

STELLUNGNAHMEN UND BERICHTE

Die Übergangsverfassung der Demokratischen Republik Kongo – Föderalismus oder Zentralismus?

*Hartmut Hamann**

In der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) wurde Anfang April 2003 eine Übergangsverfassung verabschiedet¹. Auf der Grundlage dieser Verfassung soll sich das Land zu einem demokratischen Rechtsstaat entwickeln. Die Übergangszeit soll lediglich 24 Monate dauern und mit demokratischen Wahlen im Jahr 2005 zum Abschluss gebracht werden, Artikel 156. Die Übergangsverfassung soll dann durch eine auf Dauer angelegte Verfassung ersetzt werden, Artikel 205². Die Europäische Union beobachtet und unterstützt diese Entwicklung³.

Eine im weitesten Sinne rechtsstaatliche Entwicklung der DR Kongo liegt im Eigeninteresse der Europäischen Union: Ein Land mit geordneten, rechtsstaatlichen Verhältnissen ist sowohl politisch wie auch wirtschaftlich eher als Partner geeignet. Vor diesem Hintergrund fördert die Europäische Union die rechtsstaatliche Entwicklung der DR Kongo mit einem Programm⁴. Darüber hinaus wird die Übergangsphase in der DR Kongo von einem internationalen Gremium begleitet, das ausdrücklich in dem der Übergangsverfassung zugrunde liegenden Abkommen verankert wurde. Diesem Gremium gehört auch die jeweilige Präsidentschaft der Europäischen Union an⁵.

Die Untersuchung juristischer Fragen, die die mögliche Entwicklung der DR Kongo zu einem Rechtsstaat aufwirft, setzt zunächst voraus, die bisherige verfas-

* Dr. *iur.*, Rechtsanwalt und Partner der Kanzlei CMS Hasche Sigle; Lehrbeauftragter der Technischen Universität Chemnitz.

¹ Eine gedruckte Textausgabe in französischer Sprache hat die Konrad-Adenauer-Stiftung (<www.kas.de>) veröffentlicht; diese Druckfassung liegt diesem Aufsatz zugrunde.

² Einen ersten Entwurf für eine solche Verfassung hat eine Kommission des Senats erarbeitet, Rößler, "Ein sehr, sehr fragiler Übergangsprozess", FAZ vom 03.11.2004; hierzu nachfolgend Abschnitt IV.3.

³ Z.B. Declaration by the Presidency on behalf of the European Union on the Democratic Republic of the Congo vom 18.03.2004; <www.kongo-kinshasa.de> – Dokumente.

⁴ Programme d'Appui à la Justice, <europa.eu.int/comm/development>.

⁵ Hierzu nachfolgend Abschnitt II.

sungsrechtliche Entwicklung und die bestehende tatsächliche und rechtliche Situation zu erfassen.

I. Bisherige verfassungsrechtliche Entwicklung

Von 1885 bis 1908 verwaltete der belgische König das Gebiet der DR Kongo als seinen Privatbesitz. Ab 1908 bildete die von der belgischen Kolonialmacht erlassene "Charte Coloniale" den staatsrechtlichen Rahmen, auf dessen Grundlage die Kolonie beherrscht wurde. Die "*Charte Coloniale*" blieb bis 1960 in Kraft und gab eine stark zentralisierte Herrschaftsstruktur vor⁶. Im Zuge der Unabhängigkeit des Kongo trat am 19.05.1960 die "*Loi fondamentale relative aux structures du Congo*" in Kraft. Durch dieses vom belgischen Parlament erlassene Gesetz wurde eine demokratisch und föderal ausgerichtete Staatstruktur geschaffen, mit einer starken Exekutive aus Staatsoberhaupt und Regierungsoberhaupt, sechs Provinzregierungen, einer Nationalversammlung und einem von den Provinzversammlungen gewählten Senat. Dem Senat gehörten 84 von den einzelnen Provinzversammlungen auf vier Jahre gewählte Mitglieder an. Außerdem konnten durch die gewählten Senatoren für jede der sechs Provinzen zwei weitere Senatoren kooptiert werden. 18 Senatsmitglieder mussten der traditionellen Häuptlingselite angehören⁷. Erst am 01.08.1964 trat zum ersten Mal im 20. Jahrhundert eine in der DR Kongo erarbeitete Verfassung in Kraft⁸. Diese Verfassung stärkte – aufbauend auf der "*Loi fondamentale relative aux structures du Congo*" – die föderative Staatsstruktur. Die Parlamente der jetzt 21 Provinzen wählten jeweils sechs Senatoren, die Senatoren der Stadt Kinshasa wurden in allgemeinen Wahlen ermittelt. Der Staatspräsident wurde durch ein Wahlkolloquium gewählt, dem Mitglieder des Zentralparlaments, der Provinzparlamente sowie Delegierte der Stadt Kinshasa angehörten⁹. In der Folgezeit gelang es nicht, das Land rechtsstaatlich zu stabilisieren. Nachdem am 24.11.1965 Joseph-Désiré Mobutu die Macht übernommen hatte, wurde die Verfassung suspendiert und das Parlament aufgelöst. Mit der von Mobutu initiierten Verfassung der zweiten Republik vom 24.06.1967 wurde der Staat juristisch als Einheitsstaat, als präsidentiale Republik mit praktisch unbeschränkten exekutiven und legislativen Vollmachten des Präsidenten und einem eher "dekorativen" Ein-

⁶ Näher beschrieben in Nuscheler/Ziemer, Afrika, in: Sternberger/Vogel/Nohlen/Landfried, Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane, Bd. II 1978, 2334 ff.; Crabb, The Legal System of Congo-Kinshasa, 1970, 44.

⁷ Näher hierzu Nuscheler/Ziemer (Anm. 6), 2362 ff.; Crabb (Anm. 6), 49 ff.; Baumann/Ebert, Die Verfassungen der frankophonen und lusophonen Staaten des subsaharischen Afrikas, 1997, 445.

⁸ Text in Ndaywel é Nziam, La Constitution de la IIIe république du Congo-Zaire, 2002, 671 ff.

⁹ Im Einzelnen Ndaywel é Nziam, Histoire générale du Congo, 1998, 631 ff.; Nuscheler/Ziemer (Anm. 6), 2394 ff.; Crabb (Anm. 6), 53 ff.

Kammer-Parlament ausgestaltet¹⁰. Diese Tendenz prägte auch Verfassungsänderungen während der Herrschaft Mobutus und eine von ihm erlassene neue Verfassung vom 25.02.1978¹¹. Erst Anfang der neunziger Jahre, als die Herrschaft Mobutus nach dem Ende des Kalten Kriegs sowohl in der DR Kongo wie auch international zunehmend Kritik ausgesetzt war, setzte Mobutu am 05.07.1990 per Dekret eine auf den 30.04.1991 befristete Übergangsperiode zur dritten Republik fest und ließ am 07.08.1991 die Konstituierung einer überparteilichen Nationalkonferenz (*Conférence nationale souveraine*, CNS) zu. Diese Nationalkonferenz verabschiedete am 14.11.1992 einen Verfassungsentwurf für eine föderative Republik mit Mehrparteiensystem. An der Nationalkonferenz nahmen 2842 Delegierte teil, die alle gesellschaftlich relevanten Kräfte repräsentieren sollten. 204 politische Parteien waren vertreten¹². Maßgebliches Vorbild des Verfassungsentwurfs der CNS war die erste in der DR Kongo verabschiedete Verfassung vom 01.08.1964 (*Constitution de Luluabourg*). Ausgehend von dieser Grundlage wurden die in der Folgezeit gemachten Erfahrungen berücksichtigt¹³. Die CNS entwarf außerdem ein "*Loi fondamentale provinciale*", zur Regelung der staatsrechtlichen Organisation der Provinzen¹⁴. Zur Kontinuität zwischen der Verfassung vom 01.08.1964 und dem Verfassungsentwurf der CNS hat beigetragen, dass am Entwurf der CNS auch Juristen mitwirkten, die bereits an der Gestaltung der Verfassung vom 01.08.1964 beteiligt waren¹⁵. Der Verfassungsentwurf der CNS trat nicht in Kraft, stattdessen setzte Mobutu mit Hilfe des von ihm dominierten Haut Conseil de la République – Parlement de Transition (HCR-PT) am 09.04.1994 eine für ihn vorteilhafte weitere Übergangsverfassung in Kraft¹⁶. Ein vom HCR-PT im Oktober 1996 verabschiedeter modifizierter Verfassungsentwurf sollte am 09.07.1997 proklamiert werden. Hierzu kam es nicht mehr¹⁷. Laurent-Desiré Kabila hat nach seiner Machtübernahme eine weitere Reformkommission eingesetzt (*Commission des Réformes Institutionnelles*), die ihrerseits einen Entwurf vorgelegt hat. Dieser Entwurf versucht, die föderative Lösung der Verfassung der CNS mit einem stärker auf die Macht des Staatspräsidenten ausgerichteten Modell zu kombinieren¹⁸.

¹⁰ Verfassungstext in Ndaywel é Nziem (Anm. 8), 647 ff.

¹¹ Nuscheler/Ziemer (Anm. 6), 2409 ff.; Baumann/Ebert (Anm. 7), 446 f.; Crabb (Anm. 6), 56 ff.

¹² Ausführlich zur Tätigkeit des CNS Nzongola-Ntalaja, *The Congo from Leopold to Kabila: A People's History*, 2002, 172 ff.; Ndaywel é Nziem (Anm. 9), 772 ff.; Baumann/Ebert (Anm. 7), 448 f.

¹³ Ndaywel é Nziem (Anm. 8), 25; Text des Verfassungsentwurfs in französischer Sprache 49 ff.

¹⁴ Im Einzelnen hierzu Ndaywel é Nziem (Anm. 8), 2 ff., 386 ff., detailliert zum Verfassungsentwurf der CNS, 26 ff.

¹⁵ Im Einzelnen hierzu Ndaywel é Nziem (Anm. 8), 25.

¹⁶ Text in Ndaywel é Nziem (Anm. 8), 627 ff.

¹⁷ Baumann/Ebert (Anm. 7), 449 f.; Text in Ndaywel é Nziem (Anm. 8), 544 ff.

¹⁸ Ndaywel é Nziem (Anm. 8), 3.

II. Die aktuelle tatsächliche und staatsrechtliche Situation in der DR Kongo

Die Demokratische Republik Kongo hat eine Fläche von 2.345.409 km². Sie ist damit mehr als sechsmal so groß wie die Bundesrepublik Deutschland. Auf dieser Fläche leben derzeit ca. 53 Millionen Einwohner¹⁹. Die Bevölkerung verteilt sich auf etwa 300 ethnische Gruppen²⁰. Das Land gliedert sich in 10 Provinzen und den Hauptstadtbezirk. Insbesondere in den rohstoffreichen östlichen Provinzen spielen die Interessen der Nachbarländer, vor allem Ruanda und Uganda, eine wesentliche Rolle. Geschichtlich wurde das Land sowohl zur Kolonialzeit wie auch unter Mobutu eher zentralistisch als föderalistisch regiert²¹.

