige alternative politische System quasi in „Lauerstellung“ vorgehalten werden. Deshalb bestimmt Artikel 73, dass politische Organisationen, die ein anders politisches System als das derzeit gültige befürworten, grundsätzlich erlaubt sind aber gewisse durch das Parlament zu beschließende Regeln zu befolgen haben. Welche Regelungen für Parteien im Movementsystem anzuwenden sind, wurde gleich in die Verfassung von 1995 unter Artikel 269 eingebaut. Demnach dürfen Parteien:

- Keine Zweigstellen einrichten oder unterhalten,
- Keine Parteitage oder Delegiertenkonferenzen abhalten,
- Keine öffentlichen Veranstaltungen organisieren,
- Keine Wahlkampfveranstaltungen abhalten oder Kandidaten für Wahlen nominieren, und
- Keinerlei Aktivitäten gegen das Movementsystem initiieren, solange dieses als politisches System erklärt wurde.

Diese in der Verfassung festgelegten Beschränkungen wurden im „*Political Parties and Organizations Act*“ von 2002 bestätigt, später jedoch durch ein Urteil des Verfassungsgerichtes aufgehoben. Dieses Urteil betrifft jedoch nur die Festlegung im Parteiengesetz. Ungeklärt aber umstritten bleibt die weitere Gültigkeit des Artikels 269 der Verfassung.

Political Parties and Organizations Act von 2002

In diesem Gesetz werden die organisatorischen und finanziellen Regelungen für Parteien sowie deren Registrierung, Mitglieder-

struktur und Funktionsweise festgeschrieben. Es basiert auf dem Verfassungsartikel 270, der, unter Beachtung aller vorgenannter Beschränkungen, den Fortbestand der Parteien garantiert, die bereits vor Inkrafttreten der Verfassung existierten. Die notwendigen Ausführungsbestimmungen wurden dem Parlament übertragen, das diesem Auftrag mit dem „Political Parties and Organization Act“ 2002 nachkam.

Danach waren alle Parteien verpflichtet, sich innerhalb von sechs Monaten nach Wiederaufnahme ihrer Geschäftstätigkeit registrieren zu lassen. Die Registrierung ist jährlich zu erneuern. Verstöße gegen die Registrierungsbestimmung führen zur automatischen Aufhebung des Parteistatus. Diese Bestimmung wurde von den Parteien angefochten, jedoch vom Verfassungsgericht bestätigt.

Interessant ist, dass nach diesem Gesetz die registrierten Parteien ihre innerparteilichen Aktivitäten vorübergehend wieder aufnehmen müssen. Sie sind zur regelmäßigen Wahl eines „Executive Committee“ verpflichtet. Im Einklang mit der verfassungsrechtlichen Bestimmung, dass eine Entscheidung über die Änderung des politischen Systems nur im vierten Jahr einer Legislaturperiode stattfinden kann (Art. 74,3), sind die Parteien verpflichtet, in jedem vierten Jahr einer Legislaturperiode eine Wahl der Delegierten zu einem nationalen Parteitag durchzuführen. Es ist nur ein Treffen pro Distrikt und ausschließlich zur Delegiertenwahl zulässig.

Die Parteifinzen müssen offen gelegt und jährlich von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer geprüft werden. Eine Kopie des Prüfberichtes muss an den „Registrar General“ geschickt werden.

Die Nutzung von staatlichen Geldern oder Einrichtungen für Parteizwecke ist untersagt. Die Regierung kann allerdings den Parteien öffentliche Finanzierung zuweisen. Ausländische Finanzierung der Parteien ist nicht grundsätzlich untersagt, jedoch meldepflichtig und in der Höhe beschränkt.

