

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of the African continent.

Einer für alle und alle für einen?

Vom möglichen (Alp)traum politischer
Parteienkooperation in Uganda

SARAH TANGEN
Juni 2010

- Die Inter-Party Cooperation, ein Zusammenschluss ugandischer Oppositionsparteien im Vorfeld der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2011, dominiert den politischen Alltag Ugandas bereits seit zwei Jahren.
- Dennoch scheinen die Chancen gering, dass es der Initiative gelingen wird, die politische Realität des Landes zu verändern und Präsident Museveni nach fast 24 Jahren an der Macht abzulösen.
- In ihrer derzeitigen Ausgestaltung könnte die IPC sogar – trotz ihres möglichen Potenzials – eine nachhaltige Stabilisierung des Mehrparteiensystems in Uganda behindern.

»Together we can cause change.« Ein schmuckloser Konferenzsaal im Dezember 2009 am Stadtrand von Kampala. Alle Stühle sind besetzt von einer bunt zusammengewürfelten Mischung aus Anhängern verschiedener Oppositionsparteien, den Parteiführungen und einigen wenigen internationalen Gästen. Das Motto des Tages, eine Anspielung auf Barack Obamas Wahlslogan, hängt über den Köpfen der Versammelten, dazu eine Mischung aus Aufbruch, gespannter Erwartung und einem Rest an Skepsis über den weiteren Weg der soeben von den Parteipräsidenten erneut besiegelten Kooperation.

Die Inter-Party Cooperation (IPC) ist ein Zusammenschluss aus bislang vier ugandischen Oppositionsparteien mit dem erklärten Ziel, den seit fast 24 Jahren regierenden Präsidenten Yoweri Museveni und seine Partei, National Resistance Movement (NRM), bei den allgemeinen Wahlen im Februar 2011 von der Macht abzulösen. Die teilnehmenden Parteien, Forum for Democratic Change (FDC), Uganda Peoples' Congress (UPC), Conservative Party (CP) und Justice Forum (JEEMA) tragen die Hoffnung, durch eine Vereinigung von Kräften und ein gemeinsames Antreten bei den anstehenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen die enorme Dominanz der NRM zu relativieren und das politische Waagmaß wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Mit der Unterzeichnung eines zweiten Protokolls im Dezember 2009 festigte die IPC ihre seit August 2008 bestehende Zusammenarbeit. Sie verständigte sich darin auf die Identifizierung von gemeinsamen KandidatInnen auf allen administrativen Ebenen, bis hin zum Herausforderer des Präsidenten, sowie auf die Entwicklung einer gemeinsamen Wahlplattform. Achillessehne des Bündnisses bleibt nach wie vor der Nichtbeitritt der ältesten Partei Ugandas, der Democratic Party (DP). Diese entschloss sich nach mehrmonatigen Überlegungen am 13. Mai 2010 gegen eine aktive Teilnahme an der IPC in ihrer derzeitigen, als zu unflexibel und rigide wahrgenommenen, Form.

»Das erste Ziel ist es, die Wahlen zu gewinnen«: Unterstützung von außen

Der aktuelle Zusammenschluss der Oppositionsparteien ist nicht aus eigener Initiative der teilnehmenden Partner entstanden. Die IPC ist stark gebergefördert und modelliert nach dem vielerorts als afrikanisches Erfolgsbeispiel angesehenen Ghana sowie den Erfahrungen in den skandinavischen Ländern, insbesondere Schweden,

