

Dialog als Verzögerungstaktik

In der Demokratischen Republik Kongo werden die Wahlen wohl verschoben

Claudia Simons

Der Vize-Generalsekretär der Vereinten Nationen, Jan Eliasson, hat die Parteien in der Demokratischen Republik Kongo zu einem glaubwürdigen Dialog aufgerufen, als sich der VN-Sicherheitsrat am 7. Juli 2016 mit der Lage im Land befasste. Nur Gespräche und ein daraus hervorgehendes Abkommen über den Verlauf der anstehenden Wahlen könnten die politischen Spannungen entschärfen. Dabei sind die Rufe nach Dialog in der DR Kongo alt – und die Krisen, die er abwenden soll, hausgemacht. »Dialog« ist in Kinshasa zum Mantra einer Politik geworden, bei der Entscheidungen bewusst so lange verschleppt werden, bis das Land in eine Krise gerät und Verhandlungen unumgänglich werden. Der aktuell anstehende Dialog dient vor allem als Legitimation für Präsident Joseph Kabila, die Wahlen zu verschieben und an der Macht bleiben zu können. Die internationale Gemeinschaft befindet sich in der misslichen Lage, einen Dialog zu unterstützen, der eigentlich kontraproduktiv, mittlerweile aber unumgänglich ist.

Am 27. November 2016 sollen in der DR Kongo Präsidentschaftswahlen stattfinden. Kabila darf dabei wegen einer Amtszeitbeschränkung in der Verfassung nicht noch einmal antreten. Die Frage, ob er sich dennoch ein drittes Mandat verschaffen könnte, sorgt seit fast zwei Jahren – ebenso wie die Vorbereitung der Wahlen selbst – für politische Auseinandersetzungen in Kinshasa. Am 19. Mai 2015 rief Kabila erstmals zu einem nationalen Dialog über Form und Ablauf der Wahlen auf, ohne jedoch anzugeben, wer sich an den Gesprächen beteiligen sollte und nach welchem Zeitplan diese durchzuführen wären. Am 28. November eröffnete Kabila den Dialog dann per Verordnung. Diskutiert werden sollten Wahl-

finanzierung und Wählerregistrierung; zugleich deutete Kabila kryptisch an, das ganze Wahlsystem sei überholt. Was die Lage seitdem kennzeichnet, sind – in der typischen Manier kongolesischer Politik – unklare Äußerungen von Regierungsvertretern, beredtes Schweigen Kabilas, Zerstrittenheit der Opposition, eine desorientierte Wahlkommission sowie offene Fragen zur Form der Wahlen und zu Notwendigkeit wie personeller Besetzung einer internationalen Mediation.

Im November 2015 eruierte der VN-Sondergesandte für die Region der Großen Seen, Said Djinnit, die Möglichkeiten einer Mediation. Von den VN wurde die Angelegenheit im Januar 2016 weitgehend an die

Afrikanische Union (AU) abgegeben, die im April offiziell Edem Kodjo zum Mediator ernannte. Offen ist bis heute, ob es in der Sache um den von Kabila angeordneten Dialog geht – einen Austausch zwischen ihm und der Opposition – oder um einen neuen, unabhängigen Prozess mit Gesprächen zwischen politischen Parteien, wie ihn Resolution 2277 des VN-Sicherheitsrates vom 30. März 2016 angeregt hat. Wegen solcher Unklarheiten ließ sich bisher nicht einmal ein vorbereitendes Komitee bilden. Zugleich rückt das Ende von Kabilas Mandat – 19. Dezember 2016 – immer näher. Mittlerweile hat auch der Chef der VN-Friedensmission MONUSCO geäußert, was vielen seit langem klar war: Die für November angesetzten Wahlen werden nicht stattfinden.

