

Die Demokratische Republik Kongo vor den Wahlen

Chancen und Risiken für den Friedensprozess

Denis M. Tull

In den kommenden Monaten, voraussichtlich am 18. Juni, wird in der Demokratischen Republik Kongo neben Parlamentswahlen auch die erste Runde der Präsidentschaftswahlen stattfinden. Beide Wahlgänge sollen den Abschluss des Transitionsprozesses bilden, der mit dem Friedensabkommen von 2002 und dem Amtsantritt der Allparteienregierung im Jahr 2003 begann. Die Wahlen sind insofern ein wichtiger Schritt zur langwierigen Konsolidierung des nach wie vor umkehrbaren Friedensprozesses – dann unter Führung einer demokratisch gewählten Regierung. Obgleich während des vergangenen Jahres beachtliche Fortschritte bei der Stabilisierung des Landes erzielt wurden, dürften Friedensgegner und Wahlverlierer im Umfeld der Wahlen für ein erhöhtes Konfliktpotential sorgen. Ein Erfolg der Wahlen ist eine Kernbedingung für den beabsichtigten Rückzug der internationalen Gemeinschaft. Das Dilemma besteht aus ihrer Sicht darin, dass die Wahlen ein notwendiger Schritt zur Friedenskonsolidierung und zugleich ein Stabilitätsrisiko sind.

Obwohl sich die sicherheitspolitische Lage im Kongo in den vergangenen zwölf Monaten deutlich verbessert hat, bleibt der Friedensprozess überaus fragil. Einzelne oder mehrere Schocks (zum Beispiel ein Putschversuch) würden ihn an den Rand des Zusammenbruchs führen. Die Wahrscheinlichkeit, dass destabilisierende Ereignisse eintreten, wird angesichts der näher rückenden Wahlen eher zu- als abnehmen. Denn für die beteiligten Akteure steht sehr viel auf dem Spiel. Aus ihrer Sicht sind die Wahlen eine Fortführung des Krieges (1998–2003) mit anderen Mitteln. Da keine der Konfliktparteien ihn militärisch gewin-

nen konnte, werden über seinen Ausgang nun die Wahlen entscheiden. Die in der Übergangsregierung versammelten ehemaligen Konfliktparteien (Präsident Kabila und die diversen Rebellengruppen) haben nicht sechs Jahre lang Krieg geführt, um ihre soeben erst erlangte Macht durch Wahlen wieder einzubüßen. Daher ist nicht auszuschließen, dass die verschiedenen Fraktionen der Allparteienregierung alles unternehmen werden, um eine Wahlniederlage zu verhindern, oder schlimmstenfalls erneut zur Gewalt greifen, um den Wahlausgang in ihrem Sinne zu »korrigieren«. Bedrohlich ist die Lage deshalb, weil mit

Ausnahme der *Union pour la Démocratie et le Progrès Social* (UDPS) und einiger weniger anderer Gruppierungen die wichtigsten Wettbewerber im Wahlverfahren militärische Bewegungen sind, die sich das Gewand politischer Parteien übergestreift haben.

Vor diesem Hintergrund lassen sich wenigstens drei konkrete Szenarien identifizieren, die im Umfeld der Wahlen eintreten könnten.

Denkbare Szenarien

Die größte Gefahr geht von einem möglichen Putschversuch während der Wahlen oder im Anschluss an die Verkündung der Wahlergebnisse aus. Bislang existieren keine einheitlichen Befehlsstrukturen in den Reihen der kongolesischen Ordnungskräfte. Und alle früheren Konfliktparteien verfügen nach wie vor über eigene bewaffnete Einheiten, deren Teilnahme am Aufbauprozess integrierter Armee- und Polizeieinheiten von den jeweiligen Führungseliten bewusst verhindert wurde. Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Präsident Kabila direkt unterstellten *Gardes Spéciales de Sécurité Présidentielle* (GSSP). Deren 10 000 bis 15 000 Elitesoldaten sind in der Hauptstadt Kinshasa und in anderen Städten stationiert (unter anderem in Lubumbashi, Kisanjani, Bukavu). In den vergangenen Monaten häuften sich Berichte über das zunehmend aggressive Verhalten der GSSP, das in gezielten Bedrohungen und Übergriffen auf Oppositionelle, Diplomaten und UN-Personal zum Ausdruck kam. Es ist sehr wohl vorstellbar, dass die GSSP auf eine mögliche Wahlniederlage Kabilas mit Gewaltakten reagieren wird, sei es auf Betreiben des Präsidenten oder Kabila nahestehender Eliten, sei es aus Furcht vor dem Verlust ihrer Privilegien. Vergleichbare Störmanöver durch gewaltbereite Einheiten aus den anderen Lagern sind ebenfalls nicht auszuschließen. In jedem Fall würde eine einseitige Machtergreifung einer Partei gewaltsame Reaktionen der anderen Konfliktparteien hervorrufen.

