

Der Einsatz der EU im Kongo: Abbrechen oder verlängern?

Wolf Kinzel

Seit dem 30. Juli 2006 wirkt Deutschland im Rahmen der Operation EUFOR RD Congo als Führungsnation daran mit, die Durchführung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo zu sichern. Das Mandat ist auf vier Monate und den Raum Kinshasa beschränkt. Im ersten Wahlgang erhielt keiner der Kandidaten eine absolute Mehrheit. Der Bekanntgabe der Wahlergebnisse folgten mehrtägige Zusammenstöße zwischen den verschiedensten Akteuren mit Toten und Verletzten. Die Stichwahl hat am 29. Oktober 2006 stattgefunden und verlief weitgehend ruhig. Mit Ergebnissen wird Mitte November gerechnet. Das Mandat der EU-Truppe endet am 30. November 2006. Die Amtseinführung des Präsidenten wird für den 10. Dezember erwartet. Kann dieser Einsatz trotz der engen funktionalen, räumlichen und zeitlichen Beschränkungen das politische Ziel, die Stabilisierung des Kongo durch eine freie Präsidentenwahl, erreichen?

Die Mission EUFOR RD Congo wurde vor ihrer Entsendung vielfach gescholten. Die eine Seite kritisierte generell den Einsatz deutscher Soldaten im Kongo und stellte die Frage, welche Interessen Deutschland denn damit verbinde. Die andere Seite beklagte die durch das Mandat auferlegten funktionalen, zeitlichen und räumlichen Beschränkungen. Diese würden zu weit gehen und den Erfolg der Mission gefährden. Nach der Stichwahl vom 29. Oktober 2006 kann nun eine erste Bilanz gezogen und ein Ausblick auf den weiteren Prozess gegeben werden.

Am 25. April 2006 begrüßten die Vereinten Nationen mit der Resolution 1671 die »Absicht der Europäischen Union, eine

Truppe zu entsenden, um die MONUC (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo) während des Wahlzeitraums zu unterstützen«. Das VN-Mandat legte die folgenden Aufgaben fest:

EUFOR RD Congo soll die MONUC bei der Stabilisierung unterstützen, Zivilpersonen beschützen, denen unmittelbare physische Gewalt droht und bei der Sicherung des Flughafens in Kinshasa mitwirken. Darüber hinaus soll die Mission ihre eigene Sicherheit und Bewegungsfreiheit gewährleisten, ihre Einrichtungen vor Angriffen schützen und in begrenztem Umfang Einsätze durchführen mit dem Ziel, in Gefahr befindliche Einzelpersonen zu evakuieren.

Diese funktionale Eingrenzung korreliert mit einer ebenso engen zeitlichen Beschränkung des Einsatzes auf den Wahlzeitraum. Dessen Dauer wurde durch das VN-Mandat sehr restriktiv auf »vier Monate nach dem Datum der ersten Runde der Präsidentschafts- und Parlamentswahlen« festgelegt. Der erste Wahlgang war am 30. Juli 2006, damit ist das Ende für den 30. November 2006 terminiert.

Die dritte Beschränkung ergibt sich aus dem Bundestagsbeschluss. Dort wird das Einsatzgebiet definiert als »das Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo einschließlich der angrenzenden Gewässer«. Doch dann heißt es weiter: »Deutsche Kräfte werden auf dem Territorium der Demokratischen Republik Kongo nur im Raum Kinshasa eingesetzt.« Was unter dem »Raum Kinshasa« zu verstehen ist, wird nicht weiter ausgeführt. In der Praxis hat diese begriffliche Unschärfe indes noch nicht zu Problemen geführt.

Das Mandat für die EUFOR RD Congo wurde nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen erteilt. Das heißt, dass unter diesem Auftrag friedens erzwingende Maßnahmen unter Einsatz militärischer Mittel zulässig sind.

