

Kongo-Krise: Warum eine EU-Militäroperation keine Lösung ist

Denis M. Tull

Als Folge der Kämpfe zwischen Rebellen und einer Koalition aus kongolesischer Regierungsarmee, ruandischen Hutu-Milizen und kongolesischen Milizen hat sich seit September die Zahl der Vertriebenen in der ostkongolesischen Provinz Nord-Kivu um 250 000 auf 1,2 Millionen Menschen erhöht. Die VN-Friedensmission MONUC stand der erneuten Eskalation der Kämpfe hilflos gegenüber. Am 20. November 2008 entschied der VN-Sicherheitsrat, die Truppe um 3000 Blauhelme aufzustocken. Unterdessen lancierten die VN und die Regierungen Frankreichs und Belgiens eine Debatte über die Entsendung einer europäischen Interventionstruppe. Der Einsatz einer solchen Truppe mag aus humanitären Gründen wünschenswert sein, seine denkbaren negativen Implikationen sollten aber nicht außer acht gelassen werden.

Kampfparteien sind die kongolesische Regierungsarmee (FARDC), die ca. 25 000 Soldaten in der Provinz stationiert hat, und die ca. 8000 Mann starken Rebellentruppen Conseil National pour la Défense du Peuple (CNDP) von Laurent Nkunda. Bei der CNDP handelt es sich um eine von Ruanda unterstützte Gruppierung, die aus der ehemaligen Rebellenbewegung RCD-Goma hervorgegangen ist. Deren Führer hatten sich 2002 mit Präsident Kabila auf einen Friedensvertrag geeinigt. Eine Fraktion unter Führung Nkundas, die sich nicht an dem Friedensprozess beteiligte, verblieb mit ihren Kämpfern in Nord-Kivu. Unterstützt wird die Regierungsarmee neben Mai-Mai-Milizen auch von ruandischen Hutu-Rebellen, deren Führer für den Genozid in Ruan-

da 1994 verantwortlich sind. Die Kampfhandlungen, die seit 2004 wiederholt aufflammten, haben sich zuletzt dramatisch verschärft. Während die Wahlen von 2006 international als Aufbruch in die Post-Konfliktphase gefeiert wurden, blieb die Situation in Nord-Kivu weitgehend unbeachtet. Das ist insoweit unverständlich, als die Provinz die politische Achillesferse Kongos darstellt. Beide Kongo-Kriege (1996–97 und 1998–2002) nahmen hier ihren Ausgang.

Hintergründe und Verlauf der Krise

Bei den seit September ausgefochtenen Kämpfen hat die FARDC – wie schon Ende 2007 – schwere Niederlagen hinnehmen müssen. Trotz ihrer deutlichen Unterzahl

sind Nkundas kampferfahrene Rebellen diszipliniertes und motivierter als die FARDC und ihr daher klar überlegen. Die FARDC wird von der kongolesischen Regierung kaum versorgt (Sold, Logistik, Munition etc.). Schon 2006 wies die MONUC darauf hin, dass die Armee »überall, wo sie stationiert ist«, schwere Menschenrechtsverletzungen begehe. Bei ihrer Flucht vor den Rebellen plünderten die Regierungssoldaten die Provinzhauptstadt Goma und ermordeten knapp 30 Zivilisten.

Zwei Monate später hatte sich die Lage vorübergehend beruhigt. Internationaler Druck zwang die Rebellen, von einer Einnahme Gomas abzusehen und einen Waffenstillstand auszurufen, den sie in der Folge jedoch mehrfach brachen. Die Regierung lehnte ihrerseits die Kernforderung der Rebellen – direkte Verhandlungen – ab. Erst Anfang Dezember stimmte sie direkten Verhandlungen zu, die seit dem 8. Dezember in Kenia geführt werden. Zu diesem Kurswechsel sah sich die Regierung genötigt, da die erhoffte internationale Unterstützung ausblieb. Angola reagierte zurückhaltend auf die Bitte, Truppen zur Bekämpfung der Rebellion zu entsenden. Auch die Idee einer EU-Militäroperation, die Frankreichs Außenminister Kouchner am 27. Oktober geäußert hatte, fand kein positives Echo innerhalb der EU. Damit war die Hoffnung der Regierung vorerst erloschen, die Krise politisch aussitzen zu können und militärisch durch fremde Truppen bewältigen zu lassen.

