

Frieden für den Kongo?

von

Mathias G. Junkert

Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität,
München, Dezember 2003

Das Papier ist im Rahmen des Projekts ‚*Den Wandel gestalten – Strategien der
Entwicklung und Transformation*‘ entstanden, das in Zusammenarbeit mit der
Bertelsmann-Stiftung durchgeführt wird.

www.cap.uni-muenchen.de/transformation/

Ansprechpartner

Peter Thiery

++49 (0) 89 2180-1347

Peter.Thiery@lrz.uni-muenchen.de

Dezember 2003

Inhaltsverzeichnis

1. Die gegenwärtige Lage	3
2. Konfliktursachen.....	5
Niedergang der regulären Ökonomie	5
Staatszerfall.....	6
Natürliche Ressourcen und Kriegswirtschaft.....	7
3. Der Konflikt in Ituri	8
4. Bisherige Lösungsansätze	11
Mandat der MONUC.....	11
Mandat der EU-Eingreiftruppe für Ituri.....	12
Die deutsche Position	13
5. Eine Strategie für den Frieden.....	13
Die Problematik der Friedenserzwingung	13
Staatsaufbau – Umkehrung des Staatszerfalls	15
Etablierung einer regulären Ökonomie	17
6. Fazit.....	18
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	19

Frieden für den Kongo?

Im Frühjahr dieses Jahres wurde die Weltöffentlichkeit aufgeschreckt durch Meldungen aus der Demokratischen Republik Kongo, die auf ein neuerliches humanitäres Desaster oder gar auf einen Völkermord hinzudeuten schienen. Wenige Wochen später konnten Europas Bürger die Entsendung der ersten autonomen EU-Eingreiftruppe beobachten, die ihre Mission Ende August 2003 beendete. Eine öffentliche Evaluierung dieser Mission steht noch aus, doch scheinen Politik und Medien gegenwärtig kaum an einer Diskussion über eine nachhaltige Friedensstrategie für den Kongo interessiert. Spricht dies möglicherweise für eine drastische Entschärfung der Lage im und um den Kongo?

Während in einigen Regionen der Demokratischen Republik Kongo heftige Kämpfe wüten, gibt es auf nationaler Ebene Fortschritte hin zu einer politischen Lösung des Bürgerkriegs. Ein Frieden in der Demokratischen Republik Kongo scheint nach fünf Jahren Bürgerkrieg und drei Millionen Toten greifbar nah zu sein. Der seit Oktober 2001 andauernde innerkongolesische Dialog zwischen Regierung, politischer Opposition und Rebellenbewegungen über einen tragfähigen Frieden fand in der Unterzeichnung des Abkommens von Sun City am 3. April 2003 seinen erfolgreichen Abschluss. Die Beteiligung der wichtigsten Gruppen an der Regierung, die Aufnahme der Arbeit einer Sun-City-Folgekommission sowie der Versuch, eine integrierte kongolesische Armee unter Einbeziehung ehemaliger Kombattanten zu bilden¹, geben Anlass zur Hoffnung. Die direkte Beteiligung externer Kräfte an den Kämpfen ist fast beendet.²

Dennoch ist ein endgültiges Aufatmen nicht angebracht. Ungeeignete und unzureichende Konzepte zur Friedenskonsolidierung sowie hartnäckige Friedensverweigerer innerhalb der Streitparteien haben in der jüngeren Geschichte schon viele Waffenstillstände brechen lassen. Deshalb beschäftigt sich die folgende Analyse zunächst mit den Ursachen des kongolesischen Bürgerkriegs, um im Anschluss geeignete Maßnahmen für einen dauerhaften Frieden vorzuschlagen.

1. Die gegenwärtige Lage

Das Abkommen von Sun City sieht über einen Zeitraum von zwei Jahren die Einsetzung einer Übergangsregierung sowie ein umfassendes Programm zur Wiederherstellung der staatlichen Souveränität der Demokratischen Republik Kongo vor, d.h. in erster Linie die Schaffung eines staatlichen Gewaltmonopols. Ferner sind frühere Übereinkünfte eingeschlossen, insbesondere das *All-Inclusive*-Abkommen von Pretoria (Dezember 2002) sowie eine Übergangsverfassung.³

Ob man damit den lang ersehnten Frieden erhält, ist nach 43 Jahren Unabhängigkeit und zahlreichen Bürgerkriegen mehr als fraglich. Eine sichere Einschätzung ist noch zu früh. Immerhin aber wurde ab April 2003 die Übergangsregierung unter Beteiligung politischer Parteien und der wichtigsten Rebellenbewegungen gebildet und der Trans-

¹ Vgl. UN Document S/2003/566, Ziff. 4 u. 6

² Siehe hierzu Deutscher Bundestag: „Für einen stärkeren Einsatz im Nordosten der Demokratischen Republik Kongo“

³ Vgl. UN Document S/2003/566, Ziff. 2 „Second Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo“

formationsprozess eingeleitet: 36 Minister, je 7 für die bisherige Regierung, die politische Opposition und die beiden größten Rebellenbewegungen – RCD-Goma (*Rassemblement Congolais pour la Démocratie – Goma*, unterstützt von Ruanda) und MLC (*Mouvement pour la Libération du Congo*, unterstützt von Uganda). Je zwei Posten erhielten die Bürgergesellschaft (Nichtregierungsorganisationen) und die kleineren Kampftruppen RCD-National, RCD-Mouvement de Libération (mit der ehemaligen Zentralregierung von Joseph Kabila verbündet) und die Mai-Mai-Stämme.⁴

Allerdings steht die Entwaffnung der verschiedenen Rebellen Gruppen im Kongo bzw. deren Eingliederung in eine einheitliche Armee noch aus.⁵ Die vollständige Integration der Rebellenarmeen des MLC und RCD-Goma befindet sich in einem kritischen Zustand. Ernsthaftige Sicherheitsrisiken, zum Beispiel durch Milizen verschiedenster Couleur, schränken die Freizügigkeit der Regierungspartner erheblich ein, was die Zusammenarbeit stark erschwert. Neben Präsident Joseph Kabila amtieren vier Vizepräsidenten, unter anderem Azarias Ruberwa, der Führer der RCD-Goma, und Jean-Pierre Bemba (MLC).⁶ Die Übergangsverfassung beteiligt alle Gruppen an der Macht, so dass der Wille zum Frieden dieses Mal echt zu sein scheint.

Schon Ende 2004 sind erste Wahlen vorgesehen, die Präsidentenwahl frühestens im April 2005 – 24 Monate nach dem Beginn des Transformationsprozesses. Ob das Land dann so stabil ist, damit Wahlen erfolgreich organisiert werden können, ist vor dem Hintergrund jahrzehntelangen Staatszerfalls und von Bürgerkriegen zu bezweifeln. Außerdem ist fraglich, ob die Führer der verschiedenen Rebellenbewegungen und Gruppierungen das Wahlergebnis akzeptieren werden, wenn es ihren Interessen zuwiderläuft.

Von einem Kriegsende kann man trotz der positiven Entwicklungen noch nicht sprechen. Das zeigen die Entwicklungen in Ituri sowie die anhaltenden Kämpfe in Nord- und Südkivu: Nach den Abkommen von Pretoria vom 30. Juli 2002 und Luanda vom 6. September 2002 zogen sich Ruanda ab Oktober 2002 und Uganda ab April 2003 aus dem Kongo zurück. Ein Ende der Gewalt ist allerdings nicht in Sicht. Denn infolge des ugandischen Rückzugs brachen am 7. Mai 2003 in Bunia, der Hauptstadt der Provinz Ituri, Kämpfe zwischen Hema und Lendu aus. Von ursprünglich 300 000 Einwohnern lebten im Juni noch 20 000 Menschen in Bunia. Die meisten sind geflohen, viele suchen Schutz auf dem Gelände der UN-Friedenstruppe MONUC (*Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo*). Die durch vermehrte Berichte in den Medien sensibilisierte Weltöffentlichkeit sah schon einen Völkermord nach ruandischem Beispiel voraus.⁷ Wie der Ausbruch der Kämpfe in Ituri zeigt, können eine Übergangsregierung und eine Friedenstruppe allein keine Lösung für den vor fünf Jahren erneut eskalierten Konflikt sein. Lösungsstrategien müssen die Ursachen für die gegenwärtige Situation als Erkenntnisquelle einbeziehen.

