

# Ugandas neue Verfassung

Die neue Verfassung, die am 8. Oktober 1995 in Kraft trat, ist die vierte in einem Zeitraum von nur 33 Jahren. 1962 war Uganda mit einer Verfassung in die Unabhängigkeit entlassen worden, die ein parlamentarisches Mehrparteiensystem, ein System der Gewaltenteilung und Ansätze für ein föderales politisches System beinhaltete. Diese Ordnung, die die Grundlage für eine stabile und friedliche Entwicklung des Landes hätte bieten können, wurde jedoch bereits nach vier Jahren durch den damaligen Ministerpräsidenten Milton Obote beseitigt, der 1966 in einem Staatsstreich den gewählten Staatspräsidenten stürzte und sich selbst zum Staatsoberhaupt machte. Einer 1966 von Obote dekretierten Übergangsverfassung<sup>1)</sup> folgte die Verfassung von 1967, die eine zentralstaatliche Ordnung vorsah und den Staatspräsidenten mit umfassenden Machtbefugnissen ausstattete.

Im Unterschied zu allen vorhergehenden Verfassungen Ugandas ist diejenige von 1995 das Produkt einer jahrelangen umfassenden Verfassungsdiskussion, in die neben den gewählten Volksvertretern breite Schichten der Bevölkerung einbezogen waren. So hatte zu den Aufgaben einer Verfassungskommission, die zwischen 1988 und Ende 1992 einen Verfassungsentwurf erarbeitete, die Einholung von Stellungnahmen aller wesentlichen gesellschaftlichen Gruppen gehört. Ebenso war es eine der Pflichten der Mitglieder der verfassungsgebenden Versammlung, die im März und April 1994 teilweise in allgemeiner und direkter Wahl, teilweise als Vertreter gesellschaftlicher Gruppen und teilweise als Repräsentanten des Staatspräsidenten bestimmt worden waren, die Bevölkerung über den Gang der Verfassunggebung zu informieren und zu konsultieren<sup>2)</sup>.

Trotz dieser Bemühungen, den Willen des Volkes in die Formulierung der neuen Verfassung einzubringen, und trotz der langen Dauer der Verfassungsdiskussion steht am Ende des Verfassunggebungsprozesses kein Konsens in den Grundsatzfragen. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung, die die politische Diskussion in Uganda auch in den kommenden Jahren beherrschen wird, steht die Frage nach der Rolle der politischen Parteien. Nach Überzeugung der seit 1986 regierenden Nationalen Widerstandsbewegung (National Resistance Movement, NRM) wurde die politische Instabilität Ugandas während der zurückliegenden Jahrzehnte in erster Linie durch die Auseinandersetzungen zwischen den politischen Parteien verursacht, da – nach NRM-Auffassung – die politischen Parteien unter den in Uganda gegebenen Bedingungen dazu neigen, ethnische und religiöse Unterschiede zu betonen, um Wähler für sich zu gewinnen. Da hieraus – so die These des NRM – Konflikte zwischen den Ethnien und Religionsgruppen resultieren, die den inneren Frieden und die nationale Einheit gefährden, kann Uganda nach der Überzeugung des NRM gegenwärtig und in absehbarer Zukunft ein Mehrparteiensystem nicht zulassen. Vielmehr müssen alle politischen Gruppierungen unter einem gemeinsamen Dach – nämlich dem der nationalen Widerstandsbewegung NRM – zusammenarbeiten.

Diesen Argumenten, die in der verfassunggebenden Versammlung die Unterstützung der Mehrheit der Mitglieder fanden, setzten die Befürworter eines Mehrparteiensystems entgegen, daß das Verbot der Aktivität politischer Parteien in Wahrheit nur dazu diene, das Entstehen einer organisierten Opposition zu verhindern und NRM an der Macht zu halten. Nicht die Parteien seien an der Instabilität Ugandas nach der Unabhängigkeit schuld, sondern einzelne verantwortungslose politische Führer, die Gesetze und Verfassung mißachteten. Mit dem Festschreiben des "Movementssystems" in der Verfassung enthalte NRM der Bevölkerung grundlegende Menschen- und Freiheitsrechte wie das Recht der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit vor. Dies verstoße nicht nur gegen die Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen, die Uganda unterzeichnet habe, sondern beinhalte auch die Gefahr, daß Gruppierungen, die keine Chance sehen, politische Macht auf friedlichem Wege durch Wahlen zu gewinnen, nach dem Vorbild von NRM in den Busch gehen könnten, um einen Machtwechsel mit Gewalt herbeizuführen.

Die Hoffnung, daß sich Gegner und Befürworter eines Mehrparteiensystems letztlich doch auf einen Kompromiß einigen würden, hat sich nicht erfüllt. Ein solcher Kompromiß hätte darin bestehen können, das Movementssystem für eine Übergangsfrist festzuschreiben, danach jedoch einen automatischen Übergang zu einem Mehrparteiensystem vorzusehen. Daß eine derartige Lösung nicht zustande kam, hängt mit der ablehnenden Haltung von Staatspräsident Museveni in dieser Frage und der klaren NRM-Mehrheit in der verfassunggebenden Versammlung zusammen. Dies bedeutet, daß Uganda nun erstmals in seiner Geschichte eine Verfassung besitzt, in der die Rechte auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit substantiell eingeschränkt sind. Die Verfassung, deren wesentliche Inhalte im folgenden dargestellt werden sollen, sieht vor, daß vier Jahre nach ihrem Inkrafttreten in einem Referendum darüber entschieden wird, ob das Movementssystem beibehalten oder ein Mehrparteiensystem zugelassen werden soll.

#### Verfassungsprinzipien und Staatsziele

Als Verfassungsprinzipien werden statuiert, daß Uganda ein demokratischer Staat sein soll, in dem es für jeden Bürger möglich sein muß, Zugang zu allen Regierungsebenen zu haben. Zudem soll der Staat dezentral aufgebaut sein und mit einer breitabgestützten Regierung versehen werden, wobei die Macht vom Volke ausgehen soll. Die Achtung von fundamentalen Freiheitsrechten und weiteren Grundrechten sowie der Schutz natürlicher Ressourcen sollen gewährt werden. Als politische Staatsziele werden Souveränität, territoriale Integrität und Stabilität "in Erinnerung an die leidvolle Geschichte"<sup>3)</sup> festgeschrieben, welche Ugandas Wohlfahrt fördern sollen. Auch sollen soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rahmenbedingungen geschaffen werden, die dem Wohlergehen der Bevölkerung dienen sollen. Um der Verwirklichung dieser Ziele Wirkung zu verleihen, muß der Präsident mindestens alljährlich dem Parlament und Volk mitteilen, welche Maßnahmen für die Verwirklichung der Ziele ergriffen wurden.

Die Verfassung genießt grundsätzlich absoluten Vorrang vor allen Gesetzen und Verordnungen. Ausgenommen davon sind internationale Verträge die vor Inkrafttreten der Verfassung und seit der Unabhängigkeit von 1962 geschlossen wurden oder Beitritte zu internationalen Organisationen<sup>4)</sup>. Sie sollen ungeachtet der neuen Verfassung weiter gelten. Dies bedeutet, daß die von Uganda unterzeichnete UN-Menschenrechtsvereinbarung der Verfassung vorgeht. Das führt dazu, daß die Verfassungsbestimmungen über die Einschränkung der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit<sup>5)</sup>, von übergeordnetem Völkerrecht verdrängt werden. Ob nun generell abweichendes Völkerrecht – welches nach dem 8. Oktober 1995 geschlossen wurde – dem Verfassungs- bzw. Landesrecht vorgehen soll, ist aus dem Verfassungstext nicht klar ersichtlich.