Ein zweites denkbare Szenario sind massive Ausschreitungen und gewaltsame Proteste in den städtischen Zentren. Sie könnten von Verlierern initiiert werden, die sich aufgrund massiver Wahlfälschung um ihren Sieg betrogen sehen. Neben den ehemaligen Konfliktparteien sind die wahrscheinlichen Protagonisten solcher Proteste Akteure, die derzeit nicht in der Regierung vertreten sind. Ihr Stör- und Gewaltpotential ist daher aber auch niedriger. Gleichwohl könnte eine landesweite Protestwelle destabilisierende Wirkungen entfalten. Prädestinierte Hauptdarsteller dieses Szenarios wären unter anderem Tshisekedis UDPS, deren Sorge über einen unfairen Wahlprozess nicht unbegründet ist, und politische Kräfte in Katanga, die sich von Kabila marginalisiert sehen und in jüngster Zeit – wie schon in den frühen neunziger Jahren – extremistische ethnische Ansichten vertreten. Betroffene Städte und wahrscheinliche Ausgangspunkte der Proteste wären demnach unter anderem Kinshasa, Lubumbashi und Mbuji-Mayi.

Denkbar ist auch, dass es zu bewaffneten Aufständen oder einer erneuten Rebellion kommt. Mögliche Krisenherde sind wiederum Katanga und Nord-Kivu, die letzte Bastion der ehemaligen RCD-Rebellion (*Rassemblement Congolais pour la Démocratie*). Da die RCD außerhalb Kivus mit Sicherheit keinen hohen Stimmenanteil verbuchen wird, könnten abtrünnige Eliten, die entweder politisch unzureichend eingebunden wurden (Gouverneur Serufuli, Nord-Kivu) oder kein Interesse am Transitionsprozess haben (Laurent Nkunda), eine erneute Rebellion (auch mit Unterstützung Rwandas) anzetteln. Ähnliches kann aus den oben erwähnten Gründen auch mit Blick auf Katanga nicht ausgeschlossen werden.

Das Maß aller Dinge: Sicherheit

Ungeachtet aller Probleme, die mit der Stabilisierung des Kongo zwangsläufig verbunden sind, aber auch der bislang erzielten Teilerfolge (zum Beispiel Wählerregistrierung, Referendum, Demobilisierung in

Ituri), können die Risiken, die mit den anstehenden Wahlen verbunden sind, auf eine zentrale Ursache zurückgeführt werden: die ausbleibenden Fortschritte bei der Reform – faktisch jedoch dem Aufbau – des Sicherheitssektors. Diese Reform, die den *entscheidenden* Faktor für die Konsolidierung des Friedensprozesses darstellt, steht auf zwei Säulen: auf der Demobilisierung und Reintegration der Kombattanten und dem Aufbau einer einheitlichen nationalen Armee und Polizei, rekrutiert aus dem Personal der ehemaligen Konfliktparteien.

Bislang existieren lediglich sechs der achtzehn integrierten Armeebrigaden, die bis zu den Wahlen aufgestellt werden sollten. Auch die erneute Verschiebung der Wahlen auf den 18. Juni wird nicht ausreichen, um das Versäumte nachzuholen. Im Ergebnis wird die kongolesische Armee innerhalb der nächsten ein bis zwei Jahre nicht in der Lage sein, ernsthaften inneren oder äußeren Bedrohungen effektiv zu begegnen.

Verhalten und militärische Leistungsfähigkeit der bereits aufgestellten Brigaden sind zudem alles andere als ermutigend. Fahnenflucht und an der Zivilbevölkerung verübte schwere Menschenrechtsverletzungen sind an der Tagesordnung. Bedingt durch die Korruption in Regierung und Armeeführung leiden die Soldaten unter eklatanten Mängeln in Ausbildung, Ausrüstung und Versorgung. Ihre Lebensumstände sind katastrophal. Sie und die kaum besser gestellten Kombattanten, die bislang demobilisiert wurden, stellen für potentielle Friedensgegner ein großes Reservoir mobilisierbarer Rekruten dar. Hinzu kommt, wie erwähnt, dass vermutlich alle Konfliktparteien ihre schlagkräftigsten Einheiten von der Sicherheitssektorreform ferngehalten haben, um sich militärische Optionen offenzuhalten. Auch die Problematik der Präsenz von ca. 10 000 rwandischen Hutu-Milizen im Osten des Kongo bleibt ungelöst. In Anbetracht dieser Vielzahl gewaltbereiter und mobilisierbarer Akteure bleibt die Situation fragil. Die

UN-Mission (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo – MONUC) wird folglich auf absehbare Zeit der wichtigste Sicherheitsgarant im Land bleiben.

