

Demokratische Republik Kongo – die Verfassung von 2005 (II)

Von *Dietrich Nelle*, Brüssel

21. Verwaltungsgliederung

a) *Entwicklung*

Die Verwaltungsebenen des Landes gliedern sich traditionell in Provinzen, Gemeinden und Sektoren. Auch die Chefferien (Sitze lokaler, traditioneller Führer zugleich als unterste Ebene der Ausübung staatlicher Funktionen) haben ohne ausdrückliche Rechtsgrundlagen Bedeutung behalten¹⁷⁷. In der Mobutu-Ära hatten sich zudem örtliche Führer von Verwaltungs- oder Militäreinheiten oder von Milizen trotz der theoretischen Allgewalt der Zentralmacht ein hohes Maß an Autonomie gegenüber der Zentralregierung gesichert.

b) *Verfassungsrechtliche Regelung*

Auf der Ebene unterhalb des Zentralstaats gliedert sich der Kongo künftig in die Hauptstadt Kinshasa und 25 Provinzen¹⁷⁸ (Art 2 Verf(2005)). Als weitere dezentralisierte Territorialkörperschaften mit eigener Rechtspersönlichkeiten werden in der neuen Verfassung ferner Gemeinden, Ortschaften, Sektoren und Chefferien (Häuptlingssitze) erwähnt (Art 3 Verf(2005))¹⁷⁹.

Die Verfassung lässt künftige Neugliederungen durch Teilung oder Zusammenschluss vorhandener Einheiten auf allen dezentralisierten Ebenen zu (Art 4, 196 (2) Verf(2005)). Die im Senatsentwurf noch enthaltenen Mindestkriterien für die Bildung von Provinzen (mit einer Mindestfläche von 50.000 km², einer Bevölkerung von 800.000 und mit wirtschaftlicher Lebensfähigkeit¹⁸⁰) sind entfallen.

¹⁷⁷ S.u. Ziff. 25.

¹⁷⁸ S.u. Ziff. 23.

¹⁷⁹ S.u. Ziff. 24.

¹⁸⁰ Le texte de l'avant-projet de la Constitution, *Le Phare* (Kinshasa) v. 21.3.2005, Art 4 (2).

22. Kompetenzteilung zwischen zentraler und dezentraler Ebene

Der neuen Verwaltungsgliederung entsprechen erheblich gestärkte Kompetenzen der Provinzen. Während der Senatsentwurf (Art 199) die Materie in einem einzigen Artikel mit einem Katalog von Zuständigkeiten der Provinzen regeln wollte, widmet die letztlich beschlossene Verfassung ähnlich wie bereits der Entwurf von 1998 diesen Fragen einen ganzen Abschnitt (Art 201 ff.). Unterschieden wird zwischen ausschließlich zentralen, konkurrierenden und ausschließlich dezentralen Kompetenzen. Bei der ausschließlichen Gesetzgebung besteht die Möglichkeit, die eingeräumte Befugnis an die jeweils andere Ebene zu delegieren. Auf dem Gebiet der konkurrierenden Zuständigkeit geht die Zuständigkeit der zentralen Ebene vor. Da für alle drei Fallgruppen enumerative Kataloge fixiert wurden, bleibt offen, wie in den nicht geregelten Bereichen zu verfahren ist. Eine praxisgerechte Lösung ermöglicht jedoch nur die Annahme einer konkurrierenden Zuständigkeit.

Unpräzise ist die Verfassung auch im Hinblick darauf, welche Formen von Kompetenzen geregelt werden. Aus dem Katalog der ausschließlich zentralen Kompetenzen, welcher einen gesonderten Katalog von Gesetzgebungszuständigkeiten beinhaltet, dürfte aber zu entnehmen sein, dass in der Regel sowohl Gesetzgebungs- als auch Verwaltungskompetenzen gemeint sind. Dafür spricht auch die Regelung, wonach zentralstaatliche Gesetze solchen der Provinzen stets vorgehen (Art 205 (6) Verf(2005)).

Bei der Durchsicht der Kataloge fällt auf, dass quantitativ der Schwerpunkt bei der Zentralgewalt bleiben, während die Provinzen vorrangig auf Aufgaben von lediglich regionaler Bedeutung und Umsetzungsmaßnahmen beschränkt sind. Ihr künftiger Anteil von 40 % an den Staatseinnahmen dürfte aber zumindest in besonders wohlhabenden Provinzen völlig neue Möglichkeiten für regionale und lokale Projekte schaffen. Im einzelnen gehören zu den ausschließlich zentralen Kompetenzen u.a. die auswärtigen Angelegenheiten, der Außenhandel, die Staatsangehörigkeit, die Verteidigung, die Einrichtung von Personensteuern, die Staatswährung, das Mess- und Normungswesen, das geistige Eigentum, die Medien, Hochschulen von überregionaler Bedeutung, der Denkmalschutz, Forschung und Technologie sowie die Gesetzgebung u.a. in den Bereichen Handels- und Gesellschaftsrecht, Strafrecht, Justizorganisation, Arbeitsrecht, Wirtschaftsrecht, Gesundheitsrecht und die Wahlgesetzgebung. Zu den konkurrierenden Kompetenzen zählen die innere Sicherheit, die Gerichtsverwaltung, Kultur und Sport, Zivil- und Katastrophenschutz, Tourismus, Verkehr und Energie. Neben der Durchführung von Vorhaben von regionaler Bedeutung fallen u.a. der kleine Grenzverkehr, die Primar-, Sekundar- und Berufsbildung gemäß den zentralstaatlichen Vorgaben sowie die Festlegung von Mindestlöhnen zu den ausschließlichen Kompetenzen der Provinzen. Angesichts der mit der Übernahme von Kompetenzen implizit auch verbundenen Übernahme der Finanzierungsverantwortung dürfte die genaue Abgrenzung noch erhebliche Probleme aufwerfen, zumal eine Reihe von Provinzen in

überschaubarer Zeit kaum in der Lage sein dürften, substanzielle Einnahmen zu erwirtschaften.

Eine Reduzierung der Befugnisse der Provinzen und der anderen Territorialkörperschaften selbst auf dem Wege der Verfassungsänderung ist ausgeschlossen (Art 220 (2) Verf(2005)).

23. Provinzen

a) Entwicklung

Die Gliederung während der Kolonialzeit in neun Verwaltungsbezirke wurde 1964 durch die Luluabourg-Verfassung durch eine föderale Struktur mit 21 Provinzen ersetzt¹⁸¹. Diese wich ihrerseits bereits 1967 wieder einem Zentralstaat mit neun Provinzen¹⁸². Nach der Aufspaltung der späteren Problemregion Kivu in einen Nord- und einen Südtteil besteht das Land heute neben der Hauptstadt Kinshasa¹⁸³ aus den zehn Verwaltungsprovinzen¹⁸⁴ Bandundu¹⁸⁵, Nieder-Kongo¹⁸⁶, Äquator¹⁸⁷, West-Kasai¹⁸⁸, Ost-Kasai¹⁸⁹, Katanga¹⁹⁰, Maniema¹⁹¹, Nord-Kivu¹⁹², Süd-Kivu¹⁹³ sowie West¹⁹⁴.

¹⁸¹ Vgl. *Ajami*, Die Verfassung der Demokratischen Republik Kongo, Köln 1970, S. 12 ff. Für eine detaillierte Darstellung der einzelnen Phasen der historischen Entwicklung vgl. *Tshilombo Munyengayi*, Fédéralisme - Unitarisme: un vrai-faux débat, Le Potentiel (Kinshasa) v. 24.2.2005.

¹⁸² Art 1 dieser Verfassung; vgl. *Ajami*, Die Verfassung der Demokratischen Republik Kongo, Köln 1970, S. 21 ff.; Art 2 der Verfassung von 1978.

¹⁸³ Vgl. Art 5 (3) der Übergangsverfassung sowie Departements-Erlass Nr. 00122 vom 8.12.1975 über Stadtbezirke und Verordnung Nr. 77-100 vom 6.4.1977 über die Stadtgrenzen.

¹⁸⁴ Vgl. Art 5 (2) der Übergangsverfassung sowie Gesetz Nr. 081 vom 2.7.1998 über territoriale und administrative Gliederung der Demokratischen Republik Kongo in der Fassung des Dekret-Gesetzes Nr. 018/2001 vom 28.9.2001 und des Gesetzes Nr. 04 vom 12./13.5.2004, welches das Gesetz Nr. 82-006 vom 25.2.1982 über territoriale, politische und Verwaltungsgliederung vom 25.2.1982 ablöste.

¹⁸⁵ Vgl. Verordnung Nr. 69-275 über die Gründung der Stadt Bandundu und Verordnung Nr. 87-231 vom 29.6.1987 über Stadtgrenzen.

¹⁸⁶ Vgl. Verordnung Nr. 71-178 vom 23.7.1971 über die Gründung der Stadt Boma und Verordnung 37-232 vom 29.6.1987 über Stadtgrenzen.

¹⁸⁷ Vgl. Verordnung Nr. 71-179 vom 23.7.1971 über die Gründung der Stadt Zongo. und Verordnung Nr. 82-035 vom 30.7.1977 über die Bildung der Sub-Regionen Nord-Ubangi und Süd-Ubangi.

¹⁸⁸ Vgl. Verordnung Nr. 87-234 vom 29.6.1987 über Stadtgrenzen, Dekret Nr. 0044/2003 vom 28.3.2003 über die Gründung der Stadt "Ville de Tshikapa", Dekret Nr. 0045/2003 vom 28.3.2003 über die Festlegung der Hauptstadt des Tshikapa-Gebiets und Dekret Nr. 0046/2003 vom 28.3.2003 über Sektorengrenzen.

b) *Verfassungsrechtliche Regelung*

Über eine Neuabgrenzung und eventuelle Föderalisierung wurde im Rahmen der Diskussion der Verfassungsreform wurde bei der Verfassungsreform intensiv gestritten¹⁹⁵. Die Anhänger einer stärkeren Dezentralisierung verlangten dabei nicht nur mehr Kompetenzen für die Provinzen, sondern auch die Schaffung kleinerer Einheiten¹⁹⁶.

Der Senatsentwurf hatte zunächst die Beibehaltung der bisherigen 10 Provinzen (bei Umbenennung des bisherigen "Nieder-Kongo" in "Mittel-Kongo") und die Schaffung einer Kommission zur Vorbereitung einer späteren Neugliederung vorgesehen¹⁹⁷. Letztlich beschlossen wurde eine Neugliederung in 25 Verwaltungsregionen¹⁹⁸ und den Hauptstadtdistrikt Kinshasa (Art 2 (2) Verf). Sie soll allerdings erst in Kraft treten, wenn die neuen Verfassungsinstitutionen ihr Amt effektiv ausüben; bis dahin bleibt es bei der Einteilung in die bisherigen 10 Provinzen (Art 226 Verf(2005)).

Die Provinzen verfügen über Provinzregierungen und –parlamente als Lenkungsorgane (Art 195 Verf(2005)). (Art 198 Verf(2005)). Die Provinzparlamente sind die für die

¹⁸⁹ Vgl. Minister-Erlass Nr. 083 vom 4.5.1968 über die Abgrenzung der Stadt Mbuji Mayi, Verordnung Nr. 87-235 vom 29.6.1987 über Stadtgrenzen und Dekret Nr. 0043/2003 vom 28.3.2003 über die Bildung der Stadt "Ville de Mwene-Ditu".