⁴ Neue Zürcher Zeitung 2.7.2003: „Schritt zum Frieden in Kongo-Kinshasa“

⁵ Vgl. ebd.

⁶ Frankfurter Rundschau 3.7.2003

⁷ Deutscher Bundestag: „Für einen stärkeren Einsatz im Nordosten der Demokratischen Republik Kongo“

2. Konfliktursachen

Niedergang der regulären Ökonomie

Trotz des wirtschaftlichen Aufstiegs in den 70er Jahren sank das Pro-Kopf-Einkommen des Kongo von 380 US-Dollar im Jahr 1960 auf 240 Dollar 1990 und schließlich auf 85 US-Dollar im Jahr 2000. Der Internationale Währungsfonds macht für den wirtschaftlichen Niedergang in erster Linie eine fehlgeleitete Wirtschafts- und Finanzpolitik und weit verbreitete Korruption seit der Machtübernahme durch Mobutu Sese Seko im Jahr 1965 verantwortlich. Schlechte Regierungsführung, eine unzuverlässige Verwaltung und fehlende Glaubwürdigkeit schreckten lokale wie internationale Investoren ab. Mit der Hyperinflation zu Beginn der 90er Jahre verlor der Staat endgültig die Kontrolle über die Wirtschaft, die er zum großen Teil in eigenen Händen hielt. Reformen hin zu mehr politischer und wirtschaftlicher Freiheit waren nicht vollzogen worden, von den internationalen Gebern auferlegte Strukturanpassungsprogramme wurden nur halbherzig umgesetzt.

Spätestens in den 90er Jahren erwies sich die Wirtschaftspolitik der vorangegangenen Jahrzehnte als wenig nachhaltig. Angesichts des geringen Differenzierungsgrads ist die kongolesische Wirtschaft in hohem Maße von den Weltmarktpreisen für Rohstoffe abhängig. Trotzdem folgte die kongolesische Regierung in der 80er Jahren nicht dem Bemühen des IWF, die Wirtschaft des Kongo auf eigene Beine zu stellen. Die Einnahmen durch damals steigende Kupferpreise ließen die Bereitschaft sinken, Auflagen der Geberländer zu erfüllen. Mit dem Bürgerkrieg schrumpfte schließlich der Pro-Kopf-Kapitalstock wegen ausbleibender Investitionen und der Zerstörung der Infrastruktur. Wachstum blieb in der Folge aus, das Bruttoinlandsprodukt sank in den 90ern um 43 Prozent, die Einnahmen der Regierung fielen um 80 Prozent, was die Allokation öffentlicher Ressourcen und staatliche Intervention in die Wirtschaft praktisch unmöglich machte. Ferner übertreffen die Auslandsschulden des Kongo das BIP um das 300-fache.

Ein Blick auf die drei wichtigsten Wirtschaftssektoren verrät, wie sehr staatliches Missmanagement für diesen ökonomischen Niedergang verantwortlich ist. Für die Landwirtschaft stellte der IWF in einem Gutachten vom Juni 2003 fest, dass die Entwicklung dieses Sektors durch den beschränkten Zugang zu Krediten für kleine Produzenten, durch niedrigen Devisenbestand, geringe Lagerkapazitäten und Vermarktungsmöglichkeiten behindert wurde. Hinzu kam die Unberechenbarkeit staatlicher Intervention in die Wirtschaft, zum Beispiel mit einer zuweilen willkürlichen Preispolitik. Für die Förderung der Bodenschätze gilt Ähnliches: Die DR Kongo ist eine der rohstoffreichsten Regionen der Erde, deren Potenzial bei weitem nicht ausgeschöpft wird. Größtenteils vereinigen staatseigene Unternehmen die Förderung von Kupfer, Kobalt, Gold, Diamanten und Rohöl in ihrer Hand. Die *Générale des Carrières et des Mines du Congo* (GECAMINES) deckt geschätzte 90 % des Kupferabbaus ab, die *Société Minière de Bakwanga* (MIBA) hat einen Anteil von etwa 60 % an der Diamantenproduktion. Probleme für die Entwicklung des gesamten Sektors liegen in den Verkehrsbeschränkungen und dem für private Investitionen unzuträglichen gesetzlichen Rahmen.⁸

⁸ International Monetary Fund: „Democratic Republic of the Congo. Selected Issues and Statistical Appendix.“ Country Report 03/175, 2003, Ziff. 18 u. 21

Auch im Transport- und Verkehrsbereich übernimmt der Staat die entscheidende Rolle. Für den Ausbau und die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur sind drei staatliche Unternehmen – die *Société Nationale des Chemins de Fer du Congo* (SNCC), das *Office National des Transports* (ONATRA) und das *Office des Routes* zuständig. Missmanagement sowie der Bürgerkrieg haben große Teile der Infrastruktur zerstört. So können Bauern ihre Überschüsse kaum in den Städten verkaufen, wo aufgrund des mangelnden Angebots die Lebensmittelpreise sehr hoch sind. Die Unterbrechung der Verkehrswege, die Unsicherheit und die Kontrolle der Territorien durch verschiedene Rebellengruppen oder einzelne Banden führten zur Entstehung einer Vielzahl mehr oder weniger autarker wirtschaftlicher Enklaven innerhalb des Kongo.⁹ Die Wasserwege können so kaum für den Güter- und Personentransport genutzt werden. Im Übrigen bleibt damit auch das immense Potenzial an Wasserkraft fast gänzlich unangetastet.

Staatszerfall

Eine zentrale Frage ist, ob es gelingen wird, den Prozess des Staatszerfalls im Kongo umzukehren. Der Beginn des Staatszerfalls ist für den Kongo bereits unmittelbar am Ende der Kolonialherrschaft anzusetzen. Mit den Sezessionsbestrebungen der Provinz Katanga ab 1960 und den Auseinandersetzungen um ein eher föderales bzw. zentralstaatlich organisiertes politisches System zeigte sich zum ersten Mal die Unfähigkeit der jungen Institutionen, staatlichen Normen in allen Teilen des Landes Geltung zu verschaffen und das Territorium zu organisieren. Es gelingt der Zentralregierung bis heute nicht, das Gewaltmonopol gegenüber konkurrierenden Akteuren – Kriegsherren, Rebellen, Banden, ausländischen Armeen – durchzusetzen. Staatliche Institutionen haben ihre Verbindlichkeit verloren, sofern sie – wie z.B. rudimentär im Gesundheits- und Bildungswesen – überhaupt noch existieren.¹⁰

Neben dem Ausbleiben nachhaltiger und konsistenter wirtschaftspolitischer Strategien ist der Bürgerkrieg dafür verantwortlich, dass eine Steuerung der staatlich gelenkten Wirtschaft unmöglich wurde. Denn zum einen greifen Interventionen nicht mehr, zum anderen hat der Staat seinen ordnungspolitischen Einfluss für die Ökonomie in weiten Teilen des Landes verloren. Aufgrund der früheren Dominanz des Staates in allen Bereichen des Wirtschaftslebens gibt es heute nicht genügend private Akteure, die die Ökonomie am Leben erhalten könnten – schon gar nicht unter den Bedingungen eines Bürgerkriegs und ohne einen staatlich vorgegebenen Rahmen.

