

Herkulesaufgabe Kongo

Die MONUC zeigt die Grenzen komplexer Friedenssicherung auf

Denis M. Tull



Denis M. Tull, geb. 1972, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin.

Die Mission der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) steht seit vielen Jahren in der Kritik. In Anbetracht der unbefriedigenden Fortschritte des Friedensprozesses in Kongo wird der MONUC häufig mangelnde Effektivität, wenn nicht gar Versagen vorgeworfen. Die von den Vereinten Nationen als notwendig erachtete Entsendung einer Truppe der Europäischen Union, die die MONUC bei der Absicherung der Wahlen im Sommer 2006 unterstützen soll, scheint diese Einschätzung zu bestätigen. Entgegen der vorherrschenden Meinung kann der MONUC nur in Einzelfällen folgenschweres Versagen vorgeworfen werden. Die Hauptgründe für die anhaltend schlechte Situation in Kongo liegen in der mangelnden Unterstützung der Mission durch die internationale Gemeinschaft und der eklatanten Diskrepanz zwischen den ihr übertragenen Aufgaben und den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln.

Der Krieg und seine Folgen

Der Krieg in der Demokratischen Republik Kongo (DRK, ehemals Zaire) begann am 2. August 1998 und endete formal am 17. Juli 2003 mit dem Amtsantritt der kongolesischen Allparteienregierung, die das Land seitdem übergangsweise regiert. Im Juli 2006 soll diese Übergangsphase durch demokratische Wahlen abgeschlossen werden. Während des Krieges, der knapp 4 Millionen Todesopfer forderte, standen sich zwei Parteien gegenüber: Auf der einen Seite waren dies die Regierung unter Präsident Laurent Kabila (nach dessen Ermordung im Januar 2001 übernahm sein Sohn Joseph das Amt) und ihre ausländischen Verbündeten (Angola, Namibia, Simbabwe). Auf der anderen Seite standen die beiden Rebellenbewegungen RCD (Rassemblement Congolais pour la Démocratie) und MLC (Mouvement pour la Libération du Congo), die gemeinsam mit den Armeen Ruandas, Ugandas und Burundis im Herbst 1998 in Kongo einfielen und weite Teile des Nordens und Ostens des Landes besetzten. Ziel des Krieges war der Sturz von Präsident Kabila, der erst im Mai 1997 durch eine Rebellion gegen Mobutu Sese Seko an die Macht gelangt war. Während die beiden Rebellenbewegungen Kabila vorwarfen, eine neue Diktatur zu errichten, hatten die östlichen Nachbarländer sicherheitspolitische Motive. Ruanda und Uganda bezichtigten Kabila der Kooperation mit Rebellenbewegungen, die von Kongo aus ihre Herkunftsländer bedrohten.

Im Juli 1999 kam es zur Unterzeichnung des Waffenstillstandsabkommens von Lusaka. Zu den Eckpunkten des Abkommens gehörte die Entsendung einer UN-Mission nach Kapitel VII der UN-Charta, die alle kongolesischen und ausländischen Milizen entwaffnen sollte, welche nicht zu den Unterzeichnern des Abkommens zählten. Die UN-Mission sollte des Weiteren Waffen einsammeln, humanitäre Hilfsmaßnahmen unterstützen sowie Vertriebene und Flüchtlinge schützen. Auf der Grundlage von Resolution 1258 des Sicherheitsrats vom 6. August 1999 wurden zunächst lediglich 90 Verbindungsoffiziere entsandt, die mit der Gründung der MONUC (S/RES/1279 v. 20.11.1999) in die Mission integriert wurden.