¹⁹⁰ Vgl. Verordnung Nr. 76-296 vom Oktober 1976 über die Verlagerung der Hauptstadt der Sub-Region Lualaba nach Dilolo und Verordnung Nr. 87-237 vom 29.6.1987 über Stadtgrenzen.

¹⁹¹ Vgl. Verordnung Nr. 88-178 vom 15.11.1988 über Namen, Bezeichnung, Hauptstadt und ländliche Grenzen.

¹⁹² Vgl. Verordnung Nr. 88-178 vom 15.11.1988 über Namen, Bezeichnung, Hauptstadt und ländliche Grenzen, Dekret Nr. 0040/2003 vom 28.3.2003 über die Bildung der Stadt "Ville de Beni", Dekret Nr. 0041/2003 vom 28.3.2003 über die Hauptstadt des Beni-Gebiets und Dekret Nr. 0042/2003 vom 28.3.2003 über die Bildung der Stadt "Ville de Butembo".

¹⁹³ Vgl. Verordnung Nr. 88-178 vom 15.11.1988 über Namen, Bezeichnung, Hauptstadt und ländliche Grenzen.

¹⁹⁴ Vgl. Verordnung Nr. 70-024 vom 15.3.1970 über die Verlagerung des Hauptortes des Ober-Kongo-Bezirks und Verordnung Nr. 87-236 vom 29.6.1987 über Stadtgrenzen.

¹⁹⁵ Vgl. *Tshilombo Munyengayi*, Fédéralisme - Unitarisme: un vrai-faux débat, Le Potentiel (Kinshasa) v. 24.2.2005.

¹⁹⁶ DR Congo parliament adopts new constitution, AFP v. 13.5.2005.

¹⁹⁷ *Auguste Mampuya Kanunk-a-Thsiabo*, Le projet de Constitution n'est pas encore prêt pour être soumis à un referendum, Le Phare (Kinshasa) v. 31.8.2005; *Médard Muyay*, Avant-projet de Constitution: huit articles adoptés, Le Potentiel (Kinshasa) v. 7.3.2005.

¹⁹⁸ Es handelt sich im einzelnen um: Äquator, Ituri, Ober-Katanga, Kasai, Ost-Kasai, Nord-Kivu, Süd-Kivu, Mittel-Kongo, Kwango, Kwilu, Lomami, Ober-Lomami, Lualaba, Lulua, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Sankuru, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa, Nord-Ubangi, Süd-Ubangi, Nieder-Uele, Ober-Uele.

Gesetzgebung auf Ebene der Provinzen zuständig (Art 197 Verf(2005)). Die Abgeordneten werden in allgemeiner, direkter und geheimer Wahl bestimmt; dabei finden weitgehend die Bestimmungen für das Abgeordnetenhaus des Zentralstaats Anwendung. Zusätzlich können bis zu 10 % der Mandatsträger in die Bezirksparlamente kooptiert werden; dabei wurde insbesondere an traditionelle Führer¹⁹⁹ gedacht; gleichwohl bleibt die praktische Handhabung dieses Instruments abzuwarten.

Der Provinzgouverneur wird vom Provinzparlament gewählt und vom Staatspräsidenten eingesetzt (Art 198 Verf(2005)); die Verfassungspraxis wird zeigen müssen, in welchem Umfang der Staatspräsident dadurch auf die Auswahlentscheidungen Einfluss nehmen kann. Die Regierung muss repräsentativ für die Provinz sein und darf höchstens 10 Mitglieder haben. Ähnlich wie die Regierung des Zentralstaats müssen die Provinzregierungen vor Amtsantritt eine parlamentarische Billigung ihres Programms einholen.

Mehrere Provinzen können sich zur Erledigung bestimmter Aufgaben ihres Zuständigkeitsbereichs zu Verwaltungsgemeinschaften zusammenschließen (Art 199 Verf(2005)). Halbjährlich tritt eine Konferenz der Provinzgouverneure zusammen (Art 200 Verf(2005)). Ihr Einfluss ist allerdings begrenzt; sie hat ausschließlich beratende Aufgaben und wird vom Staatspräsidenten einberufen, der ihr auch vorsitzt.

24. Gemeinden, Sektoren und Chefferien

a) *Entwicklung*

Die größte Stadt des Landes ist Kinshasa (früher Léopoldville) mit etwa 4,66 Millionen Einwohnern. Weitere größere Städte sind Lubumbashi (früher Elisabethville, etwa 851 000 Einwohner), die Hauptstadt der Region Katanga, Mbuji-Mayi (806 000), Kananga (393 000) und Kisangani (418 000) mit dem bedeutendsten Hafen im Landesinneren, bis zu dem der Kongo schiffbar ist. Kleinere Städte sind Bukavu (202 000) im Osten, ehemals Costermansville, Matadi (173 000), der bedeutendste Seehafen, Mbandaka (170 000), ehemals Coquilhatville, und Boma (94 000), früher die Hauptstadt von Belgisch-Kongo und des Unabhängigen Kongostaates, heute ein Geschäftszentrum. Die Zerstörung eines Großteils der Verwaltungsbasis des Landes im Zuge des Bürgerkriegs hat besonders auf dem Lande die Bedeutung der formalen Verwaltungsgliederungen zugunsten informeller Führerschaft gemindert.

¹⁹⁹ S.u. Ziff. 24.

b) *Verfassungsrechtliche Regelung*

Gemeinden, Ortschaften, Sektoren und Chefferien (Häuptlingssitze) genießen Freiheit bei ihrer Verwaltungsführung und können über ihre persönlichen und materiellen Ressourcen frei verfügen (Art 3 Verf(2005)).

Das erste Gesetz der Übergangszeit zur Regelung der Dezentralisierung²⁰⁰ sah zunächst die Ernennung der örtlichen Administratoren durch die Zentralgewalt vor. Der Accord global et inclusif von 2002 kündigte demgegenüber freie und transparente Wahlen auf allen Ebenen an. Während der Beratung der Verfassung von 2005/06 wurde die Abhaltung von Wahlen in Gebietskörperschaften diskutiert, ohne allerdings Vertretungskörperschaften für die unteren Ebenen aufzunehmen. In den Gemeinden mit Ausnahme der Hauptstadt Kinshasa, den Sektoren sowie den Chefferien werden die Verwaltungsleiter demzufolge vorerst auch weiterhin ernannt²⁰¹.

Weitere Einzelheiten sind durch Organgesetz zu regeln (Art 4 Verf(2005)).

25. Traditionelle Autoritäten

a) *Entwicklung*

Neben der staatlichen Verwaltung und sich mit dieser teilweise überlappend existiert außerdem ein Netz traditioneller Führer mit von Fall zu Fall unterschiedlicher Autorität hat neben dem staatlich gesetzten Recht das traditionelle Gewohnheitsrecht weiterhin erhebliche Bedeutung. Das Gewohnheitsrecht ist dabei kein fester Kanon verbindlicher Regelungen, vielmehr geht es um eine flexible Herstellung sozial tragfähiger Lösungen gemäß den besonderen Umständen des Einzelfalls durch Streitschlichtung der Notablen unter besonderer Verantwortung traditioneller Führer²⁰². Dementsprechend ist eine große Vielgestaltigkeit unterschiedlicher Gewohnheitsrechte im Lande zu beobachten²⁰³.

²⁰⁰ Dekret-Gesetz Nr 018/2001 v. 28.9.2001.

²⁰¹ Vgl. *Auguste Mampuya Kanunk-a-Thsiabo*, Le projet de Constitution n'est pas encore prêt pour être soumis à un referendum, Le Phare (Kinshasa) v. 31.8.2005; *Projet de Constitution de la République démocratique du Congo: les députés congolais suppriment les élections locales*, Le Potentiel (Kinshasa) v. 16.5.2005.

²⁰² *Dietrich Nelle*, *Recht in Afrika* 2006, S. 42 ff.

²⁰³ Vgl. das ältere Standardwerk *Sohier*, *Le droit coutumier congolais, branche nouvelle de droit*, Elisabethville (Lubumbashi) 1935.

b) Verfassungsrechtliche Regelung

Die Stellung der traditionellen Führer hat durch die Verfassung von 2005 nun auch eine positivrechtliche Grundlage erhalten (Art 207). Ein Statut, welches eine unabhängigere Stellung der traditionellen Führer sichern würde, kann nunmehr geschaffen werden (Art 207). Potentiell weitreichende Bedeutung hat der Verweis auf die Möglichkeit, bis zu 10 % der Mandatsträger auf Provinzebene zu kooptieren (Art 207 (3), 197²⁰⁴ (3) Verf(2005)). Die neue Verfassung gewährleistet zudem gewohnheitsrechtlich erworbenes individuelles oder kollektives Eigentum (Art 34 (2) Verf(2005)). Künftige Gesetzgebung im Bereich des Gewohnheitsrechts gehört jetzt in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit von Zentralstaat und den neu zuschaffenden Provinzen (Art 203, Ziff. 2 Verf(2005)). Ist ein Streit gemäß traditionellem Gewohnheitsrecht zu entscheiden²⁰⁵, wenden Gerichte diese an, soweit sie mit den Gesetzen und dem *Ordre public*²⁰⁶ in Einklang steht (Art 116 (1) JOZG). Die zeitweilig entfallene Überprüfung auch im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit den guten Sitten ist seit der neuen Verfassung von 2003 wieder vorgeschrieben (Art 149 Verf(2003), 153 (5) Verf(2005)). Die Vollstreckung von Gewohnheitsrecht ist jetzt der ausschließlichen Zuständigkeit der Provinzen zugewiesen (Art 204 Ziff. 28 Verf(2005)).

26. Außenpolitik

Gemäß dem französischen Modell hat der Staatspräsident in Fragen der Außenpolitik eine zentrale Stellung (vgl. insbes. Art 91 (3)). Er verhandelt und ratifiziert internationale Vereinbarungen; die Regierung kann jedoch nicht ratifikationsbedürftige internationale Vereinbarungen durch Kabinettsbeschluss billigen (Art 213 Verf(2005)). Verträge, welche die Grenzziehung betreffen, bedürfen vor ihrer Ratifikation der Billigung in einem Referendum (Art 214 (2) Verf(2005)). Einer gesetzlichen Grundlage bedarf insbesondere die Ratifikation internationaler Vereinbarungen, durch welche staatliche Haushaltsmittel in Anspruch genommen oder gesetzliche Bestimmungen geändert werden (Art 214 (1) Verf(2005)). Das gleiche gilt u.a. für die – in der Vergangenheit stets zu Lasten der Interessen des Landes ausgestalteten – Handelsverträge sowie die besonders sensible Materie des Personenstandsrechtes. Nach Verkündung gehen solche internationalen Verträge den einfachen Gesetzen nur dann vor, wenn diese Verträgen auch von der Gegenseite angewandt werden (Art 215 Verf(2005)).

²⁰⁴ Der im amtlichen Text enthaltene Verweis auf Art 198 (3) beruht auf einem Redaktionsfehler, wie der Vergleich mit 200, 195 (3) des Senatsentwurfs zeigt.

