

Thomas S. Knirsch/Julian Willms

Ugandas Demokratie am Scheideweg

Im Jahr 2000 wird die Bevölkerung Ugandas in einem Referendum über das zukünftige politische System des Landes entscheiden. Kritiker sehen in dem Volksentscheid ein vermeintlich legales Instrument, mit dem die Einparteienherrschaft des National Resistance Movement (NRM) unter Staatspräsident Museveni festgeschrieben werden soll. Das Referendum ist zudem in verfassungsrechtlicher Hinsicht mehr als fragwürdig.

Nach Malawi findet im Sommer nächsten Jahres auch in Uganda ein Referendum zur Frage des zukünftigen politischen Systems statt.¹⁾ Zur Wahl stehen: die Festschreibung des bestehenden Movementssystem, die Rückkehr zu einem Mehrparteiensystem oder „irgendein anderes demokratisches und repräsentatives politisches System.“²⁾ Die etablierten Parteien – Democratic Party (DP), Uganda People’s Congress (UPC) und Conservative Party (CP, vormals Kabakka Yekka) – sind zwar nicht verboten, sie dürfen sich politisch jedoch nur stark eingeschränkt betätigen. Die Befürworter eines Mehrparteiensystems sehen deshalb kaum Möglichkeiten, im Vorfeld des Referendums für ihre Positionen zu werben. Zwar wurde inzwischen ein Gesetz, Referendum Bill, verabschiedet, welches die Modalitäten für die Abhaltung des Volksentscheids regelt. Solange aber kein Parteiengesetz das Betätigungsverbot der Parteien aufhebt, kann kaum von einer wirklichen Chancengleichheit zwischen dem seit 1986 regierenden National Resistance Movement (NRM) und den Anhängern eines Mehrparteiensystems die Rede sein.

I.

Seit der Machtübernahme des NRM unter Staatspräsident Yoweri Museveni befindet sich Uganda faktisch in einem Prozess des politischen Übergangs. Die neuen Machthaber traten zunächst mit dem Versprechen fundamentaler Veränderungen unter Beteiligung aller Ugander an. Damals wie heute nahm das NRM für sich in Anspruch, eine Volksbewegung unter Einschluss aller politischen Kräfte und Auffas-

sungen des Landes zu sein. Sie bildete zunächst eine Regierung auf breiter Basis (*broad-based government* oder *omugendo*) unter Einschluss von Vertretern anderer Parteien. Wahlen sollten erst nach einer Übergangszeit von vier Jahren stattfinden. Nachdem diese Übergangsphase um weitere fünf Jahre verlängert worden war, wurden die Vertreter der anderen Parteien immer weiter zurückgedrängt, so dass sich die Regierung heute fast ausschließlich aus NRM-Anhängern zusammensetzt. Von den alten Parteien sind nur noch Mitglieder der CP an der Regierung beteiligt.

Im Einklang mit Musevenis Überzeugung, dass eine vorindustrielle Gesellschaft wie die Ugandas noch nicht reif für eine Demokratie westlichen Zuschnitts sei,³⁾ versteht sich die vom NRM praktizierte Regierungsart als *Kein-Parteiensystem*. Es soll „breit abgestützt, demokratisch, verantwortlich, transparent und ohne Parteien“⁴⁾ sein. Obwohl das Movementssystem Parallelen zu einer Einparteienherrschaft aufweist, stellt sich das NRM nicht als Partei, sondern als „Gemeinschaft aller Ugander“⁵⁾ dar. Diese Auffassung fand auch Eingang in die 1995 verabschiedete neue Verfassung, nach der jeder volljährige Ugander automatisch Mitglied des NRM ist. Der Wettbewerb um Wahlämter darf nicht auf der Basis von Parteizugehörigkeiten, sondern ausschließlich aufgrund von persönlichen Fähigkeiten und Verdiensten (*individual merit*) stattfinden. Die sich zu einer Partei bekennenden Abgeordneten des vom NRM dominierten Parlaments sitzen dort de jure als Mitglieder des Movements. Das Konstrukt des Movementssystems lässt also eine wirkungsvolle Opposition nicht zu. Daraus ergibt sich eine Situation, die dem vom NRM propagierten Gedanken des Übergangs, dem Prozess des wachsenden demokratischen Aufbaus zuwider läuft.