#### Verwaltungsaufbau, Amtssprache und Staatsbürgerschaft

Uganda wird in 39 Distrikte eingeteilt, wobei Buganda – das Kernland Ugandas, in welchem 34 Prozent der Bevölkerung leben – in acht Distrikte aufgeteilt wurde<sup>6</sup>), eine Regelung, die den Forderungen nach einem föderalen Status für eine einheitliche Region Buganda nicht Rechnung trug. Die Amtssprache ist Englisch. Nichtsdestoweniger dürfen andere Sprachen in den Schulen oder für gesetzgebende, verwaltungsrechtliche oder juristische Zwecke gebraucht werden<sup>7</sup>). Die ugandische Staatsbürgerschaft wird grundsätzlich durch Geburt in Uganda erworben<sup>8</sup>). Sie kann auch durch eine gesetzliche und gelebte (subsisting) Heirat nach drei Jahren oder durch zehnjährigen Aufenthalt erworben werden<sup>9</sup>). Die Doppelstaatsbürgerschaft wurde – trotz entgegenlaufender, weltweiter Tendenz – nicht ermöglicht<sup>10</sup>).

#### Verfassungsänderungen

Verfassungsbestimmungen können grundsätzlich nach dritter Lesung im Parlament durch eine Zweidrittelmehrheit aller Parlamentarier geändert werden<sup>11</sup>). Besonders wichtige Bestimmungen – wie zum Beispiel die Garantie der absoluten Freiheitsrechte, Änderung des politischen Systems, das Parlament als einzige Gesetzgebungsorgan, die Unabhängigkeit der Judikative – müssen zusätzlich die Hürde des Referendums nehmen<sup>12</sup>). Bei den Bestimmungen über lokale Selbstverwaltung und Steuern wird anstatt des Referendums eine Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder des Distriktrates von mindestens zwei Drittel aller 39 Distrikte verlangt<sup>13</sup>).

## Garantie, Förderung und Einschränkung von Grundrechten

Das ganze vierte Kapitel der Verfassung ist mit knapp 40 Artikeln der Garantie, Förderung und Einschränkung fundamentaler Freiheits- und anderer Menschenrechte gewidmet. Dabei ist festzuhalten, daß die Auflistung der einzelnen Rechte keine abschließende Wirkung hat, sondern im Gegenteil der exemplifikativen Enumerationsmethode folgen<sup>14</sup>). Dies ist eine der Folgen der Feststellung in Art. 20, daß die Freiheitsrechte den einzelnen *Individuen* als inhärent angesehen, also nicht vom Staat verliehen werden. Daraus kann weiter gefolgert werden, daß sich nicht nur ugandische Staatsbürger auf diese Rechte berufen können, sondern jedermann, der sich in Uganda aufhält. Weiter sollen die Freiheits- und Menschenrechte nicht nur von allen Staatsorganen eingehalten werden, sondern auch "von allen Personen". Unter dieser Formulierung kann man die Festschreibung der Wirkung der Grundrechte auch im Privatrecht verstehen (sog. Drittwirkung). Dies würde, falls der Drittwirkung effektiv Geltung verschafft werden kann, ungemeine Vorteile gerade für Frauen und Randgruppen bringen. Denn dann darf kein Privater ein anderes Privatrechtssubjekt in diskriminierender Weise behandeln.

Als erstes Grundrecht wird die Gleichheit aller Menschen festgeschrieben, mit dem Verbot der Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse, Farbe, ethnischer Herkunft, Volksstamm, Geburt, Religion, sozialer oder wirtschaftlicher Stellung, politischer Meinung oder Invalidität<sup>15</sup>).

Grundsätzlich wird das Recht auf Leben geschützt, es sei denn, eine Person sei durch ein faires und rechtmäßiges Gerichtsverfahren zum Tode verurteilt worden<sup>16</sup>). Das ungeborene Leben wird ebenfalls geschützt. Das Parlament hat aber die Kompetenz erhalten, Gesetze zur Regelung des Schwangerschaftsabbruchs zu erlassen<sup>17</sup>).

Jedermann hat das Recht auf persönliche Freiheit. Hier gibt es eine Reihe von Ausnahmen, die zum Verlust dieses Anspruchs führen. So werden die Gefängnisstrafe, die Untersuchungshaft, der "Stubenarrest" aus erzieherischen Gründen für Kinder unter 18 Jahren, der fürsor-

gerische Freiheitsentzug und "ähnliche Fälle" als Einschränkungen an-gegeben. Für Verhaftungen gilt, daß der Grund der Verhaftung und die Rechte der betreffenden Person – insbesondere das Recht sich einen Anwalt zu nehmen – in einer ihr verständlichen Sprache mitgeteilt werden müssen. Der Verhaftete muß innerhalb von spätestens 48 Stunden einem Richter vorgeführt werden. Zudem müssen seine nächsten Verwandten so schnell wie möglich von der Verhaftung benachrichtigt werden und es soll diesen sowie dem Anwalt und dem persönlichen Arzt der Zutritt zum Inhaftierten "in vernünftigem Ausmaß" gewährt werden. Der auf gesetzwidrige Art und Weise Inhaftierte hat Anspruch auf Schadenersatz<sup>18</sup>).

Unverzichtbare und uneinschränkbare Freiheitsrechte sind der Schutz vor unmenschlichen und erniedrigenden Behandlungen bzw. Strafen, Sklaverei, das Recht eines fairen Verfahrens sowie der Anspruch auf einen Vorführungsbefehl (*habeas corpus*)<sup>19</sup>). Unter diesen Rechten nimmt das Recht auf ein faires Verfahren einen besonderen Platz<sup>20</sup>) in der Verfassung ein. Es beinhaltet eine rasche und öffentliche Abwicklung von Gerichtsverfahren vor einem unabhängigen Richter und statuiert für Strafrechtssachen den Grundsatz der Unschuldsvermutung bis zum Beweis des Gegenteils. Der unlösbare Widerspruch, der im Verfassungsentwurf bestand, welcher den Grundsatz *in dubio pro reo* zwar anerkannte, dem eines kriminellen Vergehens Angeklagten jedoch die Beweislast für seine Unschuld auferlegte, ist in den Beratungen bereinigt worden. Weiter soll dem Angeklagten genügend Zeit für seine Verteidigung eingeräumt werden sowie das Recht, einen Anwalt auf eigene Kosten zu bestellen. Droht dem Beschuldigten die Todesstrafe oder eine lebenslängliche Gefängnisstrafe, so hat er Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand. In die Verfassung wurden auch als Verfahrensgrundsätze aufgenommen, daß rechtskräftige Urteile endgültig sind und kein weiteres Mal Gegenstand eines Verfahrens bilden dürfen (*ne bis in idem*) sowie für Angeklagte und deren Gatten ein Zeugnisverweigerungsverbot<sup>21</sup>).

Allen Menschen wird grundsätzlich<sup>22</sup>) das Recht auf Meinungsäußerungs-, Presse-, Glaubens-, Vereinigungs-, Versammlungsfreiheit sowie auf Erziehung gewährt. Darüber hinaus wird den *ugandischen* Staatsbürgern die Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit zugesprochen<sup>23</sup>). Randgruppen, Frauen, Kinder, Invalide und Minderheiten sollen in den Genuß von staatlichen Förderungsmaßnahmen gelangen<sup>24</sup>).

Interessant ist das *Recht* auf eine "saubere und gesunde Umwelt", welches jedem Ugander zugebilligt wird<sup>25</sup>). Die Verfassung läßt es hingegen offen, wie diesem Recht zum Durchbruch verholfen werden kann. Es stellen sich hier die Fragen, auf welchem Weg und gegen wen der einzelne dieses Recht geltend machen kann und warum dieses Recht nur ugandischen Staatsbürgern gewährt wird. Ähnlich verhält es sich mit dem Recht auf die Ausübung seines Berufes<sup>26</sup>). Was geschieht, wenn dieser Anspruch nicht erfüllt wird? Wer überhaupt muß diesen Anspruch erfüllen? Sind dies alles tatsächlich Rechte oder nur Zielvorgaben? Dies wird letztlich von den Gerichten entschieden werden müssen.

