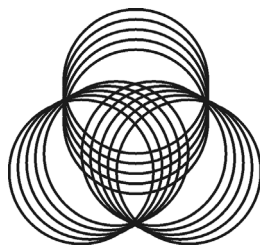


# Hamburger Informationen

## zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik



Ausgabe 41/2006

Hamburg, Dezember 2006

*Hans-Georg Ehrhart*

### **Nichts wie weg? Zum Ende des EU-Militäreinsatzes im Kongo**

Verteidigungsminister Jung wird sein Ziel wahrscheinlich erreichen: Die deutschen Soldatinnen und Soldaten der EUFOR DR Kongo werden zu Weihnachten wohl alle zu Hause sein. Damit wird ein Einsatz beendet, bei dem der Minister nicht immer eine gute Figur machte und der in der deutschen Öffentlichkeit höchst umstritten war.<sup>1</sup> Das lag vor allem daran, dass Deutschland in seine Rolle als Führungsnation irgendwie hineingeschlittert zu sein schien und der Öffentlichkeit Sinn und Zweck dieses Afrika-Einsatzes nicht richtig vermittelt werden konnten.<sup>2</sup> Kann also nun, da die EUFOR den Heimweg angetreten hat, erleichtert konstatiert werden: Ende gut, alles gut?

*Ende gut alles gut?*

Was die Erfüllung des Auftrages angeht, kann in der Tat ein vorläufiges positives Resümee gezogen werden. Der Einsatz lief glimpflich ab und forderte keine Opfer auf Seiten der EUFOR. Die im Mandat gestellten Aufgaben wurden erfüllt. Dieses Ergebnis wurde durch drei

Einschränkungen begünstigt, die in der öffentlichen Debatte durchaus auch kritisiert worden sind.

Erstens legte das UNO-Mandat eine funktionale Eingrenzung fest. EUFOR sollte die UNO-Mission für die Demokratische Republik Kongo – MONUC – bei ihrem Stabilisierungsauftrag unterstützen, Zivilpersonen schützen, bei der Sicherung des Flughafens in Kinshasa mitwirken und in begrenztem Umfang gefährdete Einzelpersonen evakuieren. EUFOR sollte eben nicht den Kongo stabilisieren und das Land zur Demokratie führen, sondern lediglich einen begrenzten Beitrag dazu leisten.

Zweitens gab es eine zeitliche Einschränkung, weil der Einsatz auf vier Monate nach der ersten Runde der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen begrenzt wurde. Mit der Durchführung dieser Wahlen am 30. Juli 2006 war klar, dass die Operation plangemäß am 30. November enden würde.

Die dritte Einschränkung war eine geographische. Während das UNO-Mandat keine solche Einschränkung vorsah, legte der Deutsche Bundestag fest, dass deutsche Streitkräfte nur im Raum Kinshasa eingesetzt werden dürfen.

EUFOR hatte in erster Linie zwei Aufgaben: Die Unterstützung der MONUC bei ihrer schwierigen Aufgabe, die ersten demokratischen Wahlen in diesem kriegszerütteten Riesenland durchzuführen und Störer durch Präsenz vor Ort und das Heranführen von in Gabun stationierten Verstärkungskräften abzuschrecken. Ge-

1 Vgl. zur Vorgeschichte Hans-Georg Ehrhart, In schwieriger Mission: Der EU-Militäreinsatz im Kongo, Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik 38/2006, unter: [www.ifsh.de/pdf/publikationen/hifs/HI38.pdf](http://www.ifsh.de/pdf/publikationen/hifs/HI38.pdf) und ders., Was soll die EU im Kongo?, in: Internationale Politik, Nr. 6/2006, S. 84-89.

2 Vgl. dazu Peter Schmidt, Freiwillige vor! Bundeswehreininsatz im Kongo – zur Dialektik einer Führungsrolle wider Willen, in: Internationale Politik 11/2006, S. 68-77.

nau das musste sie zweimal durchexerzieren. Am 21. und 22. August, also drei Wochen nach den Wahlen kam es zu blutigen Auseinandersetzungen, als Anhänger von Präsident Joseph Kabila die Residenz seines Konkurrenten Jean-Pierre Bemba angriffen, in dem sich gerade die Vertreter des Internationalen Komitees zur Begleitung der Transition (CIAT) sowie der deutsche Botschafter aufhielten.<sup>3</sup> Diese Krise konnte jedoch durch ein beherztes Eingreifen von MONUC und EUFOR beendet werden. Die Streitparteien wurden getrennt, die Botschafter mit Panzerwagen in Sicherheit gebracht und 130 deutsche Fallschirmjäger zur Verstärkung eingeflogen. Im Vorfeld des zweiten Wahlgangs wurde die EUFOR gleich um 500 Soldaten verstärkt, um für alle Fälle gewappnet zu sein. Dieser Wahlgang verlief zunächst ruhig, allerdings kam es im November verschiedentlich zu Schießereien zwischen Anhängern von Bemba und Ordnungskräften.<sup>4</sup> Die Konzentration auf Kinshasa hat sich als richtig erwiesen, da es in den anderen Landesteilen weitgehend ruhig blieb.