Bis Mitte 1997 verfügte das NRM weder über eine zentrale Struktur oder schriftlich fixierte Statuten, noch wurden bis dahin Wahlen zur Bestimmung ihrer Vertreter auf nationaler und regionaler Ebene abgehalten. Auch sein Vorsitzender Museveni war nie durch eine Wahl legitimiert worden. Erst die neue Verfassung forderte die Legislative dazu auf, die institutionellen Organe des Movementssystems neu zu definieren. Der daraufhin im August 1997 vom

1) Bei dem 1993 in Malawi durchgeführten Volkstentscheid ging es um die Frage, ob die Einparteienherrschaft der Malawi Congress Party durch ein Mehrparteiensystem abgelöst werden sollte. Damals entschieden sich 62 Prozent der Wähler zugunsten der Mehrparteioption. Frederik W. Jjuuko, *The Referendum – Which way Uganda?*, Manuskript, 1998, S. 5f.

2) *Constitution of the Republic of Uganda*, 1995, Art. 69 (2).

3) Yoweri Kaguta Museveni, *Sowing the Mustard Seeds*, London and Basingstoke 1997, u.a. S. 187ff.

4) Albrecht Bossert und Christian Sager, „Ugandas neue Verfassung“, in: *KAS Auslandsinformationen 1/1996*, S. 31-53, S. 41.

5) „Every Ugandan is Movementist by law – Mbabazi“, Interview mit Amama Mbabazi, in: *The New Vision* v. 27.05.1998, S. 23.

- 6) Tom Gawayya-Tegulle, „Museveni: Not in, not out“, in: *The Monitor* v. 03.03.1999, S. 13.
- 7) Thomas S. Knirsch, „Uganda – Ein Land vor dem politischen Umbruch?“, in: *Internationales Afrikaforum* 2/1998, S. 185-189, S. 185.
- 8) Tom Gawayya-Tegulle, „NRM stuck in reverse gear“, in: *The Monitor* v. 05.03.1999, S.16.
- 9) Peter Molt, „Anmerkungen zur neuen Verfassung Ugandas“, Manuskript vom 15. Mai 1996, S. 3.

Parlament verabschiedete und vom Präsidenten unterzeichnete Movement Act förderte den weiteren Ausbau des Movementsystems. Inzwischen haben sich nicht nur die von der Regierung auf den unterschiedlichen administrativen Ebenen geschaffenen Einrichtungen der lokalen Selbstverwaltung (Local Councils, früher Resistance Councils) zu Mobilisierungsinstrumenten des NRM gewandelt.⁶⁾ Auch die aufgrund des Movement-Gesetzes parallel zu den Local Government-Ebenen eingerichteten Movement-Komitees sind in ihrer Zusammensetzung mit den Local Councils fast identisch. Dem sich daraus ergebenden Vorwurf der Errichtung einer Einparteienherrschaft versucht sich das NRM mit dem Hinweis auf seinen Volksbewegungscharakter zu entziehen. Kaum zu überzeugen vermag jedoch in diesem Kontext, dass Museveni nach seinem Wahlsieg bei den Präsidentschaftswahlen im Mai 1996 erklärte, „dass all jene Ugander, die nicht für ihn gestimmt hätten, keinen Anspruch auf eine Beteiligung an der staatlichen Macht hätten.“⁷⁾ Ähnlich befremdlich ist es auch, dass sich das NRM nach den Wahlen zu den Kommunalverwaltungen (1998) selbst zum Sieger erklärte. Die Programmatik des NRM bleibt somit kaum mehr als nur ein reines Lippenbekenntnis.⁸⁾

II.

In Uganda besteht seit der Unabhängigkeit eine relativ stabile Parteienstruktur. Die Parteien konnten die verschiedenen zivilen und militärischen Diktaturen genauso überdauern wie die Machtübernahme durch das NRM. „Hinter ihnen stehen festgefügte, auf Großfamilie, Clan und Freundschaften gegründete Koalitionen von Eliten.“⁹⁾ Wenngleich sich in den letzten Jahren einige fähige Nachwuchspolitiker in den Vordergrund drängen konnten, werden die Parteien immer noch von ihren alten Führungen patriarchalisch geführt. Wollen sie in Zukunft erfolgreich sein, werden sie nicht um die Notwendigkeit einer verstärkten personellen und programmatischen Erneuerung herumkommen. Ansätze hierzu sind bereits vorhanden. Durch die ihnen auferlegten Restriktionen (u.a. Verbot der Mitgliederwerbung, der Abhaltung von Parteitag und des Aufbaus regionaler Parteistrukturen) sind sie jedoch mehr oder weniger zur Passivität verdammt. Es fällt ihnen

deshalb schwer, eine größere inner- wie ausserparteiliche Dynamik zu entfalten.

