

Die DR Kongo auf dem Weg zum Wahlmarathon

Voraussetzungen, Risiken und die Rolle der internationalen Gemeinschaft

Denis M. Tull

Der Demokratischen Republik Kongo droht in den nächsten zwei Jahren eine weitere Destabilisierung. Vor dem Hintergrund ohnehin sehr fragiler Verhältnisse wird der für 2015/16 anstehende Zyklus von sechs Wahlen die Spannungen im Land verschärfen. Im Fokus der Aufmerksamkeit stehen die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen, gerade weil offen ist, ob und wann diese überhaupt stattfinden werden. Über allem hängt die Frage, ob Präsident Joseph Kabila nach zwei Amtszeiten abtreten wird. Die internationale Gemeinschaft sollte die Wahlen nur unterstützen, wenn die Regierung und die Wahlkommission ein glaubhaftes Interesse an freien und fairen Wahlen zeigen. Dies ist nicht erkennbar. Wahlen sind per se keine Garantie für die Stabilisierung des Landes. Aber ohne Wahlen, die Mindeststandards erfüllen, scheint selbst ein mittelfristiger Abzug der VN-Friedensmission MONUSCO, wie jüngst vom VN-Sicherheitsrat thematisiert, kaum denkbar.

Die Hoffnung, mit dem Abschluss des Friedensprozesses (1999–2006) und den anschließenden Wahlen (2006, 2011) könnten Frieden und Stabilität im Kongo Fuß fassen, hat sich nicht erfüllt. Verließ der Urnengang von 2006 noch weitgehend frei und fair, so gerieten die Wahlen 2011 zur Farce. Ihr chaotischer Verlauf und massive Manipulationen haben die Legitimität Präsident Kabilas und der neuen Regierung beschädigt, die seitdem auch kaum Erfolge erzielt hat.

Das folgenreichste Versagen der Regierung ist zweifellos, dass es ihr nicht gelungen ist, die Sicherheitslage, vor allem im Ostkongo, substantiell zu verbessern. Dort

hält sich der Großteil der 2,8 Millionen Binnenvertriebenen auf, die aufgrund anhaltender gewaltsamer Übergriffe von Seiten der Armee und der Rebellen ihre Heimat verlassen haben. Das sind mehr als zu jedem anderen Zeitpunkt in den letzten zehn Jahren. Dabei schien eine positive Entwicklung naheliegend: Erstens konnte die größte Rebellengruppe im Osten (M23) 2013 besiegt werden, zweitens hat die VN-Friedensmission MONUSCO seit 2014 90 Prozent ihrer Ressourcen in den Osten verlegt und drittens haben sich die Beziehungen zu den Nachbarstaaten Ruanda und Uganda entspannt.

Neben den Rebellen der Allied Democratic Forces (ADF) und den Forces Démocratiques de Libération du Rwanda (FDLR) treiben weitere bis zu 50 gewaltbereite Gruppen und kriminelle Banden im Osten ihr Unwesen. Die MONUSCO befindet sich in der undankbaren Situation, das Fehlen funktionsfähiger Sicherheitsbehörden halbwegs kompensieren zu müssen. Der Schutz der Zivilbevölkerung hat für sie nach wie vor oberste Priorität. Die Truppenkontingente der Mission stehen jedoch wegen Passivität von allen Seiten in der Kritik, auch VN-intern. Das Versäumnis der Regierung, eine Sicherheitssektorreform (SSR) und ein Programm zur Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten (DDR) anzugehen, kann MONUSCO nicht wettmachen. Auch daran, dass die Regierung nicht wirklich gewillt ist, die Milizen, insbesondere die FDLR, zu entwaffnen, kann die Mission wenig ändern. Die Interventionsbrigade der MONUSCO, die das Mandat dafür explizit hat, ist allerdings in dieser Frage nicht aktiv geworden. Der Grund dafür sind tiefgreifende politische Divergenzen, unter anderem zwischen den wichtigsten Truppenstellern Südafrika und Tansania auf der einen und Ruanda auf der anderen Seite. Dies verdeutlicht einmal mehr, dass die Stagnation bei der Stabilisierung Kongos im Kern politische Ursachen hat.

