

Kalkulierte Destabilisierung in der DR Kongo

Die Handlungslogik der Kabila-Regierung

Janosch Kullenberg

Am 19. Dezember 2016 endete die nach der Verfassung der Demokratischen Republik Kongo limitierte Amtszeit von Präsident Joseph Kabila. Seither versucht seine Regierung mit allen Mitteln, an der Macht zu bleiben. Sie verübt massive Menschenrechtverletzungen und eskaliert Gewaltkonflikte, um Wahlen zu verzögern. Mit dieser Strategie hat sie neben einer politischen auch eine akute humanitäre Krise ausgelöst. Experten und Menschenrechtsorganisationen fordern deshalb eine Ausweitung bereits verhängter Sanktionen. Doch diese Forderung scheint die Handlungslogik der Regierung zu verkennen und ihre Entschlossenheit und Kapazitäten zu unterschätzen. Druck von außen wird die Gewalteskalation im Kongo nur dann stoppen, wenn er stark genug ist, die Kosten-Nutzen-Rechnung der Regierung zu durchbrechen. Andernfalls wird er trotz guter Absichten eher dazu beitragen, die derzeitige Krise zu verstetigen und ihre desaströsen Konsequenzen für die kongolesische Bevölkerung zu verschlimmern.

Am 25. Februar 2018 demonstrierten Zehntausende Kongolesen dafür, dass Präsident Kabila die in der Verfassung festgelegte Beschränkung auf zwei Amtsperioden respektiert und abtritt. Wie bei früheren Anti-Kabila-Protesten wies die Regierung Sicherheitskräfte an, Tränengas und scharfe Munition einzusetzen.

Seit drei Jahren verzögert die kongolesische Regierung die Wahlen. Die als »glissement« bekannte Strategie ist simpel: Solange keine Wahlen organisiert werden können, bleibt Kabila im Amt. Um dies zu erreichen, hat die Regierung unter anderem die Wählerregistrierung hinausgezögert und weder das Budget der Wahlkommission CENI vollständig ausgezahlt noch den Wahlkalender

ausgearbeitet. Die beschlossene Einführung eines elektronischen Wahlsystems dürfte die gleiche Wirkung haben. Dass über 100 000 Wahlmaschinen aus Südkorea rechtzeitig verteilt und in Betrieb genommen werden, erscheint in dem riesigen Land mit seiner desolaten Infrastruktur unwahrscheinlich.

Unterdessen wird die politische Teilhabe eingeschränkt und die Opposition unterdrückt: Aktivisten und Oppositionspolitiker werden ohne Gerichtsbeschluss festgehalten, öffentliche Versammlungen verboten, Sicherheitskräfte greifen hart gegen Demonstranten durch. Seit 2015 haben Polizei und Armee bei Großdemonstrationen fast 300 Zivilisten erschossen und mehrere Hundert verhaftet.

Die Regierung eskaliert gezielt Gewaltdynamiken und schürt Unsicherheit. Schon Mobutu hatte geschickt verschiedene Volksgruppen, Politiker oder Kommandeure gegeneinander ausgespielt. In einer komplizierten Verflechtung von Eigeninteressen und politischen Agenden befeuern nationale und lokale Politiker die zahlreichen ethnischen Konflikte und liefern der Regierung damit eine Legitimation für weitere Wahlverzögerungen. Dabei kollaborieren Sicherheitskräfte mit den bewaffneten Gruppen bei der Destabilisierung des Landes. Eine Untersuchung der Massaker an mehr als 800 Zivilisten in Nord-Kivu Beni-Region ergab, dass diese zwar von Rebellengruppen begonnen, dann aber zunehmend von Teilen der Armee unterstützt und verübt wurden, um die lokale Opposition zu diskreditieren und Einfluss zu gewinnen. Die Regierung ist sehr schnell darin, Schuldige zu benennen. Mehrfach hat sie Gruppen wie die religiös-politische Sekte Bundia dia Kongo oder die ADF (Allied Democratic Forces) für Angriffe verantwortlich gemacht, für die ihnen eigentlich die Kapazitäten fehlen.