Constitutional Amendment Bill of 2005

Die ugandische Regierung hat mittlerweile öffentlich ihren Wunsch nach einer Änderung des politischen Systems in ein Mehrparteiensystem kundgetan. Dazu soll ein Referendum entsprechend den Vorschriften des Artikels 74,1 der Verfassung durchgeführt werden. Insgesamt müssen allerdings eine ganze Reihe von Verfassungsartikeln – derzeit geht man von mehr als 90 Einzelbestimmungen aus – bei einer Öffnung des politischen Systems vom Movementsystem zum Mehrparteiensystem angepasst werden. Die „Constitutional Amendment Bill“ von 2005 versucht, dieser Anforderung gerecht zu werden, da die Verfassung von 1995 eindeutig auf das Movementsystem zugeschnitten ist. Die größten Probleme ergeben sich vor allem aus der zeitlichen Begrenzung für den Beschluss zur Veränderung des politischen Systems auf das vierte Jahr der Legislaturperiode (Artikel 74,3). Unklar bleibt, wann der Transformationsbeschluss in Kraft tritt. Derzeit sieht der Vorschlag zum Verfassungsänderungsgesetz eine Ergänzung des Art. 74 vor, der die Inkraftsetzung des Änderungsbeschlusses für das Ende der Legislaturperiode vorsieht.

Ein weiterer Änderungsvorschlag sieht eine neue Bestimmung vor, die die Abhaltung der nächsten Wahlen als Mehrparteiwahl vorsieht. Dazu wird der Opposition das Recht zur Benennung eines Oppositionsführers eingeräumt. Den Organen des Move-

ments wird im Gegenzug vermittlems eines Übergangsparagrafen ein Weiterbestehen bis zu einer endgültigen Regelung entsprechend Artikel 73 (Verbot der aktiven Betätigung der Organe des alternativen politischen Systems) durch das neue Parlament zugestanden.

In diesen Übergangsbestimmungen offenbaren sich die elementaren Schwierigkeiten der ugandischen Verfassung, die den Ugandern grundsätzlich die Wahl zwischen verschiedenen politischen Systemen zubilligt und deshalb die Organe des alternativen Systems passiv vorhalten muss. Dennoch stellt ein derartiger Übergang von einem Movementsystem in ein Mehrparteiensystem oder umgekehrt alle Beteiligten vor ungeahnte Schwierigkeiten.

II. DIE PARTEIEN

Ugandische Parteien sind in der Regel ethnisch und religiös geprägt. Mit Ausnahme der Monarchisten spielen weltanschauliche Überzeugungen oder gesellschaftspolitische Strömungen in der Bevölkerung in der ugandischen Parteienlandschaft kaum eine Rolle. Durch das jahrzehntelange Verbot öffentlicher Aktivitäten der Parteien ist diese Tendenz noch verstärkt worden. Das „Keinparteiensystem“ des Movements hat die Schuld an den militärischen Auseinandersetzungen und die hunderttausende von Opfern eindeutig den Parteien zugewiesen. Dadurch ist vor allem in den ländlichen Gebieten unter den „ungebildeten und uninformierten“ Bevölkerungsgruppen eine regelrechte Angst vor Parteien und dem Mehrparteiensystem geschürt worden. Die ohne Parteien auftretende politische Ordnung hat in den letzten 20 Jahren erstmalig Frieden und einen erstaunlichen wirtschaftli-

chen und sozialen Fortschritt für Uganda gebracht.

Das Verbot parteipolitischer Aktivitäten hat aber auch in den Parteien tiefe Spuren hinterlassen. Da sie über lange Zeiträume keine parteiinternen Veranstaltungen durchführen konnten, konnten sich auch parteiintern keine demokratischen Strukturen fortentwickeln. So ist es nicht verwunderlich, dass sich die „Altparteien“ programmatisch nicht entwickeln konnten und sich derzeit fast ausschließlich mit internen Legitimierungskonflikten beschäftigten. Besonders die Jugend fühlt sich von den alten Führungseliten nicht mehr vertreten. Da zu diesen strukturellen Problemen auch noch das Fehlen einer weltanschaulichen Klammer kommt, verfallen die Parteien auch zusehends in eine ideologische Krise. Beispielfürhaft hierfür ist die DP, wo sich die Mutterpartei international über die Mitgliedschaft in IDU (International Democrat Union) dem konservativen Lager zurechnet, die Jugendorganisation UYD (Uganda Young Democrats) sich international der sozialistischen IUSY (International Union of Socialist Youth) angeschlossen hat.

