

Kein Frieden in der Demokratischen Republik Kongo

Claudia Simons

In der Provinz Nord-Kivu im Osten der Demokratischen Republik (DR) Kongo sind seit Mitte Juli erneut heftige Kämpfe zwischen der Rebellenorganisation M23 und der kongolesischen Armee entflammt. Verhandlungen der Kontrahenten sind zum Erliegen gekommen. Der regionale Friedensprozess, der auf eine Annäherung zwischen der DR Kongo und den Nachbarn Ruanda und Uganda abzielt, kommt ebenso wenig voran. Mit Resolution 2098 vom 28. März 2013 haben die Vereinten Nationen (VN) die Aufstellung einer Eingreiftruppe beschlossen, die im Ostkongo Rebellen neutralisieren und in die Stabilisierungsmission MONUSCO eingegliedert werden soll. Die truppenstellenden Länder – allen voran Südafrika – haben eigene Interessen im Kongo, nicht zuletzt ökonomische. Kinshasa wie auch die M23 versuchen, die Eingreiftruppe für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Eine Politisierung der Truppe – und eine gefährliche Regionalisierung des Konflikts – ist wahrscheinlich. Statt auf eine militärische Lösung zu hoffen, sollten Europäische Union (EU) und MONUSCO die Bemühungen um Reformen unterstützen und der kongolesischen Regierung gegenüber deutlichere Töne anschlagen als bisher.

Die M23 spaltete sich im Frühjahr 2012 vom Congrès National pour la Défense du Peuple (CNDP) ab, der 2009 nach langen Kämpfen ein Friedensabkommen mit der Regierung in Kinshasa geschlossen hatte. Die militärisch geschwächte Regierung musste gegenüber dem CNDP weitreichende Konzessionen machen und unter anderem CNDP-Soldaten in die Armee integrieren. De facto überließ Präsident Kabila dem CNDP die Kontrolle über große Gebiete Nord- und Süd-Kivus. Diese ressourcenreiche Heimatregion der CNDP-Rebellen bot ihnen und ihren Unterstützern (vor allem

Ruanda) lukrative ökonomische Möglichkeiten. Als Kabila im Frühjahr 2012 kündigte, die ehemaligen CNDP-Truppen aus Nord- und Süd-Kivu abzuziehen, desertierten einige hundert Ex-CNDP-Soldaten und bildeten die M23. Die kurzzeitige Einnahme der Provinzhauptstadt Goma durch die M23 im November 2012 zwang Kinshasa zu Verhandlungen in Ugandas Hauptstadt Kampala. Seit Mai häufen sich kleinere Scharmützel, die von beiden Seiten initiiert werden. Mitte Juli brachen heftige Kämpfe aus, nur wenige Kilometer von Goma entfernt.

Verhandlungen auf allen Ebenen

Neben den bilateralen Verhandlungen in Kampala finden auch auf regionaler und internationaler Ebene Gespräche statt. Im Februar einigten sich elf zentralafrikanische Staaten, darunter die Nachbarn Ruanda und Uganda, auf ein Rahmenabkommen. Darin sichern sie erstens zu, die Souveränität der DRK zu wahren. Zweitens verpflichtete sich die kongolesische Regierung, Reformen des Sicherheits- und Justizsektors sowie der lokalen Verwaltungsstruktur durchzuführen. Alle Seiten erklärten einmütig, dass »schlechte Regierungsführung« ein wesentlicher Konfliktfaktor sei und grundlegende politische Reformen dringend nötig seien. Bisher sind Ansätze zu solchen Reformen allerdings kaum zu erkennen.

Drittens sieht das Rahmenabkommen vor, die Koordination der Geber zu verbessern. Besonders bei der Sicherheitssektorreform (SSR) ist dies auch zwingend geboten. Die EU hat sich verpflichtet, ihre GASP-Missionen (EUSEC und EUPOL) besser mit den VN und anderen internationalen Akteuren abzustimmen. Das größte Problem ist allerdings nicht die unzureichende Koordination der Geber untereinander, sondern die fehlende Bereitschaft Kinshasas, die eigenen Sicherheitsapparate zu reformieren.