Zu diesen endogenen Faktoren treten strukturelle¹¹, etwa die ethnische Vielfalt der kongolesischen Bevölkerung. Nun ist eine heterogene Gesellschaftsstruktur nicht *per se* ursächlich für die Entstehung von Bürgerkriegen. So folgten die Sezessionsbestrebungen der Provinz Katanga nicht ethnischen Motiven, sondern waren von ökonomischen Interessen geleitet – weist Katanga doch ein enormes Rohstoffpotenzial auf, das man gerne dem Zugriff des Zentralstaates verwehrt hätte. Im Gegenteil, die Bestrebungen Präsident Mobutus (1965-1997) waren vielmehr darauf gerichtet, beispielsweise mit der

⁹ Vgl. ebd. Ziff. 22f. u. 25

¹⁰ Zur Definition des Staatszerfalls vgl. Mair, Stefan: „Staatszerfall und Interventionismus – Determinanten grenzüberschreitender politischer Neuordnung in Afrika.“ SWP-Arbeitspapier 3114.12. Ebenhausen, 1999, S. 54

¹¹ Vgl. Tetzlaff, Rainer: Die Staaten Afrikas zwischen demokratischer Konsolidierung und Staatszerfall. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B27-28, 2002, S. 4

Umbenennung des Kongo in Zaïre und der Hauptstadt Leopoldville in Kinshasa ein *nationbuilding* zu betreiben.

Dennoch war es möglich, seit jeher bestehende Stammeskonflikte für die Ziele der Kriegsherren und Bürgerkriegsparteien zu instrumentalisieren. Dies schien besonders dort günstig zu sein, wo über einen längeren Zeitraum eine Ethnie einer anderen gegenüber bevorzugt behandelt wurde, wie dies bei Hema und Lendu der Fall war. In der DR Kongo blieben die ethnischen Auseinandersetzungen allerdings auf regional-lokalem Niveau. Es entstanden keine zentrifugalen Tendenzen aus dem Kampf einer Volksgruppe gegen die Zentralmacht. Trotzdem waren die regional-lokalen Konflikte an der Peripherie stark genug, die Zersetzung des Staates voranzutreiben. Weiter ist die natürliche Beschaffenheit des Kongos ein struktureller Faktor, der Staatszerfall begünstigt. Die natürlichen Bodenschätze stellen einen permanenten Zankapfel dar. Ebenso ungünstig für eine stabile Entwicklung wirkt sich angesichts schwer zugänglicher Territorien der schlechte Zustand der Verkehrsinfrastruktur aus.

Natürliche Ressourcen und Kriegswirtschaft

Die Palette der Konfliktursachen reicht von Stammesfehden bis zu Sicherheitsbelangen und Handelsinteressen externer Akteure (vor allem Ruanda und Uganda; ferner Zimbabwe, Namibia und Angola). Das Interesse am Aufrechterhalten der Kriegswirtschaft durch Rebellen(chefs) und deren Verbündete ist nach wie vor groß, weil die wirtschaftliche Ausplünderung für alle bis auf die Zivilbevölkerung lukrativ ist. Trotz oder gerade wegen der Vorkommen von natürlichen Rohstoffen wie Gold, Diamanten, Edelholzen und Kupfer gibt es keine reguläre Ökonomie im Kongo. Seit Jahrzehnten kämpfen einheimische Gruppen und externe Akteure um den Zugriff und die lohnende Ausbeutung der Bodenschätze vor allem im Osten und Norden des Kongo.¹²

Das Expertenteam der UNO spricht von Elitennetzwerken, die Regierungs- und Militärkreise, Unternehmer und Rebellenchefs umfassen. Diese kontrollieren Produktion und Handel, erhalten die Fassade einer Verwaltung aufrecht, um für sich öffentliche Einnahmen akquirieren zu können. Die Netzwerke sind eng verbunden mit der international operierenden Organisierten Kriminalität, die die wirtschaftlichen Aktivitäten durch illegalen Waffenhandel und den Schmuggel von Bodenschätzen unterstützt. Der Schlussbericht des UN-Expertenteams veröffentlichte eine umfangreiche Liste von Personen und Unternehmen und empfiehlt für sie Reise- und Handelsbeschränkungen, eine wegen der fehlenden internationalen Unterstützung bislang wenig wirkungsvolle Maßnahme.¹³ Auch wenn sich die Regionalmächte Namibia und Zimbabwe auf der Seite Kinshasas sowie Ruanda und Uganda seitens der Rebellen militärisch weitgehend zurückgezogen haben, setzen sich Mikrokonflikte auf lokaler Ebene fort. So verringerte sich bisweilen zwar die Intensität des Bürgerkriegs. Doch dies spiegelt lediglich den Strategiewechsel infolge der erhöhten Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft wieder, nicht eine geänderte Interessenlage der Akteure. Über die Jahre hatten sich kriminelle Gruppierungen unter dem Schutz der Armeen aus Ruanda, Uganda und Zimbabwe etabliert, die auch nach deren Rückzug ihre Arbeit fortsetzen konnten, zumal die ausländischen

¹² Vgl. Süddeutsche Zeitung Online: „Die demokratische Republik Kongo“

¹³ Vgl. UN Document S/2002/1146, Ziff. 21 und Anhang I-III „Final Report of the Panel of Experts in the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo“

Armeen vorher für ihren weiteren Einfluss vorsorgten: Ugandische Offiziere bildeten lokale Milizen zu paramilitärischen Gruppen aus, die unter ugandischem Oberbefehl die Handelsströme und die Förderung von Bodenschätzen übernahmen. Ruanda dagegen besetzte Schlüsselpositionen in halbstaatlichen Unternehmen mit loyalen Gefolgsmännern, führte die ruandische Währung ein und beließ Bergbauspezialisten der eigenen Armee im Kongo.¹⁴

Besondere Aufmerksamkeit erreichte in Deutschland der Handel mit Coltan. Denn die UNO wirft der Bayer-Tochter H.C. Starck und anderen vor, den Krieg durch den Kauf kongolesischen Coltans finanziell zu unterstützen.¹⁵ Coltan ist ein besonders hitzeresistentes und leitfähiges Erz, das vor allem in der Computer- und Luftfahrtindustrie benötigt wird und deshalb vom Pentagon als strategischer Rohstoff klassifiziert wird.¹⁶ Der Bericht der UN-Experten aus dem Jahr 2002 glaubt sogar, die abenteuerlichen Wege des Coltan-Handels über Uganda bzw. Ruanda, die arabische Welt und Kasachstan nachvollziehen zu können.¹⁷ Wie weit man diesen Informationen vertrauen kann, ist fraglich. Nicht zu verleugnen sind jedoch die Interessen einer Vielzahl von Gruppen an dieser Form des Wirtschaftens, die den Bürgerkrieg in DR Kongo immer wieder anheizen. Deshalb dürfen Konfliktlösungsstrategien dieses Problem der Kriegswirtschaft nicht außen vor lassen.

3. Der Konflikt in Ituri

Die Kämpfe in Ituri sind nicht aus dem nationalen Kontext herauszulösen. Hier verwischen die Grenzen zwischen lokalem und regionalem Konflikt durch die Einmischung der großen Rebellenbewegungen (MLC, RCD-Goma und RCD-ML) sowie externer Akteure (Uganda und Ruanda). Die Gegner entsprechen damit im Großen und Ganzen denen auf nationaler Ebene. Exemplarisch wird in Ituri der internationalen Gemeinschaft demonstriert, nach welchen Mechanismen ein Bürgerkrieg unter den Bedingungen von Staatszerfall und Kriegswirtschaft funktioniert.

Die Fronten verlaufen im Großen und Ganzen entlang ethnischer Grenzen zwischen den Hema (Viehzüchter) und Lendu (Ackerbauern). Traditionell gibt es zwischen diesen Gruppen immer wieder Kämpfe um die Nutzung von Land. Mit der Bevorzugung der Hema durch die Belgier, etwa bei der Postenvergabe in der Verwaltung, begannen sich die ethnischen Rivalitäten zu vertiefen. Nach der Unabhängigkeit setzte Mobutu diese Politik fort. Zwar erreichten die Spannungen nie das derzeitige Ausmaß, doch bilden sie die Grundlage für die gegenwärtige Gewalt.¹⁸ Spätestens seit 2002 ist schließlich von einem Stellvertreterkrieg zwischen Uganda, die gegenwärtig die Lendu unterstützen, und Ruanda auf Seiten der Hema unter Einbeziehung der lokalen wie nationalen Rebellengruppen zu sprechen.