Die frühere belgische Kolonie wurde am 30.06.1960 unabhängig²². Am 24.11.1965 übernahm der Generalstabschef Mobutu für mehr als 30 Jahre (bis zum Frühjahr 1997) die Macht²³. Während der darauf folgenden Regierungszeit von Laurent-Désiré Kabila (17.05.1997 bis 16.01.2001) wurde das Land von kriegerischen Auseinandersetzungen vor allem mit den Nachbarstaaten Uganda und Ruanda (aber auch unter Beteiligung weiterer Länder) geprägt. Am 16.01.2001 wurde ein tödliches Attentat auf Laurent-Désiré Kabila verübt. Bereits am 26.01.2001 legte sein Sohn Joseph den Amtseid als neuer Präsident ab. Am 30.07.2002 schlossen die DR Kongo und Ruanda in Pretoria ein Friedensabkommen, am 06.08.2002 folgte in Luanda ein Friedensabkommen mit Uganda. Dennoch ist das Staatsterritorium – stark vereinfacht dargestellt – im Wesentlichen in drei Einflusszonen geteilt: Die Ruanda nahe stehende RCD (*Rassemblement Congolais pour la Démocratie*) kontrolliert weite Teile des Ostens, die Uganda nahe stehende MLC (*Mouvement pour la Libération du Congo*) den Norden und die Regierung Kinshasa den Westen und Süden²⁴. Bei dieser Aufteilung spielt die Lage der Bodenschätze eine nicht unerhebliche Rolle²⁵.

¹⁹ Schätzung: <www.auswaertiges-amt.de> – Länderinformation DR Kongo; <www.kongo-kinshasa.de> – Bevölkerung – gibt eine Schätzung von 56,6 Millionen an.

²⁰ M a b e (Hrsg.), Das Afrika-Lexikon, 2001, Stichwort “Kongo (Demokratische Republik, Ex-Zaire)”.

²¹ S c h i c h o, Handbuch Afrika, Bd. 1, 1999, 214.

²² Hierzu übersichtlich M a r x, Geschichte Afrikas – von 1800 bis zur Gegenwart, 2004, 260 ff.

²³ Ausführlich zu seiner Regierungszeit: N z o n g o l a - N t a l a j a (Anm. 12), 141 ff.; W r o n g, In the Footsteps of Mr. Kurz, 2000.

²⁴ Ausführlich: N z o n g o l a - N t a l a j a (Anm. 12), 214 ff., kritisch zur Machtübernahme von Joseph Kabila, 245 ff.; T u l l, Neubeginn oder Illusion? Probleme und Chancen der politischen Transition in der DR Kongo, Afrika im Blickpunkt, Institut für Afrikakunde, Mai 2003, Nr. 2, 2 ff. (<www.duei.de>); im Überblick: <www.auswaertiges-amt.de> – Länderinformation DR Kongo-Innenpolitik.

²⁵ Anschaulich beschrieben in den Berichten des UN-Sicherheitsrats Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, in Accordance with Security Council Resolution 1457 (2003) and 1499 (2003), Oktober 2003, zugänglich u.a. über <www.kongo-kinshasa.de> – Dokumente – und des Untersuchungsausschusses des Unterhauses von Großbritannien, All Party Parliamentary Group on

Am 17.12.2002 schlossen die Hauptkriegsparteien auf Druck der internationalen Gemeinschaft einen “*Accord Global et Inclusif sur la transition en République du Congo*”²⁶ ab, an dem auch die politische Opposition und die Zivilgesellschaft mitwirken. Damit wurde der innerkongolesische Dialog zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Dieser innerkongolesische Dialog geht auf das Waffenstillstandsabkommen von Lusaka aus dem Jahre 1999 zurück. Teilnehmer dieses Dialogs waren die Regierung der DR Kongo, die RCD, die MLC sowie weitere Rebellengruppen und Vertreter der politischen Opposition und der Zivilgesellschaft. Als Zeugen unterzeichneten Kofi Annan und Thabo Mbeki den “*Accord Global et Inclusif*” mit.²⁷ Teil der Einigung ist auch eine neue Übergangsverfassung. Der “*Accord Global et Inclusif*” sieht die Integration der wesentlichen regionalen Rebellenbewegungen in den Friedensprozess und ihre Einbindung in die Übergangsregierung vor. Er regelt im Einzelnen, wie die Organe der Übergangsverfassung zwischen den am Abkommen mitwirkenden Gruppen aufgeteilt werden²⁸.

Die Übergangsphase wird von einem internationalen Gremium begleitet (*Comité International d’Accompagnement à la Transition*). Diesem Gremium gehören die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, Südafrika, Belgien, Kanada, Sambia, Mosambik, Angola und die jeweilige Präsidentschaft der Europäischen Union an²⁹. Parallel hierzu hat die internationale Staatengemeinschaft die finanzielle Unterstützung der DR Kongo verstärkt. Beispielsweise hat die Bundesrepublik Deutschland der DR Kongo am 27.03.2003 in einem Umschuldungsabkommen EUR 400 Millionen bilaterale Schulden erlassen und weitere EUR 190 Millionen auf einen Zeitraum von 40 Jahren umgeschuldet³⁰. Seit kurzem hat das deutsche Entwicklungshilfeministerium die finanzielle Zusammenarbeit mit der DR Kongo wieder aufgenommen³¹. Die Weltbank hat mehrere Programme bewilligt. Das Kreditvolumen von sechs laufenden Vorhaben der Weltbank addiert sich auf ca. 1,14 Milliarden US\$³². Die Europäische Union hat im September 2003 ein Abkommen geschlossen, das Mittel in Höhe von ca. EUR 200 Millionen vorsieht (*Stratégie de Coopération et Programme Indicatif 2003-2007*)³³.

the Great Lakes Region and Genocide Prevention, Cursed by Riches: Who Benefits from Resource Exploitation in the Democratic Republic of the Congo? November 2002, zugänglich u.a. über <www.kongo-kinshasa.de> – Dokumente; Nzongola-Ntalaja (Anm. 12), 235 ff.

²⁶ <www.kongo-kinshasa.de> – Dokumente; diese Fassung liegt diesem Aufsatz zugrunde.

²⁷ Tull (Anm. 24), der die politischen Umstände im Einzelnen beschreibt.

²⁸ Dass dieses Abkommen nicht einfach nach in Westeuropa üblichen Kriterien bewertet werden kann, wird beispielhaft auch an anschaulichen Details deutlich, wie der ausdrücklich geregelten Frage, wie viele Leibwächter jede politische Führungskraft in Kinshasa haben darf (fünf bis 15). Anhang V Ziffer 7 lit. a) des *Accord Global et Inclusif*.

²⁹ Anhang IV des *Accord Global et Inclusif*; <www.auswaertiges-amt.de> – Länderinformation DR Kongo – Innenpolitik.

³⁰ <www.auswaertiges-amt.de> – Länderinformation DR Kongo – Wirtschaftsgrundlagen.

³¹ Röbler, Berlin gibt wieder Geld an Kinshasa, FAZ vom 01.11.2004.

³² <www.worldbank.org> – countries – DR Congo.

³³ <<http://europa.eu.int/comm/development>>.

Eine langfristig sinnvolle Verwendung dieser Mittel setzt eine verlässliche Staats- und Rechtsstruktur des Empfängerlandes voraus³⁴. Dafür ist die künftige Verfassung der DR Kongo eine wesentliche Grundlage. Wenn die Verfassung ihre Aufgabe, die grundlegenden Staatsstrukturen rechtlich verlässlich und sachgerecht zu ordnen, erfüllen will, muss sie der konkreten Situation angemessen sein und die regionalen politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und historischen Gegebenheiten berücksichtigen³⁵. Die in der DR Kongo selbst geführte staatsrechtliche Diskussion verweist nachdrücklich auf eigenständige Elemente der Übergangsverfassung; teilweise wird explizit von einer "tropikalisierten und kongolarisierten" Verfassung gesprochen³⁶. Zugleich ist es von Interesse, die anstehenden Fragen der Konstitution und Ordnung von staatlichen Strukturen auch anhand der aus langjähriger Erfahrung entstandenen "westlichen" staatsrechtlichen Kriterien zu untersuchen. Zentrale Elemente rechtsstaatlichen Handelns sind über die UN-Menschenrechtserklärung und die Menschenrechtscharta der Afrikanischen Union universal bzw. regional anerkannt. Die Gewährleistung der Menschenrechte setzt ein an rechtsstaatliche Grundsätze gebundenes Staats- und Justizsystem voraus. Die Parteien des "Accord Global et Inclusif" nehmen ausdrücklich auf die internationalen Menschenrechtsverträge Bezug (Abschnitt III des "Accord Global et Inclusif"). Auch die Übergangsverfassung bekennt sich bereits in der Präambel nochmals zu ihnen. Artikel 47 formuliert eine Verpflichtung des Staates, nicht nur die Verfassung, sondern auch die UN-Menschenrechtserklärung und die Menschenrechtscharta der Afrikanischen Union bekannt zu machen und die Bevölkerung hierüber zu informieren³⁷. Darüber hinaus gehört es zu den erklärten Zielen der Übergangsverfassung, ein durch freie Wahlen und eine demokratische Verfassung legitimierte Regierung anzustreben (Abschnitt II des "Accord Global et Inclusif"). Hinzu kommt, dass die von der DR Kongo gewünschte hohe finanzielle Unterstützung einen Ansatz bietet, auf die Umsetzung rechtsstaatlicher Strukturen Ein-

³⁴ Zu den wirtschaftlichen Verwicklungen der in der DR Kongo Handelnden gibt der Bericht des UN-Sicherheitsrats und der Bericht des Untersuchungsausschusses des Unterhauses von Großbritannien einen ersten Eindruck, siehe Anm. 24.

³⁵ Grundsätzlich zum Einfluss europäischer Rechtsordnungen auf die Entwicklung des Rechts in Afrika nach der Kolonialzeit W ä h n e r, in: David/Grossmann, Einführung in die großen Rechtssysteme der Gegenwart, 2. deutsche Aufl. 1989, 645 ff.

³⁶ "Tropicalisé ou congolarisé" B o k a k o B a u t o l i n g a, Les spécificités de la nouvelle constitution: étude comparative, in: Malanda Nsumbu (Hrsg.), La Nouvelle Constitution de la Transition de la RDC, aspects juridiques, politiques, économiques et socioculturels, 2003, (Publikation der Konrad-Adenauer-Stiftung); auch N d a y w e l é N z i e m (Anm. 8), 34 spricht ausdrücklich von "Tropicalisation" bestimmter Verfassungselemente.