wo es eine Allianz aus Mitte-Rechts-Parteien bei den Wahlen 2006 schaffte, die über Jahrzehnte dominante sozialdemokratische Partei von der Macht abzulösen. Diese Idealtypen treffen in Uganda auf ein noch junges, wenig in der Bevölkerung und in den politischen Eliten verankertes Mehrparteiensystem mit schwachen Parteien ohne praktizierte Programmatik, die sich vornehmlich einer inhaltsschwachen, wenig konstruktiven politischen Rhetorik verschrieben haben. Das Agieren der Regierung wird oft und gerne kritisiert, ohne jedoch alternative Politikkonzepte anzubieten. Dieses überwiegend reaktive Politikverständnis materialisiert sich derzeit auch in der Außenkommunikation der IPC. Nach zwei Jahren des gemeinsamen Austauschs besteht noch immer weitgehende Unklarheit über die konkreten inhaltlichen Veränderungen, die eine Oppositionskoalition erwirken würde, sollte sie tatsächlich mit Hilfe der IPC an die Macht gelangen. Hinter vorgehaltener Hand wird stattdessen punktuell bereits darüber spekuliert, wie nach einem Wahlsieg die zentralen Posten in einer Koalitionsregierung zu verteilen wären. Eine grundlegende konzeptionelle Vorarbeit der potenziellen Machtübernahme wird scheinbar auch von den internationalen Geberorganisationen der Oppositionskoalition – allen voran das schwedische Christian Democratic International Centre (KIC) und die parteinahen Organisationen der schwedischen Centre Party, Liberal Party und Moderate Party – nicht konsequent genug eingefordert. So wies beispielsweise ein Vertreter der schwedischen Zentrumspartei in seiner Ansprache zur Unterzeichnung des zweiten Kooperationsprotokolls im Dezember 2009 darauf hin: »Das erste Ziel ist es, die Wahlen zu gewinnen. Dies wird schwer sein und all eure Energie und Kreativität verlangen.« Eine derartige Herangehensweise an demokratische Prozesse birgt die Gefahr, die jungen Parteien in ihrer Wahrnehmung zu bestätigen, dass Demokratie vornehmlich dazu diene, Machtwechsel zu ermöglichen und die damit verbundenen Zugänge zu den Fleischtöpfen des Staates zu schaffen.

Auch unter historischen Gesichtspunkten hat die IPC keinen einfachen Stand. Derartige Versuche einer Koalitionsbildung sind in Uganda nicht neu. In der Vergangenheit sind bereits einige der IPC ähnliche Allianzen gescheitert. Mit ein Grund für die fragliche Stabilität derartiger Koalitionen scheint ein in der (partei-)politischen Vergangenheit des Landes begründetes gegenseitiges Misstrauen zu sein, das auch vor den Partnern innerhalb der IPC nicht uneingeschränkt haltmacht, aktuell jedoch durch den gemeinsamen Gegner in Form

des Präsidenten und seiner regierenden NRM verdrängt wird. Uganda blickt seit der Unabhängigkeit 1962 auf eine überwiegend gewaltsame Vergangenheit zurück, in der wechselnde Machthaber und Bürgerkriege die Gesellschaft tief traumatisiert haben. Opfer wurden zu Tätern, Täter zu Opfern. Trotz dieser tiefen Wunden hat in Uganda nie ein nationaler Versöhnungsprozess stattgefunden, der es dem Land ermöglicht hätte, Licht in die eigene dunkle Vergangenheit zu bringen und ein gemeinsames Bild der eigenen Geschichte – inklusive der eigenen Parteien – zu zeichnen. Zwar gab es eine nationale Wahrheitskommission, die von Präsident Museveni kurz nach der Machterlangung 1986 einberufen wurde, diese wurde jedoch systematisch an ihrer Arbeit gehindert und schien lediglich eine Alibi-Funktion zu haben, um die neue NRM-Regierung der Welt als vertrauenswürdig zu präsentieren. Die aus unterschiedlichen Wahrnehmungen der eigenen Vergangenheit genährten Mythen sowie die daraus resultierenden Vorurteile in der Gesellschaft bestehen nach wie vor und schlagen sich immer wieder auch in der öffentlichen Rhetorik der Parteien nieder.

Mit vereinten Kräften gegen das Regime? Neues Selbstbewusstsein und alte Herausforderungen

Nach einer Serie parteiinterner Auseinandersetzungen und Gerichtsverfahren fanden im Frühjahr 2010 in den meisten Oppositionsparteien interne Wahlen statt. In einem vergleichsweise konfliktarmen internen Wahlprozess bestätigte die zahlenmäßig stärkste Oppositionspartei, FDC, ihren Parteipräsidenten Dr. Kizza Besigye im Amt. Der ehemalige Weggefährte Präsident Museveni aus den Tagen des bewaffneten Kampfes, trat bereits bei den Wahlen 2001 und 2006 als Herausforderer des Amtsinhabers an. Trotz seiner NRM-Vergangenheit sehen viele Beobachter den wortgewaltigen, bei öffentlichen Auftritten zumeist zornig polternden, wenig diplomatischen ehemaligen Vertrauten Museveni weiterhin als den Oppositionskandidaten mit den realistischsten Erfolgsaussichten gegen den Präsidenten.