Hausgemachte Krise

Das Chaos um die Wahlen ist hausgemacht. Erstens weist die Arbeit der kongolesischen Wahlkommission CENI seit Jahren katastrophale Mängel auf. Ihre technische Ausstattung ist veraltet und größtenteils unbrauchbar, die Finanzierung läuft schleppend und bleibt intransparent. Bis heute ist unklar, welche externen Geber bereit sind, die Wahlen zu finanzieren. Zudem beklagte die CENI im Oktober 2015, sie habe erst 17 Prozent der Gelder erhalten, die seit 2013 im Regierungsbudget für die Wahlorganisation vorgesehen sind. Dass sich die Führung des Landes in die Arbeit der Kommission einmischte, ist an der Tagesordnung. Der als weitgehend neutral geltende Präsident der CENI sowie ihr Vizepräsident traten im Oktober 2015 zurück. Von der Opposition werden Kommissionsmitglieder nicht (mehr) anerkannt, die sie ursprünglich selbst ernannt hat. Das Wählerregister war bereits bei den Wahlen 2011 veraltet und wurde seitdem nicht überholt. Die Wahlkalender, die wiederholt vorgestellt wurden (zunächst 2012, dann 2014, zuletzt im Februar 2015), waren lückenhaft oder unrealistisch. Derzeit weigert sich die CENI, einen überarbeiteten Kalender zu präsentieren – darüber müsse zuerst politischer Konsens bestehen.

Zweitens sorgte die Regierung für Chaos, indem sie völlig übereilt eine seit Jahren aufgeschobene Reform zur Dezentralisierung des Landes umsetzte. Im März 2015 erließ Kabila ein Gesetz, das aus den bisherigen 11 Provinzen 26 machte. Die neuen Einheiten sollten innerhalb von 135 Tagen arbeitsfähig sein. Als im September noch immer keines der angekündigten Verwaltungskomitees eingesetzt war, wurde die Lage vom Verfassungsgericht als Anarchie verurteilt. Die Richter forderten Kabila auf, außerordentliche Maßnahmen zu ergreifen, um Recht und Ordnung wiederherzustellen. Dieser ernannte daraufhin eigene Gefolgsleute zu Provinzkommissaren; erst im März 2016 wurden sie durch indirekt gewählte Gouverneure ersetzt. Die schlecht geplante Neuordnung des Landes hat die Sitzverteilung bei der – ebenfalls für den 27. November vorgesehenen – Parlamentswahl in Frage gestellt und den Zeitplan für die Wahlen weiter verschoben.

Drittens hatte die Regierung 2015 beschlossen, vor den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen auch noch Lokal- und Provinzwahlen abzuhalten. Zwar sind sich Beobachter einig, dass diese Wahlen dringend nötig sind und langfristig stabilisierend wirken dürften. Doch der unvermittelte Elan der Regierung in Sachen Dezentralisierung deutet eher darauf hin, dass Kabila einer Verzögerungstaktik folgt. Tatsächlich sind die für Oktober 2015 angesetzten Lokalwahlen ausgefallen, weil die Lage in den neuen Provinzen ungeklärt war.

Im Land des ewigen Dialogs

Aus der Misere soll jetzt ein Dialog hinausführen, damit doch noch glaubwürdige Wahlen möglich werden. Dieser Ansatz hat in der DR Kongo eine lange Tradition. Bereits im September/Oktober 2013 fanden auf Kabilas Initiative »nationale Konsultationen« statt. Beteiligt waren 700 Personen aus Parteien und Zivilgesellschaft. Unter Führung der Vorsitzenden von Parlament und Senat sollten sie diskutieren, wie sich die politischen Institutionen des Landes

reformieren lassen. Mehr als 600 Empfehlungen wurden erarbeitet. Als Reaktion kündigte Kabila am 23. Oktober 2013 an, eine »Regierung der nationalen Kohäsion« einzusetzen, an der auch Opposition und Zivilgesellschaft beteiligt sein sollten. Das amtierende Kabinett arbeitete von nun an kommissarisch – und sollte es auch noch ein weiteres Jahr tun, denn die neue Regierung wurde erst im Dezember 2014 gebildet. Zwar erhielt die Opposition einige hochrangige Ämter. An Kabila-Getreue gingen jedoch die machtvollen Ministerien und jene Schlüsselpositionen, die in der Frage einer dritten Amtszeit des Präsidenten entscheidend sein könnten – etwa der Posten des Innenministers. Faktisch war die Regierungsumbildung ein Manöver, um die amtierende Koalition zu stärken, politische Verbündete zu belohnen und potentielle Störenfriede ruhigzustellen.