¹⁴ Vgl. ebd.

¹⁵ Vgl. UN Document S/2002/1146, Ziff. 74ff.

¹⁶ Vgl. Financial Times Deutschland 23.8.2001: „Mit illegalen Rohstoffhandel finanzieren Rebellengruppen ihre Kriege“

¹⁷ Vgl. UN Document S/2002/1146, Ziff. 108ff.

¹⁸ Vgl. Human Rights Watch: „Ituri: Covered in Blood. Ethnically Targeted Violence in Northeastern DR Congo.“ Vol. 15/No. 11, 2003

Versuche, den Konflikt in Ituri auf seine ethnische Komponente zu reduzieren, greifen jedoch zu kurz. Hinter der Propaganda stehen Geschäftsinteressen. So gibt es Anhaltspunkte für das Bestreben der Gegere, einer Hema-Gruppierung, mit Waffenimporten und der Ausbildung einer eigenen Miliz ihre wirtschaftliche Position in der Region zu verbessern. Sie stellen die Mehrheit der Händler und Transporteure in Bunia. Berichten der UNO zufolge organisieren Geschäftsmänner aus den Reihen der Hema den illegalen Transport von Primärgütern zu Wasser und auf dem Landweg nach Uganda unter dem Schutz des ugandischen Militärs – ungeachtet der Verbindung Ugandas mit den Lendu – und erhalten als Gegenleistung Treibstoff und Waffen.¹⁹

Die Unterstützung der Lendu und Hema durch Uganda und Ruanda verschärfte die traditionelle Spannung zwischen den Völkern und ließ die Situation in der Provinz zunehmend eskalieren. Auch die großen Rebellenbewegungen auf nationaler Ebene sahen die Möglichkeit, durch die Unterstützung lokaler Milizen die eigene Machtbasis sowie die Position in den Friedensverhandlungen zu verbessern.²⁰ Die Besetzung Ituris durch Uganda von 1998 bis Mai 2003 konnte die Provinz nicht stabilisieren. Im Gegenteil heizte die ugandische Kooperation mit fünf von zehn lokalen Milizenverbänden den Konflikt weiter an, es gab immer wieder Massaker an der Zivilbevölkerung. Das Überlaufen der bewaffneten Hema-Gruppierung UPC (*Union of Congolese Patriots*) zu Ruanda im Sommer 2002 sowie die Beteiligung der von Ruanda unterstützten RCD-Goma bewirkten eine Verschärfung der Kämpfe.

Ab Januar 2003 versuchte die UPC in mehreren groß angelegten Militäroperationen, die Kontrolle über ganz Ituri zu gewinnen. Die Offensiven wurden von massiven Menschenrechtsverletzungen, Vertreibung, Massenhinrichtungen und der Zerstörung von Eigentum begleitet. MONUC identifizierte bis heute 20 Massengräber, die möglicherweise auf diese Kämpfe zurückzuführen sind. Bereits seit Februar gab es Berichte von Massakern in Ituri, wo nicht festgestellt werden kann, wer jeweils die Verantwortung trägt. Uganda vertrieb den ehemaligen Partner UPC im März aus Bunia. Am 6. März 2003 eroberten ugandische Truppen Bunia zurück und positionierten sich in der gesamten Region an strategisch wichtigen Punkten, was Ruanda wiederum nicht recht sein konnte. Uganda war aber nicht in der Lage, die militärischen Aktivitäten der Milizen zu beenden. Unter Vermittlung von MONUC wurde am 18. März ein Waffenstillstandsabkommen zwischen Kinshasa, Uganda und sechs weiteren Gruppen unterzeichnet. Nach der Einsetzung einer Übergangsverwaltung – sofern man hier überhaupt von Verwaltung sprechen will – zogen sich die ugandischen Truppen Ende April zurück. Unmittelbar darauf versuchten Hema- und Lendu-Milizen in heftigen Kämpfen, Bunia unter Kontrolle zu bringen.

MONUC, auf deren Gelände die Zivilbevölkerung Schutz suchte, konnte aufgrund fehlenden Mandats und geringen Abschreckungspotenzials nichts dagegen tun, ebenso wenig die 700 Mann starke Polizeitruppe von Präsident Joseph Kabila, die sich sofort in ihre Bestandteile auflöste und das Sicherheitsvakuum nicht auffüllen konnte.²¹ Es gibt geschätzte 500 000 bis 600 000 Vertriebene, zusätzlich 100 000 Flüchtlinge aus Uganda

¹⁹ Vgl. UN Document S/2002/1146, Ziff. 118ff.

²⁰ Vgl. Human Rights Watch, 2003, S. 2

²¹ Vgl. UN Document S/2003/566, Ziff. 9 bis 17

und dem Sudan, 212 von 400 Krankenstationen sind geschlossen und 200 Schulen zerstört. Berichtet wird von grausamen Menschenrechtsverletzungen auf allen Seiten.

Die Zentralregierung in Kinshasa bemüht sich seit dem Abkommen von Sun City, in Ituri Fuß zu fassen, unter anderem mit der Unterstützung und Bewaffnung der RCD-ML. Im Gegensatz zu Uganda wechselt die Regierung ihre Allianzen und Kooperationen kaum. Über die RCD-ML arbeitet sie vor allem mit Lendu und Ngiti-Völkern zusammen, was sie gegenüber den Hema als Neutrale bisweilen unglaublich macht. Ferner gibt es keine Strategie, wie in der Provinz Staatlichkeit hergestellt werden kann. Auch die UN-Experten halten sich in ihrem Bericht vom Juni 2003 hinsichtlich einer detaillierten Analyse bedeckt. Über allgemeines Standardvokabular wie „es müssen Schritte unternommen werden“ und die Forderung nach einer Mandatsverstärkung für MONUC nach dem Ende der Artemis-Operation reicht der Bericht nicht hinaus und geht auf die Probleme Ituris nicht ein.²²

Die Zentralregierung spielt hier als Staatsmacht *de facto* keine Rolle.²³ Die Verwaltung hat keine finanziellen Ressourcen und Machtmittel zur Verfügung. Zudem fehlt wie in großen Teilen des Kongos die Infrastruktur, um ein einheitliches Staatsgebiet kontrollieren zu können. Nur mit dem Flugzeug oder auf dem Kongo kann man vorankommen.²⁴ Erschwerend wirken die Migrationsbewegungen infolge der Auseinandersetzungen und der Einbeziehung der Bevölkerung in die Kämpfe. Wegen der fehlenden *Governance*-Strukturen und nicht vorhandener Infrastruktur war die Staatlichkeit des Kongos von Anfang an zum Scheitern verurteilt. In dem Zustand, wie die belgischen Kolonialherren das Land zurückgelassen hatten, fehlten die Voraussetzungen für die Staatsbildung. Im Gegensatz zu den britischen Kolonien waren keine Verwaltungsstrukturen unter Beteiligung und Ausbildung einheimischer Eliten geschaffen worden, die Herrschaft hatte lediglich auf Ausplünderung abgezielt und jeglichen sozialen Aufstieg der schwarzen Bevölkerung verhindert. So war eine Selbstverwaltung nach dem Abzug der Belgier kaum möglich. Hinzu kommen sozialpsychologische Langzeitfolgen: Eine zerrüttete Gesellschaft, die nach Jahren des Kriegs von tiefem Misstrauen geprägt ist, muss erst überzeugt werden, dass es sich lohnen kann, für die eigene Zukunft die Vergangenheit zu überwinden. Nicht zu vergessen sind die Kindersoldaten. Von der Möglichkeit, sie trotz ihrer Erfahrungen in ein Leben ohne Gewalt zu integrieren, hängt ab, ob diese Generation wirklich das Zukunftspotenzial des Kongos sein kann. Der Aufbau von Sozialkapital ist ebenso notwendig wie schwierig.