### *Befindlichkeiten, Probleme, offene Fragen*

Allerdings gab es im Vorfeld und im Verlauf der Operation auch Probleme, die auf deutsch-französische Befindlichkeiten hinwiesen. So wabert in Berlin immer noch der Verdacht, Deutschland sei durch geschicktes Überbandespielen zwischen Paris und New York in eine Lage manövriert worden, in der es die Führungsrolle nicht ablehnen konnte. Zudem war die Truppen generierung ein quälender Prozess und keinesfalls ein Beleg für europäische Reaktionsschnelligkeit. Ob sich die Lage anders dargestellt hätte, wenn die deutsche Battlegroup bereits ihre volle Einsatzbereitschaft gehabt hätte, darf angesichts der deutschen Interessenlage (erkennbare multinationale Beteiligung, Lastenteilung) wohl bezweifelt werden. Die geographische Beschränkung für den Einsatz deutscher Truppen durch den Bundestag hätte man auch als mangelnde Solidarität auslegen können, wenn es in anderen Teilen des Kongo zu Unruhen gekommen wäre. Sie machte ein kompliziertes Rotationssystem notwendig, das glücklicherweise nicht umgesetzt werden musste. Ein weiteres Problem bestand darin, dass die notwendige Unparteilichkeit aus deutscher Sicht von der französischen Seite zeitweise missachtet wurde. Konkret ging es um Tiefflüge über die Residenz von Jean-Pierre Bemba. Schließlich hätten Frankreich und Belgien den Einsatz gerne um einige Wochen verlängert, um der Gefahr zu begegnen, dass während oder kurz nach dem Abzug der EUFOR neue Unruhen ausbrechen. Dagegen stand das Wort von Ver-

teidigungsminister Jung, dass die deutschen Soldaten Weihnachten zu Hause sein werden.

Viel brisanter ist jedoch die Frage, wie es nach der erfolgten Stimmenaushählung weitergeht. Nach Angaben der Wahlkommission wurde Kabila mit 58 Prozent der abgegebenen Stimmen als Sieger ermittelt, Bemba erhielt 42 Prozent.<sup>5</sup> Während der Sieger zur Versöhnung aufrief, sprachen der Herausforderer und seine Anhänger von Wahlbetrug. Es könnte also sein, dass EUFOR genau dann mit dem Abzug beginnt, wenn es richtig brenzlich wird.

„Bemba kann eine institutionalisierte Rolle in der Zukunft des Kongo beanspruchen. So hat er im zweiten Wahlgang deutlich überzeugender dazugewonnen als Kabila. Er verdoppelte seinen Stimmanteil gegenüber dem ersten Wahlgang von 20 auf 42 Prozent, während Kabila nur von 45 auf 58 Prozent zulegte, obwohl er das breitere Wahlbündnis um sich geschart hatte. Zudem hat Bemba in sechs der elf Provinzen des Landes die Mehrheit erreicht – und da aus den jetzt ebenfalls gewählten Provinzparlamenten das Oberhaus in Kinshasa hervorgeht, könnte Kabila eine Parlamentskammer gegen sich haben. Allerdings ist auch nicht auszuschließen, dass Bembas Wahlallianz sich jetzt auflöst, wenn sich einige Karrieristen noch schnell auf die Seite des Siegers Kabila schlagen wollen. Eigentlich kann der Kongo sich glücklich schätzen, dass die Wahlen ein so ausgeglichenes Ergebnis produziert haben. Es zwingt zur Zusammenarbeit und zur gegenseitigen Anerkennung; es eröffnet zumindest theoretisch ein Spiel eines Mehrparteiensystems in demokratischen Institutionen, die nicht durch das Übergewicht einer Staatspartei verfälscht sind.“

Quelle: Dominic Johnson, Knappes Wahlergebnis im Kongo könnte Demokratie fördern, in : TAZ, 17.11.2006.

Hat sich EUFOR DR Kongo also überhaupt gelohnt? Wäre es nicht sinnvoller gewesen, den dreistelligen Millionenbetrag, den die Operation insgesamt gekostet hat, gleich in direkte Entwicklungshilfe zu investieren? Diese Frage kann nur bejahen, wer den stabilisierenden Beitrag der EUFOR negiert oder als unerheblich einschätzt. Wer allerdings die These vertritt, dass etwa die Augustunruhen ohne EUFOR eskaliert wären und damit der ganze Friedensprozess gefährdet worden wäre, wird die Frage verneinen müssen. Allerdings ist es noch zu früh für eine eindeutige Antwort.