1. Überblick über die wichtigsten Parteien

Durch die angekündigte politische Öffnung ist natürlich Bewegung in die ugandische Parteienlandschaft gekommen. Derzeit sind 26 Parteien beim „Registrar General“ registriert, weitere 20 Parteien haben die Registrierung beantragt. In der Regel stehen keine politischen Grundüberzeugungen bei den Neugründungen im Vordergrund, sondern persönliche Motive. Diese persönlichen Gründe basieren größtenteils auf parteiinternen Machtkämpfen in den Altparteien und führen zur Bildung von Splittergruppen (Beispiel: *Uganda People's Party*, die sich als

bessere UPC fühlen). Ethnische und auch religiöse Gründe spielen bei den Parteigründungen weiterhin eine starke Rolle (z.B. *Justice Forum/JEEMA* für Muslime). Einige, zumeist jugendliche Rückkehrer aus dem Ausland haben den Versuch gestartet, ugandische Kopien von programmatisch orientierten Parteien ihrer ehemaligen Gastländer (sozialdemokratisch, konservativ, liberal etc.) ins Leben zu rufen. Dann gibt es auch den vielfältigen Versuch, die Stimmen großer gesellschaftlicher Gruppen, wie Kleinbauern oder Landarbeiter als *Farmers Party of Uganda* oder *National Peasants Party* politisch zu bündeln. Letztlich fühlen sich auch eine Reihe von NGOs dazu berufen, sich als Parteien registrieren zu lassen.

Was auch immer die Motive für die Gründung weiterer kleiner Parteien sein mögen, so scheint sie doch alle das Schicksal der Bedeutungslosigkeit zu einigen. Aus vorgeannten Gruppen könnte alleine *Justice Forum/JEEMA* wegen ihrer religiösen Ausrichtung zukünftig eine gewichtigere Rolle spielen. Ernst zunehmen ist ebenfalls das erst in diesem Jahr gegründete *Forum for Democratic Change* (FDC).

2. Die Parteien in Einzeldarstellung

National Resistance Movement Organization (NRMO)

Die NRMO ist die Partei des Movement-systems und geht aus Museveni's *National Resistance Movement* (NRM), die nach dem militärischen Sieg über *Milton Obote* das Mehrparteiensystem in Uganda durch das Movementssystem ersetzte, hervor.

Vorsitzender der NRMO ist *Yoweri Museveni*. Die Partei war die erste Partei, die nach dem „*Political Parties and Organization Act*“ registriert wurde. Entgegen den Vorschriften hat sie noch keine Mitgliederversammlung

abgehalten oder Organwahlen durchgeführt. NRMO hat derzeit noch keine regionalen Parteibüros oder eine nationale Parteistruktur aufgebaut. Offensichtlich verlässt man sich noch auf die staatlichen Strukturen.

Schwierig ist derzeit noch die pragmatische Einordnung der NRMO. Das NRM und ihr Präsident *Yoweri Museveni* hatte in seinen Anfängen durchaus einen sozialistischen Charakter und Anspruch. Dieser ging aber während der 20jährigen Regierungszeit stückweise verloren. Wesentliche Elemente der Regierungspolitik bauten zudem auf dem Movementssystem unter Ausschluss von Parteien auf. Folglich annektiert die NRMO derzeit nicht nur die Regierungsstrukturen (=Parteistruktur), sondern auch das Regierungsprogramm (=Parteiprogramm) für ihre Parteipolitik.

Schon die Namensgebung deutet auf die Identitätsprobleme des Movement im Mehrparteiensystem hin. Man vermied die Verwendung des Begriffs Movementpartei, da der Kern der Movementideologie die Parteien als staatstragende und gesellschaftsrelevante Institutionen negierte. So verbleibt als einzige Klammer für ein ideologisch heterogenes Movement sein Führer *Yoweri Museveni*.

Uganda People's Congress (UPC)

Die UPC wurde 1960 im Norden Ugandas gegründet und stellte zweimal die Regierung. Ihr Präsident ist *Milton Obote*, der die Partei auch heute noch aus dem Exil in Lusaka regiert. Die aktuellen Parteigeschäfte werden von der *Constitutional Steering Commission* (CSC) wahrgenommen. Der Vorsitzende der CSC ist *Haji Badru Wegulo* und der Generalsekretär ist *Peter Walubiri*. Die Ernennung der Parteiführung und die

Besetzung der CSC erfolgte durch *Milton Obote* und ist in der Partei höchst umstritten. Die Einberufung eines nationalen Kongresses und die parteiinternen Wahlen sind für August vorgesehen.