³⁷ Hierzu N z u z i P h u k u t a, Grandes Lignes de la Nouvelle Constitution de la Transition en RDC, 2003, (Publikation der Konrad-Adenauer-Stiftung,) 21 f. Er weist außerdem darauf hin, dass die Immunität des Präsidenten und der Vizepräsidenten der DR Kongo absichtliche Verletzungen der Verfassung gerade nicht mit erfasst, Artikel 141 und 142 der Übergangsverfassung, so dass nach seiner Auffassung Menschenrechtsverletzungen, die diese Personen zu verantworten haben, im Hinblick auf die Verankerung der Menschenrechte in der Übergangsverfassung ebenfalls nicht von der Immunität erfasst sein können, 21.

fluss zu nehmen. In diesem Zusammenhang steht auch das “*Comité International d’Accompagnement à la Transition*”³⁸.

Zu den grundlegenden Elementen beim Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats gehört die Frage, ob der Staat zentralistisch oder föderalistisch aufgebaut werden soll. Der “*Accord Global et Inclusif*” ist zwar im Rahmen des so genannten “innerkongolesischen Dialogs” zustande gekommen, enthält aber Elemente, die an einen Staatenbund erinnern: Die drei wesentlichen Beteiligten (Regierung der DR Kongo, MCL, RCD) kontrollieren jeweils einen Teil des Staatsgebietes; eine einheitliche, auf dem gesamten Staatsgebiet durchsetzungsfähige Staatsgewalt soll erst wieder entstehen³⁹.

Die Größe des Landes, die ausgeprägten regionalen Konflikte und Interessen, seine Geschichte und nicht zuletzt die aktuelle Verteilung der politischen und militärischen Macht sprechen dafür, bei der Frage der Neuorganisation des Staates sorgfältig abzuwägen, in welchem Umfang föderale Elemente des Staatsaufbaus sinnvoll sein können und welche Risiken hiermit verbunden sind. Die mögliche Ausgestaltung föderaler Elemente spielt auch in der DR Kongo selbst geführten staatsrechtlichen Diskussion eine wesentliche Rolle⁴⁰. Im Folgenden werden deshalb zunächst einmal die wesentlichen Elemente einer föderativen Staatsstruktur untersucht (nachfolgend Abschnitt III). Danach wird analysiert, inwieweit die Übergangsverfassung und das “*Avant-projet de la constitution de la République Démocratique du Congo*” vom Oktober 2004 einen zentralisierten oder föderalistischen Staatsaufbau vorsehen; dabei wird auch auf die Lösung dieser Frage in früheren Verfassungen und Verfassungsentwürfen eingegangen. Der Verfassungsentwurf der “*Conférence nationale souveraine*” vom 14.11.1992 beinhaltet eine sorgfältig ausgestaltete föderative Staatsstruktur. Dieser Verfassungsentwurf knüpft seinerseits an die Verfassung vom 01.08.1964 an (Abschnitt IV). Abschließend wird nach den Perspektiven für eine föderative Ausgestaltung der Verfassung der DR Kongo gefragt (Abschnitt V).

³⁸ Hierzu auch Tull (Anm. 24), 7.

³⁹ Zur Entstehung von Bundesstaaten ausführlich Maunz/Dürig/Herzog, GG, Artikel 20 Rn. 24; Uytendaele, Précis de droit constitutionnel belge, 2001, 47 ff.; Isensee, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 428 ff.

⁴⁰ Saint Moulin, La perception de la démocratie et de l’Etat de droit en R.D.C., 2003, 117 verweist ausdrücklich auf im Rahmen von landesweiten Umfragen festgestellte starke föderalistische Tendenzen, die aus seiner Sicht nicht separatistisch sind, (Publikation der Konrad-Adenauer-Stiftung); für eine föderative Staatsordnung spricht sich beispielsweise auch Ngoma-Binda, Une démocratie libérale communautaire pour la R.D.Congo et l’Afrique, 2001, 201 ff. aus; aus seiner Sicht wird nur ein föderatives System den tatsächlichen Gegebenheiten gerecht und vermag eine nationale Einheit zu sichern; gegen eine föderative Staatsordnung beispielsweise Matangila Musalida, Pour une démocratie au Congo-Kinshasa, 2001, 92; er weist auf die Gefahr des territorialen Zerfalls des Kongo hin; u.a. vermittelnd Tshiyembe/Bukasa, Invention de l’Etat de droit et projet de société démocratique en Afrique: le cas de Zaire, 1992, 49 ff.; aktuell spricht sich Ilunga Matthiesen in seiner an der Universität Hamburg erstellten Dissertation “Die Demokratische Republik Kongo, eine Analyse aus staatstheoretischer, verfassungsrechtlicher und völkerrechtlicher Sicht”, 2005, 96, 180 für eine föderalistische Ausgestaltung der staatlichen Ordnung in der DR Kongo aus.

III. Wesentliche Elemente einer föderativen Staatsstruktur

Unter Föderalismus versteht man im Bundesstaat die Tendenz, die "Gliedstaaten" zu stärken, indem ihnen in Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung Kompetenzen zugeordnet werden. Gegenstück des Föderalismus ist der Zentralismus⁴¹. Ein Bundesstaat ist ein Staat, der aus anderen Staaten, seinen Gliedstaaten, zusammengesetzt ist. Der Gesamtstaat und die Gliedstaaten haben Staatscharakter. Sowohl der Gesamtstaat als auch jeder Gliedstaat hat im Bereich seiner Kompetenzen originäre, nicht abgeleitete Staatsgewalt. Regelmäßig partizipieren die Gliedstaaten an der Staatsgewalt des Gesamtstaats über ein hierfür vorgesehenes Staatsorgan. Im Einheitsstaat hat nur die organisierte Gesamtheit Staatscharakter⁴². Auch in einem dezentralisierten Einheitsstaat verbleibt die Staatsgewalt insgesamt beim Einheitsstaat⁴³, während der unitarische Bundesstaat ein Bundesstaat bleibt⁴⁴. Jeder Bundesstaat kann nur auf seine eigene nationale Art und Weise ein solcher sein. Die Verfassungen der bestehenden Bundesstaaten sind individuell von den jeweils zugrunde liegenden räumlichen, politischen, geschichtlichen und kulturellen Gegebenheiten geprägt⁴⁵. Dies gilt sowohl für Bundesstaaten, die sich aus einem Staatenbund entwickelt haben (*fédéralisme par intégration*), wie auch für Bundesstaaten, die aus einem Einheitsstaat hervorgegangen sind (*fédéralisme par dissociation*)⁴⁶. Es gibt also nicht "den" optimalen Bundesstaat, sondern nur die auf die jeweilige konkrete Situation am besten zugeschnittene bundesstaatliche Struktur. Auch in der afrikanischen Geschichte finden sich neben zentralisierten, häufig stark personalisierten Herrschaftsformen dezentrale Strukturen, beispielsweise die Fante-Konföderation im Gebiet des heutigen Ghana Ende des 19. Jahrhunderts, die jedoch auf Grund der Errichtung der Kolonialherrschaft keinen langfristigen Erfolg hatte⁴⁷.

In seiner Flexibilität liegt eine Stärke des Föderalismus. Damit wird zugleich eine wesentliche Voraussetzung für eine gelungene und langfristig stabile föderative Verfassungsordnung deutlich: Sie muss die konkrete Situation, auf die sie sich bezieht, sorgfältig berücksichtigen. Auch bei der Entwicklung einer Verfassung steht

⁴¹ Creifelds, Rechtswörterbuch, 17. Aufl., Stichwort "Föderalismus"; im Einzelnen zum Föderalismus als verfassungspolitischem Begriff in Abgrenzung zum staatstheoretischen Begriff des Bundesstaats: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Artikel 20 Rn. 14, m.w.N.

⁴² Isensee (Anm. 39), 428 ff.; Uyttendaele (Anm. 39), 38 ff. aus belgischer Sicht; Ardant, Institutions Politiques & Droit Constitutionnel, 11. Aufl., 1999, 35 ff. aus französischer Sicht; Fleiner/Misic, Föderalismus als Ordnungsprinzip der Verfassung, in: Thürer/Aubert/Müller (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, 429 ff. aus Schweizer Sicht; Jäger/Welz, Regierungssystem der USA, 1995, 80 ff. zur amerikanischen Verfassung.

⁴³ Ardant (Anm. 42), 36; Uyttendaele (Anm. 39), 38 ff.

⁴⁴ Isensee (Anm. 39), 432.

⁴⁵ Isensee (Anm. 39), 519; Fleiner/Misic (Anm. 42), 436: "Jeder der erwähnten Bundesstaaten ist in Zeit und Raum verankert und bildet eine je eigene Ausformung."

⁴⁶ Uyttendaele (Anm. 39), 38 ff.

⁴⁷ Marx (Anm. 22), 70 ff., 82 ff.

damit die Ermittlung des Sachverhalts vor der Formulierung juristischer Lösungen. Wie sieht die Regionalstruktur aus? Ist diese Struktur historisch gewachsen? Welche Gründe sind für die Struktur maßgeblich? Welche Ziele werden mit ihr verfolgt? Wie ist die Stellung der Regionen im Gesamtstaat? Haben die Regionen Kompetenzen und Aufgaben von politischem Gewicht? Wie sehen die finanziellen Grundlagen aus? Welche gesellschaftlichen Strukturen bestehen?⁴⁸

Betrachtet man die Bundesstaaten, die eine stabile Entwicklung aufweisen, so zeigt sich, dass die konkreten historischen, politischen und kulturellen Gegebenheiten jeweils in ihren Verfassungen berücksichtigt wurden und diese an zwischenzeitlich eingetretene Veränderungen angemessen angepasst wurden:

1. USA

In den USA wurde mit dem Erlass der Bundesverfassung von 1787 der Zusammenschluss der Einzelstaaten zu einem Bundesstaat vollzogen. Historisch bedingt mussten nach der Unabhängigkeitserklärung vom 04.07.1776 eigenständige Staatsorgane geschaffen werden. Mit der Bildung einer handlungsfähigen Bundesgewalt sollte der Fortbestand der einzelnen Staaten gewährleistet werden⁴⁹. Bereits die Präambel der Verfassung bringt die Ziele gleichermaßen knapp wie präzise zum Ausdruck:

“In Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare and secure the Blessings of Liberty.”