Die Democratic Party, ein Mitglied der Christlich-Demokratischen Internationale, wurde besonders anfangs von der katholischen Bildungselite und dem Mittelstand in Ugandas Kernregion (Königreich Buganda) getragen und tritt seit ihrer Gründung für einen demokratischen, modernen Verfassungsstaat ein. Inzwischen konnte die DP zu ihrer bugandisch-katholischen Anhängerschaft auch Angehörige anderer Ethnien und Religionen hinzu gewinnen. Ihr Potential stellte sie bei den (nach dem Sturz Idi Amins) 1980 abgehaltenen Wahlen unter Beweis, bei denen sie allerdings als vermeintlicher Gewinner durch Wahlmanipulationen um den Sieg gebracht wurde. Im Gegensatz zur anfangs besonders im Süden stark vertretenen DP hat der sich heute sozialdemokratisch gebende Uganda People's Congress (UPC) seine Basis im Norden des Landes (besonders unter den Langi). Er konnte über die Zeit auch Anhänger in anderen Regionen gewinnen – etwa unter dem protestantischen Bevölkerungsteil Bugandas oder bei den bäuerlichen Unterschichten in der Heimatregion Musevenis (Ankole). Bis heute konnte sich der UPC allerdings nicht von seiner unrühmlichen Vergangenheit lösen und wird weiterhin von Ugandas diktatorischem Expräsidenten Milton Obote aus dem sambischen Exil geführt. Obotes autoritärer Führungsstil und sein Festhalten an alten Positionen haben dazu geführt, dass sich die Partei in verschiedene Fraktionen aufgespalten hat. Sie besitzt in ihren Reihen jedoch ein Potential an aufgeschlossenen und demokratisch denkenden Politikern, weshalb eine Modernisierung (oder Spaltung) der Partei für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden kann.¹⁰⁾ Neben der DP und dem UPC konnte sich die Conservative Party als dritte Kraft im ugandischen Parteienspektrum etablieren. Ihre Anhängerschaft besteht hauptsächlich aus der traditionellen und royalistisch gesonnenen Bevölkerung Bugandas. Vergleichbar der deutschen CSU kann sie als Regionalpartei betrachtet werden.

Nach Ansicht Musevenis wurde die bis zur Machtübernahme des NRM vorherrschende politische Instabilität vor allem durch die Auseinandersetzungen zwischen den Parteien hervorgerufen. Sie

10) Der Vorsitzende des Ortsvereins Kampala der UPC, Umah Tete, erklärte erst kürzlich, eine neue Partei, FEPARTY, gründen zu wollen, Felix Osike, „Umah Tete forms Party“, in *The New Vision* vom 05. Oktober, S. 5.

hätten lediglich partikulare Interessen und Ziele verfolgt und zum Zweck der Massenmobilisierung die für Uganda so wichtigen Faktoren der Ethnizität und Religionszugehörigkeit missbraucht. Dies habe zu Konflikten zwischen den verschiedenen Ethnien und Religionsgruppen des Landes geführt und dadurch den inneren Frieden und die nationale Einheit gefährdet. Ein Mehrparteiensystem sei deshalb gegenwärtig und in absehbarer Zukunft für Uganda nicht geeignet.

Dass die zurückliegenden Konflikte auch auf ethnische Divergenzen zurückzuführen sind, kann kaum bestritten werden. Allerdings sind weniger die Parteien als vielmehr das persönliche Machtstreben skrupelloser Politiker für die Eskalation ethnischer Spannungen verantwortlich zu machen. So sicherte Obote seine Herrschaft ab, indem er sich nach der Ausschaltung seiner inner- wie ausserparteilichen Gegner sowie einem Staatsstreich gegen die Verfassung in die Abhängigkeit des von den nilotischen Bevölkerungsgruppen des Nordens dominierten Militärs begab. Durch einen Militärputsch beseitigte Amin (ein West-Niler) Obotes Regime und „säuberte“ den Staatsapparat von dessen Gefolgsleuten (vorwiegend Angehörige der Langi und Acholi). In Obotes zweiter Amtszeit wiederholte sich dieser Vorgang unter umgekehrten Vorzeichen. Bis zu seiner Absetzung (1985) durch eine kurzlebige Militärjunta ging er manipulativ mit dem „Machtfaktor Ethnizität“ um und bevorzugte erneut Mitglieder der Volksgruppen seiner Heimatregion. Museveni wiederum verstand es, in dem zu seiner Machtergreifung führenden Bürgerkrieg die unter Obotes Politik besonders leidende Bevölkerung Bugandas für sich zu mobilisieren.