Die UPC stellte zweimal (1962 und 1980) die Regierung mit *Milton Obote* an ihrer Spitze und wurde zweimal (1966 durch Idi Amin und 1985 durch Lutwa Okello) gewaltsam abgesetzt. Mit der Ausnahme der ersten Regierungsjahre (1962-1966) hat sich der Führer der UPC-Regierungen, *Milton Obote*, wenig als Demokrat und Anhänger eines Mehrparteiensystems gezeigt. Zu sehr hatte er sich dem afrikanischen Sozialismus verschrieben und ordnete die westlichen demokratischen Mehrparteiensysteme eher in die Kategorie „westlicher Imperialismus“, denn als eine für Afrika akzeptable Regierungsform ein.

Regional findet die UPC ihren Rückhalt hauptsächlich in den nördlichen Regionen, wo auch heute noch die Entwicklungsanstrengungen der Obote-Regierung im Ausbildungs-, Gesundheits- und Genossenschaftsbereich anerkannt werden. Die Bevölkerung im Norden, wie auch die UPC, war hauptsächlich konservativ protestantisch geprägt. Entsprechend dem wachsenden Einfluss des Islams wird die UPC zukünftig eine weniger religiös ausgerichtete Politik vertreten müssen.

Größtes Problem für eine ideologische Erneuerung der UPC stellt ihr Noch-Präsident *Milton Obote* dar. Er war auch nach innen ein machtbewusster Diktator, der noch heute jede programmatische Diskussion, die nicht afrikazentriert ist, generell ablehnt. Die UPC hat sich deshalb auch im Exil nie um internationale Kontakte gekümmert und ist

von der internationalen Politikdiskussion abgeschottet.

Democratic Party (DP)

Die DP ist die älteste Partei Ugandas. Sie wurde 1954 gegründet. Ihr erster Präsident war *Benedicto Kiwanuka*. Derzeitiger Präsident ist *Paul Ssemogerere*. Die DP wurde in den letzten Monaten durch schwere interne Machtkämpfe erschüttert. Die Partei drohte in drei sich heftigst bekämpfende Fraktionen zu zerbrechen. Der ehemalige Bürgermeister von Kampala, *Nasser Sebagala*, und der Abgeordnete, *Francis Bwengye*, versuchten die DP unter ihrem Namen registrieren zu lassen und so *Ssemogerere* zu entmachten. Es wurden mehrere Gerichtsverfahren angezettelt und die Registrierung der Traditions-partei aufs Spiel gesetzt. Erst Mitte Juli 2005 konnte der Streit mühsam beigelegt werden und die DP erhielt als vorerst letzte Partei ihre Registrierungsunterlagen.

Die DP vertritt den kleinbäuerlichen Sektor. Ihre Anhänger rekrutieren sich aus der dichtbevölkerten, katholischen Zentralregion, hauptsächlich dem Gebiet der Buganda. Ideologisch ist die DP in ihrer Grundausrichtung konservativ und föderal eingestellt. Sie hat daher auch die Selbständigkeitsbestrebungen von Buganda unterstützt, ohne dabei monarchistisch zu sein. Sie unterhält enge Beziehungen zur katholischen Kirche, von wo sie vermutlich auch finanziell unterstützt wird.

Im Gegensatz zur UPC hat sich die DP immer weltoffener gezeigt und unterhält vielfältige internationale Kontakte. Sie hält über die Konrad-Adenauer-Stiftung engen Kontakt zur IDU. Ihre Jugendorganisation *The Young Democrats* ist allerdings Mitglied der IUSY.

Forum for Democratic Change (FDC)

Hervorgegangen aus der *Reform Agenda*, der ehemaligen politischen Plattform des letzten Gegenkandidaten zu Museveni um die Präsidentschaft, *Dr. Kizza Besigye*, dem *National Democratic Forum* von Karuhanga Chapaa (ebenfalls ein Gegenkandidat in den Präsidentschaftswahlen von 2001) und dem *Parliamentary Advocacy Forum (PAFO)*, einer Gruppe von Parlamentariern, die sich gegen die angestrebte Aufhebung der Amtszeitbegrenzung für den Präsidenten und gegen den Fortbestand des Movementsystems einsetzen, ist die FDC eine erst in 2005 gegründete Partei. Sie konnte nicht wie die Altparteien auf existierende Parteistrukturen zurückgreifen und kann sich als einzige Partei mit einer neu nominierten Führungsmannschaft präsentieren.