Die bundesstaatliche Struktur diente von Anfang an auch der Gewaltenteilung (*checks and balances*) und der Begrenzung der staatlichen Machtentfaltung (*limited government*). Die Einflussnahme der Einzelstaaten auf die Bundespolitik erfolgt über den Senat, der gemeinsam mit dem Repräsentantenhaus die Legislative bildet, Artikel 1. Seit Erlass des 17. Amendment werden in jedem Einzelstaat die auf ihn entfallenden zwei Senatoren direkt vom Volk gewählt. Die Bundesstaaten sind für alle Materien zuständig, die dem Bund nicht von der Verfassung übertragen und ihnen nicht ausdrücklich entzogen wurden, 10. Amendment. Der oberste Gerichtshof hat jedoch die Zuständigkeit des Bundes durch seine Auslegung der Generalklauseln der Verfassung tendenziell erweitert. Bund und Einzelstaaten vollziehen ihre Gesetze durch ihre eigenen Verwaltungsbehörden. Das amerikanische Bundesstaatsystem hat sich als flexibel und anpassungsfähig bewährt, indem unterschiedliche politische Strömungen unterschiedliche Schwerpunkte auch im Zusammenspiel von Bund und Einzelstaaten setzen konnten (z. B. in Form der Ausweitung der Bundesgesetzgebung unter den demokratischen Präsidenten Ke n n e-

⁴⁸ Die Fragen sind dem ausführlichen Katalog von O s s e n b ü h l entnommen: Ossenbühl (Hrsg.), *Föderalismus und Regionalismus in Europa*, 1989, Einführung 8 ff.

⁴⁹ B r u g g e r, *Einführung in das öffentliche Recht der USA*, 2. Aufl. 2001, 28 ff.; J ä g e r / W e l z (Anm. 42), 81.

dy und Johnson einerseits und in Form des “*new federalism*” der Amtszeit von Präsident Reagan andererseits)⁵⁰.

2. Schweiz

Der Schweizer Bundesstaat entwickelte sich aus einem losen Staatenbund. Er ging aus einer großen Zahl unterschiedlich organisierter eigenständiger Gemeinwesen hervor. Nach dem gescheiterten Versuch mit einer am französischen Vorbild ausgerichteten zentralistischen Verfassung von 1798 und der im Wesentlichen an einem Staatenbund orientierten Mediationsakte vom 19.02.1803 trat 1848 die Bundesverfassung in Kraft. Die Schweizer Verfassung greift einerseits das amerikanische Vorbild auf, enthält aber andererseits umfangreiche eigenständige Regelungen. Dabei stellen die unterschiedlichen Sprachen, Religionen und Kulturen des Landes eine wichtige Grundlage des Schweizer Föderalismus dar, der “Vielfalt in Einheit” ermöglicht und das in der Vielfalt liegende Konfliktpotential löst⁵¹.

Die Verfassung vom 18.04.1999 garantiert vier Landessprachen, Artikel 4. Die 26 Kantone haben eine relativ starke Stellung. Artikel 3 garantiert ihre Souveränität und hält fest, dass sie alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind. Sie wirken auf Bundesebene im Ständerat mit, der gemeinsam mit dem Nationalrat die Bundesversammlung bildet⁵². Die Halbkantone wählen je einen Abgeordneten in den Ständerat, die übrigen Kantone je zwei Abgeordnete, Artikel 150 Abs. 2. Dabei wird die Wahl in den Ständerat vom Kanton geregelt, Artikel 150 Abs. 3. Jeder Kanton gibt sich eine demokratische Verfassung. Diese bedarf der Zustimmung des Volkes und muss revidiert werden können, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten es verlangt, Artikel 51 Abs. 1. Die Kantonsverfassungen bedürfen der Gewährleistung des Bundes. Der Bund gewährleistet sie, wenn sie dem Bundesrecht nicht widersprechen, Artikel 51 Abs. 2. Die Zuständigkeiten des Bundes und der Kantone sowie ihr Zusammenwirken sind in der mit insgesamt 357 Artikeln recht umfangreichen Verfassung detailliert geregelt⁵³. Auch der Schweizer Föderalismus hat sich bereits über einen sehr langen Zeitraum hinweg als flexibel und anpassungsfähig erwiesen. Kurt Eichenberger⁵⁴ hält fest:

“Muss man föderale Ordnung neu begründen oder erhalten, so ist erste politische Tugend die Geduld. Die zweite ist das Verständnis, die Bereitschaft und das Vermögen, mit Ambivalenzen, Antagonismen, Polaritäten, Divergenzen, Paradoxien umzugehen, in ihnen zu handeln und keine Endgültigkeit zu behaupten. Doch folgt sogleich die dritte

⁵⁰ Im Einzelnen: Brugger (Anm. 49), 28 ff.; Jäger/Welz (Anm. 42), 80 ff.

⁵¹ Fleiner/Misic (Anm. 42), 429; Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, 2003, 97 ff.; Götzt, Geschichtliche Grundlagen, in: Thüerer/Aubert/Müller (Anm. 42), 111 ff.

⁵² Im Einzelnen: Rhinow (Anm. 51), 144 ff.; Wittigschläger, Einführung in das Schweizerische Recht, 1 ff.

⁵³ Zu den tatsächlichen Unterschieden zwischen den Kantonen: Eichenberger, Föderalismus und Regionalismus in Europa, Landesbericht Schweiz, in: Ossenbühl (Anm. 48), 22 ff.

⁵⁴ Eichenberger (Anm. 53), 50.

Tugendforderung: Das politische Spannungsfeld braucht Einzäumungen durch die stabilisierende Rechtsordnung mit komplementärem Sinn für Gleichgewicht, Konstanz und Kontinuität.”

3. Bundesrepublik Deutschland

Das Grundgesetz verankert das Bundesstaatsprinzip in Artikel 20 Abs. 1. Die Bundesrepublik ist nach dem Zusammenbruch des als Einheitsstaat organisierten Dritten Reichs bewusst so und nicht als Einheitsstaat neu geschaffen worden⁵⁵. Auch in ihr ist die konkrete Staatsstruktur unmittelbar durch die entstandene historische Situation bedingt. Zugleich knüpft das Grundgesetz an föderalistische Elemente früherer Verfassungen an⁵⁶. Das Grundgesetz enthält genaue Regelungen für das Zusammenspiel von Bund und Ländern in Legislative, Exekutive und Jurisdiktion. Zugleich verpflichtet es die Länder zur Homogenität, Artikel 28 Abs. 1 Satz 1 und 2. Detailregeln zur Kompetenzverteilung bei der Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz und Finanzverfassung, sowie zur Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Bundes durch den Bundesrat kommen hinzu⁵⁷. Ergänzt werden die einzelnen Regelungen durch den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens⁵⁸.

Über den Bundesrat können die Länder auf den Bund Einfluss nehmen, Artikel 50 GG. Durch ihn wirken die Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes und in Angelegenheiten der europäischen Union mit. Der Bundesrat ist keine Ländervertretung, sondern ein Bundesorgan.

Auch in Deutschland ist die Ausformung des Bundesstaats flexibel. Dabei zeigt die jüngste Debatte der Föderalismuskommission, dass die Austarierung von Macht und Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern immer wieder neue Fragen aufwirft, ohne dass dadurch allerdings die bundesstaatliche Struktur in Frage gestellt würde. In der Zeit seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland hat der Bundesstaat hohe Integrationskraft bewiesen und zugleich den bestehenden regionalen Unterschieden Rechnung getragen⁵⁹.

⁵⁵ Maunz/Dürig/Herzog, GG, Artikel 20 Rn. 69 ff.

⁵⁶ Im Einzelnen Maunz/Dürig/Herzog, GG, Artikel 20 Rn. 69 ff.; Isensee (Anm. 39), 519 ff.

⁵⁷ Im Einzelnen beispielsweise Jarass/Pieroth, GG, 6. Aufl. 2002, Artikel 20 Rn. 16.

⁵⁸ BVerfG 1, 299 ff., 8, 122, 140; im Einzelnen Jarass/Pieroth (Anm. 57), Artikel 20 Rn. 20 ff.; ausführlich Maunz/Dürig/Herzog, GG, Artikel 20 Rn. 61 ff.

⁵⁹ Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I – Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 1984, 647; Isensee (Anm. 39), 527.

4. Belgien

“Les dés sont jetés, la Belgique est un Etat fédéral jusque dans les premiers mots de sa Constitution.”

So eröffnet Francis Delpérée⁶⁰ seine Stellungnahme zur neu gestalteten belgischen Verfassung, mit der Belgien den letzten Schritt vom Einheitsstaat zum föderativen Staat getan hat⁶¹.

Artikel 1 der Verfassung vom 17.02.1994 hält fest: Belgien ist ein Föderalstaat, der sich aus den Gemeinschaften und den Regionen zusammensetzt⁶². Artikel 2 definiert die Gemeinschaften (deutschsprachige Gemeinschaft, flämische Gemeinschaft und französische Gemeinschaft), Artikel 3 die Regionen (wallonische Region, flämische Region, Brüsseler Region), Artikel 4 die Sprachgebiete (deutsch, französisch, niederländisch und das zweisprachige Gebiet Brüssel-Hauptstadt). Der Gesamtstaat (*l'autorité fédérale*) ist ausschließlich für die Angelegenheiten zuständig, die die Verfassung und die auf Grund der Verfassung selbst ergangenen Gesetze ihm ausdrücklich zuweisen, Artikel 35. Die Gesetzgebung erfolgt durch die Abgeordnetenversammlung und den Senat, Artikel 36. Zuständigkeit und Zusammenspiel sind ausführlich geregelt, Artikel 42 ff., Artikel 74 ff.⁶³ Die Mitglieder der Abgeordnetenversammlung werden unmittelbar vom Volk gewählt, Artikel 61. Der Senat wird nach einem sehr detaillierten Schlüssel teils direkt gewählt, teils durch Vertreter der Regionen und Gemeinschaften gebildet, Artikel 67⁶⁴. Den Besonderheiten des Zusammenspiels und der Mitwirkung der Regionen, Gemeinschaften und Sprachgebiete wird durch zahlreiche Regelungen, die erkennbar aus der spezifisch belgischen Situation heraus entwickelt wurden, Rechnung getragen⁶⁵.

Die Verfassung der früheren Kolonialmacht der DR Kongo zeigt damit, wie den spezifischen Interessen und Gegensätzen in einem Land durch ein maßgeschneidertes föderatives System Rechnung getragen und ein Ausweg aus einer schwierigen Konfliktsituation (zwischen der flämischen und der wallonischen Bevölkerungsgruppe) aufgezeigt werden kann:

⁶⁰ Delpérée, La Constitution fédérale du 5. Mai 1993, 1993.

⁶¹ Zur Verfassungsgeschichte ausführlich Uyttendaele (Anm. 39), 85 ff., 613 ff., 691 ff.

⁶² Der Text ist der offiziellen deutschen Fassung der belgischen Verfassung entnommen, verfügbar unter anderem im Internet unter <www.senate.be>.