Auf internationaler Ebene gab es zwei Vorstöße: Erstens setzten die VN eine »Sondergesandte für die Region der Großen Seen« ein, die die Umsetzung des Rahmenabkommens in der Region begleiten soll. Zweitens beschloss der Sicherheitsrat – unter französischer Federführung – die Entsendung einer Interventionsbrigade. Die aus rund 3000 südafrikanischen, tansanischen und malawischen Soldaten zusammengesetzte Truppe unter tansanischem Kommando ist in die VN-Friedensmission MONUSCO eingegliedert. Sie hat den Auftrag, Rebellen (»forces négatives«) zu »neutralisieren und zu entwaffnen«.

Am 30. Juli rief die MONUSCO eine Sicherheitszone um Goma aus. Wer nach 48 Stunden noch bewaffnet und kein An-

gehöriger der kongolesischen Sicherheitskräfte sei, werde als direkte Bedrohung für die Zivilbevölkerung angesehen und entwaffnet, so die MONUSCO. Die Brigade ist bereits dabei, in der Gegend weiträumig zu patrouillieren. Noch kam es zu keinen nennenswerten Zusammenstößen. Die Stimmung in Goma ist aber extrem gespannt, der Vorstoß der Brigade wurde dort mit großer Besorgnis aufgenommen. Das Ultimatum, das sich an jegliche bewaffnete Person richtet, ist im Kern eine direkte Kampfansage an die M23. Damit greift die MONUSCO mittels der neuen Brigade erstmals aktiv in den Krieg ein – was im Gegensatz zum ursprünglichen Mandat der MONUSCO steht, die nicht den Frieden erzwingen, sondern zuallererst die Zivilbevölkerung schützen soll. Der im Juni ernannte Leiter der MONUSCO, der deutsche Diplomat Martin Kobler, muss also bei seinem Amtsantritt in diesen Tagen zwei sich widersprechende Agenden miteinander in Einklang bringen.

Eine Lösung des Konflikts auf unterschiedlichen Ebenen zu suchen ist gut und richtig. Seit Beginn des ersten Kongokriegs 1996 ist klar, dass im Osten der DRK lokale, nationale und regionale Konflikte miteinander verwoben sind. Das Wissen um diese Komplexität hat sich verbreitet – was sich auch in der jüngsten Schlussfolgerung des EU-Außenministerrats in Brüssel widerspiegelt. Allerdings werden die unterschiedlichen Konfliktdimensionen sowohl von Kinshasa als auch von der M23 gegeneinander ausgespielt. Negative Auswirkungen auf die Konfliktodynamik können die Folge sein. Insbesondere die Brigade wird dabei zum Spielball widerstreitender Interessen.

Strategien der Konfliktparteien

Die M23 versucht derzeit sich zu konsolidieren und neue Einsatzkräfte zu rekrutieren, nachdem sie als Folge interner Spaltungen in den letzten Monaten schwere Rückschläge erlitten hat. Momentan dürfte sie zu wenig Kämpfer haben, um ohne größere ruandische Unterstützung die bisher von

ihr eroberten Gebiete halten zu können – allerdings wird sie nur dann unter Druck geraten, wenn die Brigade effektiv vorgeht. Insofern setzt die M23 alles daran, die Brigade zu torpedieren, indem sie die truppenstellenden Länder davor warnt, in den Konflikt einzugreifen. Damit beschwor sie eine neue Regionalisierung des Konflikts herauf. Tansania hat die M23 bereits aufgefordert, derlei Warnungen zu unterlassen, und drohte seinerseits damit, im Falle eines Angriffs auf die eigenen Truppen zurückzuschlagen. Pretoria hat vehement Behauptungen zurückgewiesen, nach denen südafrikanische Truppen an den jüngsten Gefechten mit der M23 beteiligt gewesen seien – ein Indiz dafür, dass sich auch Südafrika der Gefahr einer Vereinnahmung seiner militärischen Präsenz bewusst ist. Gleichzeitig nutzt die M23 die jüngste Eskalation, um in Kampala auf einen Waffenstillstand zu drängen und – ähnlich wie der CNDP 2009 – ein Abkommen mit weitreichenden Vorteilen zu erwirken. Im Falle einer Einigung wäre die M23 nämlich keine »force négative« mehr und stünde nicht länger in der Schusslinie der Brigade.