Die humanitäre Situation um Goma ist nicht mit jener in Bunia (Ituri) im Sommer 2003 vergleichbar, als Massaker an der Zivilbevölkerung die EU veranlasst hatten, eine Militäroperation zur zeitweiligen Entlastung der MONUC durchzuführen. Die Analogie, die derzeit zwischen Goma 2008 und Bunia 2003 gezogen wird, um eine Wiederauflage der damaligen Operation Artemis zu fordern, hinkt insofern, als von einem drohenden Genozid nicht die Rede sein kann. Gleichwohl steht außer Zweifel, dass die Lage in der Provinz Nord-Kivu verheerend ist, und dies bereits seit vielen

Jahren. Eine europäische Militäroperation könnte die humanitäre Krise lindern. Indes stellen mehrere Probleme den Sinn einer solchen Operation zumindest in Frage.

Eine erneute EU-Militäroperation?

Nach gegenwärtigem Diskussionsstand würde eine EU-Operation eine Brückenoperation sein, die den VN Zeit verschaffen würde, um ihre Truppen zu verstärken. Ein Großteil der zusätzlichen 3000 Blauhelme würde in Nord-Kivu stationiert. Nach Schätzungen der VN wird es maximal vier Monate dauern, bis diese Truppen in der Region eintreffen. Eine andere Frage ist, wie schnell die EU-Soldaten vor Ort sein könnten. Auch wenn deren Entsendung weniger Zeit benötigen würde als seinerzeit die der EU-Truppen in den Tschad/ZAR (mehr als ein Jahr!), dürfte der Zeitgewinn insgesamt gering sein. Eine Stationierung von Battle Groups würde ein bis zwei Monate in Anspruch nehmen. Und bislang ist nicht zu erkennen, dass ein europäischer Staat bereit wäre, die Operation anzuführen. Weder Frankreich noch Belgien, die beiden Hauptbefürworter, haben ihren Hut in den Ring geworfen.

Mandat, Dauer und Aktionsradius einer EU-Operation würden engen Grenzen unterliegen. Die allgemeine Sicherheitslage in der Provinz Nord-Kivu könnte die Mission insofern nicht verbessern, als ihr Mandat auf die Stadt Goma und ihre unmittelbare Umgebung begrenzt wäre. Außerdem sollte die Operation in eine langfristige politische Strategie eingebettet sein – ein Erfordernis, auf das bislang weder die VN noch die EU eingegangen ist. Klar ist indes, dass eine Aufstockung der MONUC keine Verbesserung herbeiführen wird, solange ihre Einsatzregeln nicht geändert und ihre vielfältigen, teils widersprüchlichen Mandatsaufgaben nicht mit klaren Prioritäten versehen werden. Ist ihre Hauptaufgabe der Schutz der Zivilbevölkerung oder nicht doch eher die Neutralisierung kongolesischer wie ruandischer Rebellen? Die Neutralisierung von Rebellen

indes erfordert militärische Operationen, die zumindest kurz- und mittelfristig unter der Bevölkerung erneut eine Fluchtwelle auslösen werden.

Politische Gründe gegen eine EU-Operation

Eine Entscheidung der EU zugunsten einer Militäroperation hätte vermutlich umgehend negative politische Folgen. Mit ihr würde sich die Hoffnung der Kabila-Regierung erfüllen, dass sie ihre Konflikte durch externe Truppen ausfechten lassen und die CNDP-Rebellen militärisch in die Defensive zwingen kann. Die unmittelbare Folge wäre vermutlich, dass die Regierung eine auf Verhandlungen mit der CNDP beruhende Lösung platzen ließe – allein aus militärischer Schwäche hat sie ihre Strategie aufgegeben, auf Zeit zu spielen und die Krise auszusitzen. Die EU-Soldaten würden folglich in ein Umfeld erneut eskalierender Kämpfe entsandt. Die Risiken für die Sicherheit der EU-Soldaten wären sehr groß. Das Terrain in Nord-Kivu ist äußerst schwierig und die militärischen Fähigkeiten der CNDP sind nicht zu unterschätzen. Als Erschwernis käme hinzu, dass die EU-Truppe in den Augen der CNDP und ihrer ruandischen Verbündeten eine Konfliktpartei an der Seite der Kabila-Regierung wäre.