⁶³ Im Einzelnen hierzu Delpérée/Depré, Le système constitutionnel de la Belgique, 1998, 221 ff.; Uyttendaele (Anm. 39), 613 ff.; kritisch zur relativ schwachen Stellung des Senats Delpérée (Anm. 60), 14 ff.

⁶⁴ Hierzu im Einzelnen Delpérée (Anm. 60), 11 ff.; Delpérée/Depré (Anm. 63), 224 ff.; Uyttendaele (Anm. 39), 619 ff.

⁶⁵ Z.B.: Für die in der Verfassung bestimmten Fälle werden die gewählten Mitglieder jeder Kammer in eine französische und eine niederländische Sprachgruppe aufgeteilt, Art. 43; besondere Rechte der Sprachgebiete u.a. Art. 54; weitgehende Zuständigkeiten der Gemeinschafts- und Regionalparlamente, Art. 115 ff., Sonderregeln für die zweisprachige Region Brüssel, z.B. in Art. 135, Regelungen zur Vorbeugung und zur Beilegung von Interessenkonflikten, Art. 143; im Einzelnen hierzu Delpérée/Depré (Anm. 63), 115 ff.; Uyttendaele (Anm. 39), 689 ff., 703 ff.

“Il s’agit d’un fédéralisme né de la crise ... Le fédéralisme a été conçu non comme un modèle théorique, ... mais comme une manière de résoudre le plus souvent avec empirisme, des conflits qui ne pouvaient trouver d’issue dans le cadre de l’Etat unitaire⁶⁶.”

Der Blick auf bestehende Bundesstaaten legt den Schluss nahe, dass eine föderalistische Struktur besser geeignet ist, starke Unterschiede und Gegensätze in einem Land auszutarieren als dies bei einem Einheitsstaat der Fall ist. Dies wird besonders in der Schweiz und in Belgien deutlich. Ein Blick auf die langfristig stabilen föderalistischen Systeme zeigt aber zugleich, dass stets die konkret vorgefundene empirische Situation in einem längeren Prozess berücksichtigt werden musste. Die Situation in der DR Kongo lässt sich weder mit derjenigen in der Schweiz noch mit derjenigen in Belgien unmittelbar vergleichen, auch wenn die Verfassungen dieser beiden Länder ebenfalls mehrere Landessprachen garantieren und Regionen mit sehr unterschiedlicher kultureller Prägung vereinen. Die Untersuchung bestehender Verfassungen kann Lösungsmöglichkeiten aufzeigen, die Frage, welche Lösung gerade für die DR Kongo die richtige ist, beantwortet sie nicht.

IV. Föderative Elemente in der Übergangsverfassung der DR Kongo, im Verfassungsentwurf der CNS und im “*Avant-projet de la constitution de la République Démocratique du Congo*” vom Oktober 2004

1. Übergangsverfassung der DR Kongo

Die Präambel weist gleich zu Beginn auf die kulturelle Mannigfaltigkeit des kongolesischen Volkes hin, um unmittelbar im Anschluss hieran die Aufgabe anzusprechen, eine einheitliche, harmonisch integrierte Nation aufzubauen und die nationale Einheit zu sichern. Dabei geht die Präambel von einer gerechten Verteilung der staatlichen Verantwortlichkeiten unter den Mitwirkenden am innerkongolesischen Dialog und von einer angemessenen Vertretung der Provinzen aus. Bereits hier zeigt sich, dass die Übergangsverfassung stark von dem Gedanken der Aufteilung der Macht zwischen den verschiedenen aktuell einflussreichen Gruppen geprägt ist und zugleich eine Tendenz zum Einheitsstaat enthält.

Artikel 5 der Übergangsverfassung hält fest:

“La République Démocratique du Congo est un Etat unitaire décentralisé.”

Anschließend wird betont, dass die Demokratische Republik Kongo aus der Hauptstadt und aus den Provinzen besteht, die juristische Personen darstellen.

Artikel 6 der Übergangsverfassung verpflichtet alle Gewalten – auch auf der Ebene der Provinzen –, die Unversehrtheit der Republik, die Staatshoheit und die nationale Einheit zu wahren. Artikel 7 gibt dem Staat auf, eine harmonische Entwicklung aller dezentralisierten Einheiten sicherzustellen, indem auf gesetzlicher

⁶⁶ Uyttendaele (Anm. 39), 705.

Grundlage Verwaltungs- und Finanzautonomie etabliert werden. Umgekehrt sind die Provinzen und ihre Organe verpflichtet, die Übergangsverfassung zu respektieren, ebenso wie alle Gesetze und Regelungen, die der Staat aufgrund dieser Verfassung erlässt, Artikel 8. Artikel 64 zählt die Staatsorgane auf: Präsident, Regierung, Nationalversammlung, Senat und Gerichte.

Gemäß Artikel 76 obliegt es dem Präsidenten der Republik, unter anderem die Gouverneure und Vizegouverneure der Provinzen zu ernennen. Dem Präsidenten stellt die Übergangsverfassung vier Vizepräsidenten zur Seite, Artikel 80 und Artikel 83. Diese werden von der Regierung Kinshasa, von der RCD, von der MLC und von der politischen Opposition gestellt. *De facto* bedeutet dies ein föderatives Moment: Regierung der DR Kongo, RCD und MLC kontrollieren unterschiedliche territoriale Teile der DR Kongo⁶⁷. Die gesetzgebende Gewalt wird von der Nationalversammlung und dem Senat ausgeübt, Artikel 97. Jeder Vizepräsident muss in seinem Amtseid unter anderem schwören, dass er all seine Kraft für den Schutz der Institutionen der Republik, den Erhalt der Einheit und die Unteilbarkeit der Nation einsetzen wird, Artikel 85. Die Verteilung der Ministerposten erfolgt nach ausgehandelten Kriterien unter den Beteiligten des innerkongolesischen Dialogs, Artikel 89.

In erster Linie entscheidet die Nationalversammlung über Gesetze, Artikel 98. Sie setzt sich aus 500 Abgeordneten zusammen, die durch die Beteiligten des innerkongolesischen Dialogs nach ausgehandelten Kriterien bestimmt wurden, Artikel 99. Die Abgeordneten haben ein nationales Mandat, Artikel 100 Abs. 2.

Aufgabe des Senats ist es, bei politischen Konflikten zwischen verschiedenen Institutionen zu vermitteln. Außerdem übt er in den ihm zugeordneten Bereichen die gesetzgebende Gewalt zusätzlich zur Nationalversammlung aus, Artikel 104. Unter anderem ist er neben der Nationalversammlung für Gesetzesvorschläge und Gesetzesprojekte zur Dezentralisierung für die Staatsangehörigkeit, die öffentlichen Finanzen, die Wahlen und die Institutionen zur Unterstützung der Demokratie zuständig, Artikel 104. Gesetze in diesen Bereichen müssen von der Nationalversammlung und vom Senat verabschiedet werden. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Nationalversammlung und Senat oder in von der Regierung erklärten Notfällen schlägt eine Kommission aus Vertretern beider Organe eine Lösung vor. Kommt es nicht zu einer Einigung, entscheidet die Nationalversammlung abschließend⁶⁸.

Die Mitglieder des Senats werden wiederum von den Teilnehmern des innerkongolesischen Dialogs bestimmt. Diese müssen dabei eine ausgewogene Vertretung der Provinzen sicherstellen. Der Senat muss die Vertretung aller Provinzen gewährleisten, Artikel 105. Dennoch üben die Senatoren ein nationales Mandat aus, Artikel 106.

⁶⁷ "Formule 1+4", hierzu B o k a k o B a u t o l i n g a (Anm. 36), 33.

⁶⁸ Zur Rolle des Senats Y o k a M a m p u n g a, Analyse critique des aspects politiques de la constitution de la transition de la RDC, 52 ff., in: Malanda Nsumbu (Hrsg.) (Anm. 36).

Artikel 118 sieht im Rahmen der Regelung des Zusammenspiels von Exekutive und Legislative unter anderem vor, dass durch Gesetz die grundlegenden Prinzipien festgelegt werden sollen, nach denen sich die Verwaltung der territorialen Gebietskörperschaften, ihre Zuständigkeiten und ihre Einnahmequellen richten. Die Übergangsverfassung selbst regelt all dies nicht. Sie legt auch nicht fest, wie und von wem der Senat gewählt werden soll.

Die durch die Übergangsverfassung als grundlegend qualifizierten Gesetze bedürfen der Zustimmung der absoluten Mehrheit der Mitglieder der Nationalversammlung und des Senats. Vor ihrer Verkündung muss der Präsident der Republik sie dem obersten Gerichtshof vorlegen, der die Gesetze daraufhin überprüft, ob sie mit der Übergangsverfassung in Einklang stehen, Artikel 121.

Die Gesetzesinitiative steht – soweit der Senat für das Gesetz (mit)zuständig ist, Artikel 104 – auch jedem Senator zu, Artikel 125. Bei Streitigkeiten über den Umfang der Zuständigkeiten der Legislative entscheidet der oberste Gerichtshof. In den Fällen, in denen der Senat für die Gesetzgebung (mit)zuständig ist, kann auch der Senatspräsident diesen anrufen, Artikel 127.

Artikel 131 gibt auch Senatoren das Recht, den obersten Gerichtshof mit dem Ziel anzurufen, ein Gesetz für verfassungswidrig erklären zu lassen. Dies setzt voraus, dass ein Gesetz betroffen ist, für das der Senat nach Artikel 104 zuständig ist, und mindestens ein Zehntel der Senatoren einen entsprechenden Antrag stellen. Artikel 134, 135 sehen weitere Mitwirkungsrechte des Senats im Kriegsfall und bei der Erklärung des Ausnahme- oder Belagerungszustands vor.

Ein Regierungsmitglied kann nicht zugleich Senator oder Abgeordneter sein, Artikel 139. Ein Senator kann nicht zugleich Abgeordneter sein, Artikel 140. Er kann auch nicht Mitglied einer Institution zur Unterstützung der Demokratie sein⁶⁹, außerdem kein Angehöriger der Streitkräfte oder der Sicherheitskräfte, Artikel 140. Darüber hinaus regelt Artikel 140 eine Reihe weiterer Tätigkeiten, die die Stellung als Senator ausschließen. Hierzu gehört auch die Tätigkeit als Angestellter eines Staatsunternehmens oder die bezahlte Tätigkeit für einen ausländischen Staat oder eine internationale Organisation.

Artikel 146 bis Artikel 153 regeln die Gerichtsbarkeit einheitlich für das gesamte Staatsgebiet. Artikel 153 regelt die Verteilung der höchsten juristischen Ämter unter Berücksichtigung des nationalen Gleichgewichts durch die Beteiligten am innerkongolesischen Dialog. Artikel 180 und Artikel 183 geben vor, dass die Streitkräfte der gesamten Nation dienen. Ihre Zusammensetzung muss eine ausgewogene Beteiligung aller Provinzen sicherstellen.