Die Bundesregierung hat richtigerweise erkannt, dass der Konflikt in Ituri nur die Spitze des Eisbergs ist.²⁵ Hier ging es zunächst um den Schutz der Zivilbevölkerung vor einer humanitären Katastrophe und vor einem möglichen Völkermord. Friedenserhaltung allein kann aber weder in Ituri geschweige denn in der gesamten Demokratischen Republik Kongo dauerhaften Frieden schaffen.

²² Siehe hierzu UN Document S/2003/653 „Report of the Security Council Mission to Central Africa, 7 to 16 June 2003“

²³ Vgl. Interview mit Staatsministerin Kerstin Müller im Tagesspiegel am 4.6.2003

²⁴ Vgl. Süddeutsche Zeitung 12.6.2003: „Stammeskonflikte, Bergbauinteressen, Stellvertreterkriege“

²⁵ Vgl. Interview mit Staatsministerin Kerstin Müller im Tagesspiegel am 4.6.2003

4. Bisherige Lösungsansätze

Mandat der MONUC

Das Mandat der MONUC nach der Sicherheitsratsresolution 1291 vom 24. Februar 2000 bezieht sich auf eine Gesamtlösung für den Kongo. Die neueste Resolution 1493 vom 28. Juli 2003 verlängert das Mandat um ein Jahr und erhöht die Truppenstärke auf 10 800 Personen. In Sierra Leone, das um ein Vielfaches kleiner als der Kongo ist, waren mit UNAMSIL zeitweise 16 000 Soldaten stationiert. Die Resolution 1493 (2003) fordert die Umsetzung des *All-Inclusive*-Abkommens von Pretoria sowie einen Abzug sämtlicher ausländischer Truppen aus dem Kongo. Weiter soll MONUC den Aufbau von Sicherheitsstrukturen vorantreiben und den Prozess der freiwilligen Entwaffnung und Demobilisierung von Ex-Kombattanten begleiten.²⁶

Auch wenn MONUC nach Resolution 1291 unter Kapitel VII der UN-Charta entsandt wurde, deuteten die Größe und die Aufgaben ursprünglich eher auf klassisches *Peacekeeping* als auf robuste Friedenserzwingung und *Peacebuilding* hin. Denn MONUC sollte in erster Linie die Umsetzung der Waffenstillstandsabkommen überwachen sowie Verletzungen der Waffenruhe untersuchen. Ferner bestand eine Aufgabe darin, dafür zu sorgen, die Kommunikationsverbindung zwischen den Streitparteien am Leben zu erhalten und als Vermittler neutraler Information bereitzustehen.

Mit weniger als 6000 Soldaten war jedoch kein militärisches Drohpotenzial vorhanden, das die Kosten des Kriegs für die Streitparteien spürbar erhöht hätte. Der Erfolg der Friedensbemühungen war somit allein von der Bereitschaft der Kriegsparteien zur Konfliktbeendigung abhängig, welche aber bis heute nur sehr bedingt vorhanden ist, wie die jüngsten Entwicklungen in Ituri sowie Nord- und Südkivu zeigen.

Allerdings mangelt es im Kongo nicht nur an der Bereitschaft, sondern besonders an der Fähigkeit der Akteure, sich auf einen dauerhaften Friedensprozess einzulassen. Zu vielfältig sind die Interessenlagen, zu gespalten die Streitparteien. Es fehlen klare Hierarchien und Kommandostrukturen innerhalb der Armeen und Rebellengruppen. Wechselnde Allianzen, marodierende und nicht zu kontrollierende Milizen, die Vermischung von ethnischen mit wirtschaftlichen Konflikten sowie die Einbeziehung externer Akteure – Regionalmächte und internationale Unternehmen – trugen dazu bei, dass sämtliche Abkommen bedeutungslos wurden. In diesem Umfeld konnte nicht einmal humanitäre Hilfe ohne größere Verluste an die Empfänger gelangen, von einer effektiven Umsetzung der friedenskonsolidierenden Programme zur Entwaffnung und Reintegration von Kombattanten sowie zur Repatriierung von Flüchtlingen ganz zu schweigen. Angesichts all dieser Schwierigkeiten zeigte sich im Kongo einer der wesentlichen konzeptionellen Fehler von Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen: Maßnahmen zur Konsolidierung des Friedens können nur gelingen, wenn zuvor ein einigermaßen stabiler Waffenstillstand und eine verbesserte Sicherheitslage für die zivilen wie militärischen Akteure garantiert ist. Andernfalls wird niemand freiwillig eine Waffe abgeben.

Dagegen ist auf nationaler Ebene ein beachtlicher Konsens mit der Einrichtung der Übergangsregierung erreicht worden. Die Vereinbarungen des innerkongolesischen Dialogs können einen Schritt in Richtung nationale Versöhnung bedeuten. Allerdings ist die Übergangsregierung wegen Sicherheitsmängeln und Kapazitätsproblemen noch

²⁶ Vgl. UN Document S/RES/1291 (2000) op. 4, 7, 8; u. UN Document S/RES/1493 (2003)

nicht arbeitsfähig. Wie schwierig es ist, die Vereinbarungen zu implementieren, zeigen auch die anhaltenden Kämpfe in Ituri sowie in Nord- und Südkivu. Ebenso kann an der Bereitschaft etwa Ugandas und Ruandas, ihre Präsenz in diesen Gebieten sofort auszuweiten, abgelesen werden, wie sehr der Kongo-Krieg noch eine Bedrohung für die regionale Stabilität darstellt.

Mandat der EU-Eingreiftruppe für Ituri

Konsequenterweise verbindet der UN-Sicherheitsrat Wohl und Wehe der nationalen Transformation mit der Stabilität in den umkämpften Gebieten. Der Sicherheitsrat mandatierte deshalb und vor allem angesichts der Intensität und Brutalität, mit der in Ituri - insbesondere in Bunia - gekämpft wird, eine Interim Emergency Multinational Force (IEMF) unter Kapitel VII der UN-Charta zur Unterstützung der MONUC, bis die Vereinten Nationen Auftrag und Stärke der MONUC grundsätzlich überarbeitet und an die Situation angepasst hätten. Es ging darum, eine drohende humanitäre Katastrophe und Massenmigration infolge der Kämpfe sowie Massaker an der Zivilbevölkerung zu verhindern und die Sicherheit der Menschen und der Flüchtlingslager zu garantieren.²⁷

Das Mandat der Eingreiftruppe „Artemis“ war auf das Betreiben Frankreichs, Großbritanniens und Deutschlands zurückzuführen. Unter dem Mandat der Vereinten Nationen war Artemis die dritte Krisenmanagement-Operation nach Bosnien-Herzegowina und Mazedonien im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Zum ersten Mal griff die EU nicht auf Nato-Mittel zurück. Truppenstellende Staaten waren Frankreich, Deutschland, Belgien, Griechenland, Schweden, Großbritannien bis zum 1. September, ferner Südafrika, Brasilien und Kanada bis zum 5. Juli. Die Operation wurde von der Europäischen Union geführt, „Framework Nation“ war Frankreich. Geografisch beschränkte sich die Operation, die 1 800 Soldaten umfasste, auf die Stadt und den Flughafen von Bunia, der wichtigsten Stadt in der Region Ituri. Die Kosten wurden in der Hauptsache von den beteiligten Staaten selbst getragen, die EU stellte zusätzlich sieben Millionen Euro aus dem gemeinsamen Haushalt bereit.²⁸

Zuvor hatte die internationale Gemeinschaft die Eskalationsgefahr in Ituri über zwei Jahre kaum zur Kenntnis genommen.²⁹ Diese Haltung des Hinauszögerns ist ebenso bei den meisten anderen Friedenseinsätzen der Vereinten Nationen zu kritisieren. Es dauerte zu lange, um sich auf ein Eingreifen in Ituri zu verständigen, das dann angesichts der Komplexität und der Intensität des Konflikts bei weitem nicht angemessen war. Wie unzureichend die beschlossenen Maßnahmen sein würden, wurde schon in der Erklärung des Rates der Europäischen Union vom 27. Juni deutlich. Die Eingreiftruppe konnte zwar in Bunia selbst ihr Mandat erfüllen, stand dem Wiederaufblühen der Kämpfe außerhalb der Stadt und in Nordkivu sowie den fortgesetzten Offensiven der RCD-Goma weitgehend machtlos gegenüber. Oft war nicht einmal klar, welche Parteien an den Kämpfen teilnahmen. An diesen Defiziten hat sich auch nach

²⁷ Vgl. UN Document S/RES/1484 (2003), pr. 2, 3; op. 1, 2;

²⁸ Vgl. Council of the European Union: „Fact Sheet. EU-led Military Operation in the Democratic Republic of the Congo. Operation Artemis“; „Council Joint action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union Military Operation in the Democratic Republic of the Congo“; „Council Decision 2003/432/CFSP of 12 June 2003“

²⁹ Vgl. Human Rights Watch, 2003, S. 52

der Ablösung von Artemis durch die aufgestockte MONUC seit dem 1. September nichts geändert.