Wenn die Problemlösungsbemühungen in dieser Weise an die internationale Gemeinschaft delegiert werden, sichert dies also die kongolesische Regierung ab, ohne ihr Anreize zu geben, eigene, langfristig tragfähige Lösungsansätze zu finden. Ihre Entscheidung, keine weiteren Blauhelmsoldaten aus Indien zur Aufstockung der VN-Truppen ins Land zu lassen, stellt den Versuch dar, die Verstärkung der MONUC hinauszuzögern. Daran knüpft sie die Hoffnung, den Handlungsdruck auf die EU erhöhen zu können, um doch noch eine EU-Militäroperation herbeizuführen.

Seit ihrer Wahl 2006 hat die Regierung Kabila keinerlei Bereitschaft gezeigt, die Bewältigung der immensen Probleme des Landes in Angriff zu nehmen. Politische

Opposition sieht sich überall im Land mit massiver Repression konfrontiert (auch in der westlichen Provinz Bas Congo). In Nord-Kivu hat die Regierung ausschließlich auf militärische Lösungen gesetzt, obwohl sie um deren Aussichtslosigkeit wusste. Eine EU-Militäroperation würde ihr allenfalls eine Atempause verschaffen, eine Lösung der politischen Probleme aber hinauszögern. Sie bestehen in lokalen Auseinandersetzungen um die politische und wirtschaftliche Macht in Nord-Kivu und den Status der ruandophonen Minderheiten, Tutsi und Hutu, deren kongolesische Staatsbürgerschaft seit Jahrzehnten von den Angehörigen anderer ethnischer Gruppen in der Provinz bestritten wird. Dies war ein Grund dafür, dass Angehörige der ruandophonen Gruppen das Rückgrat der RCD-Rebellen bildeten, die 1998 mit ruandischer Unterstützung den Krieg gegen das Kabila-Regime eröffneten. Dass sich Nkunda ebenso durchsichtig wie wirkungsvoll als Schutzherr der Ruandophonen in Stellung zu bringen vermochte, ist unter anderem auf die Marginalisierung dieser Gruppen nach dem Wahlsieg Kabilas 2006 zurückzuführen. Das Ergebnis ist eine extreme ethnische Polarisierung zwischen »einheimischen« und ruandophonen Gruppen.

Eine EU-Militäroperation böte der kongolesischen Regierung die Möglichkeit, sich ihrer Verantwortung für die Krise zu entziehen. Weder eine EU-Truppe noch eine gestärkte MONUC könnte dazu beitragen, die Rebellion Nkundas zu neutralisieren. Dazu ist auch die kongolesische Armee auf absehbare Zeit nicht in der Lage – ein selbstverschuldetes Problem der Regierung. Denn trotz des Drängens der internationalen Gemeinschaft hat sie keinerlei Versuche unternommen, eine umfassende Reform des Sicherheitssektors einzuleiten, also Armee und Polizei aufzubauen und angemessen auszubilden und auszurüsten. Dies hat nicht nur für massive Spannungen zwischen der Regierung und der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der VN-Mission, gesorgt (gegen die die Regierung ständig Hetzkampagnen organisiert), son-