Alle Freiheits- und Menschenrechte – mit Ausnahme der oben genannten absoluten Freiheitsrechte (unmenschliche Behandlung und Bestrafung, Sklavereiverbot, faires Verfahren<sup>27</sup>) und *habeas corpus*) – können insoweit eingeschränkt werden, "wie es in einer freien und demokratischen Gesellschaft akzeptabel ist"<sup>28</sup>). Dieser Satz ist äußerst bedenklich formuliert, da überhaupt keine Kriterien gegeben werden, wann und wie weit es für eine freie und demokratische Gesellschaft akzeptabel ist, in Grundrechte einzugreifen. Natürlich müssen Grundrechte in einem gewissen Maße einschränkbar sein, jedoch sollten die Einschränkungen auf gesetzlicher Grundlage basieren, im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismäßig sein<sup>29</sup>). Es bleibt somit abzuwarten, inwieweit ein Eingriff in die einzelnen Grundrechte (von den Gerichten) toleriert wird. Im übrigen können während des Ausnahmezustandes weitere Eingriffe vorgenommen werden<sup>30</sup>).

Rechtsschutz

Menschenrechtsverletzungen können vor ein zuständiges Gericht gebracht werden. Legitimiert dazu sind die Betroffenen selbst und auch Dritte. Sowohl bei den Betroffenen als auch bei den Dritten kann es sich um natürliche Personen oder Organisationen handeln. Es wird den einzelnen Menschenrechtsverbänden ermöglicht, eine Verbandsbeschwerde/-klage einzureichen, ohne daß der Verletzte selber klagen muß. Somit ist es wahrscheinlich, daß häufiger Menschenrechtsverletzungen eingeklagt und wohl auch aufgedeckt werden.

Die Uganda-Menschenrechtskommission (Uganda Human Rights Commission)<sup>31)</sup>

Die Uganda Menschenrechtskommission (UMK) besteht aus mindestens vier Mitgliedern, welche vom Präsidenten, mit der Zustimmung des Parlaments, ernannt werden. Sie hat die Aufgabe, von sich aus, aufgrund einer Klage durch eine Privatperson oder einer Personengruppe, Menschenrechtsverletzungen zu untersuchen. Die UMK hat das Recht, Haftanstalten und Untersuchungsgefängnisse zu besuchen und Empfehlungen zur Verbesserung der Haftbedingungen zu erlassen. Sie hat auch die Möglichkeit, Freilassungen von Gefangenen und Zahlung von Schadenersatz anzuordnen sowie Rechtsschutz zu gewähren. Weiter soll sie allgemeine Empfehlungen und Erziehungsprogramme zur besseren Durchsetzung von Menschenrechten ausarbeiten sowie kontrollieren, ob die Politik der Regierung mit internationalen Menschenrechtsabkommen übereinstimmt. Der UMK wird aufgetragen, über ihre Arbeit öffentlich zu berichten und dem Parlament alljährliche Berichte über die Menschenrechtssituation in Uganda vorzulegen. Die UMK ist mit richterlicher Hoheitsgewalt ausgestattet, um Untersuchungen und Befragungen durchzuführen, Beweismittel sicherzustellen und die Beachtung ihrer Anforderungen durchzusetzen.

Inwieweit die UMK sich als unabhängig erweisen wird, kann heute noch nicht gesagt werden. Die Verfassung schreibt für die Abberufung eines UMK-Mitgliedes vor, daß die Rechtskommission (auch sie ist vom Präsidenten mit Zustimmung des Parlaments eingesetzt) oder das Kabinett vom Präsidenten ein Absetzungsverfahren einzuleiten verlangt. Der Präsident ernennt daraufhin ein Gericht, das aus drei Richtern besteht. Erst mit Zustimmung dieses Gerichts ist die Abberufung durch den Präsidenten möglich. Gründe, welche zu einer Entlassung führen können sind: Unfähigkeit wegen geistiger oder körperlicher Schwäche, schlechtes Benehmen, Berufsvergehen oder ganz generell Unfähigkeit. Da der Präsident über die Zusammensetzung des Gerichtes persönlich entscheidet, ist dessen Unparteilichkeit fraglich; zudem lassen die Abberufungsgründe einen weiten Spielraum zu.

Der Ausnahmezustand (state of emergency)

Art. 110 ermöglicht es dem Präsidenten (in Absprache mit dem Kabinett), den Ausnahmezustand auszurufen. Er kann diesen für das ganze Land oder nur für einen Teil proklamieren, und zwar für maximal zehn Tage<sup>32)</sup>. Damit der Präsident den Ausnahmezustand ausrufen kann, sind folgende Gründe (alternativ) erforderlich: Uganda – oder ein Teil davon – wird von Krieg oder externer Aggression heimgesucht, es herrschen interne Unruhen oder Naturkatastrophen, welche die Sicherheit oder das Wirtschaftsleben bedrohen oder die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Versorgung ist gestört. Das Parlament kann den Ausnahmezustand maximal um 90 Tage verlängern<sup>33)</sup>. Welche Maßnahmen der Präsident während dieser Zeit treffen kann, liegt in der Gesetzgebungskompetenz des Parlaments. Auf alle Fälle muß der Präsident dem Parlament regelmäßige Berichte über die getroffenen Maßnahmen zukommen lassen<sup>34)</sup>.

Während des Ausnahmezustands gelten besondere Bestimmungen in bezug auf die Geltung der Menschenrechte. Inwiefern diese beschränkt werden, liegt in der Entscheidung des Parlaments, dem die Gesetzgebungskompetenz erteilt wurde, Art und Ausmaß der Einschränkungen festzulegen<sup>35)</sup>. Jedenfalls muß ein Parlamentsgesetz den Anforderungen genügen, daß die erlaubten Maßnahmen vernünftigerweise angebracht sind<sup>36)</sup>. Somit hält diese Norm den grundlegenden Anforderungen eines Grundrechtseingriffes stand (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismäßigkeit).

Für die Untersuchungshaft und Inhaftierung während des Ausnahmezustandes können vom Parlament spezielle Regelungen getroffen werden. Der Rechtsschutz von Untersuchungshäftlingen und Inhaftierten, welche unter Ausnahmerecht arrestiert wurden, beschränkt sich auf eine periodische Überprüfung<sup>37)</sup> der Rechtmäßigkeit durch die UMK. Sie kann, falls sie es für richtig hält, die Freilassung anordnen. Hier stellt sich die Frage, ob die UMK als eine unabhängige richterliche Instanz angesehen werden kann. Das ein Kommissionsmitglied unter den genau gleichen Umständen abgesetzt werden kann, wie ein Richter des High Court, darf diese Frage eher positiv beantwortet werden. Nur ist es nicht ganz einleuchtend, warum nicht ein ordentliches Gericht die Fälle entscheiden soll.

#### Frauen

Es fällt auf, daß der Verfassungstext grundsätzlich immer die männliche und weibliche Form beinhaltet oder ein geschlechtsneutraler Ausdruck gewählt wurde (z.B. chairperson und nicht chairman). Dies läßt eine wachsende Sensibilisierung hinsichtlich der Gleichberechtigung von Frauen und Männern erkennen. Darüber hinaus ist bereits in den Staatszielen verankert, daß der Staat die ausgewogene Repräsentation der beiden Geschlechter sicherstellen soll und daß er die wichtige Rolle der Frau in der Gesellschaft anerkennt. Rechtlichen Schutz erhalten die Frauen (wie notabene auch jedermann) durch die Verankerung der Drittwirkung und das Diskriminierungsverbot<sup>38)</sup>.

*Sedes materiae* der Frauenrechte ist Art. 33. Er hält fest, daß Frauen die volle und gleiche Würde wie den Männern zugestanden wird. Dem Staat wird die Aufgabe erteilt, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es den Frauen ermöglichen sollen, ihr volles Potential auszuschöpfen, und zwar in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht. Dabei soll der Staat die Rechte der Frauen schützen, unter Berücksichtigung "ihrer einmaligen Stellung und natürlichen mütterlichen Funktionen in der Gesellschaft". Darüber hinaus wird den Frauen Rechtsschutz gewährt, um das Ungleichgewicht, welches durch Geschichte, Tradition und Bräuche geschaffen wurde, zu beseitigen. Rechtliche und soziale Normen, welche diese Grundsätze mißachten, werden als nichtig (prohibited) erachtet.