Die Einrichtung der MONUC

Am 24. Februar 2000 verabschiedete der Sicherheitsrat Resolution 1291, mit der die MONUC das Mandat erhielt, den Waffenstillstand von Lusaka und die Truppenflechtung der Konfliktparteien zu überwachen. Der Sicherheitsrat stimmte der Vergrößerung der Mission auf 5037 Soldaten und 500 Militärbeobachter zu. MONUC erhielt zudem das Mandat, bedrohte Zivilisten ›im Rahmen ihrer Möglichkeiten‹ zu schützen. Da die UN die Stationierung ihrer Beobachter an die Einhaltung des Waffenstillstandsabkommens knüpfte, das Abkommen jedoch von den Konfliktparteien nicht eingehalten wurde, waren im Dezember 2000 erst 224 Blauhelme und Verbindungsoffiziere in der DRK stationiert. Erschwert wurde die Arbeit der Mission durch die unkooperative Haltung der Kabila-Regierung. Infolgedessen kündigte Generalsekretär Kofi Annan an, statt der ursprünglichen 5537 nur 2500 Soldaten und 500 Beobachter ins Land zu schicken. Am 22. Februar 2001 billigte der Sicherheitsrat mit Resolution 1341 Annans Vorschlag, zunächst nur eine verkleinerte MONUC nach Kongo zu entsenden. Die vollständige Stationierung einer 5537 Mann starken MONUC wurde davon abhängig gemacht, dass die Konfliktparteien ihre im Lusaka-Abkommen eingegangenen Verpflichtungen einhielten. Die anschließende Resolution 1355 (15. Juni 2001) stärkte die MONUC, indem sie die von Annan vorgeschlagene Schaffung ziviler Polizeieinheiten sowie die Erstellung eines zivilen und militärischen Planungsstabs zur Koordinierung der Entwaffnung und Wiedereingliederung bewaffneter Gruppen, also der nach dem Wortlaut des Lusaka-Abkommens so genannten negativen Kräfte, unterstützte. Damit hatte die UN erstmals der hinlänglich bekannten Tatsache Rechnung

getragen, dass die Neutralisierung der bewaffneten Milizen (vor allem aus Ruanda und Burundi) von zentraler Bedeutung für den Friedensprozess in der DRK war. Die Resolution beinhaltete nicht zuletzt die kluge Empfehlung zur Einrichtung eines UN-eigenen Radiosenders (Radio Okapi), um die Bevölkerung über Rolle und Mandat der MONUC zu informieren und ihr den Zugang zu objektiven Informationen über den Friedensprozess zu ermöglichen.

Die weitgehende Einhaltung des Waffenstillstands entlang der offiziellen Demarkationslinie hatte schließlich die Bewilligung weiterer 3500 Blauhelme durch Resolution 1445 vom 4. Dezember 2002 zur Folge, die die maximale Truppenstärke der MONUC von 5537 auf 8700 an hob. Damit unterstützte der Sicherheitsrat den Vorschlag Annans, zwei Einheiten in Kindu und Kisangani zu stationieren, um den Prozess der Entwaffnung, Demobilisierung, Wiedereingliederung, Rückführung und Wiederansiedlung (Disarmament, Demobilisation, Reintegration, Repatriation and Resettlement – DDRRR) zu forcieren. Gleichwohl blieb diese Resolution unzureichend, denn nach wie vor wurde – entgegen der Ziele des Lusaka-Abkommens – von einer freiwilligen Entwaffnung und Rückführung der ausländischen Rebellen ausgegangen.

Kinshasa-Phase

Ungeachtet der unverändert schlechten Sicherheitslage vor allem im Osten Kongos schien der Friedensprozess mit der Unterzeichnung des Friedensabkommens von Pretoria im Dezember 2002 und der Bildung einer Allparteienregierung im Juni 2003 neue Impulse zu erhalten. Die Begleitung des Friedensprozesses und die Stabilisierung der Übergangsregierung erhob die internationale Gemeinschaft in der Folge zur uneingeschränkten Priorität. Exemplifiziert wurde dies in den Aussagen des Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Kongo und Leiters der MONUC William Swing über die ›Kinshasa-Phase‹ des Friedensprozesses.¹ Dies äußerte sich unter anderem darin, dass die MONUC immerhin zehn Prozent ihres Militärkontingents (1000 Blauhelme) in der Hauptstadt abstellte, um den Schutz der Regierungsmitglieder zu gewährleisten.²