Was die Erfüllung des Mandats darüber hinaus erschwert, sind die schlechten Beziehungen zwischen MONUSCO und der Regierung. Diese verletzt regelmäßig die Menschenrechte und schränkt politische Freiheiten ein, was immer wieder zu Konflikten mit der Mission führt. Anfang des Jahres schlug die Regierung mit großer Härte Proteste nieder, gleichzeitig forderte sie einen Abzug der MONUSCO.

Das politische Dilemma für die VN

Auch in den VN ist der Abzug der Mission wieder einmal ein Thema. Dabei spielen die Kosten (Budget: 1,3 Mrd. Euro) der weltweit größten Mission (bisher 21 067 Uniformierte) eine Rolle. Neben den schlechten Bezie-

hungen zwischen der Mission und dem Gastland werden die Überlegungen für eine Beendigung der VN-Mission aber auch angetrieben von dem enttäuschenden Befund, dass knapp 15 Jahre nach deren Beginn eine Stabilisierung des Landes nicht in Sicht ist. Doch dies stellt die VN vor ein Dilemma, das gleichzeitig zum Mantra der MONUSCO-Befürworter geworden ist: Die mühsam errungenen Fortschritte sind umkehrbar und eine zu frühe Abwicklung der Mission könnte die geleisteten Bemühungen und Investitionen zunichte machen, auch die umfangreichen Beiträge von deutscher und europäischer Seite.

Der VN-Sicherheitsrat hat deshalb mit Resolution 2211 (26.3.2015) MONUSCO erneut um ein Jahr verlängert und sich für Kontinuität entschieden. Als Geste gegenüber der Kabila-Regierung wird die Mission vorläufig um 2000 Mann verkleinert, auch wenn die Sachlage genau diesen Beschluss nicht rechtfertigt. Zudem soll MONUSCO mit der Regierung über eine Exit-Strategie verhandeln.

Die »Weiter so«-Resolution 2211 ging aber der Frage aus dem Weg, wie MONUSCO ihrem Ende näher kommen soll, sie also ausreichende Fortschritte in Schlüsselbereichen (Neutralisierung bewaffneter Gruppen, DDR, SSR) erzielen soll, die Voraussetzung für einen Abzug sind. Solche Erfolge sind in den kommenden zwei bis drei Jahren illusorisch, denn die Regierung wird ihre gesamte Aufmerksamkeit auf den Wahlzyklus richten, während Stabilisierungsfragen zu Randthemen werden. Zudem steigt mit den Wahlen das Risiko einer politischen Destabilisierung, vor allem in Kinshasa. Eine Abwicklung der Mission oder eine substantielle Reduktion ihrer Truppen scheint nur nach einigermaßen gelungenen Wahlen realistisch. Dass es aber dazu kommt, ist eben sehr fraglich.

Politische Unwägbarkeiten: Wahlen und Kabilas Zukunft

Im Februar veröffentlichte Kongos Wahlkommission CENI den längst überfälligen

Wahlzeitplan. Er sieht in den kommenden zwei Jahren sechs Wahlgänge vor:

- ▶ 25. Oktober 2015: Wahlen zu den Provinzparlamenten, Stadt- und Gemeinderäten
- ▶ 17. Januar 2016: Senatswahlen (durch die Provinzparlamente)
- ▶ 20. Januar 2016: Wahl der Stadträte und Verwaltungschefs (indirekt)
- ▶ 31. Januar 2016: Wahl der Gouverneure (durch die Provinzparlamente)
- ▶ 7. März 2016: Wahl der Bürgermeister
- ▶ 27. November 2016: Präsidentschafts- und Parlamentswahlen

Die Präsidentschaftswahlen werfen längst ihre Schatten voraus. Präsident Kabila darf nach zwei Amtszeiten nicht mehr kandidieren, aber es ist zweifelhaft, ob er bereit ist, im Einklang mit der Verfassung abzutreten. Die Konflikte, die in der Regierungskoalition wegen dieser Frage schon aufgetreten sind, sprechen dafür, dass Kabila noch seine Optionen prüft, nämlich 1) seinen Posten zu räumen und einen Platzhalter zu installieren, um bei der nächsten Wahl (2021) zurückzukehren; 2) die Verfassung zu ändern; 3) die Wahlen hinauszuzögern und im Amt zu bleiben.