In der zweitältesten Partei des Landes, dem UPC, konnte Olara Otunnu, der erst kürzlich nach Jahren in der Diaspora nach Uganda zurückgekehrte ehemalige ugandische UN-Botschafter und ehemalige UN-Untergeneralsekretär, die Parteipräsidentschaft gewinnen. Er setz-

te sich dabei gegen den Sohn des Parteigründers und ehemaligen Staatspräsidenten Milton Obote und gegen die bisherige Parteipräsidentin Miria Obote durch. Die Partei, die sich einer sozialdemokratischen Ideologie verpflichtet fühlt und früher hauptsächlich Protestanten ansprach, regierte Uganda zweimal – von der Unabhängigkeit 1962 bis zur Machtübernahme Idi Amins 1971 sowie von 1980 bis 1985. Präsident Museveni, aber auch sein Herausforderer Dr. Besigye, führten mit ihrer National Resistance Army ab 1981 einen Guerillakrieg gegen die als unrechtmäßig empfundene zweite Obote-Regierung.

Die beiden verbleibenden IPC-Parteien CP und JEEMA spielen aufgrund ihrer zahlenmäßigen Unterlegenheit für die Nominierung eines IPC-Präsidentschaftskandidaten eine zu vernachlässigende Rolle.

Die älteste ugandische Partei, DP, hat ihre Wurzeln im Königreich Buganda, dem Zentrum des Landes um die Hauptstadt Kampala. Sie ist konservativ geprägt und vertrat traditionell die katholische Wählerschaft. In Abkehr von der bisherigen regionalen Herkunft ihrer politischen Führung, wählte die Partei Norbert Mao, einen aufstrebenden Nachwuchspolitiker aus dem Norden des Landes, in einem parteiintern umstrittenen Delegiertenkongress, der letztlich zur Abspaltung eines Parteiflügels führte, zu ihrem Präsidenten.

Insbesondere die beiden zahlenmäßig schwächeren Oppositionsparteien UPC und DP setzen große Hoffnungen in ihre neu gewählte Führungsspitze. Nach Jahren der Stagnation erhofft man sich vom Nachwuchspolitiker Mao sowie vom weltgewandten Diplomaten Otunnu neue Inspiration und Einigung sowie eine Chance, an die als glorreich empfundene eigene Parteivergangenheit anzuknüpfen und das Profil der jeweiligen Partei zu erneuern.

Gerade die Wahl dieser neuen Hoffnungsträger könnte die Zukunft der IPC erschweren. Insbesondere in der DP besteht die Sorge, in einer Kooperation die eigene Identität zu verlieren und von der zahlen- und stimmenmäßig stärkeren FDC innerhalb der IPC dominiert zu werden. Vergangene Kooperationen haben der DP nach eigenem Empfinden eher geschadet als genützt. Man möchte daher mehr Zeit in den Wiederaufbau der Partei und ihrer Strukturen investieren. In einem Gefühl neuen Selbstbewusstseins möchte man sich zudem nicht vom

Zeitplan der Allianz die Entscheidung über eine politische Beteiligung diktieren lassen. Der jüngst vorgestellte IPC-Nominierungsfahrplan erlaubt den Beitritt der DP bis zum 30. Mai und sieht vor, am 29. Juni 2010 einen gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten zu küren. Nach mehrmonatigen Überlegungen lies die DP in einer Erklärung am 13. Mai schließlich verlauten, dass man sich der IPC in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht anschließen werde. Stattdessen wurde entschieden, Norbert Mao als eigenständigen Kandidaten gegen Präsident Museveni ins Rennen zu schicken, bot jedoch an, mit der IPC über die Möglichkeit gemeinsamer KandidatInnen für die Parlaments- und Kommunalwahlen zu sprechen. Auch die kleinere People's Progressive Party (PPP), die vom ehemaligen Minister für Kommunalverwaltung angeführt wird, entschied sich im Mai gegen einen Beitritt zur IPC.

Optimistisch betrachtet könnte die IPC trotz dieser potenziellen Schwächungen 2011 eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für Präsident Museveni darstellen. Dessen stabile Stimmenmehrheit schrumpfte bei den Wahlen von 1996 bis 2006 kontinuierlich von 75 auf 59 Prozent zusammen. Laut ugandischer Verfassung benötigt der Präsident im ersten Wahlgang mindestens 50 Prozent der Stimmen für einen Wahlsieg. Erreicht er diese nicht, findet eine Stichwahl zwischen den beiden KandidatInnen mit den meisten Stimmen statt. Weitaus relevanter als die Präsidentschaftswahlen sind für die Wahlambitionen der Opposition jedoch die Parlamentswahlen. Von 333 Sitzen fallen derzeit 214 der NRM zu, deren politischer Gestaltungsmacht somit kaum Grenzen gesetzt sind. Analysiert man die Wahlergebnisse der letzten Wahlen 2006 wird allerdings deutlich: Wären damals gemeinsame OppositionskandidatInnen angetreten, hätten diese in einer Reihe von Wahlkreisen gegen die NRM-KandidatInnen gewinnen und somit die Machtbalance im Parlament ausgeglichener gestalten können. Dies wäre auch 2011 eine Chance, vorausgesetzt natürlich, dass die Wahlen ohne massive Manipulation ablaufen werden.