Zusammengefasst enthält die Übergangsverfassung deutliche Elemente eines dezentralen Einheitsstaates:

– Sie bekennt sich zu einer dezentralisierten Staatsorganisation (Artikel 5) und betont zugleich die Wichtigkeit der nationalen Einheit und Souveränität (z. B. Artikel 6). Zur dezentralen Staatsorganisation passt die gesetzlich gebundene Eigen-

⁶⁹ Diese werden in Artikel 154-Artikel 160 näher definiert, hierzu Bokako Bautolina (Anm. 36), 40 f.

verantwortlichkeit der Gebietskörperschaften in den Grenzen der nationalen Einheit (Artikel 7). Mit dem Senat, der an wesentlichen Gesetzen mitwirken muss (Artikel 104), besteht neben der Nationalversammlung ein weiteres Organ, das die Interessen der einzelnen Provinzen wahrnehmen könnte. Allerdings hängt dies wesentlich von der nicht geregelten Frage ab, wer die Mitglieder des Senats bestimmt. Artikel 105 Abs. 2 fordert eine ausgewogene Berücksichtigung aller Provinzen. Da es sich um eine Übergangsverfassung handelt, die der DR Kongo den Weg zu einem Rechtsstaat mit freien, demokratischen Wahlen erst noch ermöglichen soll, sind die Organe in ihrer derzeitigen Besetzung zwangsläufig nicht durch Wahlen legitimiert. Die Besetzung von Nationalversammlung und Senat ist zwischen den Parteien des innerkongolesischen Dialogs ausgehandelt und im *“Accord global et inclusif”* festgelegt worden (Annex 1 b zu diesem Vertrag), Artikel 99 und 105, ebenso die Bestimmung des Präsidenten und der vier Vizepräsidenten.

– Die Gesetze, die die Dezentralisierung, die Verwaltung der territorialen Gebietskörperschaften, die Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten und die Verteilung der finanziellen Ressourcen regeln müssen, liegen soweit ersichtlich derzeit noch nicht vor. Die Übergangsverfassung selbst soll außer Kraft treten, wenn mit Abschluss der Übergangszeit eine neue Verfassung wirksam wird, Artikel 205.

– Die konkrete Ausgestaltung des Zusammenspiels von Zentralstaat und Provinzen, der Verteilung der finanziellen Ressourcen und die Antwort auf die Frage, wer die Mitglieder des Senats in welcher Form wählt, stehen noch aus.

2. Verfassungsentwurf der CNS

Der Verfassungsentwurf der CNS spricht bereits in seiner Präambel von der Stärkung der nationalen Einheit unter Respektierung der regionalen Besonderheiten. Er orientiert sich an föderativen Systemen und betont in der Überschrift des ersten Abschnitts und anschließend in Artikel 1 und 2 den Staatscharakter als Bundesrepublik:

“La République fédérale du Congo est un Etat souverain, uni, démocratique, social et laïque”, Artikel 2 Satz 1.

Artikel 3 verpflichtet die Staatsgewalt auf der Ebene des Bundes und der Provinzen, die staatliche Einheit und die Unversehrtheit des Staatsgebietes zu gewährleisten. Artikel 4 betont die Stellung und die Verantwortung des Volkes, das seine Rechte im Rahmen der Verfassung, insbesondere durch Wahlen ausübt:

“La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par la voie des élections ...”

In den Artikeln 65 ff. regelt der Verfassungsentwurf detailliert die Zuständigkeiten des Bundesstaats und der Provinzen bei der Gesetzgebung. Artikel 65 unterscheidet zwischen der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes (*L'Etat fédéral*), der konkurrierenden Zuständigkeit von Bund und Provinzen und der ausschließlichen Zuständigkeit der Provinzen. Zur ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes gehören insbesondere die auswärtigen Angelegenheiten und die Verteidigung, der

Außenhandel und wichtige Voraussetzungen des Binnenhandels (z. B. wirtschaftsrechtliche Gesetze, Transportwesen, Postwesen und Telekommunikation, Programme für Energie, Land- und Forstwirtschaft), das Strafrecht und das Arbeitsrecht. Die konkurrierende Gesetzgebung umfasst unter anderem die innere Sicherheit, die Justizverwaltung, das Personenstandsrecht, das Versammlungsrecht, die Sozialsysteme, das Gesundheitssystem, das Zivil- und das Gewohnheitsrecht, Artikel 67. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung darf der Bund Gesetze erlassen, wenn die Provinzen die Materie nicht effizient regeln können, wenn das Gesetz einer Provinz die Interessen anderer Provinzen oder des Bundes berührt oder wenn dies zum Schutz der rechtlichen oder wirtschaftlichen Einheit erforderlich ist, Artikel 70. In die ausschließliche Gesetzgebung der Provinzen fallen beispielsweise die Wahlgesetze für die Provinzen, die öffentlichen Finanzen der Provinzen, die Vergabe von Konzessionen für Bergbau, Wasserkraft und Forstwirtschaft, die Regelung des Eigentums an Grund und Boden und die Festlegung der Preise für Agrarprodukte, Artikel 68.

Die Artikel 73 ff. legen fest, dass das Parlament aus der Abgeordnetenversammlung und dem Senat besteht. Der Senat repräsentiert die Provinzen und die Stadt Kinshasa, die Abgeordnetenversammlung die Bundesrepublik. Beide Kammern sind gleichberechtigt, soweit die Verfassung nicht ausdrücklich anderes vorsieht, Artikel 73. Die Abgeordneten werden bundesweit direkt gewählt, die Senatoren von den Provinzparlamenten, Artikel 74. Senat und Abgeordnetenversammlung üben gemeinsam die legislative Gewalt aus, Artikel 90. Beide Kammern haben das Recht der Gesetzgebungsinitiative, Artikel 90 Satz 2. Alle Gesetze bedürfen grundsätzlich der Zustimmung beider Kammern, Artikel 90 Satz 6. Lässt sich dies trotz eines detaillierten *Procédure* auch nach Einschaltung einer gemeinsamen Kommission (*Commission mixte paritaire*) nicht erreichen, steht der Abgeordnetenversammlung das Letztentscheidungsrecht zu. Grundlegende Gesetze, wie z. B. das Bundeswahlgesetz und das Gesetz über die Staatsangehörigkeit, benötigen die absolute Mehrheit der Mitglieder beider Kammern, Artikel 92.

Der Präsident der Republik wird direkt vom Volk gewählt, und zwar für eine Amtszeit von fünf Jahren, Artikel 104. Jede Kandidatur wird vom Verfassungsgericht bekannt gegeben und muss durch eine nach Zahl und Zusammensetzung im Einzelnen geregelte Unterschriftenliste unterstützt werden, Artikel 105. Der Präsident der Republik ernennt den Ministerpräsidenten auf Vorschlag der Partei oder der Koalition, die die absolute Mehrheit der Sitze im Kongress innehat, Artikel 111. Der Regierung muss mindestens ein Minister aus jeder Provinz angehören, Artikel 119 Satz 2.

Zusätzlich ist eine Bundeskonferenz (*Conférence fédérale*) vorgesehen, der neben dem Präsidenten der Republik und dem Ministerpräsidenten die Gouverneure der Provinzen angehören, Artikel 127. Sie hat im Wesentlichen beratende Funktion. Die staatsrechtliche Organisation der Provinzen wird in den Artikeln 140 ff. ausführlich geregelt, das Zusammenspiel der Provinzen in Artikel 159 ff. Die Artikel 162 ff. enthalten Regeln zum Steueraufkommen im Bundesstaat und in den Provinzen. Artikel 178 sieht eine föderale Finanzkommission vor, ergänzt von ei-

ner föderalen Ausgleichskasse, Artikel 179. Hinzu kommt mit dem “*Loi fondamentale provinciale*” ein Musterentwurf für die einheitliche Verfassung aller Provinzen. Die Entwürfe der CNS unterscheiden dabei ausdrücklich zwischen “*Constitution*” (Verfassung) des Bundesstaats und “*Loi fondamentale*” (Grundgesetz) für die Provinzen, um die nachgeordnete Stellung der Provinzen als Teil eines Staates zu betonen⁷⁰.

3. *Avant-projet de la constitution de la République Démocratique du Congo vom Oktober 2004*

Seit Oktober 2004 liegt ein “*Avant-projet de la constitution de la République Démocratique du Congo*” vor, das eine achtköpfige Kommission des Senats ausgearbeitet hat. Bereits für die Präambel enthält dieser Entwurf zwei unterschiedliche Varianten, über die sich die Kommission nicht einig war. Mehrere Varianten werden auch zu Artikel 9 (Staatsangehörigkeit) vorgeschlagen, Artikel 81 lässt das Mindestalter für das Amt des Präsidenten der Republik offen, Artikel 117 das Mindestalter der Senatsmitglieder.

Der Entwurf vermeidet in Artikel 2 sowohl den Begriff des “*Etat unitaire*” wie auch denjenigen der “*République fédérale*”. Er spricht einerseits von der Unteilbarkeit des Staates, andererseits von der Selbstverwaltung der vom Staat zu unterscheidenden Körperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeit (“*collectivités distinctes de l’Etat dotées de la personnalité juridique*”).

Der Präsident der Republik wird direkt vom Volk gewählt, Artikel 79. In Abstimmung mit dem Premierminister bestimmt er die Politik der Nation, Artikel 85. Im Falle eines andauernden Konflikts zwischen Nationalversammlung und Regierung kann der Präsident der Republik die Nationalversammlung auflösen, Artikel 150. Er ernennt drei der neun Richter des Verfassungsgerichts, Artikel 181, und ein Drittel der Mitglieder des Rechnungshofs, Artikel 207.

Die erst im Anschluss an die Stellung des Präsidenten geregelte Legislative setzt sich aus Parlament und Senat zusammen, Artikel 112. Alle Provinzen stellen die gleiche Anzahl von Senatoren, die unmittelbar vom Volk gewählt werden, Artikel 116.

Das Zusammenspiel von Senat und Parlament bei der Gesetzgebung ist im Einzelnen in den Artikeln 129 ff. geregelt. Grundsätzlich müssen alle Gesetze beide Kammern passieren, Artikel 136. Stimmen nicht beide Kammern zu, kann die Regierung eine gemeinsame Kommission mit Vertretern beider Kammern einsetzen. Das Letztentscheidungsrecht steht der Abgeordnetenversammlung zu. Artikel 136 des “*Avant-projet*” entspricht insoweit im Wesentlichen Artikel 90 des Entwurfs der CNS.