Als Chairman der FDC ist *Col. Dr. Kizza Besigye* ernannt, der sich seit seiner Wahlniederlage nach Johannesburg ins Exil begeben hat. Zum Statthalter in Uganda ist die Abgeordnete und Parteivize *Saamu Musumba* ernannt worden, die quasi die Funktion eines Generalsekretärs ausübt. Eine zunehmend wichtigere Stellung hat sich weiterhin der „Chief Mobilizer“ Maj. Gen. *Mugisha Muntu*, Mitglied der EALA, erstritten. Zwischen diesen drei Politikern wird sich das zukünftige Schicksal und das Profil der FDC herauskristallisieren.

Die FDC ist die einzige Partei, der kein regionaler, ethnischer oder religiöser Schwerpunkt zuzuordnen ist. Sie ist insgesamt bisher politisch und ideologisch profillos geblieben. Der einzige Programmpunkt scheint derzeit die Ablösung von *Museveni* und die Regierungsübernahme zu sein. Damit baut die FDC politisch auf die enttäuschte Klientel des Movements.

Da die überwiegende Mehrheit der Mitglieder der FDC aus dem Movement kommt und das System sehr gut kennt, konnte die Partei relativ schnell eine nationale Struktur aufbauen und ist organisatorisch den anderen Oppositionsparteien voraus. Des Weiteren verfügt die FDC über ein weites Netz von Freundeskreisen im Ausland. Vom Ausland dürfte wohl auch die notwendige finanzielle Unterstützung stammen, um in so kurzer Zeit eine so effiziente Parteiorganisation aufzubauen.

Conservative Party (CP)

Die CP wurde Mitte der 70er Jahre ins Leben gerufen. Ihr Präsident ist *Joshua Mayanja Nkandi* (unabhängiger Kandidat bei den Präsidentschaftswahlen 1996). Es ist eine kleine aber recht aktive Partei. Ihre programmatische Ausrichtung ist monarchistisch und sie wird vielfach als Nachfolger der *Kabaka Yekka*, der Partei der bagandischen Royalisten, betrachtet. Ihr Stammland ist dementsprechend Buganda. Die CP dürfte aber kaum die Kraft besitzen, mehr als die Rolle des Züngleins an der Waage zukünftiger Koalitionen zu spielen.

Justice Forum/JEEMA

Das *Justice Forum/JEEMA* ist ebenfalls noch eine junge politische Kraft. Sie wurde 1996 von *Muhammed Kibirige Mayanja* (Präsidentschaftskandidat 2001) ins Leben gerufen. Sie ist eine islamistische Partei, die recht aktiv eine relativ weit gespannte Parteiorganisation aufgebaut hat. Sie ist programmatisch gemäßigt islamisch ausgerichtet und ihre wirkliche Stärke ist derzeit schwer abzuschätzen.

III. DIE PARTEIEN IM PARLAMENT

Seit der Machtübernahme von Yoweri Museveni und der Einführung des Movement-

systems konnten die Parteien keine Aktivitäten im Parlament entwickeln.

Die Abgeordneten wurden aufgrund ihrer Persönlichkeit direkt gewählt.

Dementsprechend gibt es auch keinerlei Fraktionsbildungen oder Dienstleistungen für Parteien im Parlament.

IV. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

In der über vierzigjährige Geschichte des unabhängigen Ugandas hat das Mehrparteiensystem eine eher untergeordnete Rolle gespielt. Die 1962 hoffnungsvoll gestartete „Westminsterdemokratie“ endete bereits nach wenigen Jahren im Chaos und Bürgerkrieg. Nach einer kurzen Wiederbelebung des Mehrparteiensystems nach dem Sturz von *Idi Amin* 1979 versank das Land abermals im Bürgerkrieg. Erst 1986 mit der Machtübernahme von *Yoweri Museveni* fand das Land Frieden. Der Preis hierfür war die Aufgabe des Mehrparteiensystems. Die Parteien wurden von der Bevölkerung weitgehend für die Misere verantwortlich gemacht. Das neue Movementsystem unterstützte diese Einschätzung und nutzte sie für ihre eigenen Zwecke aus.