Die Verfassung statuiert, daß in den Parlamenten auf nationaler und lokaler Ebene Frauen in besonderer Weise vertreten sind. So wird für das nationale Parlament verlangt, daß jeder Distrikt eine Frauenvertretung stellen muß<sup>39)</sup>; weiterhin müssen in allen Distriktsregierungen mindestens ein Drittel aller Mitglieder Frauen sein<sup>40)</sup>.

#### Movement- versus Mehrparteiensystem

Die Festlegung des politischen Systems war einer der größten Streitpunkte in der Verfassungsdebatte. Bis zur Verabschiedung der Verfassung leistete der National Caucus for Democracy<sup>41)</sup> (ein Zusammenschluß von 68 Oppositionellen in der verfassungsgebenden Versammlung, der vor allem für ein Mehrparteiensystem und Föderalismus eintrat) erbitterten Widerstand gegen die Festschreibung des Movementssystems in der Verfassung<sup>42)</sup>. Diese definiert nun drei mögliche politische Systeme.

Das erste ist das sogenannte *Movementsystem*. Es handelt sich dabei um die Regierungsart, wie sie von der NRM seit 1986 praktiziert wird, also um ein "Kein-Parteien-System", welches "breit abgestützt, demokratisch, verantwortlich, transparent und ohne Parteien" sein soll. Jedes Individuum soll "durch eigenen Verdienst in politische Ämter gewählt werden" können. Die Aktivität von Parteien wird beschränkt, indem die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit eingeschränkt wird. Die zweite Regierungsart ist das *Mehrparteiensystem*. In diesem System konkurrieren verschiedenste Parteien und deren Mitglieder um die Gunst der Wähler. Dabei schreibt die Verfassung strenge Bedingungen für die Tätigkeit der Parteien vor. So muß jede Partei einen nationalen Charakter aufweisen. Dies verunmöglicht es z.B., daß zu Sachfragen, welche dem Volk vorgelegt werden, die regionalen Gliederungen der Parteien abweichende Beschlüsse fassen können<sup>43</sup>), ganz zu schweigen von der Bildung einer Regionalpartei<sup>44</sup>). Zudem wird den Parteien vorgeschrieben, daß die Mitgliedschaft in einer Partei nicht auf Kriterien wie Geschlecht, Ethnie oder Religion basieren darf. Dies ist ein gravierender Eingriff in die Vereinigungsfreiheit<sup>45</sup>). Als dritte Möglichkeit nennt die Verfassung "irgendein anderes demokratisches und repräsentatives politisches System", dessen Merkmale jedoch im Verfassungstext nicht näher ausgeführt werden.

Art. 69 sieht vor, daß die ugandische Bevölkerung das Recht hat, sich in einem Referendum zu äußern, welches politisches System sie bevorzugt<sup>46</sup>). Dieses Recht wird dem Volk jedoch nach Inkrafttreten der Verfassung für die ersten Präsidentschafts-, Parlaments und Distriktswahlen entzogen, die nach Art. 271 unter dem Movementsystem abgehalten werden. Während die Anhänger des Movementsystems das in der Verfassung vorgesehene Verfahren als demokratisch bezeichnen, erheben die Anhänger des Mehrparteiensystems Einwände. Zum einen weisen sie darauf hin, daß die Festlegung auf das Movementsystem bis zum Ende der ersten Legislaturperiode nach Verabschiedung der neuen Verfassung das Recht auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit vorenthält bzw. wesentlich beschränkt und diese Rechte wegen ihres universellen Charakters nicht zum Gegenstand eines Referendums gemacht werden können. Zum anderen wenden sie ein, daß die Befürworter des Movementsystems während der Geltungsdauer dieses Systems ungleich bessere Möglichkeiten der Beeinflussung der öffentlichen Meinung haben als die Anhänger des Mehrparteiensystems. Zum Beleg weisen sie darauf hin, daß Radio und Fernsehen sowie die auflagenstärkste Tageszeitung des Landes die NRM-Linie unterstützen und die Regierung große Teile der Bevölkerung mit ihrer Politisierungs- und Militarisierungskampagne "chaka mchaka" erreicht, während die Anhänger eines pluralistischen Systems wegen der seit 1986 geltenden Suspendierung der Parteienaktivitäten und dem damit verbundenen faktischen Verbot zur Durchführung von Kundgebungen die Hände weitgehend gebunden sind. Dies hat zur Folge, daß die Kandidaten, welche sich in Opposition zur NRM-Regierung befinden, erheblich benachteiligt sind.

Art. 271 regelt, daß das Volk ein Jahr vor Ablauf der ersten Legislaturperiode in einem Referendum befragt wird, welches politische System für die kommende Legislaturperiode gelten soll<sup>47</sup>). Auch in jeder weiteren Legislaturperiode *kann* jeweils im vierten Jahr ein Referendum über diese Frage durchgeführt werden. Es dürfte jedoch für die (suspendierten!) Parteien schwierig sein, im Wege des Referendums das politische System zu ändern, da der jahrelange Einfluß der in Regierungshand befindlichen Massenmedien und die anhaltende Beschränkung des Handlungsspielraums der Opposition viele Anhänger eines Mehrparteiensystems resignieren ließ. Zudem setzt die Durchführung eines Referendums über die Frage des politischen Systems nach Ablauf der ersten Legislaturperiode voraus, daß eine Mehrheit des Parlaments oder der Distrikträte ein solches Referendum verlangt.

Die Festschreibung des Movementssystems für die nächsten fünf Jahre in die Verfassung bedeutet – abgesehen von der Schwächung der Parteien – einen Verstoß gegen die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, welche die UN-Menschenrechtsvereinbarung garantiert. Die Verfassung schreibt in Art. 5 vor, daß abweichendes Völkerrecht dem Verfassungsrecht vorgeht. Zumindest juristisch gesehen müßte somit die UN-Menschenrechtsvereinbarung den einschränkenden Bestimmungen der Verfassung vorgehen. Ob allerdings der Wille vorhanden wäre, dem Völkerrecht Vorrang zu gewähren, mag bezweifelt werden. Andererseits könnte sich eine Regierung, welche aus Anhängern eines Mehrparteiensystems bestünde, dem Dilemma einer Movementregierung durch Art. 5 entziehen.

#### Wahlrecht

Während nach altem Wahlrecht noch die sogenannte "Aufreihmethode" galt – die Wähler mußten sich hinter demjenigen Kandidaten *aufreihen*, den sie wählen wollten – wurde mit dem Inkrafttreten der neuen Verfassung die geheime Wahl und das Prinzip einer gemeinsamen Wahlurne für alle Kandidaten statuiert. Die Organisation der Wahlen steht unter der Aufsicht einer unabhängigen Wahlkommission (Electoral Commission).

#### Die drei Staatsgewalten

In der neuen Verfassung ist das Prinzip der Trennung der drei Gewalten (Exekutive, Legislative und Judikative) in stärkerem Maße verankert, als dies in der bisherigen Verfassung der Fall war. Zwar hat der Präsident nach wie vor eine Vormachtstellung inne, da er viel Spielraum für die Einsetzung und Entlassung von Beamten, Kommissionsmitgliedern und Richtern besitzt. Doch wird er stärker als bisher durch das Parlament kontrolliert, unter anderem durch die Möglichkeit eines Absetzungsverfahrens, das dem amerikanischen Impeachmentverfahren ähnelt.

#### Die Exekutive

Die Exekutive untersteht dem Präsidenten, der in einer geheimen Wahl vom Volk für fünf Jahre gewählt wird<sup>48</sup>). Die Möglichkeit einer einzigen Wiederwahl besteht<sup>49</sup>). Als Kandidaten kommen nur Personen in Frage, die eine gewisse Schulbildung besitzen<sup>50</sup>) und in mindestens drei Viertel aller Distrikte mindestens 100 Befürworter (insgesamt also mindestens 2.600) nachweisen können<sup>51</sup>). Die Präsidentschaftswahl kann, falls sie angezweifelt wird, vom Supreme Court auf ihre Gültigkeit überprüft werden<sup>52</sup>).