Wie der kurze Überblick über die ugandische Parteienlandschaft zeigt, gruppieren sich zumindest DP und UPC nicht ausschließlich entlang ethnischer, sozialer oder religiöser Trennlinien. Vielmehr haben sie das Potential, sich zu modernen Volksparteien westlicher Prägung weiterzuentwickeln. Demgegenüber ist es eher das Movement, welches das Kapitel der Bevorzugung bestimmter ethnischer Gruppen fortgeschrieben hat. Denn die Führungsriege des NRM wird mittlerweile vornehmlich von Mitgliedern der Bantu-Stämme des Südens und Westens dominiert. Der Norden des Landes fällt seit der Macht-

ergreifung des NRM kontinuierlich in seiner Entwicklung zurück.

III.

Nach einem breitangelegten und langwierigen Verfassungsgebungsprozess trat am 8. Oktober 1995 in Uganda eine neue Verfassung in Kraft. Diese sowie die im darauffolgenden Jahr erfolgten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen beendeten den seit der Machtübernahme durch das NRM de facto bestehenden verfassungslosen Zustand. Bislang hatte Museveni als absoluter Herrscher regiert, der als Regierungschef und Oberbefehlshaber der Armee alle wichtigen Entscheidungen traf. Seine Machtfülle wurde durch die neue Verfassung zwar kaum beschnitten, die Kompetenzen des Präsidenten sind seitdem aber zumindest konstitutionell geregelt.

Die neue Verfassung beinhaltet einige progressive Elemente wie etwa die Festschreibung von Menschen-, Frauen- und Minderheitenrechten sowie den Schutz der Umwelt. In den politischen Grundsatzen konnte jedoch kein Konsens gefunden werden. Im Mittelpunkt der vorangegangenen Verfassungsdiskussionen stand vor allem die Frage nach dem zukünftigen politischen System. Obwohl das NRM ursprünglich nur als Übergangsregierung auf dem Weg zu einem demokratischen Verfassungsstaat angetreten war, versuchte sie das Movementsystem in der Verfassung festzuschreiben. Als Begründung diente ihr der Hinweis auf die angeblich schlechten Erfahrungen, die Uganda mit dem Parteienpluralismus gemacht hätte. Dem setzten die Befürworter eines Mehrparteiensystems entgegen, dass die Beibehaltung des gegenwärtigen Systems lediglich dem Zweck diene, das Entstehen einer organisierten Opposition zu verhindern und dem NRM bzw. seinen Führungskadern die Macht zu erhalten. Als Kompromiss zwischen diesen beiden Positionen wurde schließlich die Regelung in der Verfassung festgeschrieben, dass das Movementsystem zunächst beibehalten werden solle. In einem im Jahr 2000 abzuhaltendem Referendum solle dann das Volk selbst über das zukünftige Regierungssystem Ugandas entscheiden. Zur Wahl gestellt werden sollen die drei eingangs erwähnten alternativen politischen Systeme: (1.) das Movementsystem, (2.) ein Mehr-

- 11) Siehe zum Folgenden Peter Mukidi Walubiri, „The Impending Referendum in Uganda: Radical Perspectives and Realistic Implications“, in: ders. (Hg.), *Uganda: Constitutionalism at Cross Roads*, Kampala 1998, S. 295-331. S. 295ff.
- 12) No. II (Democratic Principles) (i), (ii), (v) u. (vi).
- 13) Art. 21.

parteiensystem oder (3.) „irgendein anderes demokratisches und repräsentatives politisches System“.