Der Nichtbeitritt der DP zum Oppositionsbündnis relativiert diese Möglichkeit jedoch wieder. Inwieweit man in einer losen Verbindung zur IPC bereit sein wird, das Angebot einer Absprache über gemeinsame KandidatInnen für die Parlaments- und Kommunalwahlen umzusetzen, bzw. ob die IPC bereit sein wird, auf eine derartig selektive Kooperation einzugehen, ist fraglich. Selbst innerhalb der IPC dürften auf Wahlkreisebene Widerstände gegen

gemeinsame KandidatInnen vorhanden sein. Viele der BewerberInnen haben bereits seit Jahren mitunter auch persönliche finanzielle Ressourcen in ihre Kandidaturen investiert und dürften sich schwer davon überzeugen lassen, ihre Chancen auf einen Wahlgewinn kampfflos an einen IPC-KandidatInnen abzutreten. Im schlechtesten Fall könnten sie sich entscheiden, als unabhängige KandidatInnen anzutreten. Darüber hinaus sind die lokalen Parteistrukturen der Opposition schwach ausgeprägt und behindern die Durchsetzung von Entscheidungen der Führungsebenen bis zur Basis. Bereits zu Anfang des Jahres schafften es bspw. UPC und FDC nicht, sich auf einen gemeinsamen Kandidaten in lokalen Nachwahlen für einen vakant gewordenen Parlamentssitz zu einigen.

Auch die Nominierung eines gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten wird aufgrund des politischen Kalibers der Parteipräsidenten der FDC und UPC sicherlich nicht leicht. Politik ist in Uganda wie in den 20 Jahren des Movementsystems höchst personalisiert, und es geht weniger um Inhalte, als um die Entsendung von Personen mit spezifischen Loyalitäten an die Schaltstellen der Macht. Aufgrund der Stimmenstärke der FDC gegenüber UPC bei den letzten allgemeinen Wahlen, müsste Olara Otunnu seine eigenen machtpolitischen Ambitionen höchstwahrscheinlich für einen Kandidaten Besigye zurückstellen.

Das getrennte Antreten der Opposition bei den kommenden Wahlen dürfte die Chancen, einen Sieg gegen den Amtsinhaber zu erringen, merklich minimieren. In den vergangenen zwei Wahlen konnte Präsident Museveni seine Stimmenmehrheit auf den Westen, das Zentrum und Teile des Ostens des Landes stützen. Die Wahlerfolge der stärksten Oppositionspartei FDC begründeten sich hauptsächlich auf Stimmen aus dem Norden und Nordosten Ugandas. Die Spannungen zwischen der Zentralregierung und dem Königtum Buganda, die in den gewalttätigen Ausschreitungen vom September 2009 kulminierten, machen Stimmengewinne bei den kommenden Wahlen auch im Herrschaftsgebiet des Königreiches inklusive der Hauptstadt Kampala denkbar. Die Gefolgschaft Otunnus und Maos findet sich jedoch ebenfalls hauptsächlich im Norden Ugandas und im Fall der DP zum Teil im Gebiet des Königreiches Buganda. Angesichts des parlamentarischen Mehrheitswahlsystems mit seiner »first-past-the post«-Ausprägung würde eine uneinige Opposition also Gefahr laufen, ihre traditionellen Wahlblöcke zu fragmentieren, die Hochburgen des

Präsidenten jedoch kaum in signifikantem Maße angreifen.

Realpolitisch betrachtet mag man den (Teil-)Zusammenschluss der Oppositionsparteien nach den vergeblichen Versuchen in den vergangenen Wahlen, als Einzelkämpfer erfolgreich zu sein, als die einzige erfolgversprechende Möglichkeit sehen, einen Machtwechsel oder zumindest eine Angleichung der politischen Machtverteilung im Land zu erreichen.

Vergessen sollte man dabei jedoch nicht, dass der Aufbau funktionierender Parteistrukturen und die Verankerung einer demokratisch orientierten Parteikultur langfristig angelegte Prozesse sind, die sich nicht primär an Wahlterminen orientieren sollten. Die an der IPC teilnehmenden Parteien investieren seit nunmehr fast zwei Jahren enorme Ressourcen – finanzieller wie personeller Art – in den Aufbau der IPC mit bislang kaum greifbarem Nutzen für die weitere politische Entwicklung der jeweiligen Parteien und damit des Landes.