Auch wenn der Ausspruch des Sonnenkönigs Louis XIV "L'état, c'est moi" die Macht des Präsidenten vor dem Inkrafttreten der neuen Verfassung treffend beschrieb, paßt er zumindest in abgeschwächter Form auch auf das neue Präsidenschaftssystem Ugandas. Art. 98 zählt die wichtigsten Funktionen des Präsidenten auf: Staats- und Regierungsoberhaupt sowie Oberbefehlshaber der Armee. Zudem hat er ein Vetorecht gegen Gesetze, die vom Parlament mit weniger als einer Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder des Parlaments unterstützt werden<sup>53</sup>). In seiner Funktion als oberstes ausführendes Organ hat der Präsident großen Einfluß auf die Besetzung und noch in größerem Maße auf die Absetzung der Personen in wichtigen Staatsämtern. So werden mit Zustimmung des Parlaments folgende Ämter durch den Präsidenten besetzt: die Mitglieder der UMK<sup>54</sup>) und der Wahlkommission<sup>55</sup>), das Kabinett<sup>56</sup>), der Staatsanwalt<sup>57</sup>), der Generalinspektor der Polizei (Inspector-General of Police)<sup>58</sup>), der Generalinspektor der Regierung<sup>59</sup>), alle Richter<sup>60</sup>), die Mitglieder der Rechtskommission<sup>61</sup>), der Zentralbankpräsident und seine Mitarbeiter<sup>62</sup>), der Präsident des Rechnungshofes (Auditor-General)<sup>63</sup>), die Mitglieder der Kommission für den öffentlichen Dienst<sup>64</sup>) u.a.m. Völlig eigenständig (z.T. nach Konsultationen mit gewissen Kommissionen) einberufen kann der Präsident u.a. alle Verwaltungsbeamten<sup>65</sup>), die Finanzkommission für die lokalen Regierungen (Local Government Finance commission)<sup>66</sup>) und die im Distrikt ansässigen Regierungsvertreter (Resident District Commissioner)<sup>67</sup>). Interessant ist Art. 142 (2), der es dem Präsidenten ermöglicht, eigenständig Richter des Supreme, Appeal und High Court zu ernennen, falls ein Richterstuhl verwaist ist, ein Richter aus irgendeinem Grunde unfähig wurde ("for any reason unable") oder wenn der höchste Richter im Lande (Chief Justice) wegen Arbeitsüberlastung in einem Gericht es für nötig hält.

Viele Amtsträger kann der Präsident ohne Grund bzw. wegen "geistiger oder körperlicher Gebrechen, schlechten Benehmens, Amtsmißbrauchs sowie Inkompetenz"<sup>68</sup>) entlassen, so alle Kabinettsminister, den Generalinspektor der Polizei u.a.m. Am gravierendsten erscheint das Abberufungsverfahren der Richter, die – ähnlich wie die UMK-Mitglieder – durch ein vom Präsidenten eingesetztes Fünfer- oder Dreiergericht abgesetzt werden können<sup>69</sup>).

Der Präsident kann den Ausnahmezustand ausrufen<sup>70</sup>) und Krieg erklären. Zu letzterem bedarf es grundsätzlich einer Zweidrittelmehrheit aller Mitglieder des Parlaments. Wo es sich aber als unpraktikabel erweist, auf den Entschluß des Parlaments dazu warten, kann der Präsident auch ohne Genehmigung den Krieg erklären. Er muß die Genehmigung aber spätestens 72 Stunden nach der Kriegserklärung einholen.

Der Präsident kann, ähnlich wie im amerikanischen "Impeachmentverfahren", wegen Amtsmißbrauchs, schlechter Führung der Amtsgeschäfte sowie wegen körperlicher oder geistiger Unfähigkeit abgesetzt werden<sup>71</sup>). Das Verfahren verlangt, daß ein Drittel aller Parlamentsabgeordneten ein Papier unterschreiben, welches den Grund für das Mißtrauen beinhaltet. Daraufhin hat der Chief Justice ein Dreiergericht zu bestimmen, welches entscheiden muß, ob es sich um einen "Prima facies"-Fall für eine Absetzung handelt oder nicht. Wird dies bejaht, so kann das Parlament, wenn eine Zweidrittelmehrheit dies verlangt, den Präsidenten absetzen<sup>72</sup>). Dieses Verfahren ist eine der großen Neuerungen der Verfassung, welches – ganz im Sinne des Grundsatzes der "checks and balances" – den Präsidenten in seine Schranken verweisen kann.

Ebenfalls Teil der "checks and balances" ist das Regierungsinspektorat (Inspectorate of Government). Es ist verpflichtet, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu fördern. Das beinhaltet auch die Eliminierung von Korruption. Dazu hat das Inspektorat die Möglichkeit, jede Verwaltungshandlung zu überprüfen<sup>73</sup>) und im Falle eines Verdachtes die betreffende Person rechtlich zu verfolgen<sup>74</sup>). Bedenklich ist auch hier, daß der Präsident letztlich alleine<sup>75</sup>) den Generalinspektor und seinen Stellvertreter entlassen kann. Es scheint unerläßlich, daß diese – an sich vorbildliche – Einrichtung absolut unabhängig Untersuchungen anstellen kann. Ansonsten besteht die Gefahr, daß Korruption nicht bekämpft wird, sondern im Gegenteil neu geschaffen wird (da eine zusätzliche Behörde bestochen werden muß).

Die Legislative<sup>76</sup>)

Das ugandische Parlament besteht aus einer Kammer. Der Vorschlag einen National Council of State einzurichten<sup>77</sup>), welcher bei Konflikten zwischen Legislative und Exekutive hätte vermitteln sollen, ist in den Beratungen der verfassunggebenden Versammlung gestrichen worden. Das Parlament wird in direkter, geheimer Volkswahl gewählt. Dazu kommen noch eine Frauenvertretung für jeden Distrikt und Vertreter der Armee, Jugend, Arbeiterschaft, Behinderten und anderer Personengruppen<sup>78</sup>). Der Vizepräsident und die Minister, welche nicht schon gewählte Parlamentarier sind, sind qua constitutione Parlamentsmitglieder ohne Stimmrecht.

Die Legislaturperiode dauert fünf Jahre, ab dem Zeitpunkt der ersten Sitzung nach der allgemeinen Wahl. Hindern jedoch Kriegs- oder Ausnahmezustände die Abhaltung einer Neuwahl, so kann das Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten die Periode um ein halbes Jahr verlängern<sup>79</sup>). Ein Parlamentsabgeordneter muß ugandischer Staatsbürger und registrierter Wähler sein und ein Minimum an Bildung (Advanced Level) aufweisen können<sup>80</sup>).

Das Parlament ist die oberste und grundsätzlich die einzige gesetzgebende Instanz. Es kann aber vorsehen, daß unter bestimmten Umständen Referenda abgehalten werden<sup>81</sup>). Gesetze können grundsätzlich nur mit Zustimmung des Präsidenten in Kraft treten. Stimmt dieser nach der zweiten Lesung noch immer nicht zu, kann das Parlament mit einer Zweidrittelmehrheit aller Abgeordneten das Veto des Präsidenten überstimmen.

Nicht ganz unumstritten ist die Möglichkeit der Abwahl eines Abgeordneten durch zwei Drittel aller registrierten Wähler des betreffenden Wahlkreises<sup>82</sup>). Da das Verfahren aber relativ kompliziert ist, wird es wohl nur in Ausnahmefällen zu einer Abwahl kommen. Um die Sitzungsdisziplin zu fördern, kann ein Abgeordneter ausgeschlossen werden, wenn er an mindestens 15 Sitzungen abwesend ist<sup>83</sup>). Für den Fall der Entscheidung für das Mehrparteiensystem, bestimmt Art. 83 (g und h), daß ein Abgeordneter von seinem Amt zurücktreten muß, wenn er seine Partei, für die er kandidierte, verläßt oder umgekehrt als unabhängiger Kandidat später einer Partei beitrifft.