Eine relativ schwache Legislative, der beispielsweise in den ersten zwei Jahren nach Ernennung eines Premierministers kein Misstrauensvotum gegen die Regie-

⁷⁰ Ndaywel é Nziem, (Anm. 8), 29.

zung zusteht, Artikel 107, und deren mutmaßlich störungsanfälliges Zusammenspiel der beiden Kammern ebenfalls Konfliktpotential birgt, steht einer relativ starken Stellung des Präsidenten der Republik gegenüber. Während nach dem Entwurf der CNS der Präsident der Republik für die Politik des Landes ausdrücklich nicht verantwortlich ist, Artikel 116 Satz 1, sieht der Entwurf des „*Avant-projet*“ in Artikel 99 vor, dass der Ministerpräsident über die Politik des Landes nur in Abstimmung mit dem Präsidenten der Republik entscheidet.

Die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Provinzen wird in den Artikeln 231 ff. geregelt. Neben der ausschließlichen Zuständigkeit des Zentralstaates (*pouvoir central*) gibt es eine konkurrierende Gesetzgebung von Zentralstaat und Provinzen sowie eine ausschließliche Zuständigkeit der Provinzen, Artikel 231 ff. Die Abgrenzung ist dabei nicht identisch mit der Zuständigkeitsverteilung in Artikel 66 bis Artikel 68 des Entwurfs der CNS, orientiert sich aber hieran. Die ausschließliche Zuständigkeit des Zentralstaates ist insgesamt umfangreicher, diejenige der Provinzen eingeschränkter, wobei die Formulierungen im „*Avant-projet*“ weniger eindeutig und damit streitträchtiger sind. Im Einzelfall kann dadurch der Handlungsspielraum der Provinzen auch erhöht werden⁷¹. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung bleiben die Provinzen solange zur Gesetzgebung befugt, wie der Zentralstaat selbst keine Gesetze erlässt, Artikel 232.

Faktisch dürfte eine Provinz, die sich rasch organisiert und ihre Kompetenzen konsequent ausübt, auf einer solchen Grundlage in der Lage sein, sich erhebliche Handlungsspielräume zu verschaffen, insbesondere dann, wenn sich die staatliche Ordnung auf nationaler Ebene eher schleppend entwickeln sollte. Die Artikel 241 ff. geben die Grundstrukturen der Provinzen vor. Während Artikel 244 vorsieht, dass die gewählten Abgeordneten auf der Ebene der Provinzen den Gouverneur und die Vizegouverneure wählen, statuiert Artikel 87, dass der Präsident der Republik die Gouverneure der Provinzen sowie ihre Stellvertreter durch Verordnung (*ordonnance*) einsetzt.

V. Perspektiven für eine föderative Ausgestaltung der Verfassung der DR Kongo

Zur Beantwortung der Frage nach Ansatzpunkten für eine Weiterentwicklung der kongolesischen Verfassung muss zunächst das Ziel einer solchen Weiterent-

⁷¹ Beispielsweise sind die Provinzen ausschließlich zuständig für das Entwickeln von Programmen für Bergbau, Industrie und Energie, soweit diese im Interesse der Provinz liegen, Art. 235 Ziffer 18. Wo enden die Interessen der Provinzen, wann beginnen die nationalen Interessen? Der Entwurf der CNS überlässt den Provinzen gerade nicht die Entwicklung, sondern nur die Umsetzung solcher Programme im Rahmen der nationalen Vorgaben, Art. 68 Ziffer 12. Ähnliche Abgrenzungsfragen werfen mehrere der insgesamt 23 in die ausschließliche Zuständigkeit der Provinzen gegebenen Sachgebiete auf. Eine nähere Untersuchung der Zuständigkeiten und der – mutmaßlich problematischen – Abgrenzung der Kompetenzen unterbleibt im Rahmen dieses Berichts, zumal es sich nur um einen noch nicht abschließenden Verfassungsentwurf handelt.

wicklung definiert werden. Ein wesentliches Ziel gibt die Übergangsverfassung bereits in ihrer Präambel vor: Schaffung eines einheitlichen dauerhaften Rechtsstaates für das gesamte kongolesische Volk und das gesamte Staatsgebiet. Ein solcher Staat muss stark genug sein, um sich auf dem Staatsgebiet einheitlich durchsetzen zu können. Schon mit Blick auf die Zusammensetzung der Beteiligten des innerkongolesischen Dialogs ist dies keine einfache Aufgabe. Sollten föderative Elemente in der Verfassung und bei der Umsetzung der Ausgestaltung der Rechte der Provinzen dazu führen, dass die einzelnen Provinzen zu weit gehende Autonomien erhalten, besteht die Gefahr, dass kein einheitlicher Staat, sondern bestenfalls ein Staatenbund entsteht, zumal die Nachbarländer ein aus ihrer Perspektive nachvollziehbares Interesse an einer nicht allzu starken DR Kongo haben könnten. Immerhin stellt die DR Kongo geografisch gesehen die Mitte Afrikas dar, auf deren Gebiet sich wesentliche Wasserreserven des Kontinents, wesentliche Bodenschätze und große fruchtbare, landwirtschaftlich nutzbare Flächen befinden⁷².

Möglicherweise liegt der Zielbestimmung noch eine andere Frage voraus: Von welchem Ausgangspunkt aus soll das Ziel erreicht werden? Auf welcher Basis kann eine aktuelle Verfassungsentwicklung fußen? Gibt es überhaupt eine gesicherte Bestandsaufnahme der bestehenden Strukturen und eine neutrale, realistische Bewertung der Entwicklungsmöglichkeiten? Gerade, weil es keine ideale Staatsstruktur gibt, sondern nur eine der konkreten Situation am besten entsprechende Verfassung, kommt der Frage nach der zu regelnden tatsächlichen Situation entscheidende Bedeutung zu. Die damit zusammenhängenden Themen werden sich voraussichtlich nicht aus der Distanz und auch nicht kurzfristig aufarbeiten lassen⁷³. Auch aus der Distanz ist allerdings zu erkennen, dass die aktuelle politische Situation, die regionalen Machtverhältnisse, die Größe des Landes und seine Infrastruktur eine einheitliche Beherrschung von der Hauptstadt aus jedenfalls nicht erleichtern.

Die bestehende Ausgangslage spricht dafür, dass ein föderativer Staat nur dann ent- und bestehen kann, wenn zunächst eine einheitliche Staatsstruktur geschaffen wird. Obwohl sich die aktuelle Situation an die zentralistisch regierte Epoche der Herrschaft durch M o b u t u anschließt, zeigen sich Züge eines "*fédéralisme par intégration*". Der "*Accord Global et Inclusif*", der der Übergangsverfassung vorausging, wurde zwischen Beteiligten geschlossen, die einzelne Staatsgebiete kontrollieren. Dabei klingt auch – wie beispielsweise in den USA nach der Unabhängigkeitserklärung – die Notwendigkeit an, eigenständige Staatsorgane und eine handlungsfähige – eigene – Bundesgewalt zu schaffen. Zugleich trägt der – nicht umgesetzte – Entwurf der CNS Züge eines "*fédéralisme né de la crise*" am Ende einer nicht mehr tragfähigen Herrschaft eines zentralistischen Regimes.

⁷² M a b e (Anm. 20).

⁷³ Die im vorkolonialen Kongo bestehenden Königreiche waren teilweise in dezentralisierten politischen Einheiten organisiert, Ilunga Matthiesen (Anm. 40), 93; Ilunga Matthiesen spricht sich insbesondere unter Hinweis auf die ethnische Vielfalt und die territoriale Größe der DR Kongo für eine föderalistische Struktur der Staatsorganisation aus, 93, 180.

Ob allerdings eine betont starke Position des Präsidenten der Republik, wie sie der Entwurf des "*Avant-projet*" vorsieht, eine einheitliche Staatsstruktur im Sinne einer längerfristigen rechtsstaatlichen Entwicklung zu gewährleisten vermag, ist zumindest ungewiss. Die Legislative dürfte dann umso stärker und einflussreicher sein, je einfacher das Zusammenspiel der beiden Kammern ausgestaltet wird und je effektiver sie die Regierung zu kontrollieren vermag. Ein weiterer Ansatzpunkt für eine Weiterentwicklung der Übergangsverfassung der DR Kongo liegt darin, das Zusammenspiel von Bundesstaat und Provinzen in der Verfassung selbst konkret auszugestalten. Klärungsbedürftig ist in der jetzigen Übergangsverfassung auch die Frage, auf welche Weise die Provinzen Einfluss auf die Staatsgewalt nehmen können. Als "Organ" der regionalen Gebietskörperschaften könnte der Senat angelegt werden. Seine künftige Zusammensetzung – insbesondere seine demokratische und rechtsstaatliche Legitimation – könnte und müsste in der Verfassung selbst bestimmt werden. Zu regeln ist dabei auch, wer die Senatsmitglieder wählt. Während das "*Avant-projet*" die unmittelbare Wahl der Senatoren durch die Bevölkerung vorsieht, ähnlich wie in den USA, schlägt der Entwurf der CNS die Wahl durch die Provinzparlamente vor. Beide Entwürfe gestehen allen Provinzen die gleiche Anzahl von Senatoren zu, wie in der Schweiz und den USA.

Möglicherweise könnten eine konkrete Ausformung der Machtbeteiligung der Provinzen und die Wahl der Senatoren durch die Provinzparlamente einen Beitrag zur Stabilisierung leisten. Dabei kommt es auch darauf an, wie die Ausübung staatlicher Macht in den Provinzen ausgestaltet und legitimiert wird, unter Berücksichtigung regionaler Traditionen. Der Senat ist ein Bundesorgan und die Senatoren haben Bundesmandate inne, Artikel 104, 106 der Übergangsverfassung. Der Verfassungsentwurf der CNS regelt das Zusammenspiel der beiden Kammern der Legislative übersichtlicher und im Übrigen – sicherlich nicht zufällig – auch optisch vorrangig vor der Position des Präsidenten der Republik, im Gegensatz zum aktuellen "*Avant-projet*" des Senats.

Die Verfassung könnte darüber hinaus die rechtsstaatliche Organisation der Gebietskörperschaften einheitlich vorgeben. Nur dann ist gewährleistet, dass tatsächlich ein einheitlich aufgebauter, den rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichteter Staat entsteht.

Dem Interesse eines einheitlichen Rechtsstaats dient es auch, dass die Verteilung der Kompetenzen in den Bereichen der Gesetzgebung und Verwaltung in der Verfassung selbst klar und eindeutig vorgenommen wird. Zur Kompetenzverteilung muss die transparente Verteilung der Staatseinnahmen hinzukommen. Dies ist gerade in einem Land von großer Bedeutung, bei dem die Bodenschätze bestimmter Provinzen wesentliche wirtschaftliche Grundlage des Staates sind⁷⁴, was zwangsläufig zu Begehrlichkeiten führt, gerade in diesen Regionen Macht auszuüben. Gerade die Abgrenzung der Zuständigkeiten wird sich nur unter sehr genauer Berücksichtigung der konkreten politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gegebenheiten im Interesse einer langfristig stabilen Entwicklung sinnvoll regeln lassen.