Aber auch das Movementsystem scheint mittlerweile an seine Grenzen geraten zu sein. Nach 20 Jahren sollen nach dem Willen der Regierung wiederum die Parteien das politische System bestimmen. Den Weg dazu soll das Referendum am 28. Juli 2005 ebnen. Ironischerweise bekämpfen ausgerechnet die Parteien die in der Verfassung ausgewiesene Möglichkeit eines Referendums zur Wiedereinführung des Mehrparteiensystems. Das Referendum sei zu teuer und überflüssig, sagt die Mehrheit der Op-

positionsparteien. Aus ihrer Sicht ist der Wunsch der Bevölkerung nach Wiedereinführung des Mehrparteiensystems eindeutig und braucht nicht mehr durch ein Referendum bestätigt zu werden. Dass die Regierung dennoch auf einem Volksentscheid besteht, deutet auf ein taktisches Manöver zum Machterhalt hin. Deshalb rufen alle oben erwähnten Parteien zum Wahlboykott auf und riskieren damit einen Wahlausgang zu ihrem eigenen Nachteil.

Da in den traditionellen Parteien Anwälte und Juristen die Oberhand haben, versucht man das Referendum und die bereits initiierten, hinsichtlich der Einführung des Mehrparteiensystems notwendigen Verfassungsänderungen mit juristischen Winkelzügen zu verhindern oder gar nachträglich außer Kraft zu setzen. Selbst wenn alles glatt über die Bühne geht, wird die verbleibende Zeit zur rechtlichen und praktischen Absicherung des Mehrparteiensystems bis zur Wahl in 2006 sehr kurz. Regularien hinsichtlich der Parteienfinanzierung, Parlamentsordnung, Registrierung und Deregistrierung von Parteien sowie hinsichtlich von Wahlsystem und Wahlordnung müssen noch überarbeitet werden. Die bisherigen Bedingungen für Parteiaktivitäten des oben erwähnten „Political Party and Organizations Act, 2002“ beschränkt und kontrolliert derzeit den politischen Spielraum der Parteien eher, als das es ihn konstruktiv beschreibt.

Wenn die eine Hälfte der Parteipolitiker Anwälte und Juristen ist, gehört die andere Hälfte zu den Militärs. Dies trifft vor allem auf die Regierung und ihre Partei NRMO und die aus ihren Reihen entstandene Opposition FDC zu. Derzeit dominiert die parteipolitische Auseinandersetzung, vor allem zwischen diesen beiden Kräften, die Sprache der Gewalt und Drohung und nicht die der

konstruktiven Kritik oder des Dialogs. Gerade in der kriegsgeplagten und latent gewaltbereiten ugandischen Gesellschaft scheint hierin eine der größten Gefahren für das politische System des Landes zu bestehen.

V. NACHTRAG

Das Referendum hat bei geringer Wahlbeteiligung eine überwältigende Mehrheit für die Wiedereinführung des Mehrparteiensystems gebracht. Die Ugander haben sich für die Parteien und gegen das Movementssystem ausgesprochen. Ironischerweise ist der positive Ausgang des Referendums dem Einsatz der Regierung und nicht den Parteien selbst zu verdanken. Das Movement hat Propaganda gegen sich selbst gemacht und sich quasi selbst aufgelöst. Die Mehrzahl der Parteien oder besser die bedeutenden Parteien hatten zu einem Boykott des Referendums aufgerufen. Die geringe Wahlbeteiligung mag ihnen Recht geben, kann aber auch zu einer Selbsttäuschung beitragen. Die Wähler waren zweifelsohne verwirrt. Sie sollte über etwas abstimmen, was de facto bereits im Übergang existierte (das Mehrparteiensystem in Form der sich neu formierenden Parteien), allerdings verfassungsrechtlich nicht legal ist; die Regierung, die bisher die Parteien verteufelt hat (jetzt aber für die Wiedezulassung der Parteien warb) und die vermeintlichen Nutznießer, die Parteien, die zum Boykott aufriefen.

Die Ugander haben also für das Mehrparteiensystem und gegen das Movementssystem gestimmt. Haben sie sich dadurch für ein Mehr an Demokratie entschieden? Selbst wenn dieses für die Mehrheit derjenigen, die für das Mehrparteiensystem gestimmt haben zustimmen mag, müssen die Parteien

nunmehr ihren Beitrag zur Erfüllung dieses Auftrages liefern.