### *Übergreifende politische Perspektive*

Betrachtet man den Einsatz der EUFOR aus einer übergreifenden politischen Perspektive, so können trotz aller Mängel und offener Fragen durchaus positive Aspekte vermerkt werden: Erstens hat sich die EU entsprechend ihrer Afrika-Strategie auch militärisch an der Krisenbewältigung auf dem Schwarzen Kontinent engagiert.

3 Das CIAT tagt unter Vorsitz des Sondergesandten der UNO und besteht aus den akkreditierten Botschaftern der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats sowie Belgiens, Kanadas, Südafrikas, Angolas, Sambias, Mosambiks und der EU-Präsidenschaft.

4 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.11.2006.

5 Vgl. [www.kongo-kinshasa.de/news/praeswahl\\_congo2006\\_II.pdf](http://www.kongo-kinshasa.de/news/praeswahl_congo2006_II.pdf).

Das war notwenig und konsequent, auch wenn es in Deutschland noch schwer zu vermitteln ist. Die im Jahre 2000 von der Weltgemeinschaft auf dem Millenniumsgipfel verabschiedeten Entwicklungsziele – die so genannten „Millennium Development Goals“ – werden nicht erreicht werden können, wenn keine nachhaltige Befriedung der großen Krisen in der subsaharischen Region erfolgt.

Zweitens haben EUFOR und MONUC gut zusammengearbeitet. Die Mission der EUFOR entsprach dem europäischen Anliegen eines effektiven Multilateralismus, indem es die MONUC und damit die UNO in einer konkreten Situation gestärkt hat. Zudem wurde mit der Durchführung des EUFOR-Einsatzes erstmals erfolgreich das „Stand-by-Modell“ praktiziert, wie es bereits vor drei Jahren von der EU und der UNO erörtert worden war. Demnach hält die EU schnelle Einsatzkräfte („over the horizon“) für Notfälle bereit, um UNO-Kräfte zu unterstützen oder aus schwierigen Lagen zu befreien.

Drittens muss die EUFOR im Kontext des gesamten EU-Engagements im Kongo gesehen werden. Brüssel ist darüber hinaus politisch und mit klassischer Entwicklungshilfe aktiv. Diese reicht von makroökonomischer Hilfe über Infrastrukturprojekte und Gesundheitsförderung bis hin zu Maßnahmen im Bereich Institutionenbildung. Zudem ist die EU seit 2005 mit zwei weiteren, allerdings zivilen ESVP-Missionen vor Ort, die den Aufbau einer nationalen Armee (EUSEC) und einer nationalen Polizei unterstützen (EUPOL Kinshasa).

Viertens ist die zwar begrenzte, aber doch wirksame Leistungsfähigkeit der ESVP unterstrichen worden. Die schnelle Reaktionsfähigkeit durch Nachführen von Kräften aus Gabun hat funktioniert, auf die in Frankreich verbliebene strategische Reserve brauchte allerdings nicht zurückgegriffen werden. Die Präsenz von EUPOL und EUSEC erwies sich als großer Vorteil während der Augustunruhen, weil sie über intime Kenntnisse der internen Macht- und Interessenstrukturen verfügen und eng mit EUFOR kooperierten. Wichtig war auch, dass es EUFOR offenbar gelungen ist, der Bevölkerung Sinn und Zweck ihrer Präsenz zu vermitteln. Es ging eben nicht darum, einen Kandidaten zu unterstützen oder gar Krieg zu führen, sondern den Stabilisierungsauftrag der MONUC zu unterstützen und dadurch Entwicklung zu ermöglichen.

#### *Was kommt nach der Rückführung von EUFOR RD Kongo?*

Dieser Prozess ist noch lange nicht abgeschlossen und die schwierigste Etappe hat jetzt nach den Wahlen begonnen. Insofern gilt die relativ positive Einschätzung des EUFOR-Einsatzes nur bedingt. Die entscheidende Frage ist, wie die Schlüsselakteure auf den Wahlausgang reagieren. Die internationalen Emissäre sollten

den Druck auf Kabila und Bemba aufrechterhalten, denn an positiven und negativen Anreizen mangelt es nicht. So unbefriedigend es auch erscheinen mag: Die Lösung kann nur in einer ausgehandelten Machtteilung liegen, die eine Fortsetzung des politischen Prozesses erlaubt. Kurzfristig kommt es auf dreierlei an:

- Es muss weiterhin ein einigermaßen stabiles Umfeld gewährleistet werden. Da EUFOR den Kongo pünktlich verlässt, obwohl die Lage auch nach Einschätzung von NGOs wie Oxfam und Human Rights Watch eine längere Präsenz verlangt hätte, bleibt spätestens nach dem 15. Dezember 2006 nur die Option, dass die MONUC die Lage alleine sichern muss.<sup>6</sup>
- Auf keinen Fall sollte die MONUC, deren Mandat am 29. September 2006 nur bis zum 15. Februar 2007 verlängert worden ist, voreilig verringert werden.<sup>7</sup>
- Den politischen Protagonisten muss klar verdeutlicht werden, dass sie persönlich ernste Konsequenzen zu tragen haben, wenn sie den Friedensprozess hintertreiben. Insofern ist es zu begrüßen, dass der Internationale Strafgerichtshof jüngst gegen einen ehemaligen kongolesischen *Warlord* tätig geworden ist und die USA sieben Milizenführer, Waffenhändler und Geschäftsleute mit Sanktionen belegt haben.