Das wahrscheinlichste Szenario ist, dass Kabila die Präsidentschaftswahlen auf unbestimmte Zeit verschleppen wird, um eine günstigere politische Konjunktur abzuwarten. Das Wahlgesetz, das die Regierung im Januar 2015 durchzusetzen versuchte und das die Wahlen von der Durchführung eines Zensus abhängig gemacht hätte, wäre wohl ein willkommener Anlass gewesen, die Wahlen um mehrere Jahre zu verschieben. Nach landesweiten Protesten, bei denen mindestens 42 Menschen getötet wurden, gab die Regierung das Vorhaben auf.

Weitere Verzögerungsversuche gelten als sicher, vor allem unter Ausnutzung der Tatsache, dass die mit der Wahlserie verknüpften technischen und logistischen Herausforderungen (z.B. die Aktualisierung des Wählerregisters) enorm sind. Als größtes Hindernis für die Präsidentschaftswahlen gelten paradoxerweise die Lokalwahlen, und zwar, weil sie vor den Präsidentschafts-

wahlen stattfinden sollen. Die Lokalwahlen werden die aufwendigste Abstimmung sein, die je im Kongo stattfand. Unter anderem müssen mehrere tausend Wahlkreise erst noch geschaffen werden. Dass ausgerechnet diese Wahlen im Oktober 2015 den Auftakt des Wahlmarathons bilden sollen, kann aufgrund der absehbaren Schwierigkeiten nur als Wunschdenken gedeutet werden oder als kalkuliertes Störmanöver, mit dem der gesamte Zeitplan für die Wahlen gekippt werden soll. Auch die Durchführung der Wahlen zu den Provinzparlamenten birgt große Unwägbarkeiten. Kabila hat jüngst (2.3.2015) ein Gesetz unterzeichnet, durch das die bestehenden 11 Provinzen bis Juni durch 26 neue ersetzt werden sollen. Der langwierige Aufbau der neuen Verwaltungsstrukturen und die Tatsache, dass dafür im Haushalt 2015 noch gar kein Budget eingestellt wurde, lassen vermuten, dass das eigentliche Ziel des Gesetzes eine Verzögerung der Wahlen ist.

Die Finanzierung der Wahlen ist eine weitere Hürde. CENI beziffert die Gesamtkosten für die Wahlen 2015/16 auf mehr als 1 Milliarde Euro. Zum Vergleich: Der Staatshaushalt 2015 beläuft sich auf 9 Milliarden Euro.

In Anbetracht dieser Ausgangsbedingungen erscheint die Umsetzung des Wahlkalenders illusorisch. Oppositionsführer vermuten, dass CENI wissentlich einen Zeitplan für die Wahlen vorgelegt hat, der nicht einzuhalten ist. Da die Präsidentschaftswahlen als letzte der sechs Wahlen stattfinden sollen, wird befürchtet, dass sie auf absehbare Zeit gar nicht organisiert werden. Dann würde laut Verfassung Präsident Kabila im Amt bleiben. Das politische Klima in Kinshasa ist vor diesem Hintergrund zunehmend angespannt.

Die Rolle der internationalen Gemeinschaft

Die gegenwärtige Lage weist bemerkenswerte Parallelen zur Situation im Vorfeld der Wahlen 2011 auf. Auch damals hatte die Regierung den Abzug bzw. die Reduzie-

rung der MONUSCO gefordert. Damals wie heute wurde dies von den VN wegen unzureichender Fortschritte und zu großer Sicherheitsrisiken abgelehnt. Dessen ungeachtet verlangte Kabila seinerzeit von MONUSCO Unterstützung bei der Durchführung der Wahlen. Es ist denkbar, dass der Präsident auch für die anstehenden Urnengänge eine solche Bitte äußert. Als sicher gilt, dass die Regierung externe Geber zur Kasse bitten wird, um die Wahlen zu weiten Teilen zu finanzieren, möglicherweise mit dem Kalkül, keine ausreichenden Zuschüsse für die Wahlen zu erhalten.