⁷⁴ M a b e (Anm. 20).

Der Verfassungsentwurf der CNS berücksichtigt all dies umfassend. Seine Autoren haben erkennbar großen Wert darauf gelegt, die Kompetenzen und das Zusammenwirken von Bundesstaat und Provinzen genau und sorgfältig auszugestalten. Dabei unterstützt der Vorschlag für eine einheitliche Gestaltung der Länderverfassungen (*Loi fondamentale*) den integrativen Charakter der Verfassung. Eine solche einheitliche und damit übersichtliche, handhabbare Struktur dürfte der konkreten Situation in der DR Kongo besser Rechnung tragen als ausdifferenzierte und aufwendige Regelungen wie etwa diejenigen in Belgien oder der Schweiz, die sich über längere Zeit in demokratisch geprägten (und außerdem wohlhabenden) Gesellschaften entwickelt haben.

Legt man die geltende Übergangsverfassung und den Verfassungsentwurf der CNS nebeneinander, fällt auf, dass die geltende Übergangsverfassung deutlich hinter dem Entwurf der CNS zurück bleibt. Die gerade angesichts der schwierigen Entwicklung der DR Kongo wesentliche Frage, wie zentrale und regionale Macht im Interesse der nationalen Einheit konstruktiv ausbalanciert werden, ist in der Übergangsverfassung nicht geklärt, sondern offen gelassen. Dies mag mit den konkreten politischen Umständen zusammenhängen, unter denen die Übergangsverfassung zustande kam. Zugleich zeigt gerade die bestehende politische Situation, dass eine stabile rechtsstaatliche Entwicklung der DR Kongo voraussichtlich nur möglich sein wird, wenn die Frage des Zusammenspiels der Provinzen in einem einheitlichen Staat juristisch verbindlich in der Verfassung selbst geklärt wird und die Verfassung angemessene Konfliktlösungsmechanismen vorsieht.

Auch das aktuelle "*Avant-projet*" des (demokratisch ohnehin nicht legitimierten) Senats erreicht nicht die Qualität des Entwurfs der CNS. Die Zusammensetzung der CNS spiegelte weit eher als beim "*Avant-projet*" die Gesamtbevölkerung der DR Kongo wider und kommt damit auch den verfassungsgebenden Versammlungen, beispielsweise denen der USA, Belgiens oder der Bundesrepublik Deutschland, weitaus näher.

Das "*Avant-projet*" regelt zwar das Zusammenspiel von Staat und Provinzen, lässt dabei aber wesentliche Abgrenzungsfragen offen⁷⁵. Insgesamt erweckt dieser Entwurf den Eindruck, auf nationaler Ebene eine betont starke Stellung des Präsidenten der Republik schaffen und auf Provinzebene ebenfalls relativ starke Gouverneure einsetzen zu wollen, bei denen nicht zweifelsfrei geregelt ist, ob sie denn nun von den Parlamenten der Provinzen gewählt oder per Verordnung vom Präsidenten der Republik eingesetzt werden. Die starke Stellung des Präsidenten der Republik und die relativ schwache Position der Provinzen (*collectivités distinctes de l'Etat ...*) erinnern an die *République "un et indivisible"* Frankreichs, Artikel 1

⁷⁵ Beispielsweise sind die Provinzen ausschließlich zuständig für das Entwickeln von Programmen für Bergbau, Industrie und Energie, soweit diese im Interesse der Provinz liegen, Art. 235 Ziffer 18. Wo enden die Interessen der Provinzen, wann beginnen die nationalen Interessen? Ähnliche Abgrenzungsfragen werfen zahlreiche der insgesamt 23 in die ausschließliche Zuständigkeit der Provinzen gegebenen Sachgebiete auf.

der französischen Verfassung⁷⁶ und die “*collectivités territoriales*” ohne eigene Staatlichkeit, Artikel 73 ff. der französischen Verfassung⁷⁷, allerdings ohne deren konsequente Ausgestaltung und ohne die in Frankreich vorausgegangene lange Entwicklung des Unitarismus⁷⁸. Die Stellung des Präsidenten der Republik im Entwurf der CNS ähnelt dagegen eher derjenigen des deutschen Bundespräsidenten.

Neben diesen juristischen Fragen und Überlegungen bleiben praktische Fragen: Wie kann aus der Bevölkerung selbst heraus der Wunsch entstehen und umgesetzt werden, eine an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientierte Verfassungswirklichkeit zu schaffen? Die 1. Auflage des aktuellen Verfassungstextes im “Journal officiel” hatte eine Auflage von 500 Exemplaren, die 2. Auflage eine von 1.500 Exemplaren. Bei einem Verkaufspreis von US\$ 5,00 pro Exemplar war sie in einem der ärmsten Länder der Welt für die weit überwiegende Mehrheit der Bevölkerung unerschwinglich⁷⁹. Das von der Europäischen Union geförderte Programm zur Förderung des Rechtsstaats setzt deshalb nicht zuletzt bei der Verbreitung der Verfassungsinhalte und der wesentlichen Kriterien eines Rechtsstaats in einem möglichst großen Kreis der Bevölkerung und bei Multiplikatoren an⁸⁰. Möglicherweise könnte die Wirkung solcher Programme dadurch verstärkt werden, dass sie langfristig konzipiert und durchgehalten werden und so über die Verbreitung der Verfassung hinaus die Idee eines am Respekt vor den Menschenrechten ausgerichteten Rechtsstaats in die Bevölkerung hineinragen.

Summary⁸¹

The Transitional Constitution of the Democratic Republic of the Congo – Federalism or Centralism?

The Democratic Republic of the Congo (DROC) adopted a transitional constitution at the beginning of April 2003. The intention is that the country will develop into a democratic state of law on the basis of this constitution. The transitional period will be a mere 24 months and will be concluded with democratic elections in 2005. Art. 196 of the transitional constitution means that the transitional period can be extended by up to one year.

Whether, and if so, when democratic elections take place is still unclear. Despite the engagement of the UN and other international organisations the situation in the Democratic Republic of Congo is still unstable and affected by military conflicts although the main

⁷⁶ Artikel 1 Acte Constitutionnel von 1793 hierzu: Ardant (Anm. 42), 35; Hamon/Troper, Droit Constitutionnel, 27. Aufl. 2001, 454 ff.

⁷⁷ Hierzu Hübner/Constantinesco, Einführung in das französische Recht, 4. Aufl. 2001, 45; Hamon/Troper (Anm. 76), 588 ff.

⁷⁸ Isensee (Anm. 39), 527.

⁷⁹ Yoka Mampunga (Anm. 68), 48.

⁸⁰ <www.kas.de> – Außenstelle DR Kongo.

⁸¹ Summary by the author.

warring parties – under pressure from the international community – concluded an “Accord Global et Inclusif sur la transition en République du Congo” on 17 December 2002. The transitional constitution is part of this agreement and the present government of the Democratic Republic of the Congo is acting on the basis of this transitional constitution.

The future constitution is an essential precondition for the development of the Democratic Republic of the Congo as a state of law. If this constitution is to satisfy its aim to organise the basic state structures on a legal basis with reliability and appropriately it must be adapted to the specific situation and take into account regional, political, economic, social and historical circumstances. At the same time it is interesting to look at the current issues of the constitution and the organisation of state structures in the light of “Western” criteria relating to the states of law developed from many years of experience. Central elements of actions in states of law are recognised universally by means of the UN Human Rights Charter and the African Charter on Human and Peoples’ Rights. The transitional constitution of the Democratic Republic of the Congo also recognises this.

One of the basic elements when developing a democratic state of law is the issue of the extent to which the state is developed centrally or federally. The “*Accord Global et Inclusif sur la transition en République du Congo*” which forms the basis of the current transitional constitution contains elements reminiscent of a federation: the main parties concerned each control part of the state territory, a centralised state authority which can be exercised on the entire state territory has still to be established. The size of the country, the salient regional conflicts and interests, its history and, not least, the current distribution of political and military power suggest, when addressing the issue of reorganisation of the state, a careful consideration of the extent to which the federal elements of state development could make sense and which risks are associated herewith. The potential structure of federal elements also plays an important role in the discussions in the Democratic Republic of the Congo itself with regard to a state of law.

Looking at existing federations would suggest that a federal structure is more suited to balance the stark differences and contrasts in a country than is the case in a centralised state. However, at the same time long-term stable federal systems show that the specific situation must always be taken into consideration in a longer process.

The current transitional constitution has been strongly influenced by the division of powers between the various influential groups and at the same time has a tendency towards a centralised state. One of the essential features of decentralised state organisation is the personal responsibility enshrined by law of the public authorities within the boundaries of national unity. In addition to the national assembly, the senate which must cooperate in essential legal instruments is a further body which could observe the interests of the individual provinces. However this principally depends on the issue not yet decided of who selects the members of the senate. As this is a transitional constitution which is to facilitate the way of the Democratic Republic of the Congo to a state of law with free democratic elections, the bodies and their current membership have of course not been legitimised by elections. Appointment to the national assembly and the senate was negotiated between the parties who were signatories to the “*Accord Global et Inclusif sur la transition en République du Congo*”. Issues which have yet to be decided are the specific nature of cooperation between the central state and the provinces, the distribution of financial resources and the answer to the question who will elect the members of the senate and how.

Even the “*Avant-projet de la constitution de la République Démocratique du Congo*” prepared by the senate which has been available since October 2004 leaves many issues open. The draft avoids both the term centralised state and federation. On the one hand it talks about the individuality of the state and on the other hand of the self-administration of the entities to be distinguished from the state with their own legal personality. The draft gives the president of the republic who will be directly elected by the people a very strong position. The legislature is not regulated until after the position of the president has been decided. The legislature consists of parliament and senate. All provinces will provide the same number of senators and the senators will be elected directly by the people. In principle all legal instruments must be adopted by both chambers. A relatively weak legislature is contrasted by the strong position of the president of the republic.

A draft constitution for a federal republic with a multiple party system adopted at the end of 1992 by the National conference (*Conférence nationale souveraine – CNS*) gave a more detailed and mature impression. The principal model for this draft constitution was the constitution first adopted in the Democratic Republic of the Congo of 1 August 1964 (*Constitution de Luluabourg*). The authors of the draft constitution of CNS clearly placed great importance on structuring carefully and in great detail the competencies and cooperation of federation and provinces. Thereby the additional proposal for a uniform structure of the provincial constitutions (*Loi fondamentale provinciale*) supported the integrative character of this constitution.