²⁰⁵ Zum heutigen Geltungsbereich des Gewohnheitsrechts vgl. *Lamy, Le Code de la famille du Zaïre, Jahrbuch für afrikanisches Recht* 7 (1993), S. 43 ff.

²⁰⁶ *Kabange, L'ordre public et le droit traditionnel, RevJurPol* 1972, S. 271 ff.

Die neue kongolesische Verfassung enthält auch eine klares Bekenntnis für eine Neubelebung des Panafrikanismus. So ist ausdrücklich festgelegt, dass der Kongo zu diesem Zweck Souveränitätsrechte abtreten darf (Art 217 Verf(2005)).

27. Verteidigungspolitik

a) Entwicklung

Das Ziel einer integrierten Armee wurde bislang nicht erreicht, nach wie vor handelt es sich eher um die Summe der ehemaligen Bürgerkriegsverbände²⁰⁷. Die vorhandenen Einheiten haben vielfach disziplinarische Probleme und bereichern sich beispielsweise gewaltsam an der Habe der örtlichen Bevölkerung²⁰⁸ und bilden nach wie vor einen erheblichen Unsicherheitsfaktor²⁰⁹.

b) Verfassungsrechtliche Regelung

Ähnlich wie die Außen- wird auch die Verteidigungspolitik maßgeblich vom Staatspräsidenten gestaltet (vgl insbes Art 91 (3) Verf(2005)). Dieser ist Oberkommandierender der Streitkräfte (Art 83 Verf(2005)) und sitzt dem Obersten Verteidigungsrat vor (Art 192 Verf(2005)). Die Armee ist unpolitisch und der zivilen Autorität unterstellt (Art 188 (3)). Das bislang noch nicht erreichte Ziel einer integrierten Armee²¹⁰ wird auch von der neuen Verfassung verfolgt; private Milizen oder paramilitärische Einheiten sind ausdrücklich verboten (Art 190 Verf(2005)). Die Soldaten müssen über eine nachweisliche Moralität verfügen; sie sind aus den unterschiedlichen Provinzen (also aus den ehemaligen Bürgerkriegsmilizen) in einem gerechten Verhältnis zu rekrutieren (Art 189 (Verf2005)). In Friedenszeiten kann die Armee auch für humanitäre Aufgabe im Landesinneren eingesetzt werden (Art 187 (2) Verf(2005)). Den besonderen Erfahrungen des Landes trägt die Schaffung eines (kollektiven) Rechtes auf Frieden und Schaffung von Sicherheit im nationalen und internationalen Rahmen (Art 52 Verf(2005)) Rechnung. Niemand darf von kongolesischem Boden aus subversive oder terroristische Handlungen gegen den Kongo oder einen anderen Staat unternehmen.

²⁰⁷ Langana et al., Transition: un bilan globalement négatif, Le Phare (Kinshasa) v. 15.2.2005, S. 5.

²⁰⁸ Sylvain Kapuya, Katanga: des agents de L'ANR et la police sèment la désolation à Malemba Nkulu, Le Potentiel (Kinshasa) v. 27.2.2006.

²⁰⁹ Tshiala David, Nord-Kivu: la ville de Goma attend l'arrivée du chef de l'Etat, Le Potentiel (Kinshasa) v. 4.3.2006.

²¹⁰ Langana et al.op. cit. (Fn. 207).

28. Polizei, innere Sicherheit

a) Entwicklung

Das Ziel einer integrierten Polizei wurde bislang nicht erreicht²¹¹; das Bild ist noch weithin von schwerwiegendem Fehlverhalten der Polizei- und Ordnungskräfte gekennzeichnet²¹², welche sich als absolute Herrscher gebärden, Privatvermögen der Bürger an sich bringen und willkürlich exorbitante Geldbußen verhängen²¹³. In verschiedenen Gebieten wird das Gewaltmonopol nicht von den Sicherheitsbehörden, sondern von Milizen²¹⁴ oder kriminellen Banden ausgeübt. Die Fortbildung der Polizei bildet derzeit einen der Schwerpunkte der japanischen Entwicklungshilfe²¹⁵. Besonders kritisch ist die Lage in der ostkongolesischen Ituri-Provinz²¹⁶, aber selbst in der Hauptstadt Kinshasa befinden sich ganze Stadtviertel unter der Kontrolle krimineller Banden²¹⁷. Diese operieren teils mit stillschweigender Billigung staatlicher Organe, sind teilweise aber auch den Ordnungskräften in Personalstärke und Ausrüstung überlegen²¹⁸.

b) Verfassungsrechtliche Regelung

Die neue Verfassung betrachtet vor allem den Aspekt der Machtbalance. So schreibt sie vor, dass die Polizei unpolitisch und auf dem gesamten Territorium tätig ist (Art 183 Verf(2005)). Bei der Rekrutierung ist ein gerechter Anteil aller Provinzen (und damit der ehemaligen Bürgerkriegsfraktionen) zu gewährleisten (Art 185 Verf(2005)).

²¹¹ *Langana et al.*, Transition: un bilan globalement négatif, *Le Phare* (Kinshasa) v. 15.2.2005, S. 5.

²¹² *Sylvain Kapuya*, Katanga: des agents de L'ANR et la police sèment la désolation à Malemba Nkulu, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 27.2.2006; Vereinigtes Königreich, Home Office, Immigration and Nationality Directorate, Democratic Republic of Congo - Country Report, London 2004, Ziff 5.22.

²¹³ *Sylvain Kapuya*, Katanga: des agents de L'ANR et la police sèment la désolation à Malemba Nkulu, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 27.2.2006; Jrt, Insécurité à Kinshasa: le seuil de l'intolérable, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 9.5.2006.

²¹⁴ *Willy Kabwe*, Ituri: une épine dans le processus electoral, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 20.3.2006.

²¹⁵ Mille policiers en formation dans la capitale, *Le Phare* (Kinshasa) v. 4.4.2006.

²¹⁶ *Willy Kabiwe*, Ituri: uner épine dans le processus électoral, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 30.3.2006.

²¹⁷ Jrt, Insécurité à Kinshasa: le seuil de l'intolérable, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 9.5.2006.

²¹⁸ Jrt, Insécurité à Kinshasa: le seuil de l'intolérable, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 9.5.2006; Bertelsmann Transformation Index 2005, Länderbericht Demokratische Republik Kongo, Gütersloh 2005, Ziff C 1.1, 1.3.

29. Umwelt

a) Entwicklung

Trotz allen Raubbaus besitzt das Land nach Brasilien die weltweit zweitgrößte zusammenhängende Regenwaldfläche und etwa 6 % des gesamten Regenwaldbestands der Erde; etwa 52 % des Landes, besonders im Norden und im Hochland, sind von tropischem Regenwald bedeckt. Als weitere Vegetationsformen sind die Mangrovensümpfe an der Küste sowie die Feuchtsavannen weiter im Landesinneren hervorzuheben. Rund 4 % dieser Flächen sind besonders geschützt. Die fünf wichtigsten der sieben Nationalparks gehören zum Weltkulturerbe; vier von diesen befinden sich allerdings in von Rebellenorganisationen beherrschten Gebieten und sind damit einer effektiven staatlichen Kontrolle entzogen. Die reichhaltige Fauna umfasst u.a. 450 Säugetier- und 929 Vogelarten. Dazu gehören auch zahlreiche bedrohte Arten. Umweltgefährdungen gehen insbesondere vom umweltfeindlichen Abbau von Rohstoffen, vom zunehmenden Waldbrauch als Feuerholz einer quantitativ wachsenden Bevölkerung, welche überdies armutsbedingt auf den Einsatz der umweltfreundlicheren Holzkohle verzichtet²¹⁹, Einschlag tropischer Hölzer, von der Ansiedlung von Flüchtlingen und Vertriebenen in Waldgebieten, von Wilderei (welche seit dem Zustrom von Flüchtlingen erheblich zugenommen hat) sowie von der Verschmutzung der Wasserressourcen aus.

b) Verfassungsrechtliche Regelung

Die neue Verfassung weitet die dem Umweltrecht gewidmeten Regelungen erheblich aus. Das (kollektive) Grundrecht auf Umwelt wird da bei durch eine Grundpflicht der Bürger zur Verteidigung der Umwelt ergänzt (Art 53 Verf(2005)). Die Genehmigung umweltgefährdender Betriebe sowie die Umwelthaftung sind gesetzlich zu regeln. Transport und Freisetzung schädlicher Substanzen werden als Straftaten qualifiziert (Art 55 Verf(2005)).

30. Wirtschaft

a) Entwicklung

Zu den positiven Hinterlassenschaften der belgischen Kolonialherrschaft gehörte eine günstige wirtschaftliche Entwicklung des Gebietes. Ein zusätzlicher Entwicklungsschub ergab sich während des Zweiten Weltkriegs, so dass die Wirtschaft bei Eintritt in die Unabhängigkeit nach afrikanischen Maßstäben gut entwickelt war. Danach verschlechterte sich die Lage allerdings kontinuierlich aufgrund der Verstaatlichungspolitik und Misswirtschaft

²¹⁹ Theodor Trefon, *The Social Cost of Conflict in the Democratic Republic of the Congo: Crisis, Population, Environment*, Oslo 2002.

der Mobutu-Regierung sowie des Einbruchs der Preise des Hauptexportproduktes Kupfer. In den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts ließen die inneren Konflikte die Wirtschaft völlig zusammenbrechen. So ist das Land, obwohl es über die größten Naturreichtümer Afrikas verfügt, heute eines der ärmsten Länder der Welt.

Erst mit der zunehmenden Stabilisierung in den ersten Jahren nach der Jahrtausendwende trat auch eine deutliche wirtschaftliche Besserung ein. So betrug das Wachstum 2004 und 2005 jeweils rund 7 %, das Bruttosozialprodukt je Einwohner stieg auf über 700 US-\$ pro Einwohner. Auch sind in den letzten Jahren Gesetzesreformen mit dem Ziel der Verbesserung des Investitionsklimas erfolgt²²⁰; nach wie vor bestehen aber ernsthafte Zweifel an der Sicherheit der Investitionen. Dies liegt nicht nur an einer nicht immer zureichenden Gesetzgebung, sondern vor allem an der Inkompetenz und Korruption in der Verwaltung und der mangelnden Unabhängigkeit der Justizorgane. Steuer- und Arbeitsgesetze sind etwa als solche nicht sonderlich belastend, ihre willkürliche Anwendung und die mangelnde Durchsetzung der rechtlichen Normen machen jedoch Investitionen wenig attraktiv. Besonders schwierig sind die Bedingungen in den kaum einer Regierungskontrolle zugänglichen Gebieten, insbesondere in den Ost-Provinzen.