Einigermaßen gelungene Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Jahr 2016 sind kein Garant, aber eine Voraussetzung für eine Stabilisierung des Kongo und damit für einen baldigen Abzug von MONUSCO.

Die internationale Gemeinschaft hat nur wenige Handlungsoptionen. In erster Linie sollte sie darauf drängen, dass Regierung und Opposition innerhalb der nächsten drei Monate in einen Dialog treten und sich über folgende Themen verständigen: Wahlkalender, Aktualisierung des Wählerregisters, politischer Verhaltenskodex. Ohne eine Einigung in diesen Fragen besteht keine Aussicht auf freie und faire Wahlen und damit auf eine neue, legitime Regierung.

Hinsichtlich des Wahlkalenders sollte die internationale Gemeinschaft ihren (begrenzten) Einfluss dahingehend ausüben, dass die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen aus politischen und verfassungsrechtlichen Gründen zur Priorität erklärt werden. Die Komplexität der Lokalwahlen ist hoch und die Vorbereitungen sind derzeit in Verzug, dass eine mehrjährige Verschiebung unausweichlich erscheint. Auch die Wahlen zu den Provinzparlamenten (und damit indirekt der Gouverneure und Senatoren) sind den Lokalwahlen vorzuziehen. Deren Mandate sind längst abgelaufen.

Präsident Kabila sollte gedrängt werden zu erklären, dass er die Verfassung respektieren und abtreten wird. Die wichtigsten politischen Kräfte Kongos sollten eine Übereinkunft unterzeichnen, die dem Ex-Staatschef nach dem Ausscheiden aus dem Amt

eine »weiche Landung« (Immunität, protokollarischer Status etc.) ermöglicht.

Es ist denkbar, dass der geforderte Dialog nicht zum Erfolg führt, aber CENI dennoch Wahlen organisieren wird. In diesem Fall sollte MONUSCO keine technische und logistische Hilfe leisten. Ebenso wenig sollten bi- und multilaterale Geber dann finanzielle Unterstützung für die Wahlen gewähren. Das gilt erst recht für den Fall, dass Kabila Mittel und Wege findet, um doch als Kandidat anzutreten. Wahlen um jeden Preis und eine Neuauflage der katastrophalen Ereignisse von 2011 wären nicht nur kostspielig, sie würden das Land auch politisch zurückwerfen. Sollte es Kabila indes gelingen, die Wahlen auf unbestimmte Zeit hinauszuzögern, hat die internationale Gemeinschaft kaum Optionen, es sei denn, sie ist bereit, sich mit Gegenmaßnahmen zu beschäftigen (weniger Entwicklungshilfe oder gar Sanktionen).

Auch wenn internationale Akteure meist auf die Lage im Ostkongo konzentriert sind, sollten sie ihre Aufmerksamkeit in den kommenden Monaten darauf verwenden, die politischen Kräfte in der DR Kongo zu Verhandlungen über die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu bewegen. Durch Kabilas Festhalten an der Macht sind Risse innerhalb des Regimes sichtbar geworden. Dies ist eine Chance, die es zu ergreifen gilt. MONUSCO aber verfügt nicht über das dazu erforderliche politische Gewicht. Notwendig ist ein international abgestimmtes Vorgehen auf höchstem diplomatischem Niveau. Ein Scheitern wäre ein schwerer Rückschlag für die fragilen politischen und demokratischen Institutionen, die seit 2002 in der DR Kongo aufgebaut worden sind. Das Land würde in eine neue Phase der politischen Unberechenbarkeit eintauchen, in der seine strukturellen Probleme (Reformen, Staatsaufbau, Neutralisierung von Milizen) sicher nicht gelöst würden. Auch ein einigermaßen vertretbarer Abzug von MONUSCO würde dann in weite Ferne rücken.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
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