Die Transition hat jetzt erst begonnen. Neben der notwendigen Neuordnung der legalen Rahmenbedingungen muss das neue System, das die Mehrheit nicht aus eigener Erfahrung beurteilen kann, den Bürgern Ugandas nahe gebracht werden. Die Parteien werden es sich dabei nicht weiterhin so einfach machen können und lediglich auf die Fehler und Unzulänglichkeiten des Movementsystems hinweisen. Es müssen den Wählern bessere Alternativen angeboten und erklärt werden. Es stellt sich also die Frage: Werden die Parteien Ugandas in der Lage sein, für mehr Demokratie zu sorgen? Sind die Parteien konzeptionell, organisatorisch und personell in der Lage, das Mehrparteiensystem so zu gestalten, dass es von der Mehrheit der Bevölkerung als das bessere System anerkannt wird?

Bisher konnten die Parteien noch nicht allzu sehr überzeugen. Man hat die Diskussion über die Ausgestaltung und die Aufgabenteilung des schwierigen Transitionsprozesses auf die Frage der Aufhebung der Amtszeitbegrenzung für den Präsidenten und seinen antizipierten Wunsch nach einer lebenslangen Amtszeit beschränkt. Wahrscheinlich ist diese Annahme gar nicht so unberechtigt, doch es geht bei dem politischen Systemwandel in Uganda eben auch um die Frage des legalen Spielraumes für die Parteien, dieses zu verhindern.

Die Entscheidung für das Mehrparteiensystem bedingt die Schaffung der Rahmenbedingungen für eine demokratischere Gesellschaft. Vordringlich muss dabei ein friedlicher Übergang in das neue politische System gesichert werden. Die Parteien müssen ihre selbstverantwortliche und gestalterische

Rolle im Mehrparteiensystem übernehmen. Dazu gehört zwingend, dass sie sich ihre Basis in der Bevölkerung schaffen, politische Alternativen entwickeln und ihre eigenen Organisationsstrukturen demokratisieren. Da zwei der drei wirklich bedeutenden Oppositionsparteien immer noch hierarchisch von ihren Führern aus dem Exil geleitet werden, ist hier eher Skepsis als Zuversicht angebracht.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die älteste politische Stiftung Deutschlands. Sie ist eine private und gemeinnützige Institution und den Ideen der Sozialen Demokratie verpflichtet. Die Stiftung trägt den Namen des ersten demokratisch gewählten deutschen Staatspräsidenten, Friedrich Ebert, und führt sein Vermächtnis der politischen Gestaltung von Freiheit, Solidarität und sozialer Gerechtigkeit fort. Diesem Auftrag entspricht sie im In- und Ausland mit ihren Programmen zur Politischen Bildung, Internationalen Zusammenarbeit sowie Studienförderung und Forschung.

Die Internationale Arbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung fördert nachhaltige Entwicklung und Demokratie in Afrika, Asien, Lateinamerika sowie dem Nahen Osten. Zusammen mit ihren Partnern, gesellschaftspolitischen Akteuren in über 100 Ländern, trägt sie dazu bei, dass in Zukunft:

- Demokratische Strukturen unter Einbeziehung möglichst aller gesellschaftlicher Gruppen gesichert,
- Reformprozesse und Mechanismen eines friedlichen Interessenausgleichs gefördert sowie
- Globale Zukunftsstrategien gemeinsam gestaltet werden.

Gegenwärtig unterhält das Afrika-Referat der Friedrich-Ebert-Stiftung in den Ländern südlich der Sahara 19 Büros mit 23 deutschen Mitarbeitern und ca. 180 Ortskräften. Darüber hinaus werden Projekte in 4 weiteren Ländern (Kapverden, Togo, Mauritius, DR Kongo) durchgeführt, die jeweils von einem angrenzenden Büro oder der Zentrale mitbetreut werden. Für diese Arbeit standen im Jahre 2005 ca. 12 Mio. € zur Verfügung.

Weitere Informationen sowie FES-Publikationen zu Afrika finden Sie auf unserer Homepage unter: <http://www.fes.de/international/afrika>.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Afrika
Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit

Leiter: Dr. Werner Puschra
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Tel.: +49 228 883-576
Fax: +49 228 883-623