Das kommende Referendum wirft jedoch schwerwiegende verfassungsrechtliche Fragen auf.¹¹⁾ Lässt man die dritte, von der Verfassung nicht näher definierte Alternative außer acht, so dürfte die Wahl zwischen dem Movement- und einem Mehrparteiensystem ausfallen. Sollte das Movementsystem durch das Ergebnis des Referendums festgeschrieben werden, würde dies mit dem Bruch mehrerer Bestimmungen der ugandischen Verfassung einher gehen: In den dort niedergelegten National Objectives and Directive Principles of State Policy¹²⁾ heißt es, dass sich der Staat auf demokratischen Prinzipien gründen soll. Alle Bürger sollen dazu befähigt und ermutigt werden, auf allen Ebenen an ihrer eigenen Regierung teilzuhaben. Ihnen wird der nicht-diskriminierte Zugang zu allen Führungspositionen garantiert. Über jegliche Form politischer Zusammenschlüsse heißt es, dass sie sich zu demokratischen Prinzipien hinsichtlich ihrer internen Organisation und Praxis bekennen müssen. Sie sollen ihre Autonomie bezüglich der Verfolgung ihrer Ziele bewahren können. Das NRM hat in der Vergangenheit aber nicht nur einen klaren Mangel an interner Demokratie gezeigt, das Movementsystem schliesst auch den Zugang von auf Parteibasis antretenden Kandidaten zu öffentlichen Ämtern aus und beschränkt die Parteien in der Verfolgung ihrer Ziele. Es steht zudem in Widerspruch zu Art. 38 (2) der Verfassung, in dem jedem Ugander das Recht eingeräumt wird, die Politik der Regierung auch durch Parteien zu beeinflussen. Wie aber soll dies möglich sein, wenn die Parteien keine eigenen Kandidaten (etwa bei Parlamentswahlen) aufstellen dürfen? Des weiteren bedeutet das Verbot der Teilnahme von Parteivertretern an Wahlen, dass sie aufgrund ihrer politischen Meinung diskriminiert werden würden. Dies aber widerspricht dem in der Verfassung verankerten Recht auf Gleichheit und Schutz vor Diskriminierung.¹³⁾ Zu guter letzt laufen die Restriktionen für die Parteien und ihre Mitglieder den in Art. 29 garantierten Individualrechten (u.a. Recht der freien Rede, Demonstrationsrecht, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit) zuwider.

Weitere Bedenken ergeben sich daraus, dass das Referendum durch einen Verfassungsbruch des

NRM eigentlich erst zu einem späteren Zeitpunkt stattfinden dürfte. Diese Interpretationsweise lässt zumindest die Verfassung zu: In Art. 271 (1) der Verfassung wurde festgelegt, dass die ersten nach ihrem Inkrafttreten stattfindenden Präsidentschafts-, Parlaments- und Local Council-Wahlen unter dem Movementsystem stattzufinden hätten. Ein Jahr vor Ablauf der ersten Legislaturperiode (2001) solle dann ein Volksentscheid über das zukünftige Regierungssystem entscheiden. Das 1986 als Übergangsregierung eingeführte (alte) National Resistance Movement sollte neun Monate nach Inkrafttreten der neuen Verfassung zu existieren aufhören.¹⁴⁾ An dessen Stelle sollte dann ein neu zu schaffendes politisches System des Movements treten, dessen Beschaffenheit in Art. 70 (1) beschrieben wurde. Das NRM befriedigte diese Kriterien jedoch allein deshalb schon nicht, weil keine schriftlich niedergelegte Satzung ihre internen Organe beschrieb. Erst mit dem *Movement Act* von 1997 wurde ein solches Movementsystem geschaffen. Dies bedeutet, dass die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen von 1996 noch nicht unter dem neuen Movementsystem stattgefunden hätten. Erst bei den nächsten Wahlen würde dies der Fall sein. Im Einklang mit der eingangs erwähnten Reihenfolge von Wahlen und Referendum dürfte letzteres also eigentlich erst 2005 stattfinden.

Dessen ungeachtet ist es aber sowieso mehr als zweifelhaft, ob es sich beim Movement überhaupt um ein politisches System oder nicht vielmehr um eine Organisation handelt.¹⁵⁾ Denn welches politische System hat schon einen Vorsitzenden, wie ihn das Movement in der Person Museveni vorzuweisen hat? Die bisher bekannten politischen Systeme (Demokratie, Sozialismus etc.) jedenfalls nicht.

IV.

In der neuen Verfassung wurde dem Parlament das Recht eingeräumt, Gesetze zur Regelung der Möglichkeiten und Grenzen von Parteienaktivitäten zu erlassen.¹⁶⁾ Bis dahin allerdings sollen die in Art. 269 fixierten Restriktionen bezüglich der Parteien trotz der von der Verfassung garantierten Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit bestehen bleiben. Zu diesen Einschränkungen gehören u.a. das Verbot des Aufbaus regionaler Parteistrukturen, der Veranstaltung

14) U.a. Art. 287 (1) u. (2), 263 u. 264.