Erste Krise: Bunia

Ihre wohl schwärzeste Stunde erlebte die MONUC im Sommer 2003, als 700 Blauhelme in Bunia nicht einschrritten, um die von Milizen an der Zivilbevölkerung begangenen Massaker mit mehr als Tausend Opfern zu verhindern. Generalsekretär Annan richtete schließlich einen Appell an die Mitgliedstaaten der UN, um eine ›Koalition der Willigen‹ zu einer militärischen Intervention in Bunia zu bewegen. Am 30. Mai 2003 autorisierte der Sicherheitsrat (S/RES/1484) die Entsendung der so genannten Interim Emergency Multinational Force (IEMF) der Europäischen

Union, besser bekannt unter dem Namen Operation Artemis, nach Kapitel VII der UN-Charta. Das Mandat der Mission war räumlich (auf Bunia) und zeitlich (drei Monate, bis zum 1. September) begrenzt. Unter der Führung Frankreichs, das auch den Großteil der 1400 Soldaten stellte, gelang es der Mission in diesem Zeitraum, für Frieden und Ordnung zu sorgen. Nach dem Abzug der Interventionstruppe übernahm die MONUC die Kontrolle über Bunia.

Das Versagen der MONUC in Bunia und die Entsendung der Operation Artemis bedeutete für die UN-Mission eine Zäsur. Am 28. Juli 2003 erhöhte der UN-Sicherheitsrat (S/RES/1493) die Truppenstärke der MONUC auf 10 800 Soldaten und erteilte ihr ein robustes Mandat nach Kapitel VII. Allerdings blieb dies zunächst auf die Unruhegebiete Ituri, Nord- und Süd-Kivu beschränkt. Diese Stärkung der MONUC war jedoch damit verbunden, dass der Mission nunmehr eine Vielzahl von Aufgaben oblag: Schutz des UN-Personals, bedrohter Zivilisten und humanitärer Helfer, Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage, Überwachung des Waffenembargos gegen alle ausländischen und kongolesischen bewaffneten Gruppen im Osten Kongos, Unterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors, der Herstellung von staatlicher Autorität und Rechtsstaatlichkeit, der Vorbereitung der Wahlen und der freiwilligen Entwaffnung ausländischer Kämpfer. Zudem mandatierte Resolution 1493 den Leiter der MONUC, fortan alle Aktivitäten des UN-Systems zu koordinieren (integriertes Missionskonzept).

Damit hatte die Intervention der Operation Artemis zweifellos als Katalysator dazu beigetragen, die Truppenstärke und das Mandat der MONUC zu stärken. Das nunmehr resolutere Vorgehen der Mission wurde mit dem Amtsantritt ihres neuen Chefs William Swing gestärkt. Mit reichlicher Verspätung erkennend, dass die im Lusaka-Abkommen festgeschriebene Waffenstillstandslinie zwischen der Kabila-Regierung und den Rebellen von MLC und RCD Makulatur geworden war und der eigentliche Problemherd im Osten der DRK lag, entwarf die MONUC ein neues Operationskonzept. Dies sah eine schrittweise Verlagerung der Truppen in die umkämpften Regionen in Ituri, Süd-Kivu und Nord-Kivu vor. Gleichwohl blieb der Osten des Landes eine rechtlose Region, in der Rebellen sowie in- und ausländische Milizen (Mai Mai, FDLR) die Zivilbevöl-

Ihre wohl schwärzeste Stunde erlebte die MONUC im Sommer 2003, als 700 Blauhelme in Bunia nicht einschrritten, um Massaker mit mehr als Tausend Opfern zu verhindern.

¹ Emeric Rogier, *MONUC and the Challenges of Peace Implementation in the DRK*, in: Mark Malan/João Gomes Porto (Eds.), *Challenges of Peace Implementation: The UN Mission in the Democratic Republic of Congo*, Pretoria 2004, S. 255.

² *Second Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo*, UN-Doc. S/2003/566 v. 27.5.2003, Abs. 33–39.