Schlussfolgerungen für die internationale Gemeinschaft

Die internationale Gemeinschaft hat seit Beginn ihrer Intervention im Kongo auf die nun anstehenden Wahlen hingearbeitet. Dabei hat sie beträchtliche Ressourcen investiert: sowohl zur Finanzierung der MONUC (alleine in den letzten zwei Jahren 1,8 Mrd. US-Dollar) als auch zur Vorbereitung und Durchführung der Wahlen (430 Mio. US-Dollar). Ihr Engagement stützte sich auf die Annahme, dass die Wahlen ein zentraler Faktor sein würden, um das politische Legitimitätsvakuum im Kongo zu füllen und anschließend den Frieden zu konsolidieren. Nicht zuletzt sind die Wahlen mittelfristig auch ein Schlüsselement der *Exit*-Strategie der internationalen Gemeinschaft. Erfolgreiche Wahlen – das heißt die Bildung einer neuen Regierung, ohne dass es zu größeren Gewaltausbrüchen kommt – sind eine notwendige Bedingung, um beide Ziele zu erreichen: friedliche Stabilisierung und internationaler Rückzug.

In Anbetracht der aufgezeigten Risiken ist eine erfolgreiche Durchführung der Wahlen im Kongo unter den derzeitigen Bedingungen jedoch nicht garantiert. Der weitgehend reibungslose Verlauf des Verfassungsreferendums vom Dezember 2005 sollte nicht zu voreiliger Entwarnung verleiten, denn im Gegensatz zu den anstehenden Wahlen war das Referendum machtpolitisch bedeutungslos. Die internationale Gemeinschaft muss sich realistischere eher auf Entwicklungen einstellen, die ein Scheitern der Wahlen und damit vermutlich auch das zumindest vorläufige Ende des Friedensprozesses mit sich bringen könnten. Dies hätte zur Folge, dass auch der geplante Abzug der MONUC in frühestens zwei Jahren hinfällig wäre. Die

politischen und finanziellen *Kosten des Scheiterns* für die Vereinten Nationen (UN) und ihre Mitgliedstaaten wären beträchtlich.

Trotz ihrer großen Bedeutung sollten keine überzogenen Erwartungen an die Wahlen geknüpft werden. Selbst im Falle eines erfolgreichen Verlaufs werden die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen nicht den Abschluss, sondern lediglich eine erste wichtige Etappe zur Herstellung einer tragfähigen Friedensordnung bilden – ein Prozess, der mindestens zehn Jahre in Anspruch nehmen wird. Die Wahlen werden auch die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in absehbarer Zeit nicht substantiell verbessern. Gelungene Wahlen bieten aber zu diesem Zeitpunkt unter allen sich bietenden Optionen die beste Aussicht auf eine langfristige und dauerhafte Beilegung des 1998 ausgebrochenen Konflikts.

Auf dieser Überzeugung – und auf dem Wissen um die möglichen Risiken, die während und im Nachgang zu den Wahlen bestehen – basiert das Ersuchen der Abteilung der UN für Friedenseinsätze (DPKO) um eine zeitlich befristete Verstärkung der UN-Truppen im Kongo, nachdem der Antrag von UN-Generalsekretär Annan auf eine dauerhafte Truppenverstärkung wiederholt vom UN-Sicherheitsrat abgelehnt wurde, insbesondere von dessen ständigem Mitglied USA. Die DPKO lässt sich in ihrer Risikoanalyse von Strategien und Zielsetzungen leiten, die konsistent sind mit jenen, die die internationale Gemeinschaft seit Beginn der Entsendung der UN-Friedensmission im Kongo verfolgt und mitgetragen hat. Ein Beispiel für die Risiken, die mit Wahlen in einem fragilen Friedensprozess verbunden sind, ist der Fall Angola. Der unterlegene Kandidat Jonas Savimbi akzeptierte das Ergebnis der Wahlen von 1992 nicht. Daraufhin kam es zu einem erneuten Ausbruch des Krieges, der erst nach zehn Jahren beendet werden konnte.

Angesichts der kurzfristig entstehenden Kosten und des langfristig zu erwartenden

politischen Nutzens sowohl für den Kongo als auch für die internationale Gemeinschaft (Exit) erscheint eine zeitlich befristete personelle Verstärkung der MONUC sinnvoll – unabhängig von der Frage, ob die Bundesrepublik sich an einem solchen Einsatz beteiligt. Die Unterstützung der MONUC würde nicht nur der kurzfristigen Abschreckung möglicher Friedensgegner dienen, sondern hätte auch langfristig eine wichtige Signalwirkung auf die Akteure im Kongo, würde die internationale Gemeinschaft damit doch demonstrieren, dass sie entschlossen ist, ihr Engagement in der Krisenregion zu einem erfolgreichen Ende zu bringen. Dies bedeutet keineswegs, dass eine mögliche Mission der Europäischen Union (EU) im Falle eines *worst case*-Szenarios langfristig im Kongo militärisch gebunden wäre. Die MONUC muss und wird weiterhin der verantwortliche sicherheitspolitische Garant im Kongo bleiben. Käme es aber zu einer EU-Mission im Kongo, sollten die beteiligten europäischen Staaten mit UN und MONUC ein präzises Mandat vereinbaren. Aufgaben und Zuständigkeiten müssten eindeutig und unmissverständlich verteilt, Zeitplan und Voraussetzungen eines Rückzugs der EU klar und verbindlich definiert werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

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