Die deutsche Position

Vor dem Deutschen Bundestag gab Außenminister Joschka Fischer seiner Befürchtung Ausdruck, der Nachbarkontinent Afrika könne beginnen, „die furchtbare Instabilität, die dort herrscht, zu exportieren“ und somit eine Gefahr für die europäische Sicherheit im 21. Jahrhundert darstellen. Afrika deshalb in eine langfristig angelegte Sicherheitspolitik einzubeziehen, scheint angesichts der dort wachsenden Armut, der Migrationsbewegungen und Umweltproblematik vernünftig. Schwerer dürfte jedoch ein aktuellerer Bezug für die intensive Befassung des Auswärtigen Amts mit dem Kongo wiegen. Unter dem Eindruck des Irakkriegs wurde den Europäern, allen voran Franzosen und Deutschen, in dramatischer Weise die Begrenztheit der Reichweite ihrer Außenpolitik vor Augen geführt. Vor allem für Frankreich steht seine Rolle als wichtiger Akteur in der Weltpolitik auf dem Spiel. Die Bundesregierung sah in der Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine gute Möglichkeit, die GASP und damit Europas Stellung in der Weltpolitik, vor allem gegenüber den Vereinigten Staaten, zu stärken.

Das Mandat des Deutschen Bundestags erstreckte sich auf die Unterstützung der vom UN-Sicherheitsrat auf französische Initiative hin entsandten Interimseingreiftruppe (IEMF) für Sicherheitsaufgaben im Gebiet Ituri.³⁰ Ab dem 1. September übernahm die erweiterte MONUC die Aufgaben zum Schutz der Zivilbevölkerung vor Übergriffen.

Außenminister Fischer widerspricht der häufig gestellten Forderung, man müsse für Afrika eine geeignete Gesamtstrategie finden. Denn dies entspreche nicht den Anforderungen der Realität. Nach Fischer geht es bei der Lösung der vielschichtigen Konflikte und Konfliktursachen nicht um Fragen eines einheitlichen Konzepts, sondern um die Notwendigkeit „eines geduldigen Ansatzes mit regionalen Partnern und des Bewusstseins, dass dieser Nachbarkontinent für uns von entscheidender Bedeutung ist.“ Dahinter steht die Einsicht, dass ohne den Willen oder die Fähigkeit der einzelnen afrikanischen Führer, am Frieden mitzuarbeiten, keine Intervention langfristig Früchte tragen wird.³¹

5. Eine Strategie für den Frieden

Die Problematik der Friedens erzwingung

Um internationalen Einsätzen Autorität zu verleihen, ging man in den 90er Jahren vermehrt zu sogenannten „robusten Friedenseinsätzen“ über. Die UN-Truppen haben hier die Möglichkeit, über die Selbstverteidigung hinaus im Sinne des Kapitel VII der UN-Charta militärische Gewalt zur Umsetzung ihres Mandats einzusetzen. Nur stoßen auch robuste Einsätze an ihre Grenzen: Ist die Bereitschaft der Gewaltakteure zum Frieden nicht vorhanden, müsste die internationale Gemeinschaft immense Ressourcen aufbrin-

³⁰ Vgl. Deutscher Bundestag: „Für einen stärkeren Einsatz im Nordosten der Demokratischen Republik Kongo“

³¹ Vgl. ebd.

gen. Wie die Lage im Irak zeigt, ist die Gefahr von Sabotageakten und Terroranschlägen selbst dann nicht gebannt. In Deutschland wären wohl weder die nötigen Finanzmittel noch die Anzahl der gefährdeten Soldaten angesichts der Komplexität und Größe der DR Kongo der Öffentlichkeit zu vermitteln. Friedenserzwingung stößt dort an ihre Grenzen, wo der Wille der Streitparteien fehlt und die aufzubringenden Ressourcen unangemessen scheinen. Robustes *Peacekeeping* kann somit allenfalls Begleiter ziviler *Peacebuilding*-Maßnahmen der beteiligten Akteure sein. Parallel dazu ist die Vereinheitlichung und Restrukturierung der kongolesischen Armee erforderlich, während der Prozess der Entwaffnung und Demobilisierung mit mehr Nachdruck durchgeführt wird.

Eine Alternative sind Friedenszonen – Gebiete, wo die Zivilbevölkerung unter militärischem Schutz und friedenskonsolidierenden Maßnahmen einen politischen wie wirtschaftlichen Neuanfang wagen kann. Wie labil solche Zonen sind, wenn sie keine Ausstrahlungskraft auf Nachbarregionen haben, zeigen die Entwicklungen in Bunia, wo das Umfeld kaum zu kontrollieren ist. Von außerhalb destabilisieren die Kämpfe die Stadt, die Übergangsverwaltung existiert nur auf dem Papier.

Diese Bestandsaufnahme lässt erahnen, wie wenig erfolgreich die bisherigen friedenskonsolidierenden Maßnahmen waren. Die Sicherheit der Bevölkerung vor militärischer und politischer Gewalt nach einem Waffenstillstand ist aber unabdingbare Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden. Daraus ergeben sich zunächst *unmittelbar anstehende Aufgaben* für die beteiligten Akteure:

- Ruanda und Uganda müssen ihre direkte und indirekte Beteiligung an den Kampfhandlungen beenden. Waffenembargos und wirtschaftliche bzw. politische Sanktionen als Druckmittel gegen diese Staaten dürfen kein Tabuthema mehr darstellen.
- Alle Gruppen müssen sich an der Fortsetzung des innerkongolesischen Dialogs und am Transformationsprozess beteiligen. Gibt es für alle sichtbare Fortschritte, können die Kräfte der Versöhnung und des Ausgleichs die Oberhand gewinnen.
- Die militärische Komponente der MONUC ist auf mindestens 20 000 Soldaten zu verstärken. Die Truppe muss fähig sein, ein Wiederaufflammen von Kämpfen zu verhindern und ein Waffenembargo durchzusetzen.
- Die zivile Komponente von MONUC muss erweitert werden. Ziel ist der Schutz der Zivilbevölkerung vor Übergriffen durch Milizen und marodierende Banden. Ferner kann eine aufgestockte UN-Zivilpolizei erste ordnungspolitische Funktionen übernehmen.
- Die humanitäre Komponente von MONUC ist stark verbesserungswürdig. Zentrale Aufgabe von MONUC ist es, die Hilfsprogramme der internationalen Gemeinschaft zu schützen und die Versorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Am dringlichsten ist die Situation in den Flüchtlings- und Vertriebenenlagern.

Langfristig kann eine Friedenskonsolidierung aber nur gelingen, wenn sie eine Zukunftsperspektive für die Menschen im Kongo beinhaltet und ihnen eine dreifache Sicherheit bietet: (1) Sicherheit vor militärischer Gewalt, (2) Sicherheit vor politischer Willkür sowie (3) ökonomische und soziale Sicherheit. Neben der Friedenserzwingung sind dafür ein funktionierendes Gemeinwesen durch Staatsaufbau und die Etablierung einer regulären Ökonomie erforderlich.