Zusätzlich zu MONUC werden noch zwei Missionen der EU im Kongo durchgeführt, die von sicherheitspolitischer Relevanz sind: EUPOL Kinshasa ist die erste zivile Mission für Krisenmanagement in Afrika im Rahmen der ESVP. Sie berät seit April 2005 eine integrierte Polizeieinheit (IPU) in Kinshasa. Und mit der seit Juni 2005 durchgeführten Mission EUSEC-DR Congo wurden etwa 10 Experten entsandt, die im Bereich der Sicherheitsreform tätig sind.

Zwischenbilanz

Trotz der weit reichenden Beschränkungen hat die EUFOR RD Congo bislang die ihr gestellten Aufgaben erfüllen können. Der erste Wahltag verlief noch ausgesprochen ruhig. Die mehrtägigen gewalttätigen Auseinandersetzungen mit Toten und Verletzten nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses

stellten die erste Bewährungsprobe dar. Die örtlichen Polizeikräfte konnten diese Krise jedoch zusammen mit den MONUC-Kräften bewältigen. Als beispielhaft für das hohe Gewaltpotential kann der Angriff gelten, den die Präsidentengarde Joseph Kabilas am 21. August 2006 auf das Wohnhaus Jean-Pierre Bembas unternahm. Die Anwesenheit von 14 Botschaftern (unter ihnen auch der deutsche Botschafter) und des Repräsentanten des UN-Generalsekretärs, William Swing, hat hier möglicherweise eine Eskalation verhindert. MONUC griff gemeinsam mit spanischen Kräften der EUFOR ein und trennte die Kontrahenten. Anschließend eskortierten die spanischen Infanteriesoldaten die Diplomaten in Sicherheit, während die MONUC einen Schutzring um den Wohnsitz Bembas bildete. Unverzüglich wurden Verstärkungskräfte aus Libreville (Gabun) eingeflogen (130 deutsche Fallschirmjäger), die aber nicht zum Einsatz kamen. Möglicherweise war der Angriff allerdings von Bemba provoziert, um sich hinterher als Opfer präsentieren zu können. Festzuhalten ist, dass sich hier zwei Milizen in Form von Privatarmeen gegenüberstehen, die keiner parlamentarischen Kontrolle unterliegen und wie im Falle von Kabilas Präsidentengarde inzwischen sogar über einige Panzer älterer russischer Bauart verfügen.

Der Rest des Landes blieb von wahlbedingten gewaltsamen Ausschreitungen weitestgehend verschont. Letztendlich hat sich damit die dem Mandat zugrunde liegende Einschätzung bestätigt, dass sich derartige Unruhen in erster Linie auf den Raum Kinshasa beschränken werden. Die räumliche Begrenzung von EUFOR RD Congo hat sich also bislang bewährt.

Das vorhandene Kräftedispositiv ist ein genaues Abbild der funktionalen Beschränkungen: Das Mandat betont ausdrücklich, dass »die Regierung der Demokratischen Republik Kongo die Hauptverantwortung für die Gewährleistung der Sicherheit während des die Wahlen umfassenden Zeitraums trägt«. Damit ist in erster Linie die kongolesische Polizei für die Aufrechterhal-

tung der Ordnung in Kinshasa zuständig. Diese ist inzwischen auch dank EUPOL Kinshasa vergleichsweise gut ausgebildet und ausgerüstet. Der Ruf dieser Polizeikräfte ist wegen ihrer starken Verstrickung in Korruption zwar immer noch zweifelhaft, doch nach Aussagen von Beobachtern setzen die etwas über 6000 Polizisten das im Rahmen der Aktion »Kinshasa ohne Waffen« verordnete Waffentrageverbot im Stadtgebiet sehr konsequent um. MONUC ist mit insgesamt etwa 2000 Soldaten im Raum Kinshasa präsent, um die örtlichen Sicherheitskräfte zu unterstützen. Mit ihrer Anwesenheit ergänzen die VN-Soldaten jedoch nicht nur die lokalen Polizeikräfte, sie üben dadurch auch Druck auf diese aus, ihrer Aufgabe nachzukommen. Die Truppenteile der EUFOR spielen in dieser Konstellation eine nachgeordnete, aber nicht unwesentliche Rolle. Zwischenzeitlich hatten sie zwar ihre Patrouillen- und Erkundungsaktivitäten verstärkt, am Wahltag selbst hielten sie sich jedoch betont zurück, um Provokationen zu vermeiden. Ihre Kräfte waren in einer Alarmbereitschaft gebündelt und es war für jeden ersichtlich, dass sie bei Bedarf wirksam und schnell eingesetzt werden würden. Die Besatzung in Kinshasa war zu diesem Zweck durch etwa 500 Soldaten aus der Reserve in Gabun verstärkt worden.