Humanitäre Konsequenzen

Im Osten des Landes sind die seit Jahrzehnten schwelenden Gewaltkonflikte geringer Intensität seit 2015 eskaliert. In den Provinzen Ituri, Nord-Kivu, Süd-Kivu und Tanganyika bekriegen sich marodierende Milizen und verüben dabei immer wieder Massaker an den Angehörigen anderer Volksgruppen. Die mittlerweile über 120 bewaffneten Gruppen schließen sich teilweise auch gegen Kabila zusammen und greifen vermehrt Armeeposten an.

Außerdem kam es in vormals friedlichen Gebieten im Zentrum und Westen des Kongo relativ überraschend zur Bildung neuer bewaffneter Gruppen und zu massiver Gewalt. Im Kasai-Gebiet, in dem überwiegend oppositionsnahe Luba leben, wurde ein traditioneller Führer nicht von staatlicher Stelle anerkannt und im August 2016 von Sicherheitskräften getötet. Als Reaktion bildete sich die nach ihm benannte bewaff-

nete Widerstandsbewegung »Kamuina Nsapu«. Die Armee griff hart durch und exekutierte Hunderte Rebellen und deren Angehörige. Aus Mitgliedern der ethnischen Minderheiten Tchokwe, Pende und Tetela formierte sie zudem lokale Milizen, die sie brutal gegen die Kamuina Nsapu und die Luba vorgehen ließ. Insgesamt starben mindestens 3300 Menschen, viele wurden in Massengräbern verscharrt, 87 haben die UN bislang dokumentiert.

Folgen der zunehmenden Gewalt sind mittlerweile 4,5 Millionen Binnenvertriebene sowie über 622 000 Menschen, die in Nachbarländer flüchteten. 13,1 Millionen Kongolesen sind auf humanitäre Hilfe angewiesen. Da viele Menschen wegen der Gewalt nicht auf ihre Felder konnten, sind 7,7 Millionen von akutem Hunger bedroht. Im Oktober 2017 riefen die Vereinten Nationen für die DR Kongo die höchste humanitäre Notstandsstufe aus.

Alles oder nichts

Kabila und sein Umfeld sind entschlossen, an der Macht zu bleiben, weil ein Rücktritt des Präsidenten für sie mit sehr hohen Kosten verbunden wäre. Die Destabilisierung des Landes ist für den Machtzirkel Mittel zum Zweck: Die Regierung inszeniert Unsicherheit und verstärkt Gewaltdynamiken, um die Wahlen erneut zu verschieben und Kabilas Amtszeit zu verlängern. Die Folgen, die die Destabilisierungsstrategie für die Bevölkerung hat, und das Risiko eines Kontrollverlustes werden bewusst in Kauf genommen.

Dem erst 46-jährigen Kabila fehlen Zukunftsperspektiven. Er fürchtet zudem, wie sein Vater und Großvater ermordet zu werden, und will deshalb die Kontrolle behalten. Kabila, den die Berater seines Vaters 2001 zu dessen Nachfolger bestimmten, könnte diese Entscheidung wohl auch gar nicht alleine fällen. Er ist Teil eines dynamischen Macht- und Interessengeflechts. Für dessen Akteure steht nicht nur ein Amt auf dem Spiel, sondern ein ganzes System, von dem die eigene Existenz abhängt. Ohne

Schutz und Privilegien werden viele ihrer Deals in der kongolesischen Schattenökonomie zusammenbrechen. Zudem wäre ihr umfangreicher Besitz, der sich über alle Sektoren der legalen Wirtschaft erstreckt – vom Bankensektor über Telekommunikation zu Immobilien –, durch Verteilungskämpfe und Enteignung gefährdet. Sie könnten ihre weit verzweigten Klientelbeziehungen nicht aufrechterhalten, vermutlich würden andere an ihre Stelle treten. Es besteht die Gefahr, dass ihre Nachfolger, wie sie selber, neben dem Einsatz blanker Gewalt auch politische Schauprozesse inszenieren oder internationale Strafverfolgung anstrengen.