Table: Dimensionen der Sicherheit: Zielrichtungen und Maßnahmen

Dimension	MILITÄRISCH	POLITISCH	SOZIAL/ÖKONOM.
Zielrichtung	Ende der Bedrohung der Zivilbevölkerung durch kriegerische Gewalt	Verlässlichkeit der neuen Institutionen; Rechtssicherheit und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	Ökonomische und soziale Perspektive für Zivilbevölkerung und Ex-Kombattanten
Maßnahmen	<p>Friedens erzwingung:</p> <p>Erweiterung der militär. Komponente der MONUC</p> <p>Einrichtung von Friedenszonen</p> <p>Restrukturierung und Vereinheitlichung der nationalen Armee</p> <p>Verstärkung der Programme zur Entwaffnung und Demobilisierung von Ex-Kombattanten inklusive sozialer Perspektive</p>	<p>Staatsaufbau:</p> <p>Aufbau und Ausbildung eines funktionsfähigen Justiz-, Polizei- und Verwaltungsapparats</p> <p>Initiativen zur Versöhnung</p> <p>Beachtung von Menschenrechtsstandards und Entwicklung partizipativer Mechanismen ?</p> <p>Dezentralisierung; <i>good governance</i></p> <p>Wiederaufbau der Infrastruktur</p>	<p>Etablierung einer regulären Ökonomie:</p> <p>Ausbildung und Reintegration von Ex-Kombattanten</p> <p>Programme für ehemalige Kindersoldaten</p> <p>Aufbau lokaler und regionaler Märkte</p> <p>Kontrolle des Abbaus und des Handels mit natürlichen Ressourcen</p> <p>Entwicklung öffentlicher Gesundheits- und Bildungssysteme</p>

Staatsaufbau – Umkehrung des Staatszerfalls

Wie gezeigt sind Staatszerfall und der Niedergang der regulären Ökonomie die Ursachen für den Bürgerkrieg im Kongo. Für die Gebiete, wo nun ein Waffenstillstand hält, haben daher langfristig die Schaffung von Strukturen für gute Regierungsführung sowie für friedliches Wirtschaften Priorität. Nur mit der Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols kann politische Sicherheit für den Einzelnen garantiert werden.

Das kann im Kongo allerdings nicht bedeuten, allein den ordnungspolitischen Einfluss der Zentralregierung in Kinshasa auszuweiten. Denn diese würde weder von den Rebellenbewegungen noch von den Volksgruppen als legitim erachtet und würde außerdem nicht zuletzt deshalb an den begrenzten eigenen Machtmitteln zur Durchsetzung des Herrschaftsanspruchs scheitern. Vielmehr muss es gelingen, den Spagat zwischen nationalem Konsens und regionaler Autonomie zu vollziehen. Voraussetzung ist aber, dass Rebellenchefs und Elitennetzwerke das von ihnen kontrollierte Territorium nicht mehr als ihr persönliches Eigentum auffassen. Weiter muss es den großen Bewegungen RCD-Goma und MLC ebenso wie der Zentralregierung gelingen, im jeweils von ihnen kontrollierten Territorium staatliche Funktionen zu erfüllen und gegenüber kleineren Gruppen ein Gewaltmonopol zu behalten. Noch konkurrieren eine Vielzahl kleinerer bewaffneter Gruppen auf lokaler Ebene.³²

Erst auf dieser Basis können friedenskonsolidierende Maßnahmen greifen. Dies beinhaltet die Integration des Militärs zu einer nationalen Armee unter Einschluss ehemali-

³² Vgl. UN Document S/2003/566, Ziff. 59

ger Kombattanten. Die bislang freiwillige Entwaffnung und Demobilisierung der Rebellen geht unterdessen nur schleppend voran, ebenso ihre Reintegration und Rückführung in ihre Heimat. Da MONUC und die Übergangsregierung in Kinshasa nicht in der Lage sind, die Sicherheit der Ex-Kombattanten zu garantieren, ist dies nur allzu verständlich. Hier müssen verstärkt finanzielle Mittel aufgewendet werden, um für die Entwaffnung einen Anreiz zu bieten. Gleichzeitig dürfen flächendeckende Reintegrationsprogramme nicht zu kurz kommen. Für Menschen, die nichts als das Kriegshandwerk gelernt haben, lohnt sich eine Rückkehr in den Frieden nur mit einer wirklichen Chance zur Resozialisierung z.B. mit einer Berufsausbildung.

Sicherheit bedeutet weiterhin für den Einzelnen Rechtssicherheit und Schutz vor staatlicher Willkür sowie für die Justiz, gesetztem Recht Geltung zu verschaffen. Das erfordert die Ausbildung von zivilen Polizeikräften nach rechtsstaatlichen Prinzipien. Nur dann können die Menschen Vertrauen in die neuen Institutionen aufbauen. Korruption und die Willkür staatlicher Institutionen könnten das Haupthindernis für eine nachhaltige Entwicklung und *good governance* im Kongo darstellen. Dasselbe gilt für die zu etablierenden Gerichte.

Als problematisch dürfte sich auch die finanzielle Ressourcenknappheit erweisen, was sich in einer überlasteten Justiz im Allgemeinen und in fehlendem Personal im Besonderen äußern wird. Die Ausbildung nach rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien allein vermag die einheitliche Durchsetzung staatlicher Vorgaben nicht zu garantieren. Für Kinshasa allein bildete MONUC ab März 2003 1200 Polizisten aus. Gleiches gilt für den gesamten Verwaltungsapparat, dessen Kapazitäten dringend auszuweiten sind. Der Wiederaufbau staatlicher Infrastruktur schließt das Verkehrssystem ein, dessen Zusammenbruch wesentlich zur Erosion des staatlichen Gewaltmonopols beigetragen hat.

Erst allmählich wird die DR Kongo in der Lage sein, die sozialen Funktionen allmählich von den Entwicklungshelfern und internationalen Organisationen zu übernehmen. Die Allokation öffentlicher Ressourcen etwa im Gesundheits- und Bildungssektor findet derzeit nicht statt bzw. obliegt UNDP und anderen Helfern. Nicht zu unterschätzen ist ferner der soziale Sprengstoff, der sich weiter hinter ethnischen *cleavages*, in der Generation der Kindersoldaten und vor allem hinter AIDS verbirgt.

Last but not least ist ein Demokratisierungsprozess erforderlich, an dessen Ende freie Wahlen auf verschiedenen Ebenen stattfinden. Dazu gehören Kontrollmöglichkeiten der Regierung und Verwaltung für die Bevölkerung ebenso wie der effektive Schutz von Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit. Man sollte allerdings nicht den Fehler begehen, Wahlen zu früh zu organisieren und diese dann vorschnell als Erfolg zu werten. Partizipative Demokratie hängt nicht allein von einem friedlichen Wahltag ab. Sie benötigt leistungsfähige Institutionen, vor allem eine berechenbare sowie verantwortliche Justiz und eine funktionierende öffentliche Verwaltung. Das stärkere Engagement der internationalen Gemeinschaft im Hinblick auf Entschuldung, die Unterstützung armutsreduzierender Strategien (z.B. der Weltbank) und das militärische Engagement als Abschreckung gegen Rebellen sowie gegen Ruanda und Uganda sind wichtige komplementäre Maßnahmen.

Etablierung einer regulären Ökonomie

Die internationale Gemeinschaft wie die neuen staatlichen Institutionen in der DR Kongo müssen sich zum Ziel setzen, die Anreize für die Kriegswirtschaft zu vermindern. Die Kriegsparteien beuten illegal Ressourcen aus, um so an Waffen zu gelangen und damit wieder an neue Bodenschätze. Die „Kriegswirtschaft“ ist gegenwärtig für die beteiligten Akteure noch in hohem Maße rentabel, friedliche Methoden des Wirtschaftens sind kaum möglich. Ein probates Mittel könnte die Erhöhung der Kriegskosten für externe Akteure sowie Rebellen durch militärisches Eingreifen des Nordens einerseits und die Erschwerung des Verkaufs der Rohstoffe bzw. die Monopolisierung der Förderung durch die staatlichen Akteure andererseits sein.