15) Onyango Odongo, „Referendum: Case of new dog Vs old dog“, in: *The Monitor* v. 22.06.1999, S. 12f.

16) Art. 269f.

von Delegiertenkonferenzen und öffentlichen Versammlungen sowie das der Unterstützung von Wahlkandidaten.

Angesichts des näher rückenden Termins für das Referendum trat zwar inzwischen ein Referendum Act in Kraft, der die Spielregeln für den Volkentscheid festlegt. Demnach dürfen Personen oder Gruppen seit dem 2. Juli diesen Jahres für die zur Wahl gestellten Optionen werben. Ihnen wird das Recht der freien Meinungsäußerung ebenso zugesichert wie der gleichberechtigte Zugang zu Informationen und den staatlichen Medien. Bis zur Abhaltung des Referendums sollen öffentliche Einrichtungen allen Seiten die gleiche Unterstützung zukommen lassen.¹⁷⁾ Es ist jedoch zu bezweifeln, dass das NRM seinen exklusiven Zugriff auf Staat und Gesellschaft mit den Parteien teilen wird. So untersagt zwar Art. 29 beiden Seiten die Verwendung öffentlicher Mittel, solange dies nicht durch ein anderes Gesetz geregelt wird. Bei diesem anderen Gesetz handelt es sich um den Movement Act, der dem NRM die Verwendung öffentlicher Mittel für die Durchführung seiner Aktivitäten zugesteht.¹⁸⁾

Dessen ungeachtet, bleiben die Bestimmungen des Referendum Acts aber sowieso bedeutungslos, solange kein Parteiengesetz das Betätigungsverbot der Parteien aufhebt und so zumindest mehr Chancengleichheit herstellt. Ein solches gibt es aber immer noch nicht. Eine entsprechende Gesetzesvorlage wurde zwar von der Regierung immer wieder angekündigt, dem Parlament aber bisher nicht in ihrer endgültigen Fassung vorgelegt. Der bisher bekannt gewordene Entwurf lässt jedoch vermuten, dass der bisherige Status der Parteien nicht wirklich geändert werden soll. Die Parteien müssten sich dem Gesetzentwurf zufolge neu registrieren lassen. Sie dürften nur landesweit agieren, Regionalparteien (wie etwa die CP) würden nicht zugelassen werden. Es bestünden weiterhin strenge Restriktionen bezüglich der Parteienmitgliedschaft und -finanzierung, der Abhaltung von Versammlungen sowie der Neugründung von Parteien. Insgesamt müssten sich die Parteien einer strengen staatlichen Überwachung unterwerfen. Der dem Gesetzentwurf beigefügte Strafenkatalog ließe ihnen kaum Aktionsraum. Der Regierung und dem Parlament bliebe zudem das ausdrückliche

17) *The Referendum and Other Provisions Act*, 1999, Art 13 (1) u. (2), 20, 21 u. 26 (4).

18) John Kakooza, „Referendum can't wish away parties“, in: *Sunday Monitor* v. 18.07.1999, S. 26.

Recht vorbehalten, jederzeit Bestimmungen zu erlassen, die die Aktivitäten der Parteien wieder einschränken könnten. Andere Bestimmungen blieben außer Kraft gesetzt, solange das Movementsystem existieren würde.¹⁹⁾