#### Die Judikative

Alle Richter werden auf der Grundlage eines Vorschlages der Rechtskommission (Judicial Service Commission) und mit der Genehmigung des Parlaments vom Präsidenten eingesetzt<sup>84</sup>). Pro memoria sei angemerkt, daß auch die Rechtskommission vom Präsidenten unter Zustimmung des Parlaments ernannt wird. Zusätzlich kann der Präsident alleine (mit Vorschlag der Rechtskommission) Richter ernennen, falls ein Richterstuhl verwaist ist, ein Richter aus irgendwelchen Gründen unfähig ist, sein Amt auszuführen oder wenn der Chief Justice neue Richterstellen wegen Arbeitsbelastung in den Gerichten für nötig hält.

Die Verfassung erwähnt in Art. 129 (1) vier verschiedene Gerichtsebenen; die untersten Gerichte, den High Court, Court of Appeal und den Supreme Court. Dem High Court steht der Principal Judge vor. Das Gericht soll so errichtet werden, daß es für jedermann leicht zugänglich ist. Das Gericht hat volle Prüfungsbefugnis und dient als Beschwerdeinstanz für Rechtssachen, die von unteren Gerichten entschieden wurden. Zudem ist es dem High Court übertragen, über die Gültigkeit von Wahlen zu entscheiden<sup>85</sup>). Dem Court of Appeal steht der Deputy Chief Justice vor, welchem mindestens sieben Justices of Court of Appeal untergeben sind. Dieses Gericht hat zwei Aufgabenbereiche. Erstens dient es als nächsthöhere Beschwerdeinstanz nach dem High Court und zweitens als Verfassungsgericht (Constitutional Court). Als letzteres ist es für alle Verfassungsstreitigkeiten zuständig, d.h. es kann verfassungswidrige Gesetze und Erlasse für verfassungswidrig erklären<sup>86</sup>) sowie als Vorabentscheidungsinstanz Auslegungsfragen entscheiden<sup>87</sup>). Der Supreme Court ist das oberste Gericht des Landes<sup>88</sup>). Ihm steht der Chief Justice vor, welchem mindestens sechs Justices of Supreme Court unterstellt sind. Über welche Rechtsstreitigkeiten er zu befinden hat, hat das Parlament per Gesetz festzulegen. Entscheidungen des Supreme Court sind für die unteren Instanzen bindend.

Als Beratungsgremium des Präsidenten bei der Berufung von Richtern dient die Rechtskommission (Judicial Service Commission)<sup>89</sup>). Die Mitglieder der Kommission werden durch den Präsidenten ernannt, wobei das Parlament seine Zustimmung geben muß. Zusätzlich werden dem Präsidenten gewisse Auflagen gemacht. Der Vorsitzende der Kommission und sein Stellvertreter müssen das Anforderungsprofil, welches den Justices of Supreme Court auferlegt wird, erfüllen. Zusätzlich müssen in der Kommission zwei Anwälte<sup>90</sup>), ein Richter des Supreme Court und zwei Personen, die keine Juristen sind, vertreten sein.

#### Staatsfinanzen

Für die Staatsfinanzen gilt der Grundsatz, daß keine Steuer ohne gesetzliche Grundlage erhoben werden darf<sup>91</sup>). Grundsätzlich werden alle Staatseinnahmen und -ausgaben im Staatsfonds (Consolidated Fund) ausgewiesen. Dabei dürfen Ausgaben nur grundsätzlich dann getätigt werden, wenn die Verfasser oder ein Gesetz dies vorsehen und der oberste Rechnungsprüfer (Auditor-General) die Ausgabe genehmigt hat<sup>92</sup>). Ausnahmsweise darf der Präsident über den Staatsfonds verfügen, wenn das Ausgabengesetz zu Beginn des Finanzjahres noch nicht in Kraft gesetzt wurde. Dabei darf er nur (aber immerhin!) soviel Mittel verwenden, wie er für die laufenden Ausgaben der Verwaltung benötigt, und zwar für die Dauer von maximal vier Monaten<sup>93</sup>). Es kann also die Situation eintreten, daß der Präsident mit seinem Vetorecht das vom Parlament genehmigte Ausgabengesetz boykottiert und somit für einige Zeit relativ freie Hand über die Finanzen bekommt.

Die Aufgabe der Zentralbank<sup>94</sup>) ist es, die Währungsstabilität zu fördern und zu erhalten, das Währungssystem auszugestalten und das Wirtschaftswachstum durch ein effektives Banken- und Kreditsystem zu fördern.

#### Die lokale Verwaltung

Die Bestimmungen zur lokalen Verwaltung<sup>95</sup>) waren einer der Hauptstreitpunkte während der Verfassungsdebatte. So kam bis zum Schluß keine Einigung zwischen den Anhängern einer dezentralisierten Verwaltung und denjenigen eines föderalistischen Systems zustande<sup>96</sup>). Die Mehrheit der verfassunggebenden Versammlung entschied sich schließlich für Dezentralisierung, d.h. die Stärkung der 39 Distrikte, während die Befürworter eines föderalen Systems die Schaffung einer kleineren Zahl von Regionen gefordert hatten.

Die Verfassung sieht in Art. 189 (3) vor, daß alles, was nicht explizit in die Kompetenz der (Zentral-)Regierung gegeben wurde, in der lokalen Verwaltungskompetenz liegt. Der Anhang legt in 29 Punkten fest welches die Aufgaben der (Zentral-)Regierung sind. Die wichtigsten Bereiche sind: Waffen, Verteidigung und Sicherheit, Banken und Währung, Steuern, Bürgerrecht, Patentrechte, Land, Rohstoffe und Umwelt, in gewissem Umfang Nationalparks und nationale Denkmäler, Außenbeziehungen, Regelung von Handel, Gewerbe und Industrie, Nationale Aktionspläne für die lokale Verwaltung, nationale Wahlen, Energie und Transportwesen, das Gerichtswesen, Erziehung, Gesundheitswesen, Landwirtschaft.

Alle übrigen Bereiche sind der lokalen Verwaltung vorbehalten. Darüber hinaus ist vorgesehen, daß überall dem Prinzip der Dezentralisation so weit wie möglich Folge geleistet wird. So wird jeder lokalen Verwaltung eine "kräftige finanzielle Basis mit zuverlässigen Einnahmen"<sup>97</sup>) versprochen. Diese finanzielle Abhängigkeit – die (Zentral-) Regierung bestimmt, wie hoch die Einnahmen sind – war denn auch ein Zankapfel in der verfassunggebenden Versammlung. Die Befürworter des föderalistischen Systems verlangten eine größere finanzielle Unabhängigkeit im Sinne einer Steuerhoheit der lokalen Verwaltung für bestimmte Steuerarten. Dieser Standpunkt setzte sich nicht durch. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die einzelnen Distrikte die finanziellen Mittel erhalten werden, um ihre Aufgaben eigenständig erfüllen zu können.

#### Land und Umwelt

Uganda hat mit der neuen Verfassung immer noch keine Klarheit über die unübersichtlichen Landverhältnisse schaffen können. Es bestehen folgende Besitzesformen: Besitz durch Gewohnheitsrecht (customary), freier Grundbesitz (freehold), *Mailo*-Besitz – eine Art Lehenssystem, bei dem überwiegend traditionelle Führer (Könige u.a.) Land an "Untertane" zu einem relativ geringen Zins verpachten – sowie Pachtgrundstücke. Leider gibt die Verfassung keine Legaldefinition dieser Besitzesarten. Somit werden die Gerichte noch lange Zeit damit beschäftigt sein, Grundstücksverhältnisse zu klären. Immerhin sieht die Verfassung vor, daß beim gewohnheitsrechtlichen Besitz<sup>98</sup>) und bei den Pachtgrundstücken<sup>99</sup>) Vereinfachungen vorgenommen werden. Für den gewohnheitsrechtlichen Besitz sollen Zertifikate ausgestellt werden, die auch als Berechtigung für eine Registrierung dienen. Pachtgrundstücke, welche vom Staat ugandischen Bürgern zur Nutzung übertragen wurden, können in freies Grundeigentum umgewandelt werden. Ein weiterer Schritt, um mehr Klarheit in das Bodenrecht zu bringen, ist der Gesetzauftrag an das Parlament, Bestimmungen über die Raumplanung zu schaffen<sup>100</sup>).