Die Konsultationen von 2013 begannen mit einer kontroversen Rede Kabilas. Dabei stellte er die anstehenden Gespräche in eine Reihe mit der Nationalen Souveränen Konferenz der frühen 1990er Jahre und dem Innerkongolesischen Dialog (IKD) Anfang der 2000er Jahre. Deutlich wurde: Die Regierung versteht ihre diversen Gesprächsauftritte als Teil einer langen Geschichte innerkongolesischer Dialoge. Mit Ausnahme des IKD, der im Zuge des Bürgerkriegs stattfand, folgten alle Dialoge einem ähnlichen Schema. Die amtierende Regierung lässt politische Probleme so lange schweben, bis sie dermaßen unter Druck gerät, dass Gespräche unumgänglich werden – etwa weil die Sicherheitslage außer Kontrolle gerät oder, wie im aktuellen Fall, die gesamte politisch-administrative Ordnung aus den Fugen ist. Die vereinbarten Ergebnisse werden aber nicht umgesetzt – oder höchstens im Sinne der Regierung. Der Dialog bildet die Grundlage dafür, politische Entscheidungen so lange hinauszuzögern, bis sie obsolet sind oder die Dinge sich bereits so entwickelt haben, wie die Regierung es wünscht. Zumindest für Teile der Opposition wiederum wird Dialog gleichgesetzt mit Machtteilung und Kooptierung.

Dialog nützt dem Präsidenten

Eine ähnliche Dynamik zeichnet sich auch beim jetzigen Dialog ab. Zu befürchten ist, dass die Gespräche vor allem Kabila dienen werden. Er möchte eine Legitimationsgrundlage schaffen, um die Wahlen verschieben zu können. Weitere Ergebnisse könnten eine Regierung der nationalen Einheit und eine Übergangsphase sein. Auch eine neue Verfassung ist nicht ausgeschlossen. Kabilas Problem besteht darin, dass er die geltende Verfassung nicht ändern kann, um eine dritte Amtszeit zu erlangen – wie die Präsidenten anderer afrikanischer Staaten es vorgemacht haben, zuletzt in Ruanda und der Republik Kongo. Artikel 220 der Verfassung untersagt, die Mandatsbeschränkung anzutasten. Nur eine vollkommen neue Verfassung würde es Kabila ermöglichen, »von vorne« zu beginnen. Sie müsste per Referendum vom Volk gebilligt werden. Dass die Regierung mit dem Gedanken gespielt hat, diesen Weg zu gehen, legt ein Gesetzentwurf von September 2015 nahe, der sich mit dem Prozedere bei Referenden befasst.

Allerdings ist Kabilas Popularität dermaßen geschwunden, dass die Kosten für ein positives Referendumsergebnis – sprich Bestechung und Wahlfälschung – zu hoch sein dürften. Und selbst wenn er die Kandidatur für eine dritte Amtszeit durchsetzen könnte, wäre keineswegs garantiert, dass er die Wahlen auch gewinnt. Will der Präsident seine Macht bewahren, scheint eine Verschiebung der Wahlen samt offizieller oder faktischer Übergangsperiode also die bessere Option zu sein.

Gespaltene Opposition

Was den aktuellen Dialog angeht, zeichnet sich die Opposition bislang durch Uneinigkeit und Desorganisation aus. Die früheren Präsidentschaftskandidaten Vital Kamerhe und Jean-Pierre Bemba lehnen die Gespräche vollständig ab. Die wichtige Oppositionspartei Union pour la Démocratie et le Progrès Social (UDPS) schwankt zwischen Teilnahme und Verweigerung. Bereits 2015

gab es Gespräche zwischen Regierung und UDPS über die Form eines eventuellen Dialogs. Daraus zog sich die Partei aber wieder zurück. Im April 2016 beanspruchte die UDPS für sich, die 30 Plätze zu besetzen, die der Opposition bei den Gesprächen zustehen. Sie wolle so Personen ausschließen, die sich als Oppositionsvertreter ausgäben, aber eigentlich die Regierungslinie, insbesondere eine Transition, befürworteten. Doch die entsprechende Liste lässt seither auf sich warten.