Das immer noch nicht verabschiedete Parteiengesetz legt den Schluss nahe, dass die Regierung die gleiche Verzögerungstaktik wie beim Referendum Bill anwenden wird. Um dem von der Verfassung gesetzten Zeitrahmen gerecht zu werden, wurde es am 1. Juli in letzter Minute und unter beinahe chaotischen Zuständen durchs Parlament gepeitscht.²⁰⁾ Die Regierung sah sich damals dem Vorwurf ausgesetzt, sie habe die Gesetzesvorlage bewusst erst im letzten Moment vorgelegt, um den unter Zeitdruck stehenden Volksvertretern von vornherein die Möglichkeit zu nehmen, Veränderungen an dem Gesetzentwurf vorzunehmen. Im Gegensatz zum Referendum Bill steht die Regierung bezüglich des Parteiengesetzes allerdings unter keinerlei Zeitdruck. Dass sie es immer noch nicht eingebracht hat, entspricht ihrer Strategie, die Erfolgsaussichten der Mehrparteienoption beim Referendum zu minimieren.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob der kommende Volksentscheid als wirklich „frei und fair“²¹⁾ bezeichnet werden dürfte. Zwar geht die Verfassung nicht näher auf diesen Terminus ein. Internationales Recht, wie es u.a. in den (von Uganda anerkannten) verschiedenen Menschenrechtserklärungen niedergelegt ist, bezieht hierzu jedoch eindeutig Stellung. Demnach hängt eine erfolgreich durchgeführte Wahl nicht allein von den Vorkommnissen am Tag der Stimmabgabe, sondern von der Gesamtheit des Wahlprozesses ab. Eingeschlossen werden müssen deshalb auch die Rahmenbedingungen, wie etwa das Wahlsystem, die Wahlberechtigung oder die Wählerregistrierung. Besondere Bedeutung wird vor allem der Chancengleichheit bei der Durchführung von Wahlkampagnen zugemessen.²²⁾ In Uganda sind diesbezüglich erhebliche Zweifel angesagt. Dementsprechend erwägen die Parteien inzwischen einen Boykott des Referendums. Nach ihrer Meinung geht es in dieser Frage nicht nur darum, dass natürliche Grund- und Individualrechte nicht zur Wahl gestellt werden könnten. Sie bezweifeln vielmehr auch, inwieweit den Parteien in Hinsicht auf das Referendum über-

19) „The Political Organisations Bill“, 1998, Memorandum, u.a. Art. 6 (1c), 7, 8, 10 (1b), 20, 22, 23 u. 32.

20) Robert Mukasa and Ted Nannozi, „Referendum Bill dragged through“, in: *The Monitor* v. 02.07.1999, S. 1f.

21) Art. 69.

22) Siehe Guy S. Goodwin Gill, nach Walubiri, „The Impending Referendum“, S. 312f.

haupt faire Wettbewerbsbedingungen eingeräumt werden dürften. Anlass zu solchen Befürchtungen gibt ihnen nicht nur der immer knapper werdende Zeitrahmen zur Durchführung erfolgversprechender Kampagnen. Sie sehen sich vielmehr auch deshalb im Nachteil, weil ihre Organisationen und Strukturen nach mehr als dreizehn Jahren Movement-Herrschaft als wenig effizient bezeichnet werden können. Demgegenüber kann die NRM auf bestehende und gut funktionierende Organisationsstrukturen, staatliche Geldmittel und die regierungsnahen Medien zurückgreifen. Mit dem vom Movement durchgeführten Staatskundeunterricht (*chaka mchaka*) verfügt es zudem über ein Instrument, mit dem bis jetzt bis zu zwei Millionen Bürger indoktriniert worden sein dürften. Nach Meinung vieler Kritiker soll er die verbliebenen Grundlagen eines politischen Pluralismus in Uganda zerstören.²³⁾

23) Gawayya-Tegulle, „Museveni“.

V.

Es bestehen kaum Zweifel daran, dass das Movement beim kommenden Referendum gewinnen wird. Dies würde den erfolgreichen Abschluss der NRM-Bemühungen darstellen, die Macht in einem pseudo-demokratischen Transformationsprozess zu monopolisieren. Die Festschreibung des Movementsystems hätte mit Sicherheit zur Folge, dass der Spielraum der etablierten Parteien noch geringer werden würde. Aufgrund der fehlenden *checks and balances* fände eine wirkungsvolle Kontrolle der Regierung in Zukunft noch weniger statt.

Abzuwarten gilt es jedoch, welche Entwicklung das Movement selbst nehmen wird. In seiner Zusammensetzung nie homogen und ohne wirkliche Programmatik, ist es inzwischen in verschiedene Fraktionen aufgespalten. Zusammengehalten wird es nur durch seinen Begründer Museveni. Sollte dieser eines Tages von der politischen Bühne abtreten, könnten sich die verschiedenen Flügel des NRM zu Parteien im klassischen Sinne umwandeln. Bis dahin werden die etablierten Parteien jedoch zur Untätigkeit verdammt bleiben. Ihr Dilemma besteht darin, dass sie einer grundlegenden Modernisierung bedürfen. Solange das Movement jedoch deren personelle, programmatische und organisatorische Erneuerung nicht zulässt, können sie sich kaum als wirkliche Alternative präsentieren.