Die aktuelle Resolution 1493 macht jedoch die Unentschlossenheit und Hilflosigkeit diesem Problem gegenüber deutlich. Man scheint zu hoffen, eine stabile Regierung könne mit dem Maß der illegalen Ausbeutung der Ressourcen leben. An eine globale Strategie der Sanktionierung des Handels mit den Rohstoffen glaubt wohl niemand wirklich. Angesichts der unterschiedlichen Bodenschätze wäre eine Vielzahl von Märkten betroffen. Die Organisation eines Sanktionsregimes für alle diese Märkte nach dem Vorbild des Zertifizierungssystem für Diamanten nach der Kimberly-Deklaration scheint unmöglich zu sein. Schon der zweite Sonderbericht des Generalsekretärs vom Mai 2003 war in dieser Hinsicht etwas vage und schien dem Problem insgesamt wenig Bedeutung für die Konfliktbeendigung beizumessen.³³ Ebenso wenig ist MONUC in der Lage, die Kosten der Kriegsführung für die Rebellen und externe Akteure so zu erhöhen, dass die Unterstützung des Friedensprozesses lohnender erschiene. Ferner sah die internationale Gemeinschaft davon ab, den Druck auf Ruanda und Uganda deutlich zu verstärken, und konnte so keinen Politikwechsel und Gewaltverzicht erreichen.

Die Strategie setzt eher auf den Erfolg des Staatsaufbaus und die Etablierung einer parallelen regulären Ökonomie. Die Kontrolle über die natürlichen Ressourcen bzw. die Lizenzvergabe muss aber langfristig bei den als legitim erachteten staatlichen Institutionen liegen. Nur sie werden die nötigen Machtressourcen besitzen, um in diesem Sektor für Stabilität zu sorgen. Sicherheit und die Aussicht auf dauerhaften bescheidenen Wohlstand für die Bevölkerung können die Friedensdividende sein, die nötig ist, um den Rebellen ihre Anziehungskraft zu nehmen.³⁴

Neben der Neu-Organisation der Förderung und des Exports von Rohstoffen sind Agrarwirtschaft und Handwerk elementarer Bestandteil einer Friedenswirtschaft im Kongo. Für diese Bereiche werden nationale und Exportmärkte auf absehbare Zeit wenig relevant sein. Vor allem die nötige Verkehrsinfrastruktur ist zerstört und die technischen Erfordernisse, um Produkte im großen Stil zu vermarkten, sind nicht vorhanden. Deshalb kommt es vielmehr darauf an, regionale und lokale Märkte zu unterstützen, damit sich die ansässige Bevölkerung durch Teilnahme an einer regulären Ökonomie selbst versorgen kann. Eine positive Entwicklung hängt nicht zuletzt davon ab, ob die Programme zur Ausbildung und Reintegration von Ex-Kombattanten und Kindersoldaten erfolgreich und mit einer Perspektive für die Teilnehmer verbunden sind. Eine Voraussetzung ist weiter die Fähigkeit der staatlichen Institutionen, die neuen Strukturen vor

³³ Vgl. UN Document S/2003/566 Ziff. 84

³⁴ Siehe hierzu UN Document S/RES/1493 (2003), op. 28

Übergriffen konkurrierender Gewaltakteure zu schützen und die öffentlichen Mittel effizient einzusetzen. Gerade im Kongo, wo der Zentralregierung nur geringe Legitimität und Ressourcen zur Verfügung stehen, sind staatliche Institutionen nur gestaltungs-fähig, wenn Entscheidungen möglichst dezentral getroffen werden können. Zusammen mit koordinierten Entwicklungshilfeprogrammen kann auf lokaler Ebene am besten entschieden werden. Ferner müssen lokale Gemeinschaften die Möglichkeit haben, sich mit Krediten zu versorgen, was für einen längeren Zeitraum noch mehr durch die internationalen Geber und Entwicklungshilfe als durch ein neues nationales Bankensystem geleistet werden muss.

6. Fazit

Im Ergebnis sollen alle Strategien des Staatsaufbaus und einer Friedenswirtschaft auf Sicherheit für die Menschen abzielen. Nur wenn Menschen keine Kriegshandlungen und politische Willkür befürchten müssen, werden sie sich für die neue Gesellschaftsordnung engagieren. Für dieses Ziel muss die internationale Gemeinschaft ihr politisches wie finanzielles Engagement dramatisch verstärken. Denn die Gegner einer Friedensordnung werden Staatszerfall und Kriegswirtschaft so lange fördern, bis die Welt sich über ein entschlossenes Auftreten in der DR Kongo im Klaren ist. Das Bekenntnis der Staaten des Nordens, bis 2015 die Armut auf der Erde zu halbieren, braucht zur Verwirklichung nicht nur Konzepte, sondern politischen und finanziellen Einsatz. Panzer und Kampfflugzeuge können mit guerilla-ähnlichen Gruppierungen und einer Vielzahl mehr oder weniger autarker Kriegsherren als Gegner keinen Frieden schaffen. Neben der Ausweitung des militärischen Engagements muss ein sicheres Umfeld geschaffen werden, wo Menschen einen Anreiz haben, ihr Leben aktiv gestalten zu wollen. Wie wenig ein Übergewicht auf militärischem Gebiet bringt, belegt die gegenwärtige Situation im Irak. Ein funktionierendes Gemeinschaftswesen und eine verlässliche, gewaltfreie Ökonomie – das sind die Begriffe, an denen Frieden messbar ist.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Council of the European Union: „Fact Sheet. EU-led Military Operation in the Democratic Republic of the Congo. Operation Artemis“
- Council of the European Union: „Council Joint action 2003/423/CFSP of 5 June 2003 on the European Union Military Operation in the Democratic Republic of the Congo“
- Council of the European Union: „Council Decision 2003/432/CFSP of 12 June 2003“
- Deutscher Bundestag: „Für einen stärkeren Einsatz im Nordosten der Demokratischen Republik Kongo.“ <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/Kongo/bundestag.html>, Zugriff am 3.7.2003
- Human Rights Watch: Ituri: Covered in Blood. Ethnically Targeted Violence in Northeastern DR Congo.” Vol. 15/No. 11, 2003
- International Monetary Fund: „Democratic Republic of the Congo. Selected Issues and Statistical Appendix.” Country Report 03/175, 2003
- UN Document S/RES/1291 (2000)
- UN Document S/RES/1484 (2003)
- UN Document S/2002/1146 „Final Report of the Panel of Experts in the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo“
- UN Document S/2003/566 „Second Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo“
- UN Document S/2003/653 „Report of the Security Council Mission to Central Africa, 7 to 16 June 2003“
- Financial Times Deutschland 23.8.2001: „Mit illegalen Rohstoffhandel finanzieren Rebellen ihre Kriege“
- Frankfurter Rundschau 3.7.2003
- Interview mit Staatsministerin Kerstin Müller im Tagesspiegel am 4.6.2003. <http://www.uni-kassel.de/fb10/frieden/regionen/Kongo/mueller-int.html>, Zugriff am 3.7.2003
- Neue Zürcher Zeitung 2.7.2003: „Schritt zum Frieden in Kongo-Kinshasa“
- Süddeutsche Zeitung 12.6.2003. „Stammeskonflikte, Bergbauinteressen, Stellvertreterkriege“
- Süddeutsche Zeitung Online: „Die demokratische Republik Kongo.“ <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/841/13828/print.html>, Zugriff am 3.7.2003
- Mair, Stefan: „Staatszerfall und Interventionismus – Determinanten grenzüberschreitender politischer Neuordnung in Afrika.“ Stiftung Wissenschaft und Politik-Arbeitspapier 3114.12. Ebenhausen, 1999
- Tetzlaff, Rainer: „Die Staaten Afrikas zwischen demokratischer Konsolidierung und Staatszerfall“. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B27-28, 2002, S. 4