Strategie des Machterhalts

Da viele politische Prozesse im Kongo informell und verdeckt ablaufen, lässt sich schwer nachweisen, dass die Regierung strategisch handelt. Zumal sie es versteht, ihr Vorgehen rhetorisch gekonnt zu legitimieren. Während sein Vater als Marxist für internationale Kooperation weniger kompatibel war, versteht und nutzt Joseph Kabila die Interessen westlicher Außenpolitik. So vermeidet er bis heute eine klare Aussage zu seinen politischen Ambitionen, gibt vor, die Verfassung einhalten zu wollen, und macht technische Probleme für die Verzögerung der Wahlen geltend.

Derweil versucht die Regierung, mit politischen Initiativen Zeit und Legitimität zu gewinnen. Ein maßgebliches Instrument dieser Verzögerungstaktik (vgl. [SWP-Aktuell 48/2016](#)) ist der politische »Dialog«, den Kabila 2013, 2015 und zuletzt 2016 öffentlichkeitswirksam inszeniert und außen- und innenpolitisch als einzigen Lösungsansatz stilisiert hatte. Als dieser Prozess ohne tragbare Ergebnisse auslief, erklärte die Regierung sich unter großem Druck am 31. Dezember 2016 überraschend bereit, viele Forderungen der Opposition in einem Abkommen aufzugreifen. Die in dem sogenannten Silvesterabkommen vorgesehenen Institutionen hat Kabila anschließend jedoch untergraben und die Gelegenheit

genutzt, Teile der Opposition an sich zu binden und damit ihre Fragmentierung voranzutreiben. Die Wirksamkeit solcher politischer Manöver wird nicht zuletzt daran deutlich, dass internationale Stimmen immer noch an den Geist des Silvesterabkommens appellieren, obwohl es längst ausgehöhlt wurde.

Gefestigte Herrschaft

Während westliche Beobachter besorgt sind über eine unkontrollierbare Destabilisierung des Landes und der Region, sieht sich Kabila als aktiver Gestalter des Geschehens. Aus seiner Sicht war die Strategie der Destabilisierung im Dienste der Machterhaltung bislang ein Erfolg. Die Regierung konnte Zeit gewinnen und hat sie genutzt, um ihre Herrschaft zu konsolidieren. Die politische Lage ist zwar heikel und die Sicherheits-situation angespannt, doch lenkt die Regierung bis zu einem gewissen Grad die Entwicklungen. Einige Faktoren sprechen dafür, dass sie ihren Herrschaftsanspruch dauerhaft durchsetzen wird.

Erstens hat die Regierung die staatlichen Institutionen, insbesondere den Sicherheitsapparat, weitestgehend unter Kontrolle. Das schützt sie gegen einen Staatsstreich und versetzt sie in die Lage, die Opposition zu unterdrücken. Um sicherzustellen, dass gnadenlos gegen die eigene Bevölkerung vorgegangen wird, hat die Regierung sogar ehemalige M23-Rebellen aus Lagern in Uganda und Ruanda rekrutiert und in die Sicherheitskräfte integriert. Nach internationalem Aufruhr wegen der vielen erschossenen Demonstranten wurde der Repressionsapparat durch Training sowie besseres Equipment und Management professionalisiert. Demonstrationen können daher schon im Keim und ohne Schusswaffeneinsatz aufgelöst werden. Um nicht direkt für Repression verantwortlich gemacht werden zu können, greift die Regierung auch auf jugendliche Schlägertrupps und Parteianhänger zurück. Zusätzlich blockiert sie nach Belieben Internet, Telefon und Radio.

Zweitens existieren kaum noch Alternativen zur Regierung. Die Opposition ist schwach und zerstritten. Die ehemals aussichtsreichen Präsidentschaftskandidaten Moïse Katumbi, Félix Tshisekedi und Vital Kamerhe sind im Exil oder diskreditiert.