Mittel- und langfristig stellen sich drei Aufgaben:

- Stabilität kann es im Kongo nur geben, wenn es den Menschen besser geht. Das ist primär eine entwicklungspolitische Aufgabe. Diese muss sich an den Bedürfnissen der Bevölkerung ausrichten (*ownership*), um nachhaltig zu wirken.
- Nachhaltige Entwicklung kann aber nur funktionieren, wenn die entsprechenden institutionellen Voraussetzungen auf nationaler und lokaler Ebene existieren. Die ersten demokratischen Wahlen sind ein wichtiger Schritt in diese Richtung gewesen. Ein weiterer ist die Reform des Sicherheitssektors, also der staatlichen Machtapparate. Armee und Polizei sind bislang immer noch eher Teil des Problems als der Lösung. Darum muss einerseits das Engagement in diesem Bereich verstärkt werden, andererseits muss den demobilisierten Kämpfern eine zivile Perspektive durch entsprechende Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme (*Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR*) geboten werden. Hier plant die EU, ihre eigenen Maßnahmen zur Reform der kongolesischen Polizei und der Armee zu bündeln

6 Nach Einschätzung des Vorsitzenden des EU-Militärausschusses, General Henri Bentégeat, wird der größte Teil der Kapazitäten bis zum 15. Dezember vor Ort und im Prinzip einsatzfähig sein.

7 Vgl. S/RES/1711(2006).  
[www.monuc.org/news.aspx?newsID=13153](http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=13153)

und sich als Koordinator für alle internationalen Aktivitäten in diesem Bereich zur Verfügung zu stellen.

Schließlich bedarf es einer nachhaltigen Unterstützung des vom UN-Sicherheitsrat bereits im Jahr 2000 geforderten regionalen Ansatzes für die Region der Großen Seen. Dieser KSZE-ähnliche Konferenzprozess der Region der Großen Seen entwickelt sich seit einigen Jahren und wird von der EU und den meisten ihrer Mitglieder, darunter auch Deutschland, sowie die USA, Russland, China und andere, die sich 2003 als „Friends of the Great Lake Region“ organisiert haben, gefördert. An diesem Prozess nehmen elf Staaten teil, darunter der Kongo und seine Nachbarstaaten. Die Staats- und Regierungschefs der Konferenz tagen Mitte Dezember 2006 in Kenia mit dem Ziel, einen Pakt über Sicherheit, Stabilität und Entwick-

lung zu verabschieden. Der Pakt enthält u.a. regionale Aktionsprogramme in den Bereichen Sicherheit und Frieden, Demokratie und gute Regierungsführung, wirtschaftliche Entwicklung und regionale Integration sowie humanitäre und soziale Angelegenheiten, die mit Leben erfüllt werden müssen.

Das Vorhaben erfordert neben dem politischen Willen der beteiligten afrikanischen Staaten vor allem die Fortsetzung des Stabilisierungsprozesses in der Demokratischen Republik Kongo. Dazu bedarf es aber auch eines starken Engagements der internationalen Gemeinschaft, denn komplexe Friedenssicherung ist eine langwierige Aufgabe. Wenn es stimmt, dass sich Sicherheit und Entwicklung gegenseitig bedingen, wird das Engagement Deutschlands, der EU und der internationalen Gemeinschaft auf beiden Feldern weiterhin erforderlich sein.



Quelle: [www.icglr.org/F\\_END/about.asp](http://www.icglr.org/F_END/about.asp)

“In November 2004, the eleven Heads of State and Government of the member countries of the International Conference on the Great Lakes region (IC/GLR) unanimously adopted the Dar es Salaam Declaration on Peace, Security and Development in the Great Lakes region in Dar es Salaam, Tanzania. In this Declaration they declared their collective determination to transform the Great Lakes region into a space of sustainable peace and security for states and peoples, political and social stability, shared growth and development.

In December 2006, the Heads of State and Government will convene again in Nairobi to sign a Pact on Security, Stability and Development. This Pact will include the Dar es Salaam Declaration, Programmes of Action and Protocols. The Nairobi summit will mark the end of the preparatory phase and usher in the implementation period.”