Nachdem größere private **Investitionen** aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen lange Zeit weitgehend ausgeschlossen waren, bemüht sich die neue Regierung nunmehr um nationale und ausländische Investitionen. Zu diesem Zweck wurden 2002 ein Investitions-gesetz²²¹ erlassen und eine Investitionsagentur (Anapi)²²² gegründet²²³. Nach wie vor bestehen aber ernsthafte Zweifel an der Sicherheit der Investitionen. Dies liegt nicht nur an einer nicht immer zureichenden Gesetzgebung, sondern vor allem an der Inkompetenz und Korruption in der Verwaltung und der mangelnden Unabhängigkeit der Justizorgane. Steuer- und Arbeitsgesetze sind etwa als solche nicht sonderlich belastend, ihre willkürliche Anwendung und die mangelnde Durchsetzung der rechtlichen Normen machen jedoch Investitionen wenig attraktiv. Besonders schwierig sind die Bedingungen in den kaum einer Regierungskontrolle zugänglichen Gebieten, insbesondere in den Ost-Provinzen. Die seit dem neuen Investitions-gesetz getätigten Investitionen konzentrieren sich zu fast 90 % auf den Dienstleistungssektor, während in die Industrie und in die Landwirtschaft

²²⁰ Bertelsmann Transformation Index 2005, Länderbericht Demokratische Republik Kongo, Gütersloh 2005, Ziff C 1.1, S. 2 ff.

²²¹ Gesetz Nr 004/2002 v. 21.2.2002.

²²² Eingerichtet durch Dekret Nr 065/2002 v. 6/2002.

²²³ *Jrt, Insécurité à Kinshasa: le seuil de l'intolérable, Le Potentiel (Kinshasa) v. 9.5.2006, Ziff C 2.2.; Crispin Malingumu Syosyo, Chronique des investissements au Congo-Kinshasa de 2003 à fin octobre 2005: un développement à double vitesse, Le Potentiel (Kinshasa) v. 7.3.2006.*

auch weiterhin kaum Investitionen fließen²²⁴. Geographisch gehen ebenfalls rund 90 % der Investitionen in nur 3 Provinzen gehen, nämlich in die Hauptstadt Kinshasa, in das rohstoffreiche Katanga sowie in den Nieder-Kongo²²⁵.

b) *Lage der einzelnen Wirtschaftssektoren*

Mehr als zwei Drittel der erwerbstätigen Bevölkerung arbeiten im Bereich der **Landwirtschaft**²²⁶, welche aber nur weniger als ein Drittel zum Bruttoinlandsprodukt beisteuert. Überdies wird derzeit nur ein verschwindend kleiner Bruchteil (ca 3 %) des Staatsgebiets landwirtschaftlich genutzt und dies obwohl große Gebiete landwirtschaftlich gut nutzbar wären. Die Gründe hierfür liegen nicht nur im Fortwirken traditioneller Strukturen der Kleinst- und Subsistenzlandwirtschaft, sondern sind auch stark durch staatliche Misswirtschaft bedingt. Nachdem Mitte der siebziger Jahre viele der in ausländischem Besitz befindlichen kleineren landwirtschaftlichen Betriebe verstaatlicht wurden, brach die Agrarproduktion ein. Korruption, Klientilismus, systematische persönliche Bereicherung öffentlicher Funktionsträger und Bürgerkriegsereignisse machten weitere Investitionen gerade in den früheren landwirtschaftlichen Mustergebieten im Gebiet der großen Seen zunehmend unattraktiv; u.a. war die ohnehin auf höher liegende Gebiete beschränkte Viehzucht von solchen Rückschlägen besonders hart betroffen²²⁷. Haupterzeugnisse sind heute Kaffee, Zucker, Palmöl, Gummi, Tee, Chinin, Maniok, Bananen, Obst und Gemüse sowie Mais. Kaffee und Palmöl werden allerdings bereits seit dem Jahr 2000 nicht mehr exportiert²²⁸.

Erze und Mineralien bilden einen wichtigen Bestandteil des natürlichen Reichtums des Landes²²⁹. Das Land ist heute der weltweit größte Produzent von Kobalt und Industriediamanten, allein von 2003 auf 2004 ist die Diamantenproduktion um ein Drittel gestiegen²³⁰. Nachdem die Bedeutung des lange vernachlässigten Kupferabbaus drastisch zurückgegan-

²²⁴ *Crispin Malingumu Syosyo*, Chronique des investissements au Congo-Kinshasa de 2003 à fin octobre 2005: un développement à double vitesse, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 7.3.2006.

²²⁵ *Crispin Malingumu Syosyo*, Chronique des investissements au Congo-Kinshasa de 2003 à fin octobre 2005: un développement à double vitesse, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 7.3.2006.

²²⁶ Hope on the Horizon for Democratic Congo – But Needs Still Enormous – Over \$ 50 Million Required for Agricultural Assistance Activities, FAO-Pressemitteilung v. 5.4.2006.

²²⁷ *Bucyalimwe Mararo*, Pouvoirs, élevage bovin et la question foncière au Nord-Kivu, Antwerpen 2001, S. 18 ff.

²²⁸ *Muriel Devey*, Une reprise encore timide, *Jeune Afrique* v. 25.7.2004.

²²⁹ *Jonathan Derrick*, From diamonds to copper: Reviving the mining industry, *International Herald Tribune* v. 1.2.2005.

²³⁰ *Muriel Devey*, Une reprise encore timide, *Jeune Afrique* v. 25.7.2004.

gen war, hat inzwischen eine langsame Erholung begonnen²³¹. Weitere bedeutsame Rohstoffe sind Uran und Gold sowie Zinn, Silber, Zink, Mangan, Wolfram, Cadmium, (das für u.a. die Handy-Produktion wichtige) Coltan²³², Schmuckdiamanten und Steinkohle und Erdöl. Angesichts der meist mangelhaften Infrastruktur gestaltet sich der Abbau oft schwierig; die Erschließungsaktivitäten internationaler Konsortien lassen aber einen Aufschwung in den kommenden Jahren erwarten²³³. Eine weitere von Libyen bis Südafrika begehrte strategische Ressource ist das **Wasser** des Kongo-Stroms, für das gigantische Umleitungsprojekte diskutiert werden²³⁴. Ein weiterer wichtiger Rohstoff ist das tropische **Holz**. Der Holzexport hat sich von rd. 25.000 m³ im Jahr 2000 auf rd. 90.000 m³ gesteigert²³⁵, das wirtschaftliche Potential wird allerdings auf da 60-fache des aktuellen Wertes geschätzt²³⁶. Derzeit wird ein erheblicher Anteil des Einschlags als Brennholz verwendet. Auch der **Fischfang** hat stark expandiert. Dieser außerordentliche Rohstoffreichtum des Landes stellt Segen und Fluch zugleich dar. Die reichhaltigen Vorkommen bieten langfristig ausgezeichnete Perspektiven für eine günstige wirtschaftliche Entwicklung nach Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen²³⁷. In seiner gesamten Geschichte konnte der Kongo aus diesen Ressourcen allerdings bislang wenig eigenen Nutzen ziehen, vielmehr zog dieser Reichtum stets die Begehrlichkeit ausländischer und einheimischer Mächte auf sich, welche diesen ohne Rücksicht auf die Interessen des Landes und seiner Bevölkerung ausbeuteten.

Die 2002 erfolgte Deregulierung des Bergbaus weckte große Hoffnungen für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, stellte letztlich nur ein weiteres Kapitel der bekannten Geschichte des Landes dar. Die Zukunftshoffnungen verkehrten sich nämlich rasch ins Gegenteil, als sich herausstellte, dass besonders lukrative Konzessionen unter wenig transparenten Umständen vor allem an Ausländer vergeben wurden, welche in Angola und Simbabwe, wichtigen Unterstützerländern des Staatspräsidenten, ansässig waren, so dass die Kongolesen auch weiterhin wenig Vorteil aus ihrem natürlichen Reichtum ziehen²³⁸.

²³¹ *Jonathan Derrick*, Linking Kongo: Air service is up, but roads are needed, *International Herald Tribune* v. 1.2.2005.

²³² *Theodor Trefon*, *The Social Cost of Conflict in the Democratic Republic of the Congo: Crisis, Population, Environment*, Oslo 2002.

²³³ *Muriel Devey*, Une reprise encore timide, *Jeune Afrique* v. 25.7.2004.

²³⁴ *Gmk*, Deux projets contradictoires pour exporter l'eau de la RDC en Afrique: le fleuve Congo vendu aux enchères, *Le Phare (Kinshasa)* v. 11.8.2004.

²³⁵ *Muriel Devey*, Une reprise encore timide, *Jeune Afrique* v. 25.7.2004.

²³⁶ *Muriel Devey*, Une reprise encore timide, *Jeune Afrique* v. 25.7.2004.

²³⁷ Vgl. *Derrick*, From diamonds to copper: Reviving the international mining industry, *International Herald Tribune* v. 1.2.2005, S. 21.

²³⁸ Scandale minier: campagne électorale et reconstruction minées, *Le Potentiel (Kinshasa)* v. 25.2.2006, (N.N.)

Der gesamte **Industriesektor** wurde durch den allgemeinen wirtschaftlichen Niedergang besonders hart betroffen; die Wirtschaft besteht heute im wesentlichen aus dem informellen Sektor²³⁹. Als Grundlage für die industrielle Entwicklung bleiben vor allem die Rohstoffvorkommen des Landes. Wichtigste Erzeugnisse des verarbeitenden Gewerbes sind die Zementproduktion, Zigaretten, Textilien, Gummiartikel, Schuhe, Nahrungsmittel und Bier²⁴⁰. Die produzierenden Betriebe arbeiten meist mit lediglich 15-25 % ihrer Kapazitäten.

Das **Bankenwesen** hat sich von seinem Zusammenbruch in den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts noch immer nicht erholt; ein funktionsfähiger Kreditmarkt ist nicht vorhanden, das Bankenwesen des Kongo ist heute eines der schwächsten weltweit²⁴¹. Der **Versicherungsmarkt** wurde 1966 für ausländische Anbieter geschlossen und durch ein System von Zwangsversicherungen bei der staatlichen Monopolgesellschaft ersetzt²⁴². Die mangelnde Leistungsfähigkeit dieses Systems hat dessen Akzeptanz nachhaltig untergraben, so dass auch die gesetzlich vorgeschriebenen Pflichtversicherungen häufig nicht abgeschlossen werden²⁴³.

Der **Außenhandel** ist dank der zunehmenden Stabilisierung seit 2002 sprunghaft gewachsen. Während die Exporte um fast 30 % wuchsen, stiegen im selben Zeitraum die Importe sogar fast um die Hälfte²⁴⁴. Die Exporte gehen fast zur Hälfte in die ehemalige Kolonialmacht Belgien, zu fast einem Viertel nach Finnland, gut 10 % in die Vereinigten Staaten sowie zu knapp 10 % nach China. Die Importe kommen zu knapp 20 % aus Südafrika, zu gut 15 % aus Belgien, zu gut 10 % aus Frankreich sowie zu je rund 6 % aus Kenia, Deutschland und den USA. Der Kongo ist Teil der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft SADC und genießt damit Vorzugsbedingungen mit seinen unmittelbaren Nachbarn im Süden. Der durchschnittliche **Zollsatz** liegt bei rund 16 %. Es bestehen keine gesetzlichen Hindernisse für die Währungskonversion oder für den Retransfer von Investitionen

²³⁹ *Heidi Ellison*, Private investment essential to help the country's productive sector, *International Herald Tribune* v. 1.2.2005; *Luwansangu*, Les problèmes économiques de la Rdc, *Le Potentiel* v. 21.3.2006; *Muriel Devey*, Une reprise encore timide, *Jeune Afrique* v. 25.7.2004.

²⁴⁰ *Muriel Devey*, Une reprise encore timide, *Jeune Afrique* v. 25.7.2004.