Gleichzeitig wird die UDPS von anderen Oppositionspolitikern hinter vorgehaltener Hand verdächtigt, ein Machtteilungsarrangement mit der Regierung anzustreben. G7, ein 2015 gegründetes Bündnis ehemaliger Koalitionspartner der Regierungspartei, lehnt einen Dialog mit Kabila bislang ab. Stattdessen verfolgt die Gruppierung eine Strategie des Wahlkampfes mit ihrem designierten Präsidentschaftskandidaten Moise Katumbi, dem ehemaligen Gouverneur von Katanga. Er hat im September 2015 die Regierungspartei verlassen und Kabila aufgefordert, nicht erneut zu kandidieren. Seit Mai 2016 laufen gegen Katumbi zwei offenkundig politisch motivierte Prozesse; in einem davon wurde er am 22. Juni in Abwesenheit – Katumbi ist seit Ende Mai außer Landes – zu drei Jahren Haft verurteilt.

Am 9./10. Juni trafen sich verschiedene Oppositionsparteien des Landes in Belgien, um Unstimmigkeiten zu bereinigen. Zwar kam ein gemeinsames Statement zustande, wonach die Parteien einen Dialog gemäß Kabilas Verordnung von November 2015 ablehnen und einen Austausch im Sinne der VN-Resolution 2277 fordern. Letzterer solle unter Mediation von Edem Kodjo erfolgen sowie unter Beteiligung von Vertretern der VN, der EU, der AU, der Internationalen Organisation der Frankophonie und der USA. Seitdem ist aber wieder unklar, wie es hinsichtlich der Gespräche weitergehen soll. Unterdessen hat sich eine »Pro Dialog«-Gruppe aus Oppositionspolitikern und Zivilgesellschaftlern gebildet; sie appelliert an Regierung wie Opposition, die Gespräche nicht länger zu blockieren.

Reaktionen innen und außen

Schwer vorherzusagen ist die Reaktion der »Straße«, sollte der Wahltermin tatsächlich platzen oder Kabila ein drittes Mandat durchsetzen. Seit Januar 2015 kommt es in Kinshasa und den großen Städten im Osten des Landes zu massiven Protesten, die mit Polizeigewalt beantwortet werden. Zu befürchten ist, dass die Auseinandersetzungen eskalieren werden. Dabei könnte Instabilität in der DR Kongo gravierende Auswirkungen auf die gesamte Region haben, weshalb es im Interesse der internationalen Gemeinschaft liegt, die Krise zu überwinden. Externe Akteure haben indes wenig Handlungsspielraum, was die Situation im Land angeht. Der innerkongolesische Dialog wäre unnötig, hätte die CENI ihre Arbeit erledigen können und Kabila es nicht darauf angelegt, die Wahlen zu verzögern. In der jetzigen Lage sind Gespräche mit der Opposition und langwierige Debatten über Wahlkalender und Wählerregister aber unausweichlich. Diese dürfen sich nicht lange ziehen und müssen baldige Wahlen zum Ziel haben – ohne eine Kandidatur Kabilas.

Die internationalen Partner des Landes sollten sich auf drei Dinge konzentrieren. 1) Die externe Mediation muss Ablauf und Zusammensetzung der Gespräche klar bestimmen und Vereinnahmungsversuche durch Kabila sowie Blockaden der Opposition abwenden. 2) Die einzige realistische Option ist eine Verschiebung der Wahlen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass eine ausgedehnte Transitionsphase eintritt oder eine neue Verfassung beschlossen wird. Denn so würde eine Lösung von Kongos Problemen nur weiter aufgeschoben. Die internationale Gemeinschaft muss daher auf einen neuen, umsetzbaren Zeitplan pochen und die Organisation der Wahlen intensiv beobachten. 3) Außerdem müssen sich die externen Akteure in der Frage einer dritten Amtszeit Kabilas klar positionieren. Notfalls müssten sie mit Sanktionen reagieren, sollte es dem Präsidenten gelingen, sich über den Umweg einer Übergangsregierung oder einer neuen Verfassung abermals im Amt bestätigen zu lassen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364