Die EUFOR RD Congo

Die wahrscheinlich 2000 Mann starke Militärmission der EU für die Demokratische Republik Kongo (EUFOR RD Congo) soll die MONUC dabei unterstützen, einen friedlichen Verlauf der für den 30. Juli 2006 angesetzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu gewährleisten. Dazu hat sie vom Sicherheitsrat ein Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta erhalten.¹ Mit Beschluss des Bundestages vom 1. Juni 2006 beteiligt sich Deutschland mit bis zu 500 Soldaten und 280 Beobachtern an dem Einsatz, der von dem deutschen Generalleutnant Karlheinz Viereck geleitet wird. Die Mission ist auf vier Monate befristet und soll sich vor allem auf das politische Gravitationszentrum – die Hauptstadt Kinshasa – konzentrieren. Das Hauptziel der Mission ist die ›Abschreckung‹ möglicher ›Störenfriede‹, die den Wahlprozess vor, während und nach dem Wahlgang torpedieren könnten. Dieser Abschreckungseffekt hat hohe Erfolgsaussichten, vorausgesetzt die Mission macht glaubhaft, dass sie im Falle von gewaltsamen Umsturzversuchen auch tatsächlich eingreifen wird. Vergangene Interventionen (Operation Artemis in Bunia, die britische Intervention in Sierra Leone) haben gezeigt, dass gut ausgerüstete und robust agierende europäische Truppen afrikanischen Milizen effektiv Einhalt gebieten können. Daher erscheinen die Risiken für die EU-Soldaten kalkulierbar. Die größte Herausforderung wird für die Mission darin bestehen, ihre Neutralität im Falle umstrittener Wahlergebnisse zu wahren.

¹ UN-Dok. S/RES/1671 v. 25.4.2006.

kerung terrorisierten. Während der ersten zwölf Monate nach Abschluss des Pretoria-Abkommens stieg die Zahl der Binnenflüchtlinge im Land um 22 Prozent auf 3,4 Millionen.³

Zweite Krise: Bukavu

Im Juni 2004 erlitt die MONUC einen weiteren schweren Rückschlag, als sie es versäumte, die Besetzung von Süd-Kivus Provinzhauptstadt Bukavu durch abtrünnige Offiziere der RCD-Rebellion zu verhindern. Dies führte in mehreren Städten des Landes zu gewaltsamen Protesten gegen die Mission.

Die Ereignisse in Bukavu stürzten den Friedensprozess in seine bislang schwerste Krise. Generalsekretär Annan legte in der Folge ein modifiziertes Operationskonzept für die MONUC vor, zu dessen Eckpunkten die personelle Ausweitung der Mission von 10 800 auf 23 900 Personen und der Ausbau militärisch-logistischer Kapazitäten (Kampfhubschrauber, Transportmittel, Flug- und Seeüberwachung) gehörten. Im operativen Bereich plädierte er für einen aktiveren Beitrag der MONUC zur Wiederherstellung eines Mindestmaßes an Sicherheit, das sich im Wesentlichen auf die verbesserte Krisenreaktionsfähigkeit der Mission stützen würde. Konzentrieren sollte sich die MONUC auf strategisch sensible Räume (Kinshasa, Nord- und Südkivu, Katanga, Kasai), von denen die größte Gefahr für den Übergangsprozess ausging. Schließlich sollte eine robustere Mission

die Entwaffnung der auf etwa 10 000 Mann geschätzten ruandischen FDLR-Rebellen beschleunigen helfen. Der Sicherheitsrat stimmte dem Konzept weitgehend zu und autorisierte MONUC, alle notwendigen Mittel einzusetzen, um ihr Mandat zu erfüllen. Damit wurde das für Ituri und Nord- und Südkivu bewilligte Kapitel-VII-Mandat auf das gesamte Gebiet ausgedehnt. Der Sicherheitsrat bewilligte jedoch lediglich eine Aufstockung um weitere 5900 auf insgesamt 16 700 Soldaten.⁴