²⁴¹ *Jean-Claude Masangu Mulongo*, Restructuring the banking system – obstacles to overcome, *International Herald Tribune* v. 1.2.2005; *Richard Synge*, Key watchwords: solvency, liquidity and viability, *International Herald Tribune* v. 1.2.2005; *Muriel Devey*, Une reprise encore timide, *Jeune Afrique* v. 25.7.2004.

²⁴² Gesetzesverordnung Nr 66/622 v. 23.11.1966, Nr 67/18 v. 17.1.1967, Nr 240/1967 v. 2.6.1967.

²⁴³ *Olivier Dioso*, Nécessité de libéraliser le secteur des assurances en RDC, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 22.2.2006.

²⁴⁴ Kupfer, das früher wichtigste Exportprodukt hat in den letzten 15 Jahren erheblich an Bedeutung eingebüßt. Dafür hat der Handel mit Diamanten, Öl, Kobalt und Kaffee stark an Bedeutung gewonnen.

und Gewinnen. Haupthandelshindernisse sind nichttarifärer Natur und liegen vor allem an komplexen Bestimmungen und institutionellen Strukturen sowie der mangelnden Überwachung der Beachtung der Vorschriften.

c) *Verfassungsrechtliche Regelung*

Im Gegensatz zu den eingehenden Regelungen der neuen institutionellen Strukturen und auch der Grundrechte stehen wirtschaftliche Fragen eher am Rande der Aufmerksamkeit des Verfassungsgebers. Die wenigen verstreuten Vorschriften lassen keine klare **wirtschaftspolitische Konzeption** erkennen. Für eine liberale Einstellung spricht der Schutz des Privateigentums und der unternehmerischen Initiative (Art 34, 35 Verf(2005)). Besonders zu fördern sind Kleinhandel, Handwerk, freies Gewerbe (Art 34 (2) Verf(2005)). Besonders zu schützen und zu fördern sind ferner die einheimischen Fertigkeiten und Fähigkeiten (Art 34 (2) Verf(2005)); dies sollte als Absichtserklärung interpretiert werden, über Anstrengungen im Bildungswesen die notwendige Entwicklung der Kompetenzbasis im Lande in Angriff zu nehmen, könnte aber auch als Berufungsgrundlage für protektionistische Beschränkungen wirtschaftlicher Freiheiten herangezogen werden.

Interpretationsbedürftig ist auch die Bestimmung, wonach der Staat die "dauerhafte Souveränität" über die **Bodenflächen und natürlichen Ressourcen** hat (Art 9 Verf(2005)). Dies sollte so zu verstehen sein, dass nicht nur eine Konzessionsvergabe, sondern auch eine Privatisierung verfassungsrechtlich möglich ist²⁴⁵. Vor dem Hintergrund der konkreten Erfahrungen des Landes wurden ferner Bestimmungen neu aufgenommen, wonach das Beiseitebringen von natürlichen Ressourcen des Landes als strafbarer Hochverrat bezeichnet wird (Art 56, 57 Verf(2005)). Abzuwarten bleibt die Operationalisierung dieser wenig konkreten Bestimmungen; einstweilen ist nicht erkennbar, dass durch die neuen Bestimmungen der bisherige Missbrauch wirksam abgestellt werden könnten; wohl aber besteht Anlass zur Sorge, dass sie ein erhebliches Potential zur Destabilisierung wirtschaftlicher Vereinbarungen entwickeln könnten.

²⁴⁵ *Kaossa/Kabamba/Lepautshi/Kasongo/Mvuezolo*, Le Front Patriotique épingle les contradictions du Projet de Constitution, Le Phare (Kinshasa) v. 5.12.2006. Das sog Bakajika-Gesetz Nr. 73-021 vom 20.7.1973 über sachenrechtliche sowie grund- und bodenrechtliche Fragen sowie Sicherheiten, verö JO Nr. 3 vom 1.2.1974 hatte traditionelles Bodenrecht außer Kraft gesetzt und die Verfügungsgewalt dem Staat übertragen; die damit eröffneten persönlichen Bereicherungsmöglichkeiten für Staatsfunktionäre heizten zugleich die ethnischen Spannungen weiter an. Vgl. ferner die neueren bodenrechtlichen Bestimmungen Gesetz Nr. 80-008 v. 18.7.1980, verö JO Nr. 15 v. 1.8.1980, iK 18.7.1982 sowie das Sachenrechtsgesetz von 1972 und das Grundbuchgesetz von 1980; vgl. dazu *Kalambay Lumpungu*, Force probante du certificat d'enregistrement en droit zaïrois d'après la loi du 18.7.1980, Recueil Penant 1984, S. 199 ff.

Hinsichtlich der **Arbeitsbeziehungen** werden ohne nähere Einzelheiten das Recht und die Pflicht zur Arbeitstätigkeit, der Schutz vor Arbeitslosigkeit, sowie die gewerkschaftliche Freiheit geregelt (Art 36, 38 Verf(2005)). Abzuwarten bleibt die Operationalisierung des Rechtes auf gerechte Entlohnung (Art 36 (2) Verf(2005)). Ferner wird ein weitreichendes Recht auf Streik garantiert, welches gesetzlich nur in den Bereichen der Staatsverteidigung und Sicherheit sowie bei Dienstleistungen im vitalen Staatsinteresse aufgehoben werden darf (Art 39 Verf(2005)).

Den Belangen der Sozialpartner soll ferner eine **Wirtschafts- und Sozialrat** Gewicht verleihen (Art 208 ff Verf(2005)). Dieses Gremium verfügt ausschließlich über beratende Kompetenzen und wird entweder auf Veranlassung des Präsidenten, einer der beiden Parlamentskammern bzw der Regierung oder auf eigene Initiative tätig (Art 209 (Verf(2005))). Weitere Einzelheiten wie zB Besetzung und Tätigkeitsweise sind durch Organgesetz zu regeln (Art 210 Verf(2005)).

Der **Zentralbank** obliegt die Aufsicht über die Gesamtheit der Bankenaktivitäten (Art 176 (2) d) Verf(2005)). Einzelheiten sind durch ein Organgesetz zu regeln (Art 177 Verf(2005)).

31. Infrastruktur

Wichtigste einheimische **Energiequelle** ist die Wasserkraft²⁴⁶. Ein großes Kraftwerk bei Inga am Unterlauf des Kongo wurde 1972 in Betrieb genommen. Die **Infrastruktur** ist nach wie vor schwach ausgebaut²⁴⁷. Das **Wasserstraßennetz** erreicht mit rund 13.500 km zwar eine beachtliche Länge und die Binnenwasserwege werden intensiv genutzt²⁴⁸. Allerdings ist noch kein kostengünstiger Transport der abgebauten Rohstoffe zu Seehäfen möglich. Die beiden wichtigsten Häfen sind Matadi und Boma als Binnenhäfen am Unterlauf des Kongo sowie Banana an seiner Mündung jenseits der nicht schiffbaren Stromschnellen. Neben den Wasserwegen sind die **Flugverbindungen** die wichtigsten Transportmöglichkeiten des Landes²⁴⁹. Über das Land verteilt gibt es rund 230 Flugplätze, von denen immerhin 24 über geteerte Landebahnen verfügen. Inzwischen gibt es auch mehr als 40

²⁴⁶ Richard Syngé, Solid program for recovery and transition, International Herald Tribune v. 1.2.2005.

²⁴⁷ Jonathan Derrick, From the ground up: Rebuilding emphasized, International Herald Tribune v. 1.2.2005.

²⁴⁸ Jonathan Derrick, Linking Kongo: Air service is up, but roads are needed, International Herald Tribune v. 1.2.2005.

²⁴⁹ Jonathan Derrick, Linking Kongo: Air service is up, but roads are needed, International Herald Tribune v. 1.2.2005.

national und international operierende Fluggesellschaften²⁵⁰, nach der jüngsten "Schwarzen Liste" der Europäischen Union sind sie allerdings sämtlich vom europäischen Flugverkehr ausgeschlossen. Das **Eisenbahnnetz** mit einer Länge von rund 5.200 km ist gemessen an der Größe des Landes völlig unzureichend²⁵¹. Es verbindet Städte im Südosten des Landes sowie den Seehafen Benguela in Angola und weitere Orte im östlichen und südlichen Afrika; die Hauptstadt Kinshasa hat noch keinen Anschluss. Überdies befindet es sich in verschlissenen Zustand. Es handelt sich weitgehend um Schmalspurausbau, 858 km sind elektrifiziert. Von dem rund 150.000 km umfassenden **Straßennetz** sind nur rund 2.400 Kilometer asphaltiert; die meisten Straßen sind in schlechtem Zustand²⁵². Das **Telefonwesen** hat sich erst seit der Einführung des Mobilfunks entwickelt; es gibt nur rund 10.000 Festnetzanschlüsse, aber rund 1 Mio. Handys²⁵³. Allerdings scheint der Handymarkt inzwischen eine gewisse Sättigung erreicht zu haben, während inzwischen auch erhebliche Investitionen in den Ausbau des Festnetzes getätigt werden²⁵⁴. Eine Chance für die Weiterentwicklung der Infrastruktur bietet die neue Finanzverfassung, welche das Interesse sowohl der Zentral- als auch der Provinzialebene an Erschließungsmaßnahmen steigert und einen Haushaltsanteil von 10 % für Kohäsionsprojekte reserviert²⁵⁵.

32. Steuer- und Haushaltswesen

a) Entwicklung

Die **Haushaltsausgaben** überschritten 2005 die Marke von 1 Mrd US-\$²⁵⁶; sie stammten zum weit überwiegenden aus Leistungen der Entwicklungshilfe während die reichen Rohstoffvorkommen kaum dazu beitragen, die leeren Staatskassen zu füllen²⁵⁷. Auch sind die staatlichen Finanzbehörden häufig zu schwach, um die Steuerzahlungen für die Staatskasse zu vereinnahmen. Problematisch ist nicht nur die mangelnde Steuerdisziplin der Steuerpflichtigen²⁵⁸, sondern auch die irreguläre Steuererhebung durch bewaffnete Einheiten und

²⁵⁰ *Muriel Devey*, Une reprise encore timide, Jeune Afrique v. 25.7.2004.

²⁵¹ Congo reopens Kindu railway, afronews v. 7.8.2004.

²⁵² *Jonathan Derrick*, Linking Kongo: Air service is up, but roads are needed, International Herald Tribune v. 1.2.2005.

²⁵³ UNDP-Human Development Report 2005, S. 265.

²⁵⁴ *Muriel Devey*, Une reprise encore timide, Jeune Afrique v. 25.7.2004.

²⁵⁵ S.o. Ziff. 32.

²⁵⁶ *Paul Luwansangu*, Les problèmes économiques de la Rdc, Le Potentiel v. 21.3.2006.

²⁵⁷ *Tshiala David*, Kasai Oriental: mise en garde contre la mauvaise gestion de la chose politique, Le Potentiel (Kinshasa) v. 6.3.2006.