Auch die funktionale Beschränkung hat sich also durchaus bewährt, weil die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Eingreifkräften gut abgestimmt worden ist. Zu jeder Zeit waren Reserven vorhanden, die in Libreville stationierten Kräfte konnten immer zeitgerecht nachgeführt werden, ohne dass sie bisher wirklich benötigt worden wären. Die strategische Reserve in Europa musste gar nicht aktiviert werden.

Diskutabel bleibt die zeitliche Beschränkung des Mandats auf den 30. November 2006. Der Oberste Gerichtshof des Kongo hat gleichzeitig mit seiner Bestätigung des Ergebnisses des ersten Wahldurchgangs den Zeitraum bis zur Stichwahl verlängert. Damit verzögerte sich der Wahlvorgang zusätzlich. Da der Präsident den Regie-

rungschef ernennt, ist eine Regierungsbildung erst nach Amtsantritt des Präsidenten, voraussichtlich Ende Dezember, möglich. Dies würde in die Zeit nach Auslaufen des EUFOR-Mandats fallen, ebenso wie der für den 10. Dezember geplante Amtsantritt des neuen Präsidenten. Das Mandat deckt aufgrund dieser Verzögerungen nicht mehr wie geplant den gesamten Wahlvorgang ab.

Fazit und Empfehlungen

Die derzeitige Situation in der DR Kongo ist durch eine hohe Gewaltbereitschaft mit latenter Eskalationsgefahr geprägt (siehe SWP-Aktuell 43/06, September 2006). Besonders das hochgradig fragile Verhältnis zwischen den Hauptkontrahenten, dem amtierenden Präsidenten Joseph Kabila und seinem Herausforderer, dem derzeitigen Vizepräsidenten Jean-Pierre Bemba, bereitet Sorgen. Auch die kürzlich in einem Interview gemachte Aussage Bembas, er werde im Fall einer Wahlniederlage das Ergebnis nicht akzeptieren, wenn die Wahl nicht transparent gewesen sei, schüren Bedenken. Die Frage, ob denn der erste Wahlgang transparent gewesen sei, verneinte er. Von Kabila muss eine ähnliche Haltung erwartet werden.

Die Drahtzieher von Unruhen werden stillhalten, solange MONUC und EUFOR glaubhaft vermitteln können, dass sie ihr robustes Mandat notfalls mit Entschlossenheit durchsetzen werden. Durch ihr Eingreifen während der ersten Ausschreitungen konnten sie diesen Eindruck festigen. Mittlerweise ist das Tragen von Waffen in den Straßen Kinshasas verboten, und die Truppe erhöht den Druck auf potentielle Initiatoren gewaltsamer Konflikte durch offene Präsenz. Die militanten Akteure werden die weitere Entwicklung jedoch genau verfolgen. Sie wissen, dass eine Wiederentsendung der EU-Truppe unmittelbar nach Ablauf der Mission politisch nahezu unmöglich ist. Die große symbolische Bedeutung, die der Amtsantritt des Präsidenten am 10. Dezember 2006 hat, wird die Wahlverlierer geradezu heraus-

fordern. Der Beginn der Rückverlegung der EU-Truppe zehn Tage zuvor würde den Druck auf die Konfliktparteien schlagartig reduzieren und ein völlig falsches Signal setzen. Ausschreitungen könnten die Truppe mitten in der Auflösung im denkbar ungünstigsten Augenblick treffen und verwundbar machen. Vielleicht wäre MONUC inzwischen sogar in der Lage, eine solche Krise allein zu bewältigen. Doch wurde die EUFOR-Mission nicht aus dem Grunde ins Leben gerufen, um MONUC während der schwierigen Zeit des Wahlvorgangs zu unterstützen und das Risiko einer solchen Eskalation zu verringern?