Bereits im vergangenen Jahr fanden auch durch das zeitintensive Engagement in der IPC in den jeweiligen Parteien interne Diskussionsprozesse zu Strukturen und Inhalten kaum statt. Diese wären aber für die nachhaltige Stärkung des Mehrparteiensystems umso wichtiger gewesen. Derzeit bietet die Opposition sowohl innerhalb als auch außerhalb der IPC für die ugandischen WählerInnen keine konstruktiven politischen Alternativen zur NRM-Regierung an. Nach nur vier Jahren im Mehrparteiensystem scheinen Frustration und Politikverdrossenheit in der Bevölkerung zu wachsen. Der Systemwechsel hat für weite Teile der Menschen keine merklichen Verbesserungen der Lebensbedingungen gebracht, sondern lässt in einigen Bereichen (z. B. der Presse- und Meinungsfreiheit) sogar vermehrt restriktive Tendenzen der Regierung erkennen. Dennoch stellt die politische Opposition in dieser Situation für weite Teile der Bevölkerung keine glaubwürdige Wahlalternative dar. Viele potentielle WählerInnen werden den nächsten Wahlen daher womöglich fernbleiben – dies wäre eine Schwächung des noch zu wenig im kollektiven politischen Alltag Ugandas verankerten Mehrparteiensystems.

Durch die Fokussierung auf einfache Feindbilder – »wir« in der Opposition gegen »die anderen« in der Regierung – statt auf eine inhaltliche Auseinandersetzung sowie durch die Vorwegrechtfertigung des eigenen Wahlver-

lusts alleinig durch die Möglichkeit der Wahlmanipulation seitens der Regierung, könnte zudem ein politisches Klima erzeugt werden, das die Verlierer der Wahl zu unüberlegten Handlungen verleiten könnte.

Die Demokratie rennt nicht, aber sie kommt sicherer zum Ziel¹

Eine genaue Analyse der bestehenden politischen Verhältnisse in jungen Mehrparteiendemokratien mitsamt einer Abwägung möglicher Risiken ist unerlässlich, bevor Initiativen wie die IPC mit großen Mengen an internationalen Gebergeldern unterstützt werden. Selbst gute Erfahrungen in anderen nationalen Kontexten sind aufgrund der politischen und historischen Gegebenheiten nicht immer eins zu eins übertragbar.

Auf Grundlage der Analyse der aktuellen Situation in Uganda wäre dabei von einer rein formalen Förderung von Zusammenschlüssen von Oppositionsparteien, bei denen es primär um einen Wechsel der Regierungsverantwortung geht, abzuraten. Die Konzentration der IPC auf die Ablösung des Präsidenten ohne eine klare Strategie für ein Uganda nach Museveni scheint zudem nicht förderlich für die weitere demokratische Entwicklung des politischen Systems.

Eine nachhaltige Unterstützung beim Aufbau parteiinterner demokratischer Prozesse und Institutionen sowie eine Hilfestellung für Parteien bei der Herausbildung inhaltlicher Alternativen zur Regierungspolitik scheint für den Bestand eines jungen Mehrparteiensystems – wie dem in Uganda – unerlässlich. Es sollte hierbei jedoch nicht nur darum gehen, Parteiprogramme oder Wahlmanifeste zu entwickeln, sondern darum, im politischen Alltag auch nach ihnen zu handeln. Erste Prämisse eines demokratiefördernden Ansatzes der Parteienkooperation sollte in einem Kontext wie in Uganda der langfristige Aufbau funktionierender Parteien sein, die auch ohne die Anleitung externer Geber in der Lage sind, politische Entscheidungen basierend auf Politikkonzepten und -alternativen sowie angeleitet durch das Allgemeinwohl zu treffen. Dies ist sicherlich kein Weg, der schnelle Erfolge verspricht. Für die demokratische Entwicklung Ugandas scheint er aber der nachhaltigere.

1. Johann Wolfgang von Goethe



Über die Autorin

Sarah Tangen ist Landesvertreterin der Friedrich-Ebert-Stiftung in Uganda

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Abteilung Internationale
Entwicklungszusammenarbeit | Referat Afrika
Hiroshimastraße 17 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Michèle Auga, Leiterin, Referat Afrika

Tel.: ++49-30-269-35-7435 | Fax: ++49-30-269-35-9217
<http://www.fes.de/afrika>

Bestellungen/Kontakt hier:
Florian.Daehne@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-360-1