²⁵⁸ *Olivier Dioso*, Le système fiscal congolais s'avère incohérent et archaïque, Le Potentiel (Kinshasa) v. 24.2.2006.

unzuständige Verwaltungsstellen, wodurch die Erträge nicht zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, sondern für die militärischen oder privaten Zwecke des jeweiligen Machthabers genutzt werden²⁵⁹. Hinzu kommt eine unübersichtliche, Rechtsunsicherheit verursachende Gesetzeslage sowohl im Steuer-²⁶⁰ wie im Zollrecht²⁶¹.

b) *Verfassungsrechtliche Regelung*

Haushaltsgesetze sind als Organgesetze mit besonderen Verfahrensbestimmungen zu verabschieden (Art 126, 124 Verf(2005)). Im Vordergrund steht die Handlungsfähigkeit der Regierung. Kommt ein Haushaltsgesetz nicht rechtzeitig zustande, kann der Präsident auf Vorschlag der Regierung vorläufige Haushaltsmittel bewilligen, ab dem Monat Februar ist der Entwurf des Haushaltsgesetzes mit den bis dahin in beiden Kammern beschlossenen Änderungen zu berücksichtigen (Art 126 (5) ff. Verf(2005)). Legt die Regierung selber ihren Entwurf nicht rechtzeitig vor, ist dies als Rücktrittserklärung anzusehen (Art 126 (7) Verf(2005)). In diesem Gesetz sind die Gesamtausgaben des Staates einschließlich des den Provinzen zustehenden Anteils sowie die Stellenpläne der öffentlichen Verwaltung festzulegen (Art 126 (4), 175 Verf(2005)).

Die Haushaltsführung des Zentralstaats und der **Provinzen** ist getrennt (Art 171 Verf(2005)). Die Hälfte der Staatseinnahmen ist zur Verwendung durch den Zentralstaat bestimmt. Weitere 40 % sind an der Quelle einzubehalten und unmittelbar den Provinzen zur Verfügung zu stellen (Art 175 (2) Verf(2005)). Die verbleibenden 10 % fließen in eine Kasse für den **Finanzausgleich** (Art 181 (1) Verf(2005)). Diese Kasse hat eine eigene Rechtspersönlichkeit und ist der Regierung unterstellt (Art 181 (2) Verf(2005)), also nicht dem Senat, wie noch im Senatsentwurf der Verfassung (Art 179 (4)) vorgesehen. Die Mittel dieser Kasse sind für Projekte zur Förderung der nationalen Solidarität und zum Ausgleich von Entwicklungsunterschieden zwischen den dezentralisierten Territorialkörperschaften zu verwenden (Art 181 (3) Verf(2005)). Anders als etwa nach dem innerdeutschen Länderfinanzausgleich oder bei den EU-Strukturfonds erlangen die Regionalkörperschaften also keine Verfügungsgewalt über diese Mittel, auch ist die Zentralregierung bei deren geographischen Verteilung verfassungsrechtlich kaum eingeschränkt.

Die Pflicht zur Zahlung von **Steuern** hat angesichts der derzeitigen extrem schwachen Steuerbasis gleich zweifach Verfassungsrang erhalten (Art 65, 174 (2) Verf(2005)). Ände-

²⁵⁹ *Tshiala David*, Kasai Oriental: mise en garde contre la mauvaise gestion de la chose publique, Le Potentiel (Kinshasa) v. 6.3.2006.

²⁶⁰ Gesetz Nr 008/2003 v. 13.3.2003 zur Änderung und Ergänzung der Gesetzesverordnung Nr 63-058 v. 5.12.1969.

²⁶¹ *Olivier Dioso*, Le système fiscal congolais s'avère incohérent et archaïque, Le Potentiel (Kinshasa) v. 24.2.2006.

rungsbedarf gegenüber der gegenwärtigen Lage signalisieren auch die weiteren Bestimmungen, dass Steuern nur auf gesetzlicher Grundlage erhoben werden dürfen und auch Steuererleichterungen und Steuerbefreiungen nur kraft gesetzlicher Grundlage gewährt werden dürfen (Art 174 (1), (3) Verf(2005)). Zulässig ist auch die dezentrale Festlegung von Einnahmetatbeständen; deren Bezeichnung und die Modalitäten ihrer Erhebung sind gesetzlich zu regeln (Art 175 (3) Verf(2005)).

Die tatsächliche Tragweite der Möglichkeit, auch dezentrale Einnahmequellen zuzulassen, bleibt ebenso abzuwarten wie die praktische Handhabung der Bestimmung, dass alle öffentlichen Stellen durch das (zentralstaatliche) Haushaltsgesetz festzulegen sind. Absehbar ist aber eine erhebliche Auseinanderentwicklung zwischen der Mehrzahl der Provinzen einerseits, welche weiterhin kaum in der Lage sein werden, eigene Einnahmen zu erzielen und damit eigene politische Akzente zu setzen, und begünstigten Provinzen wie dem rohstoffreichen Katanga und der Hauptstadt Kinshasa, welche künftig über bedeutende Möglichkeiten einer eigenständigen Politikgestaltung verfügen werden. Die Teilung der Erträge zwischen Zentralstaat und betroffenen Provinzen könnte auch auf beiden Ebenen einen Anreiz dafür bieten, die Erschließung der natürlichen Ressourcen und die Ermöglichung ertragreicher Investitionen zielstrebig als bisher voranzubringen.

33. Währung

a) Entwicklung

Nachdem die durchschnittliche **Inflationsrate** in der Dekade von 1994 bis 2003 bei fast 70 % gelegen hatte, ist in den letzten Jahren eine deutliche Stabilisierung eingetreten. Für 2004 wurde die Inflationsrate auf knapp 10 % geschätzt; allerdings hat sie sich 2005 bereits wieder verdoppelt. Nachdem die **Staatswährung**, der kongolesische Franke, von 2000 bis 2003 gegenüber dem US-Dollar 95 % seines Wertes eingebüßt hatte, hat er von 2003 auf 2004 erstmalig einen leichten Wertzuwachs erfahren. Das erhebliche Haushaltsdefizit²⁶² untergräbt allerdings weiterhin das Vertrauen in die Währung, so dass wirtschaftliche Transaktionen zu mehr als 80 % in US-\$ fakturiert werden²⁶³. Eine aktive Stabilitätspolitik findet nicht statt; die gesetzlich unabhängige Zentralbank²⁶⁴ gleicht Budgetdefizite durch entsprechende Ausweitungen der Geldmenge aus²⁶⁵.

²⁶² Paul Luwansangu, Les problèmes économiques de la Rdc, Le Potentiel v. 21.3.2006; Benoît Kudinga, Economie congolaise: le déficit du secteur publique à l'origine de tous les maux, Le Potentiel v. 18.4.2006.

²⁶³ L'économie congolaise dans la cyclone, Le Potentiel (Kinshasa) v. 23.2.2005 (N.N.).

²⁶⁴ Gesetz Nr 005/2002 v. 7.5.2002.

²⁶⁵ Luwansangu, Les problèmes économiques de la Rdc, Le Potentiel v. 21.3.2006.

b) *Verfassungsrechtliche Regelung*

Der kongolesische Franke wird an gleich zwei Stellen als **Nationalwährung** verankert (Art 1 (6), 170 (Verf(2005)). Die Betonung seiner landesweiten Gültigkeit als gesetzliches Zahlungsmittel (Art 170 Verf(2005)) darf als Reaktion auf die verbreitete Verwendung von US-Währung auch bei internen Geschäften verstanden werden. Die Sicherung der Währungsstabilität gehört zu den Grundaufgaben der **Zentralbank**, welche die Geldpolitik festlegt und politisch und administrativ von Regierung und Verwaltung unabhängig ist (Art 176 Verf(2005)). Allerdings muss sich diese Unabhängigkeit in der Praxis erst noch bewähren; flankierende Bestimmungen zum Besetzungsverfahren von Führungspositionen und erforderliche Qualifikationen wie etwa im Entwurf von 1998 vorgesehen (Art 223 ff.) fanden jedenfalls keine Aufnahme, auch wurde das bisherige Vortragsrecht vor dem Parlament gestrichen (Art 171 Verf(2003)).

34. **Rechnungsprüfung**

Der **Rechnungsabschluss** ist jährlich vom Parlament in Form eines Gesetzes zu billigen (Art 173 Verf(2005)); rechtliche Konsequenzen für den Fall, dass eine solche Entlastung nicht erteilt wird, sieht die Verfassung allerdings nicht vor. Der **Rechnungshof** wird zwar dem Parlament zugeordnet, in der zentralen Frage der Ernennung und Abberufung seiner Mitglieder entscheidet jedoch weiterhin der Präsident nach Anhörung des Parlaments (Art 178 (3) Verf(2005)); die im Entwurf von 1998 vorgesehene richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder des Rechnungshofs (Art 159) wurde nicht übernommen. Eine gegenüber den Spitzen der zentralstaatlichen Exekutive unabhängige Amtsführung kann deshalb kaum erwartet werden. Eine wichtige Rolle könnte dem Rechnungshof aber bei der Rechnungsaufsicht über das dezentrale Finanzwesen erwachsen (Art 180 (1) Verf(2005)); dabei dürfte auch das Qualifikationserfordernis eines höheren Abschlusses auf wirtschaftlichem, rechtlichem oder administrativem Gebiet sowie einer entsprechenden mindestens 10-jährigen beruflichen Erfahrung (Art 178 (4) Verf(2005)) hilfreich sein. Zusammensetzung, Organisation und Tätigkeitsweise des Rechnungshof sind im übrigen durch Organgesetz zu regeln (Art 179 Verf(2005)).

35. **Bildung**

a) *Entwicklung*

Zur Kolonialzeit wurde eine moderne Schulbildung nur für einen kleinen Teil privilegierter Einheimischer angeboten. Träger des Bildungswesens waren vor allem die Kirchen; erst

1954 wurde ein laizistisches Schulwesen eingeführt²⁶⁶. Ebenfalls erst 1954 wurde die erste Hochschule des Landes in Léopoldville (heute Kinshasa) eingerichtet sowie 1956 eine weitere in Elisabethville (heute Lubumbashi)²⁶⁷.

Auf allen Ebenen des Bildungswesens muss die notwendigste Infrastruktur wieder aufgebaut werden²⁶⁸, die staatlichen Bildungsausgaben machen aber lediglich einen sehr niedrigen Bruchteil der Staatsausgaben aus²⁶⁹.

In den meisten ländlichen Gebieten fehlen **Schulen** oder sie sind in schlechtem Zustand. Lehrer werden schlecht oder gar nicht bezahlt. Die Einschulungsquote ist im Laufe des Bürgerkriegs ist von ehemals für das tropische Afrika vorbildlichen 60 % auf 30 % gefallen und steigt derzeit nur langsam wieder. Die Analphabetenquote liegt bei inzwischen 35 %.