Die Bukavu-Krise hatte auch politische Konsequenzen. Die internationale Gemeinschaft wurde sich – wenn auch verspätet – der Tatsache bewusst, dass die Übergangsregierung ein weitgehend dysfunktionales Konstrukt war. Ohne kontinuierlichen internationalen Druck war die Einhaltung des Übergangszeitplans ebenso ungewiss wie der Erfolg des gesamten Friedensprozesses. Der Sicherheitsrat forderte die MONUC daher auf, ihre Unterstützung der Übergangsregierung zu verstärken. Resolution 1565 erteilte der Mission das Mandat, in Zusammenarbeit mit der Regierung drei gemeinsame Kommissionen einzurichten, um Fortschritte in für den Übergang zentralen Bereichen (Wahlvorbereitung, Gesetzgebung, Sicherheitssektorreform) voranzutreiben.

Die von Annan im Hinblick auf die Wahlen geforderte zeitweilige Aufstockung der MONUC um 2590 Mann, die in Kongos unsicheren Regionen stationiert werden sollten, wurde vom Sicherheitsrat mehrfach abgelehnt.⁵ Indes stimmte er der zeitlich befristeten Entsendung weiterer 1140 Blauhelme und Polizisten zu.⁶ Im April 2006 wurde zudem beschlossen, ein Infanteriebattalion und 50 Militärbeobachter der UN-Mission in Burundi nach Kongo zu verlegen.⁷ Diese Maßnahmen, ebenso wie die geplante Unterstützungsmission der Europäischen Union, zielten darauf ab, die Sicherheit im Land im Hinblick auf die Wahlen zu erhöhen, in deren zeitlichem Umfeld ein erhöhtes Konfliktpotenzial erwartet wurde.

Erfolg und Versagen der MONUC

Von westlichen Medien wie politischen Entscheidungsträgern wird die MONUC in aller Regel bestenfalls als ineffiziente, schlimmstenfalls als nutzlose Mission betrachtet. Bei genauerer Betrachtung ergibt sich indes ein differenzierteres Bild, das sowohl beachtliche Erfolge als auch handfestes Versagen der Mission bei der Wahrnehmung ihrer Kernaufgaben offenbart.

Größe ist relativ

In Anbetracht der nach wie vor schwierigen Situation in Kongo stützt sich die Kritik häufig auf den Umstand, dass es sich bei der MONUC um die weltweit größte UN-Friedensmission handele und ihre Bilanz angesichts dessen enttäuschend ausfalle. Vor dem Hintergrund der Entwicklung ihres Mandats und der

Durch die Bukavu-Krise wurde sich die internationale Gemeinschaft bewusst, dass die Übergangsregierung ein weitgehend dysfunktionales Konstrukt war.

ihr durch den Sicherheitsrat zugewiesenen Truppenkontingente hält diese Argumentation den Fakten jedoch nicht stand. Die Mission verfügte über viele Jahre hinweg nicht annähernd über die Truppenzahlen, die sie in die Lage versetzt hätten, die Beilegung des Konflikts entscheidend zu beeinflussen. Selbst nachdem die MONUC im Jahr 2004 die Stärke von 16 700 Soldaten erreichte, war sie im Verhältnis zur Größe ihres Operationsgebiets (1 Blauhelm : 139 km² beziehungsweise der Bevölkerung (1 Blauhelm : 3572 Kongolesen) immer noch eine der kleinsten Missionen der Welt. Zum Vergleich: In wesentlich kleineren Ländern wie Liberia oder Sierra Leone waren zur selben Zeit Friedensmissionen mit einem Umfang von 15 000 respektive 17 500 Blauhelmen stationiert.⁸