dern auch dazu geführt, dass die Armee eine primäre Gefahrenquelle für die Bevölkerung darstellt, nicht nur in Nord-Kivu. Abgesehen davon hat die Regierung weitere drängende Probleme ignoriert. Dazu zählt die anhaltende Präsenz der ruandischen Hutu-Milizen, die bis heute zahllose Verbrechen an der Zivilbevölkerung begehen. Die 2007 zum wiederholten Male von der Regierung eingegangene Verpflichtung, die Hutu-Milizen zu entwaffnen, blieb ohne praktische Folgen. Statt dessen kooperiert die Regierung nach wie vor mit den Milizen. Dadurch gibt sie der ruandischen Regierung weiterhin Anlass, sich in die inneren Angelegenheiten Kongos einzumischen, und der CNDP einen Grund, den Kampf fortzusetzen. Die populäre These, dass der Konflikt vor allem in Zusammenhang mit der illegalen Ausbeutung von Rohstoffen stehe, verweist vor diesem Hintergrund allenfalls auf ein Symptom der aktuellen Krise, nicht auf ihre Ursache.

Fazit

So dringlich eine EU-Militäroperation auch erscheinen mag, ihre politischen Implikationen relativieren ihren humanitären Wert. Sinnvoller ist eine Stärkung der VN-Friedensmission MONUC. Solange aber deren Mandat nicht geklärt und für ihre Aufgaben eindeutige Prioritäten gesetzt werden, wird auch eine personelle Aufstockung keine substantiellen Fortschritte bringen. Wenn sich europäische Länder im Kongo engagieren wollen, böte sich als schnellste und sinnvollste Maßnahme an, Soldaten und Helikopter zur Verfügung zu stellen, die in die MONUC zu integrieren wären. Ungeachtet dessen kann und soll die Mission die kongolesische Regierung, die seit ihrer Wahl Passivität an den Tag gelegt und sich um autoritäre Absicherung ihrer Macht bemüht hat, nicht von ihren Pflichten entbinden. Vor diesem Hintergrund sollte sich die internationale Gemeinschaft fünf Handlungsempfehlungen zu eigen machen: Erstens sollte sie der Regierung verdeutlichen, dass das Heft des Handelns

und die politische Verantwortung für die Beilegung der Krise in ihren Händen liegen und dass kurzfristiger externer Aktionismus daran nichts ändern wird. Alles andere würde die Anstrengungen ad absurdum führen, die die internationale Gemeinschaft in die Durchführung der Wahlen investiert hat. Zweitens sollte die Regierung angehalten werden, eine Verhandlungslösung mit Nkunda anzustreben, wie von Kongos Parlament schon vor Wochen gefordert. Dies bedeutet auch die Suche nach einem tragfähigen Modell, das den ruandophonen Gruppen in Nord-Kivu Möglichkeiten politischer und wirtschaftlicher Teilhabe eröffnet: vor allem Repräsentation in den politischen Institutionen der Provinz, physische Sicherheit, die Rückkehr der ruandophonen Flüchtlinge aus den Nachbarländern und die Regelung von Landkonflikten. Nur so kann langfristig der Rekrutierung ruandophoner Rebellen der Boden entzogen werden. Drittens sollte die Regierung dazu gedrängt werden, endlich die Reform des Sicherheitssektors einzuleiten, um die Sicherheitslage im Land zu verbessern. Dazu bedarf es allerdings einer wesentlichen Aufstockung und verbesserten Koordinierung externer Hilfen, wenn nicht eines grundsätzlich neuen Konzepts zur Sicherheitssektorreform und Demobilisierung. Die Aufstellung einer Krisenreaktionstruppe der kongolesischen Armee, die derzeit von Belgien ausgebildet wird, reicht nicht aus. Viertens muss die internationale Gemeinschaft den Druck auf Nkunda erhöhen. Die zentrale Botschaft lautet: Nur wenn die CNDP ihre Kampfhandlungen einstellt, kann die internationale Gemeinschaft Verhandlungen zwischen CNDP und Regierung unterstützen. Fünftens müssen die Regierungen Kongos und Ruandas dazu gedrängt werden, realistische Optionen für die überfällige Neutralisierung der ruandischen Hutu-Milizen zu konzipieren. Kigali muss in diesem Kontext damit aufhören, die Rebellen Nkundas als seine militärischen Stellvertreter im Kongo zu unterstützen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364