Die Zahl der staatlichen **Hochschulen** hat sich seit der Unabhängigkeit lediglich von zwei auf vier erhöht, welche in einem schwierigen Umfeld arbeiten. Die kirchlichen Hochschulen genießen hohes Ansehen, sind aber für einen Großteil der Bevölkerung aus finanziellen Gründen unerreichbar.

b) *Verfassungsrechtliche Regelung*

Der auf dem Gebiet der Bildung bestehende Handlungsbedarf für die Zukunftssicherung des Landes spiegelt sich in einer besonderen Aufmerksamkeit der Verfassung für diesen Bereich. Zusätzlich zum bereits bestehenden Recht auf Bildung und der staatlichen Verpflichtung zum Aufbau des Bildungswesens (Art 43 (1) Verf(2005), 46 Verf(2003)) wird jetzt auch eine ausdrückliche Grundschulpflicht und die Kostenfreiheit der staatlichen Grundschulen normiert (Art 43 (6)). Ferner wird die Koexistenz staatlicher und privater Bildungseinrichtungen betont sowie das Recht der Eltern auf Wahl der Art der Bildung gewährleistet (Art 43, (2)-(4)). Die Freiheit der Lehre wird gewährleistet (Art 45 Verf(2005)); dies schließt ausdrücklich auch die Möglichkeit eines bestimmten religiösen Überzeugungen entsprechenden Unterricht ein. Der Zugang zu den Bildungseinrichtungen muss frei von Diskriminierungen erfolgen. Die staatliche Aufsicht über das Bildungswesen ist gesetzlich zu regeln. Der Staat hat sich um die Ausrottung des Analphabetentums zu bemühen und hierfür ein Programm vorzulegen (Art 44 Verf(2005)). Ferner hat der Staat für staatsbürgerliche Bildung im Hinblick auf Verfassung und Menschenrechte zu sorgen; bei

²⁶⁶ *Pr Kambayi Bwatshia*, La faiblesse des partis politiques congolais à l'origine du chaos au Congo, *Le Phare* v. 5.11.2004.

²⁶⁷ *Pr Kambayi Bwatshia*, op. cit. (Fn. 266).

²⁶⁸ Vereinigtes Königreich, Home Office, Immigration and Nationality Directorate, Democratic Republic of Congo - Country Report, London 2004, Ziff 5.71 ff.

²⁶⁹ *Jrt*, Insécurité à Kinshasa: le seuil de l'intolérable, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 9.5.2006 Ziff C 2.7.

den staatlichen Sicherheitsorganen sind diese Aspekte in alle Fortbildungsprogramme aufzunehmen (Art 45 (5)-(7)). Eine Erinnerung an die Segregationspolitik der ehemaligen Kolonialmacht Belgien, aber auch an die fortbestehenden ethnischen Spannungen im Lande ist das spezifische Diskriminierungsverbot in Bildungsfragen (Art 13 Verf(2005)). Die besondere Bedeutung von Bildung und Berufsbildung für die weitere wirtschaftliche Entwicklung wird durch die Bestimmung anerkannt, welche im Kontext der Wirtschaftsförderung den Schutz und die Förderung der einheimischen Fertigkeiten und Fähigkeiten vorschreibt (Art 34 (2) Verf(2005)).

36. Kultur

a) Entwicklung

Der Kongo ist ein Land der ethnischen Vielfalt. Neben zwölf ethnischen Hauptgruppen der **Bevölkerung** gibt es rund 240 kleinere Gruppen. Die größten Einzelgruppen sind die Kongo als Titularethnie des Landes, die Mongo, die Luba und die Lunda. Alle vier Gruppen gehören zu den Bantuvölkern, welche etwa 80 Prozent der Bevölkerung bilden. Weitere 18 Prozent der Gesamtbevölkerung stellen Sudangruppen. Kleinere Minderheiten bilden im Nordosten die Niloten sowie im Osten die Pygmäen und Hamiten.

Dieser Vielfalt entspricht auch, dass im Lande mehr als 200 verschiedene **Sprachen** gesprochen werden. Aus der Kolonialzeit hat sich Französisch als Amtssprache sowie landesweit übergreifende Klammer im Handels- und Wirtschaftsverkehr erhalten. Auch wissenschaftliche Veröffentlichungen werden gerne in französischer Sprache publiziert. Zwar hatte die belgische Kolonialmacht die Verwendung des Französischen durch Einheimische keineswegs gefördert und vielmehr das (Li-)Ngala, Ki-(Suaheli) und (Ki-)Kongo als regionale *linguae francae* gefördert, während sich die Bedeutung des Tschiluba stärker auf seine Verwendung als Muttersprache stützte. Nach der Unabhängigkeit wurde die Beherrschung des Französischen umso mehr als Schlüssel zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Emanzipation und einer Überwindung der Fragmentierung in Stämme angesehen, so dass es sich einer starken Nachfrage und Förderung erfreute und besonders im Bildungswesen privilegiert wurde. Dank der guten Beziehungen des Präsidenten Mobutu zu Frankreich setzte sich dies auch in Zeiten der "Authentizität" fort; der Unterricht der Nationalsprachen in den Schulen beispielsweise blieb so auf die ersten beiden Grundschuljahre beschränkt. Seit Mobutus Sturz mit aktiver Unterstützung nicht zuletzt der anglophonen Länder Namibia, Sambia, Simbabwe und Uganda schadete diese Vergangenheit dem Stellenwert des Französischen eher. So sah der Verfassungsentwurf von 1998 die Gleichstellung von Englisch und Französisch als Amtssprachen vor. Gegenwärtig sprechen rund 10% der Bevölkerung Französisch (meist als dritte Sprache neben der lokalen und Muttersprache und einer Nationalsprache als regionaler Verkehrssprache) und nur rund 1% Englisch.

Die anhaltende Schwäche des Zentralstaats hat inzwischen den Stellenwert der einheimischen Sprachen jedoch wieder steigen lassen. Dies gilt insbesondere für die vier großen Nationalsprachen, nämlich dem Suaheli, dem Lingala, dem Tschiluba und dem Kikongo. Das auch in Kenia und Tansania verbreitete Suaheli findet sich im Kongo in einer eigenständigen, Kingwana genannten Variante, welche ähnlich auch im benachbarten Burundi (vor allem der Hauptstadt Bujumbura) gesprochen wird; Suaheli wurde 2004 auch als erste authochtone afrikanische Sprache zur fünften Amtssprache der Afrikanischen Union. Im Kongo beherrschen sie rund 9 Mio. Sprecher vor allem im Osten des Landes von Katanga über Kivu und die Region der großen Seen bis Lualaba. Etwas weniger gesprochen wird das Lingala, welches vor allem in der Hauptstadt Kinshasa sowie dem Mittel- und Ober-Kongo sowie der Zentralafrikanischen Republik gesprochen wird. An dritter Stelle folgt das Tschiluba (auch Chiluba oder Luba-Kasai genannt) mit rund 6 Mio. Sprechern, im Süden vor allem der Provinz Kasai. Eine deutlich kleinere Rolle spielt das Kikongo mit rund 2 Mio. Sprechern im Kongo, vor allem im Nieder-Kongo und in Bandundu (sowie im angrenzenden Angola).

Eine besondere Bedeutung im kulturellen Leben des Landes nimmt die **Musik** ein. Das Lingala hat dabei einen besonderen Stellenwert für die kulturelle Identität des Landes, weil es die bevorzugte Sprache im gesamten Lande gern gehörter Schlagersänger ist. Besonders in der Hauptstadt Kinshasa und größeren Städten wie Lubumbashi gibt es auch eine rege **Publikationstätigkeit**, wenn auch mit meist geringen Auflagen²⁷⁰. Auch haben Veröffentlichungen in den einheimischen Sprachen nach wie vor nur geringe Bedeutung.

b) *Verfassungsrechtliche Regelung*

Die kulturelle Vielfalt war bei der Ausarbeitung der Verfassung schon im Hinblick auf die regional und ethnisch unterschiedlich eingebundenen Repräsentanten der ehemaligen Bürgerkriegsfraktionen ein wichtiges Anliegen. Der Staat hat bei der Erfüllung seiner Aufgaben daher dieser Vielfalt Rechnung zu tragen. Neu in die Verfassung aufgenommen wurde in diesem Zusammenhang die Pflicht des Staates, friedliche und harmonische Koexistenz aller ethnischen Gruppen zu fördern und für den Schutz von Minderheiten zu sorgen (Art 51 Verf(2005)).

Das Recht auf Kultur und geistige sowie künstlerische Schöpfungen wird im Rahmen der Gesetze, der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten gewährleistet (Art 46 Verf(2005)). Es schließt auch die wissenschaftliche und technologische Forschung sowie den Schutz des geistigen Eigentums ein.

²⁷⁰ *Alphonse Mbuyamba Kankolopngo, Littérature congolaise et démocratisation en Afrique contemporaine, Le Potentiel (Kinshasa) v. 4.3.2006.*

37. Sozialwesen

a) Entwicklung

Der größte Teil der Bevölkerung lebt in Armut. Das Pro-Kopf-Einkommen ist von 1,13 US-\$ im Jahr 1973 auf 0,91 US-\$ im Folgejahr nach den Wirtschaftsreformen unter sozialistischen Vorzeichen und bis 1998 auf unter 0,30 US-\$ gesunken²⁷¹. Nur in jedem 7. Haushalt gibt es täglich 3 Mahlzeiten. Der Staat leistet kaum Sozialfürsorge. Das Nationale Institut für Soziale Sicherheit zahlt lediglich wenigen fest angestellten Erwerbstätigen Pensionen und soziale Leistungen. Selbst in der Hauptstadt Kinshasa ist für viele Einwohner der Anbau von Gemüse und Früchten für das Überleben unabdingbar²⁷². Andererseits wecken die neuen Perspektiven für eine geordnete Entwicklung vielfach hohe Erwartungen auf eine rasche Teilhabe am enormen natürlichen Reichtum des Landes.

b) Verfassungsrechtliche Regelung

Die neue Verfassung verzichtet auf die Versuchung, in größerem Umfang sozialstaatliche Versprechungen zu proklamieren, welche bei den aktuellen wirtschaftlichen Bedingungen ohnehin nicht einlösbar wären. Vielmehr konzentriert sich die Verfassung auf wenige elementare Aspekte wie Bildung und Ausrottung des Analphabetismus²⁷³, Arbeit²⁷⁴, Gesundheit und Nahrungsmittelversorgung²⁷⁵, angemessene Unterkunft, Zugang zu Trinkwasser und elektrische Energie (Art 48 Verf(2005)) sowie Sozialleistungen und angemessene Renten (Art 36 (2) Verf(2005)). Ferner werden alte Menschen und Behinderte besonders geschützt (Art 49 Verf(2005)).

²⁷¹ Vereinigtes Königreich, Home Office, Immigration and Nationality Directorate, Democratic Republic of Congo - Country Report, London 2004, Ziff 5.71 ff.; Paul Luwansangu, Les problèmes économiques de la Rdc, Le Potentiel v. 21.3.2006.

²⁷² Theodor Trefon, The Social Cost of Conflict in the Democratic Republic of the Congo: Crisis, Population, Environment, Oslo 2002.

²⁷³ S.o. Ziff. 35.

²⁷⁴ S.o. Ziff. 29.

²⁷⁵ S.o. Ziff. 38.