›Best-case‹-Denken

Sowohl die eingangs skizzierte Entstehungsgeschichte der MONUC als auch die über die Jahre hinweg zögerliche und schrittweise Aufstockung der Mission zeigen deutlich das mangelnde Interesse der internationalen Gemeinschaft beziehungsweise die fehlende Unterstützung durch den UN-Sicherheitsrat. Gemessen daran muss man fast zwangsläufig zu der Schlussfolgerung kommen, dass die MONUC, wenn zwar nicht unbedingt eine ›Mission Impossible‹, so doch eine Friedensmission ist, deren Auftraggeber leichtfertig von Rahmenbedingungen ausgingen, die der Mission nur im Idealfall schnelle Erfolge ermöglichen hätten. Dass dieses Denken in ›Best Case‹-Kategorien nicht den Gegebenheiten im Einsatzgebiet der Mission entsprach, wurde aus politischen wie finanziellen Gründen beharrlich ignoriert.⁹ Deutlich wurde dies zuletzt, als der Sicherheitsrat die Bitte von Generalsekretär Annan, der MONUC während der anstehenden Wahlen zusätzliche 2700 Blauhelme zur Entsendung in die politisch sensiblen Provinzen Katanga und Kasai zur Verfügung zu stellen, wiederholt ablehnte. Dies war der Grund, warum die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations – DPKO) schließlich eine Anfrage an die EU richtete, der MONUC im zeitlichen Umfeld der Wahlen Truppen zur Seite zu stellen.¹⁰

Faktor Kriegsökonomie

Die ursprüngliche Aufgabe der MONUC war die Überwachung des Waffenstillstandsabkommens von Lusaka. Dieses wurde nach der Entsendung der MONUC weitgehend eingehalten. Was diese ›klassische‹ Aufgabe von Friedensmissionen betrifft, muss der MONUC daher ein Erfolg bescheinigt werden. Er erwies sich allerdings in den folgenden Jahren keineswegs als ausreichend, um eine politische Stabilisierung Kongos zu ermöglichen. Denn hinter der vom Lusaka-Abkommen definierten Demarkationslinie wurden die Kämpfe im Osten Kongos, bei denen sich eine Vielzahl von meist ›irregulären‹ Gruppen gegen

über standen (ruandische und ugandische Armee, Mai-Mai-Milizen, kongolesische, burundische und ruandische Rebellen usw.), unvermindert fortgesetzt. Zudem entstand in diesen Gebieten eine sich selbst tragende Kriegsökonomie, in deren Rahmen sich alle Konfliktgruppen durch die gewaltgesteuerte Ausbeutung wertvoller Bodenschätze alimentierten. Dies führte generell zu einer Überlagerung politischer Ziele durch wirtschaftliche Motive auf Seiten der bewaffneten Akteure.¹¹ Diese neue Konfliktodynamik wurde von der internationalen Gemeinschaft und der MONUC bis zum Jahr 2003 nahezu völlig ignoriert. Gefechte im Osten Kongos wurden nicht als Verletzung des Waffenstillstands interpretiert. Der zu ›wahrende Frieden‹ wurde ausschließlich nach Maßgabe des Lusaka-Abkommens definiert.¹²

Entwaffnung ungeklärt

Auf die Erkenntnis, dass die östlichen Landesteile (Ituri, Nord- und Süd-Kivu) unter veränderten Vorzeichen zu ›Schlüsselzonen‹ des gesamten Friedensprozesses wurden, reagierte die MONUC 2003 mit einer Verlegung von Truppen in den Osten. Ob diese verspätete Reaktion allein auf fehlerhafte politische Analysen zurückzuführen war, darf bezweifelt werden. Angesichts des äußerst schwierigen Terrains im Osten Kongos und der großen Zahl der dort agierenden Konfliktgruppen hätte eine angemessene Anpassung der MONUC die massive personelle und logistische Aufstockung und ein friedenserzwingendes Mandat erforderlich gemacht. Die Entscheidungsträger innerhalb und außerhalb der UN waren damals

Die Mission verfügte über viele Jahre hinweg nicht annähernd über die Truppenzahlen, die sie in die Lage versetzt hätten, die Beilegung des Konflikts entscheidend zu beeinflussen.

³ Fourteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2003/1098 v. 17.11.2003, Abs. 47.

⁴ UN-Dok. S/RES/1565 v. 1.10.2004.

⁵ Special Report of the Secretary-General on Elections in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2005/320 v. 26.5.2005, Abs. 70.

⁶ UN-Dok. S/RES/1621 v. 6.9.2005; UN-Dok. S/RES/1635 v. 28.10.2005.