Eine Mandatsverlängerung bis Mitte oder Ende Januar 2007 würde die Chancen auf einen ruhigen Verlauf der Nachwahlphase deutlich erhöhen. Um ein klares Zeichen zu setzen, könnten die VN dies als »technical rollover« bezeichnen. Diesen Begriff haben die VN bereits in der Vergangenheit verwendet, um eine Abgrenzung zu »Kettenmandaten« herzustellen. Damit würde allen Beteiligten klar gemacht werden, dass es sich hier nicht um ein längerfristiges Engagement handelt, sondern um eine technisch bedingte, kurze Verlängerung des Einsatzes ohne Änderung der Rahmenbedingungen. Ungeachtet dessen ist natürlich ein neuer Parlamentsbeschluss erforderlich.

Die weitaus meisten Beobachter gehen derzeit von einem Wahlsieg Kabilas aus. Die Bevölkerung des Kongo ist kriegsmüde und hat mit der Annahme des Referendums eindrucksvoll nachgewiesen, dass es eine demokratisch legitimierte Regierung wünscht. Eine Verlängerung der Anwesenheit von EUFOR würde die Aussichten des Gewinners der Stichwahl verbessern, sich in seinem Präsidentenamt zu behaupten und ein politisches Arrangement mit der Opposition oder zumindest wesentlichen Teilen von ihr zu erzielen. Ohne Zweifel wird es noch zu weiteren Krisen im Kongo kommen, die dann aber hoffentlich gemeinsam mit MONUC zu bewältigen sein werden.

Deutschland muss sich seiner Verantwortung als Führungsnation der EUFOR-

Mission im Kongo stellen und sich aktiv und rechtzeitig auf eine etwaige Verlängerung des Mandats einstellen. Dazu gehören auch Planungen für einen Kontingentswechsel oder die Verlängerung der Einsatzdauer der entsandten Soldaten. Die Soldaten in Gabun und Kinshasa werden diesen Schritt als konsequent im Sinne ihres Auftrags verstehen. Ihren Abzug inmitten von Ausschreitungen oder eine äußerst kurzfristige Verlängerung kurz vor Ablauf des Mandats wäre für sie wohl schwer nachzuvollziehen. Sollte es tatsächlich nicht zu einer Mandatsverlängerung des deutschen Bundestags kommen, gäbe es auch andere Alternativen: Innerhalb der EU-Truppe könnten die deutschen Kontingente von Soldaten aus anderen Mitgliedstaaten der Union ersetzt werden, oder die EUFOR-Kräfte gehen ohne deutsche Anteile vorübergehend in MONUC über.

Beide Möglichkeiten werden jedoch dem Anspruch Deutschlands, internationale Verantwortung und Gestaltungsmöglichkeiten entsprechend seinem wirtschaftlichen und politischen Gewicht wahrnehmen zu wollen, nicht dienlich sein. Da Deutschland keinerlei koloniale oder imperiale Interessen im Kongo verfolgt, ist sein Engagement als Führungsnation besonders glaubwürdig und damit wirkungsvoll. Diesen Bonus gilt es zu nutzen. Es bleibt die Aufgabe der Bundesregierung, der deutschen Öffentlichkeit die Verlängerung des Einsatzes plausibel zu machen. Die gegenwärtige Situation ist sicherlich nicht einfach. Zurzeit gibt es eine intensive Debatte um die Auslandseinsätze der Bundeswehr. Umso wichtiger ist die Abwägung, ob die zu erwartende Kritik an einer Mandatsverlängerung von Seiten derer, die von Anfang an skeptisch gegenüber dem Einsatz waren, schwerer wiegt als die Entschlossenheit, den Erfolg der EUFOR nicht durch ein allzu rigides Festhalten an einem Zeitplan in Frage zu stellen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006
Alle Rechte vorbehalten

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