38. Gesundheit

a) Entwicklung

In den neunziger Jahren brach die Gesundheitsversorgung weitgehend zusammen²⁷⁶. In den meisten ländlichen Gebieten hat die Bevölkerung keinen Zugang zu qualifizierter ärztlicher Behandlung und Krankenhäusern. Vorhandene Reste des Gesundheitssystems beruhen vor allem auf dem Einsatz von Kirchen, Einzelpersonen oder Entwicklungshilfeprojekten. Unterernährung, Malaria, Tuberkulose, Cholera und Typhus sind immer noch weit verbreitet²⁷⁷. Über 70 % der Bevölkerung des ehemaligen Agrarexportlandes leidet an Unterernährung²⁷⁸. Weniger als die Hälfte der Bevölkerung hat Zugang zu sauberem Trinkwasser²⁷⁹. Die Rate der AIDS-Infizierten hat die 4 %-Marke überschritten, was 1,1 Mio AIDS-Kranke und rund 100.000 AIDS-Tote bedeutet²⁸⁰. Die Lebenserwartung beträgt nur noch rd 43 Jahre²⁸¹. Gemessen an widrigen Umständen der letzten Jahre und verglichen mit den noch niedrigeren Werten anderer subsaharischer Länder scheint dieser Wert nicht überraschend, gemessen am bereits vor einem halben Jahrhundert erreichten Lebensniveau und an den natürlichen Möglichkeiten des Landes ist er jedoch erschreckend niedrig.

b) Verfassungsrechtliche Regelung

Die Verfassung normiert ein Recht auf Gesundheit und Nahrungsmittelversorgung (Art 47 Verf(2005)). Die Einzelheiten sind gesetzlich zu regeln.

39. Ausnahmezustände

Der Notstand oder Belagerungszustand kann ausgerufen werden, wenn die Unabhängigkeit oder territoriale Integrität des Staates bedroht ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der Institutionen unterbrochen ist (Art 85 Verf(2005)). In einem solchen Fall berät sich der

²⁷⁶ Vereinigtes Königreich, Home Office, Immigration and Nationality Directorate, Democratic Republic of Congo - Country Report, London 2004, Ziff 5.60.

²⁷⁷ UNDP-Human Development Report, S. 239, 249.

²⁷⁸ UNDP-Human Development Report, S. 243; Hope on the Horizon for Democratic Congo – But Needs Still Enormous – Over \$ 50 Million Required for Agricultural Assistance Activities, FAO-Pressmitteilung v. 5.4.2006.

²⁷⁹ UNDP-Human Development Report, S. 229.

²⁸⁰ UNDP-Human Development Report, S. 249; Heidi Ellison, Tackling the Herculean task of eradicating poverty, International Herald Tribune v. 1.2.2005.

²⁸¹ UNDP-Human Development Report, S. 222; höhere Werte setzt an Heidi Ellison, Tackling the Herculean task of eradicating poverty, International Herald Tribune v. 1.2.2005.

Präsident mit dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten der beiden Parlamentskammern und unterrichtet die Nation durch eine Botschaft. Darauf treten die beiden Parlamentskammern von Rechts wegen zu einer Sitzung zusammen. Sofern das Parlament den Ausnahmezustand nicht bereits früher aufhebt oder ihn für einen Zeitraum von jeweils bis zu 15 Tagen verlängert, endet er nach Ablauf von 30 Tagen (Art 144 Verf(2005)). Während der Dauer des Ausnahmezustands haben die Grundrechte lediglich eingeschränkte Geltung. Unverletzlich bleiben nur bestimmte Grundsätze, insbesondere das Recht auf Leben, der Schutz vor Folter, grausamer oder erniedrigender Behandlung, vor Versklavung, das Verbot einer Rückwirkung von Straftatbeständen, das Verbot der Schuldhaft sowie die Meinungs-, Gewissens- und Religionsfreiheit, also nicht die Freiheit der Meinungsäußerung (Art 61 Verf(2005)). Der Staatspräsident kann in dieser Zeit durch Notverordnungen regieren, welche nach Unterzeichnung dem Verfassungsgericht zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit zuzuleiten sind (Art 145 Verf(2005)). Für die Erklärung des Kriegsfalls gelten dieselben Grundsätze; lediglich ist in diesem Fall die vorherige Zustimmung beider Parlamentskammern erforderlich (Art 85 Verf(2005)).

40. Verfassungsänderungen

Die Verfassung von 2003 machte durch das Konsenserfordernis Veränderungen nahezu unmöglich (Art 201 Verf(2003))²⁸². Die Verfassung von 2005 gestaltet das Verfahren hingegen praktikabel aus (Art 218 ff. Verf(2005)). Das Initiativrecht hierzu haben nebeneinander der Staatspräsident, die Regierung, jede der beiden parlamentarischen Kammern sowie die Wahlberechtigten, wenn sie sich in einer von mindestens 100.000 Personen unterzeichneten Petition an eine der beiden parlamentarischen Kammern wenden. Die Beschlussfassung bedarf der Annahme mit der absoluten Mehrheit der Stimmen in beiden Parlamentskammern sowie entweder der Billigung durch ein Referendum oder durch eine gemeinsame Sitzung von Senat und Abgeordnetenhaus mit einer Mehrheit von 3/5 der Stimmen. Verfassungsänderungen im Eilverfahren sind ausgeschlossen (Art 125 (2) Verf(2005)). Von einer Verfassungsänderung ausdrücklich ausgenommen sind wesentliche Grundsätze (Art 220 Verf(2005)). Ausgeschlossen sind nicht nur Änderungen der republikanische Staatsform, des Grundsatzes des allgemeinen Wahlrechts, der Unabhängigkeit der Justiz und des politischen Pluralismus sowie eine Senkung des derzeitigen Niveau des Schutzes der persönlichen Grundrechtsschutzes, sondern vielmehr dürfen auch die Amtsdauer und Wiederwählbarkeit des Staatspräsidenten nicht geändert und die Kompetenzen der Provinzen und dezentralen Gebietskörperschaften dürfen nicht beschnitten werden.

²⁸² *Esambo Kangashe* Evolution constitutionnelle et perspectives électorales en RDC, Le Potentiel (Kinshasa) v. 3.3.2005.

41. Übergangsregelungen

Anders als ihre Vorgänger²⁸³ ist die Neuregelung auf eine dauerhafte Geltung angelegt. Lediglich soweit neue Körperschaften und Institutionen nicht von heute auf morgen geschaffen werden konnten, werden bis zu deren Errichtung die bisherigen Strukturen beibehalten, welche allerdings ab sofort auf der Grundlage der neuen Verfassung tätig sind (Art 221 ff. Verf(2005))²⁸⁴. Diese Übergangsregelung hat in Teilen der Öffentlichkeit zu Befürchtungen geführt, dass die derzeitigen Amtsinhaber den Übergang bremsen, um ihr Amt möglichst lange auszuüben²⁸⁵. Andererseits besteht ein starker internationaler Druck, den Übergang zügig durchzuführen.

Beschlossene Sache ist jedoch die Auflösung der meisten Einrichtungen zur Unterstützung der Demokratie. Hatte der Senatsentwurf noch die Möglichkeit vorgesehen, neben der auch in der neuen Verfassung festgehaltenen Wahlbehörde und der Hohen Medienbehörde auch das Menschenrechtsobservatorium, die Wahrheits- und Versöhnungskommission und die Ethikkommission (vgl. Art 154 ff. Verf(2003)) zu bestätigen, bleibt nach der vom Abgeordnetenhaus verabschiedeten Fassung lediglich die Möglichkeit, solche Einrichtungen völlig neu zu gründen. Angesichts der verbreiteten Kritik an der derzeitigen Amtsführung dieser Einrichtungen²⁸⁶ ist dies jedoch wenig wahrscheinlich.

Die im Senatsentwurf enthaltenen Überprüfungskonferenzen²⁸⁷ sind im endgültigen Entwurf ebenfalls nicht mehr enthalten; damit ist einerseits ein Instrument gesellschaftlicher Bewusstseinsbildung entfallen, andererseits wurde aber vor allem die Stabilität der neuen Verfassung gestärkt.

42. Ausblick

Mit der Entscheidung, die Präsidenten- und Parlamentswahlen gleichzeitig abzuhalten, hat das Lager des derzeitigen Präsidenten Kabila eine wichtige Vorentscheidung zu ihren

²⁸³ Art 1 Verfassungsdekret-Gesetz Nr 003 v. 27.5.1997, Art IV Accord global et inclusif, Art 196 ff. Verf (2003).

²⁸⁴ Zu den Details vgl. Tshilombo Munyenganyi, Statuts et pouvoirs transitoires du chef de l'Etat dans la nouvelle Constitution, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 24.2.2006; J.-Alain Kabongo, Deux Constitutions en circulation en RDC? "C'est le text promulgué", *Le Phare* v. 21.2.2006.

²⁸⁵ Anders als in Art 267 des Entwurfs von 1998 ist nicht vorgesehen, dass sich auch die Befugnisse nach der früheren Verfassung richten; vgl. *JP Mbelu*, Processus électoral, respect des texts et deficit de la pensée, *Le Potentiel* (Kinshasa) v. 24.3.2006.

²⁸⁶ *Langana et al.*, Transition: un bilan globalement négatif, *Le Phare* (Kinshasa) v. 15.2.2005, S. 5.

²⁸⁷ Le texte de l'avant-projet de la Constitution, *Le Phare* (Kinshasa) v. 21.3.2005, Art 167.

Gunsten durchsetzen können. Zuvor war versucht worden, eine zeitliche Staffelung durchzusetzen, bei der zunächst die Parlaments- und erst danach die Präsidentenwahlen stattgefunden hätten²⁸⁸. Dies hätte die Stellung des Parlaments gestärkt und den Konkurrenten Kabilas größere Chancen eröffnet, aber auch den zeitlichen Rahmen der Transformationsphase gesprengt. So spricht vieles dafür, dass auch in den kommenden Jahren Präsident Kabila die Geschicke des Landes maßgeblich bestimmen wird. Damit verbindet sich die Hoffnung auf Stabilität für die weitere gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung des Landes, aber auch die Sorge für das Fortbestehen autokratischer Strukturen und von Klientelismus, Korruption und Machtmissbrauch. Ein regelrechtes politisches Experiment ist die Föderalisierung des Landes mit einem neuen Verteilungsmechanismus für die Einnahmen aus den ungeheuren Rohstoffvorräten. Einerseits könnte dieser Teilungsmechanismus einen indirekten Druck zur Aufrechterhaltung von Frieden und Stabilität bedeuten, da nur so für alle Beteiligten der weitere Mittelfluss gesichert werden kann. Andererseits bietet die absehbare gravierende Auseinanderentwicklung der finanziellen Möglichkeiten der einzelnen Provinzen erheblichen Sprengstoff für das gesamte politische System. Eine weitere Überlebensfrage wird die effektive Sicherung des Schutzes der ethnischen Minderheiten sein, deren Rechte durch Mehrheitsentscheidungen demokratisch legitimierter Gremien elementar verkürzt werden könnten. So besteht erstmals seit langer Zeit berechtigter Anlass auf Hoffnung für die weitere Entwicklung dieses geschundenen Landes, doch darf dies über die noch zu bewältigenden Schwierigkeiten nicht hinweg täuschen. Vom Erfolg oder Misserfolg des Kongo wird die weitere Entwicklung eines großen Teils nicht nur des afrikanischen Kontinents abhängen. Auch für Europa kann sich hierdurch entscheiden, ob die Not der Menschen weiter über Zuwanderung hierher exportiert wird oder ob der Kontinent sich zu einem auch wirtschaftlich für Europa interessanten Partner entwickeln kann.

²⁸⁸ Manoeuvres électorales – Elections présidentielles ou législatives? Le Potentiel (Kinshasa) v. 21.2.2006.