Drittens ist ein entschiedeneres Vorgehen der internationalen Gemeinschaft wegen divergierender Interessen unwahrscheinlich. Die ehemalige Kolonialmacht Belgien steht mit Kritik oft alleine da und setzt sich damit Vergeltungsmaßnahmen aus. Andere europäische Länder, wie Spanien und Frankreich, scheinen aufgrund von wirtschaftlichen Interessen und Investitionen eine Konfrontation mit der Regierung zu scheuen. Trotz des resoluten Auftretens der amerikanischen UN-Botschafterin Nikki Haley dürfte das Interesse der USA unbeständig bleiben. Afrikanische Diplomaten haben es meist vorgezogen, mit Kabila zusammenzuarbeiten statt ihn zu sanktionieren. In Angola, Südafrika und Simbabwe sind zwar langjährige Unterstützer Kabilas abgetreten, die damit einhergehenden Umwälzungen verzögern einseitig jedoch eine Kursänderung.

Viertens haben internationale Beobachter einen schweren Stand. Die Regierung weist jegliche Kritik unter Berufung auf ihre nationale Souveränität zurück und hat die Bewegungsfreiheit von Menschenrechtsorganisationen und Journalisten eingeschränkt. Führende Beobachter wie der Kongoexperte Jason Stearns, Human Rights Watch Senior Researcher Ida Sawyer oder die RFI-Journalistin Sonia Rolley wurden Visum oder Arbeitserlaubnis entzogen. Die UN-Friedensmission MONUSCO, die ohnehin mit Budget- und Truppenkürzungen zu kämpfen hat, wird mit der Forderung unter Druck gesetzt, sie solle abziehen. Einer Konfrontation mit dem Regime weicht sie daher aus. Einseitig bleibt offen, ob die neue Missionsleiterin, Leïla Zerrougui, diese Dynamiken verändern kann.

Verantwortungsvolles Handeln

Da es der kongolesischen Regierung bislang nicht gelungen ist, das Thema Wahlen –

wie die Nachbarn Burundi, Republik Kongo, Ruanda und Uganda – aus der Welt zu schaffen, wird sie sich auch weiterhin destruktiver Mittel bedienen und so das Leid der Bevölkerung vergrößern. Um diese Handlungslogik aufzubrechen, bedarf es stärkerer internationaler Einflussnahme. Dass die katholische Kirche seit Dezember 2017 energisch Position bezogen hat, bietet dafür eine günstige, aber nur befristet nutzbare Gelegenheit. Dank ihrer moralischen Autorität konnte sie die Bevölkerung für die ersten Großdemonstrationen seit 2016 mobilisieren und hat die politische Debatte wiederbelebt, indem sie öffentlich Kritik an den Machthabern übte. Dieses Momentum könnte jetzt genutzt werden, um die Sanktionen wie seit langem gefordert auf den inneren Machtzirkel Kabilas auszuweiten, zivilgesellschaftliche Organisationen wie LUCHA (Lutte pour le changement) zu unterstützen und die UN-Friedensmission zur Erfüllung ihres Mandats zu befähigen. Positive Anreize wie Amnestien und Sicherheitsgarantien würden diese Maßnahmen komplementieren.

Deutschland sollte sich dafür einsetzen, dass zunächst innerhalb der EU Divergenzen aufgelöst werden. Im zweiten Schritt wäre eine mit den USA, den UN und der Afrikanischen Union abgestimmte Strategie zu entwickeln, welche die kongolesische Regierung dazu bewegen sollte, eine demokratische Transition einzuleiten.

Externer Druck wird allerdings nur dann eine positive Wirkung entfalten, wenn er das Kalkül der Regierung entschieden verändert. Solange das nicht gelingt, verstetigt der Druck die Lage im Land – und verschlimmert sie womöglich. Wenn die internationale Gemeinschaft also nicht willens ist, sich entschiedener zu engagieren, sollte sie eine Verschiebung der Wahlen hinnehmen. Ohne die Bedrohung, die für das Regime von Wahlen ausgeht, wäre es eher zu konstruktiverem Regieren bereit. Gleichzeitig könnten die begrenzt verfügbaren Druckmittel strategischer eingesetzt werden, um die Zahl der Menschenrechtsvergehen zu senken.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

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