Art. 237 besagt, daß das Land grundsätzlich den Bürgern Ugandas gehört. Es soll ihnen durch die (komplizierten) Besitzsysteme, welche die Verfassung vorsieht, verliehen werden. Dessen ungeachtet kann die Regierung gemäß den Enteignungsbestimmungen<sup>101</sup>) im öffentlichen Interesse Land erwerben. Zudem behält sie aus ökologischen und touristischen Gründen treuhänderisch die Naturschönheiten in ihrem Besitz und hat die Aufgabe, diese zu schützen.

Unverständlich ist, daß es Ausländern versagt ist, Land zu erwerben. Die neue Verfassung sieht ausdrücklich vor, daß Ausländer nur auf Pachtgrundstücken bauen, also selber kein Grundeigentum erwerben können. Diese Restriktion behindert die Tätigkeit ausländischer Investoren, was letztlich die wirtschaftliche Entwicklung Ugandas nicht fördern wird.

Art. 245 regelt, daß das Parlament Bestimmungen erlassen soll, welche zum Schutze der Umwelt beitragen und das Umweltbewußtsein in der Bevölkerung sensibilisieren.

#### Traditionelle und kulturelle Führer

Die Institution traditioneller und kultureller Führer (Könige, Häuptlinge) war mit der Verfassung von 1967 abgeschafft, durch eine Verfassungsänderung im Jahr 1993 aber wieder zugelassen worden. Art. 246 bezeichnet als traditionelle Führer solche Personen, die ihre Führungsrolle durch Geburt, gemäß einer traditionellen Regel oder Zustimmung des Volkes erhalten. Die lokalen Regierungen und die (Zentral-)Regierung sollen diesen Führern gewisse Privilegien garantieren, welche sich aber nicht als Diskriminierung anderer Staatsbürger auswirken dürfen. Dabei sollen vorwiegend die traditionellen und kulturellen Vorrechte garantiert werden. Traditionellen und kulturellen Führern ist es nicht gestattet, politischen Parteien beizutreten oder sich in der Legislative oder Exekutive zu betätigen. Somit werden die Führer auf die kulturellen Bereiche verwiesen.

#### Zusammenfassung und Ausblick

Die neue ugandische Verfassung enthält in verschiedenen Bereichen Fortschritte gegenüber der bisher geltenden Verfassung von 1967 und Verbesserungen gegenüber dem Ende 1992 vorgelegten Verfassungsentwurf. So ist der Grundsatz der Gewaltenteilung und der gegenseitigen Kontrolle von Exekutive, Legislative und Judikative klarer verankert als in der Vergangenheit. Die Macht der Präsidenten ist zwar noch immer erheblich, wurde jedoch beschnitten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang z.B. das alleinige Etatrecht des Parlaments, die Kontrolle der Regierungstätigkeit durch verschiedene – mehr oder weniger unabhängige – Institutionen, wie der Auditor-General, der Inspector General of Government, die Human Rights Kommission sowie die Public Service Commission weiterhin die Möglichkeit der Amtsenthebung des Präsidenten durch das Parlament. Ein interessantes neues Element in der Verfassung ist außerdem die Begrenzung der Amtszeit des Präsidenten auf zehn Jahre. Zudem wird auch das Verbandsbeschwerderecht gegen Menschenrechtsverletzungen zur Kontrolle der Regierung beigetragen. Die Position des Parlaments gegenüber der Exekutive wurde gestärkt, z.B. dadurch, daß es dem Präsidenten nicht mehr zusteht, das Parlament aufzulösen. Ebenso wurde die Unabhängigkeit der Judikative graduell dadurch gestärkt, daß die Berufung und Abberufung von Richtern i.d.R. nicht mehr unmittelbar durch den Präsidenten erfolgt.

Ein nicht unwichtiger Fortschritt besteht weiterhin in der *Dezentralisierung* der Regierungstätigkeit, durch die die bisherige Machtkonzentration im Bereich der Zentralregierung revidiert wird, auch wenn den Befürwortern eines föderalen Systems das Ausmaß der Dezentralisierung nicht weit genug ging.

Ausgesprochene Schwachstellen besitzt die neue Verfassung – abgesehen von der noch immer beträchtlichen Machtfülle des Präsidenten und seinen Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Besetzung von Richterstellen – vor allem in bezug auf die *Einschränkung der Rechte auf Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit*. Die seit 1986 praktizierte Beschränkung hat die traditionellen Parteien Ugandas in starkem Maße paralyisiert und die Herausbildung einer handlungsfähigen Opposition verhindert. Die Festschreibung des Movementsystems in der neuen Verfassung perpetuiert diesen Zustand.

Infolgedessen ist es für das National Resistance Movement im Augenblick verhältnismäßig leicht, sich an der Regierung zu halten. Andererseits bedeutet die anhaltende Benachteiligung der Oppositionsparteien, daß die Kontrollfunktion des Parlaments geschwächt, und der Zwang für die Regierung, ihre Politik zu überprüfen und zu verbessern, vermindert wird. Bereits jetzt fehlt der Regierung die Kraft, wirksame Schritte gegen die immer stärker um sich greifende Korruption zu unternehmen.

Angesichts dieser Beschneidung von Grundrechten (und dadurch den Verstoß gegen die UN-Menschenrechtsvereinbarung) ist der Vorwurf der Anhänger eines Mehrparteiensystems verständlich, die ausländischen Geldgeber hätten zu wenig Druck auf den Verfassungsgebungsprozeß ausgeübt. Nach Inkrafttreten der Verfassung äußerten sich die Vertreter einiger Länder in dem Sinn, daß sie "mit dieser Verfassung leben könnten". Nur die Vertretungen des Vereinigten Königreichs und der Vereinigten Staaten von Amerika kritisierten die Verfassung in klarer Weise. Die Amerikanische Botschaft sprach gar von einem "ernsthaften Mangel der Verfassung" und verlangte, daß Uganda diesen "Schandfleck [Festschreiben des Movementsystems für die nächsten fünf Jahre, Anm. der Verf.] so schnell wie möglich korrigieren muß". Denn es sei für einen demokratischen Staat, für eine lang andauernde Stabilität und für ein kontinuierliches Wirtschaftswachstum unerlässlich, daß die Menschenrechte – einschließlich die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – voll respektiert würden (102).

---

1) Die Verfassung von 1966 wird auch als "Pigeon hole Constitution" bezeichnet, weil sie den Abgeordneten mit dem Hinweis zur Abstimmung vorgelegt worden war, sie könnten den Text anschließend in ihren Postfächern ("pigeon holes") abholen.

2) Von den 284 Mitgliedern der verfassungsgebenden Versammlung wurden 214 im März 1994 in direkter und geheimer Wahl, jedoch ohne Mitwirkung der Parteien gewählt. Im April 1994 wurden als Vertreter spezieller gesellschaftlicher Gruppen 39 Vertreterinnen der Frauen (je

eine Frauenvertreterin pro Distrikt), zehn Vertreter der Armee, zwei Vertreter der Gewerkschaften, je zwei Vertreter der Conservative Party und der Democratic Party, vier Vertreter des nationalen Jugendrats und ein Vertreter des Verbandes der Behinderten bestimmt. Zehn weitere Mitglieder der verfassunggebenden Versammlung wurden vom Präsidenten ernannt. Uganda Peoples Congress und Uganda Patriotic Movement, die an der Parlamentswahl von 1980 mitgewirkt hatten und nach dem Wahlgesetz (Constituent Assembly Statute) ebenfalls je zwei Vertreter in die verfassunggebende Versammlung hätten entsenden können, verzichteten auf diese Möglichkeit.

3) Vgl. Präambel.

4) Art. 286.