Kinshasa reagierte auf die Eskalation, indem es die Verhandlungen unterbrach. Kabilas Strategie ist es vor allem, so lange auf Zeit zu spielen, bis die Brigade einsatzbereit ist. Letztlich hofft er auf einen VN-gestützten militärischen Sieg. Unter allen Umständen will er aber grundlegende Reformen vermeiden, wie sie im Rahmenabkommen vereinbart wurden. Dies zeigt sich auch daran, dass Kabila Vorschläge dieses Abkommens nicht oder nur zögernd umsetzt bzw. zu seinen Gunsten auslegt. So richtete er zwar einen Mechanismus zur Beaufsichtigung nationaler Reformen ein, kontrolliert diesen aber weitgehend selbst.

Auch den maroden Sicherheitssektor scheint Kabila nicht antasten zu wollen. Letztlich wartet er auf den Einsatz der Brigade, um sich weiter um die Reform der eigenen Armee drücken zu können. Zwar hat der im November 2012 eingesetzte Oberbefehlshaber François Olenga Maßnahmen ergriffen, um die Schlagkraft der

Armee zu steigern und deren Organisation zu verbessern. So wurden die Versorgungsketten zur Front gestrafft und einige Armeeeoffiziere aus Nord-Kivu abgezogen, deren Loyalität gegenüber Kinshasa in Frage stand. Das eigentliche Problem der Forces Armées de la République Démocratique du Congo (FARDC) ist aber grundlegender: Es herrscht eine Kultur der Patronage und Straffreiheit, die nicht nur jegliche Form von Disziplin und Hierarchie unterminiert, sondern die FARDC auch zu einer Gefahr für die Zivilbevölkerung macht. Seit Jahren sind die FARDC berüchtigt für ihre Menschenrechtsverbrechen.

Darüber hinaus pflegt die Regierung in Kinshasa ebenso wie militärische Führungspersonen wie Olenga und der neue Befehlshaber der FARDC in Nord-Kivu, Mamadou N'Dala Moustafa, eine gefährlich anti-ruandische Rhetorik. Auf diese Weise verstärken sie regionale Spannungen.

Herausforderung für die VN

Sowohl Kinshasa als auch die M23 sind darum bemüht, die Brigade – und damit die Vereinten Nationen – für ihre Zwecke zu instrumentalisieren. Dabei zeigt die VN schon allein wegen der Zusammenarbeit der MONUSCO mit Regierung und Armee eine fatale Neigung, sich von Kinshasa vereinnahmen zu lassen. Die Regierung hat spätestens mit dem Wahlfiasco von 2011 ihre Legitimität verspielt, und in den Augen vieler Kongolesen ist die FARDC wegen der regelmäßigen Übergriffe auf die Zivilbevölkerung ein weit größeres Problem als die M23.

Abgesehen davon ist die Brigade aus Sicht Ruandas nach wie vor nicht erwünscht. Was immer man von der ruandischen Politik in der Region halten mag: Wenn sich Kabila und Kagame nicht annähern, wird es keinen Frieden geben. Dass Ruanda derzeit die Unterstützung der M23 etwas vorsichtiger handhabt als noch vor einem Jahr, heißt nicht, dass Kigali tatenlos zusehen wird, wenn seine Interessen in Nord-Kivu verletzt werden.

Nicht zuletzt gibt es Zweifel an der Effektivität und Neutralität der Brigade. Laut Resolution soll sie eine ganze Reihe von Rebellengruppen neutralisieren. Denn die M23 ist bei weitem nicht die einzige aktive Miliz. Anfang Juli flohen Zehntausende Kongolesen nach Uganda, als Kämpfe zwischen FARDC und den Rebellen der Allied Democratic Forces (ADF) ausbrachen. In den letzten zwei Jahren kamen bei Kämpfen zwischen den Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR) und einer lose organisierten Mai-Mai-Gruppierung, den Raia Mutomboki, in Nord- und Süd-Kivu Hunderte Menschen ums Leben. Darüber hinaus sind unzählige weitere bewaffnete Gruppen – unter anderem auch regierungstreue Milizen – aktiv, die miteinander zum Teil für unmöglich gehaltene Allianzen eingehen.

Will die Brigade ihr Mandat erfüllen, müsste sie gegen all diese Gruppen vorgehen. 3000 Soldaten ohne Ortskenntnis werden aber angesichts der schiereren Anzahl an Gruppen und der Weitläufigkeit des Gebietes kaum entscheidende Erfolge erzielen können.

Weil die truppenstellenden Länder eigene Motive haben, in den Konflikt einzugreifen, ist auch die Neutralität der Brigade zweifelhaft. Die ANC-Regierung Südafrikas etwa verfolgt seit längerem ökonomische Interessen im Kongo, die sich neben dem Erdölsektor im Ostkongo auch auf die Versorgung mit Strom aus den Wasserkraftwerken am Inga-Staudamm richten. Da Südafrika mit Ruanda um die regionale Vormacht konkurriert, sind die beiderseitigen Beziehungen ohnehin angespannt. Pretoria hofft, dass der M23-Rebellion – und langfristig dem ruandischen Einfluss im Kongo – mit dem Einsatz der VN-Brigade ein Ende gesetzt werden kann.

Letztlich ist der Beschluss zur Entsendung der Brigade ein Ausdruck der – hauptsächlich von Frankreich vorangetriebenen – Strategie der VN, Konflikten im Ostkongo mit erhöhter Militärpräsenz zu begegnen. Der Konflikt lässt sich aber nicht

militärisch lösen. Das sollte nach 14 Jahren VN-Interventionspolitik im Kongo klar sein.

Fazit

Die Brigade wird bereits politisiert und beeinflusst, bevor sie ihre volle Einsatzbereitschaft erreicht hat. Das wiederum beeinträchtigt die regionalen und nationalen Verhandlungen.

Vor diesem Hintergrund sollten die EU und Deutschland dazu beitragen, dass der Weg der Verhandlungen und Reformen eingeschlagen und fortgesetzt wird. Das Rahmenabkommen bietet hierzu eine gute Grundlage – insbesondere um eine gemeinsame Linie mit der MONUSCO unter deutscher Leitung zu finden. Erhöhter Druck auf Kabila ist jetzt gefragt. Nicht die Brigade, sondern nur Verhandlungen mit den regionalen Akteuren und lokalen bewaffneten Gruppen sowie weitreichende politische Reformen können langfristige Lösungen herbeiführen. Zweck der Brigade darf es nicht sein, für Kinshasa gegen die M23 (und im übertragenen Sinne gegen Ruanda) zu kämpfen. Kabilas Lesart des Konflikts – Ruanda unterstützt seine Schergen im Ostkongo – ist verkürzt und gefährlich, weil sie ethnische Ressentiments schürt. Leider teilt Frankreich sie ein Stück weit. Darum sollte die deutsche Regierung ihre Politik gegenüber der DRK auch nicht zu sehr von Paris abhängig machen.

Für Martin Kobler ist die große Aufgabe, deutlichere Töne gegenüber Kabila anzuschlagen, eine zu enge Kooperation mit den umstrittenen FARDC zu vermeiden – und gegenüber Frankreich, das militärischen Lösungen zuneigt, den Weg der Diplomatie zu verteidigen.

Sollte die Brigade übermäßig politisiert werden, wird sich dies negativ auf den Konflikt auswirken. Der Sicherheitsrat sollte auch die Auflösung der Brigade in Erwägung ziehen, wenn sie in der Praxis mehr schadet als nützt.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin 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