5) Vgl. unten (Movement- versus Mehrparteiensystem).

6) Art. 5 (2) und Anhang 1.

7) Art. 6.

8) Art. 10.

9) Art. 12 (2).

48) Art. 103.

49) Art. 105.

50) Dieses Kriterium wurde wohl deshalb eingeführt, weil nach der Herrschaft Idi Amins einer seiner Minister auf den Vorwurf, er habe die Verfassung verletzt, zur Antwort gab, er sei des Lesens unkundig und habe deshalb den Inhalt der Verfassung nicht gekannt.

51) Art. 103 (2b).

52) Art. 104.

53) Art. 91.

54) Art. 5 (2).

55) Art. 60 (1).

56) Art. 113.

57) Art. 120. 10) Art. 15.

11) Art. 261.

12) Art. 259; Gegner des "Movementsystems" kritisieren, daß durch die strenge Bestimmung die regierende NRM sich den Machterhalt sichern will.

13) Art. 260.

14) Vgl. Art. 45: "The rights, duties, declarations and guarantees relating to the fundamental and other human rights and freedoms specifically mentioned in this Chapter [Kapitel 4, Anm. d. Verf.] shall not be regarded as excluding others not specifically mentioned".

15) Art. 21.

16) Art. 22 (1).

17) Art. 22 (2).

18) Art. 23; Unter dem Ausnahmezustand gelten folgende Mindestgarantien, die für sich alleine völlig unzulänglich sind: Der Inhaftierte hat das Recht innerhalb 24 Stunden den Haftgrund zu erfahren, die Möglichkeit seinen Gatten oder seine nächsten Verwandten zu benachrichtigen und den Anspruch, daß im Amtsblatt (*The Gazette*) und in den Medien innerhalb von 30 Tagen der Grund seiner Verhaftung bekannt gegeben wird.

19) Art. 44.

20) Nicht nur in der Gewichtung sondern auch wegen der Ausführlichkeit.

21) Art. 28.

22) Auf die Einschränkungen bezüglich der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit wird unten (Movement- versus Mehrparteiensystem) eingegangen.

23) Art. 29 f.

24) Art. 32 ff.

25) Art. 39.

26) Art. 40 (2).

27) Die Verfahrensrechte können zwar eingeschränkt werden, müssen aber als solche noch "fair" bleiben.

28) Art. 43.

29) Wobei nicht zu verkennen ist, daß auch diese Formulierung auslegungsbedürftig ist.

30) Vgl. unten (Ausnahmezustand).

31) Art. 51 ff.

32) Art. 110 (3) verlangt zwar, daß der Präsident den Beschluß dem Parlament unverzüglich zur Genehmigung vorlegt, jedoch hat er bis zu 14 Tagen Zeit. Dies ermöglicht ihm somit den Ausnahmezustand oder Einverständnis des Parlaments durchzusetzen, wobei die Möglichkeit besteht, daß der Ausnahmezustand evtl. nicht genehmigt wird.

33) Somit kann für das Land oder einen Teil davon der Ausnahmezustand nach Ablauf dieser Frist erneut wieder ausgerufen werden kann, und was geschieht, wenn die Situation sich noch nicht verbessert hat (gerade im Falle von Krieg), läßt die Verfassung offen.

34) Art. 110 (6).

35) Art. 46.

36) Art. 46 (1).

37) Die erste Überprüfung nach spätestens 21 Tagen seit der Inhaftnahme, danach spätestens alle 30 Tage.

38) Vgl. oben (Garantie der Menschenrechte).

39) Art. 79 (2).

40) Art. 180 (2 b).

41) Der National Caucus for Democracy nennt sich seit dem 9. Oktober 1995 National Convention for Democracy und hat sich nun die Mobilisierung der Bevölkerung für eine neue Verfassungsstruktur zum Ziel gesteckt (*The New Vision*, 7. Oktober 1995).

- 42) Es handelt sich um die Art. 69 bis 71.
- 43) Dieses System hat sich in der Schweizer Abstimmungspraxis bewährt, wo die einzelnen Kantonalparteien unabhängig von der nationalen Parteebene Beschlüsse fassen, die sehr oft von einander abweichen.
- 44) Die CSU hätte somit unter ugandischem Recht keine Daseinsberechtigung.
- 45) CDU und CSU könnten somit wegen des "C" in Uganda nicht zugelassen werden. Gleiches gälte für die schweizerische FraP (Frauen machen Politik).
- 46) Diese Verfassungsbestimmung kann nur mit einer Zweidrittelmehrheit aller Parlamentsabgeordneten und der Annahme eines Referendums geändert werden.
- 47) Diese Bestimmung kann mit Zweidrittelmehrheit vom Parlament abgeändert werden (Art. 261).
- 58) Art. 213 (1).
- 59) Art. 223 (4).
- 60) Art. 142 (1).
- 61) Art. 146.
- 62) Art. 146 (3a).
- 63) Art. 163.
- 64) Art. 165.
- 65) Art. 172 (a).
- 66) Art. 194.
- 67) Art. 203.
- 68) Diese Gründe können bei extensiver Auslegung als Kriterien untauglich werden.
- 69) Somit wird ein Richterposten frei, der dann gemäß Art. 142 (2) durch den Präsidenten neu besetzt werden kann.
- 70) Vgl. oben (Ausnahmезustand).
- 71) Art. 197.
- 72) Falls das Absetzungsbegehren körperliches oder geistiges Unvermögen des Präsidenten als Grund angibt, so soll anstatt des Sondergerichts ein medizinische Expertenkommission durch den Chief Justice bezeichnet werden.
- 73) Art. 255.
- 74) Art. 226 und 230.
- 75) Auf Empfehlung eines vom Parlament geschaffenen Sondergerichts (Art. 224).
- 76) Art. 77 ff.
- 77) Verfassungsentwurf Art. 153.
- 78) Die Anzahl wird durch das Parlament bestimmt.
- 79) Art. 77; Gemäß dem Wortlaut von Art. 77 (4) kann das Parlament immer wieder die Wahl verschieben: "for a period not exceeding six month *at a time*" (Kursivschrift durch die Verf.).
- 80) Art. 80.
- 81) Art. 255.
- 82) Art. 84.
- 83) Art. 83 (f).
- 84) Art. 142.
- 85) Art. 139 (2) in Verbindung mit Art. 86 (1).
- 86) Art. 137 (3); Aus dem Verfassungstext geht nicht klar hervor, ob das Gesetz nur im konkreten Fall nicht angewendet wird, für nichtig erklärt wird und falls letzteres der Fall sein sollte, wie die Gesetzeslücke geschlossen wird.
- 87) Art. 137 (5).
- 88) Art. 132.
- 89) Art. 146 f.
- 90) Hier stellt sich das Problem, daß diese Anwälte in ihrer Eigenschaft als Kommissionsmitglieder die Richterwahlen stark beeinflussen. Dies kann zu einem korrupten Verhältnis führen. Immerhin wurde die Zahl der Anwälte von fünf auf zwei reduziert.
- 91) Art. 152.
- 92) Art. 154.
- 93) Art. 154 (4).
- 94) Pro memoria: Die Mitglieder werden vom Präsidenten – mit Genehmigung des Parlaments – ernannt und können vom Präsidenten wegen körperlichen oder geistigen Gebrechen, schlechtem Benehmen oder schlechter Führung sowie genereller Inkompetenz abgesetzt werden. Somit wird Art. 162 (2), welcher die Unabhängigkeit der Zentralbank statuiert, stark verwässert.
- 95) Art. 176 ff.
- 96) Der National Caucus for Democracy verwarf denn auch explizit Art. 176, welcher die Dezentralisierung der Verwaltung als Prinzip festschreibt.
- 97) Art. 176 (2d).
- 98) Art. 238 (3)
- 99) Art. 237 (5).
- 100) Art. 237 (7).
- 101) Art. 26.
- 102) [It] is a blot on the face of this constitution [...] which we urge Ugandans to correct at the earliest possible date." (Pressemitteilung des US-Informationsdienstes vom 13. Oktober 1995.)