⁷ UN-Dok. S/RES/1669 v. 10.4.2006.

⁸ Alleine der Distrikt Ituri ist so groß wie Sierra Leone. Die Hauptstadt Kinshasa ist so groß wie Kosovo, wo bis zu 46 000 Soldaten stationiert waren.

⁹ Vgl. auch Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Report of the Secretary-General, UN-Doc. A/60/640 v. 29.12.2005, Abs. 18.

¹⁰ Vgl. UN-Dok. S/RES/1671 v. 25.4.2006 beziehungsweise S/2006/219 v. 13.4.2006, Anlage I.

¹¹ Den eindimensionalen Analyseansatz, nach dem die Konfliktparteien von primär wirtschaftlichen Erwägungen angetrieben wurden, lehne ich explizit ab. Vgl. Denis M. Tull, *The Reconfiguration of Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu (DR Congo)*, Hamburg 2005, Kap. 5.

¹² Second Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2003/566 v. 27.5.2003, Abs. 29.



Map No. 4121 Rev. 26 UNITED NATIONS April 2006 (Colour)

Department of Peacekeeping Operations Cartographic Section

wie heute nicht bereit, diesen Schritt zu unternehmen. Dies war nicht nur auf mangelndes Interesse der wichtigsten UN-Mitgliedstaaten zurückzuführen, die einen Großteil der finanziellen Kosten hätten tragen müssen. Mehr als fraglich wäre auch die Zustimmung der truppenstellenden Länder für dieses risikoreiche Operationskonzept gewesen.¹³ Solchen Erwägungen hatte bereits ein folgenschwerer ›Geburtsfehler‹ der MONUC zugrunde gelegen.

Während die Unterzeichner des Lusaka-Abkommens davon ausgegangen waren, dass insbesondere die ruandischen Hutu-Rebellen im Osten Kongos von den UN gewaltsam entwaffnet werden würden, hatte der Sicherheitsrat auf Druck der truppenstellenden Länder die MONUC lediglich mandatiert, die freiwillige Entwaffnung dieser kampferprobten Gruppen – unter ihnen Täter des ruandischen Völkermords von 1994 – zu unterstützen.¹⁴ Bis heute halten sich etwa 10 000 ruandische Hutu-Rebellen im Osten Kongos auf. Ihre fortgesetzte Präsenz hat die ruandische Regierung wiederholt zum Vorwand genommen, um in Kongo militärisch zu intervenieren. Die MONUC selbst hat schon vor einiger Zeit zu Bedenken gegeben,

dass der Prozess der Entwaffnung bei einem Festhalten am Prinzip der Freiwilligkeit »nicht innerhalb eines akzeptablen Zeitrahmens« abgeschlossen werden könne.¹⁵

Eigene Fehler der MONUC

Gleichwohl trägt die MONUC eine Mitverantwortung für die in vielerlei Hinsicht enttäuschenden Fortschritte in Kongo. So hat es den Anschein, dass die Mission auf allen Ebenen größte politische, konzeptionelle und psychologische Probleme hatte, sich an die ständig verändernden Rahmenbedingungen des Konflikts und damit einhergehend die häufigen Änderungen ihres Mandats und die Ausweitung ihrer Aufgaben anzupassen. Die Schwierigkeiten der Umwandlung von einer ursprünglich klassischen Friedensmission in eine ›proaktive‹ Mission lassen sich an zwei Beispielen illustrieren:

Zum einen hat MONUC zu spät ihr primäres Einsatzgebiet in den Osten Kongos verlegt. Allerdings hatte dies nicht nur eine Verlegung der Truppen zur Folge, sondern es machte auch neue Strategien notwendig, wie etwa Initiativen zur Prävention und Lö-

sung lokaler Konflikte. Zum anderen hat die MONUC es versäumt, entschlossen und robust zu handeln in Situationen, die ganz offensichtlich eine Bedrohung des fragilen Friedensprozesses darstellten (wie Bunia 2003 und Bukavu 2005).

Insbesondere die Bukavu-Krise verstärkte den Eindruck, die Mission sei überfordert, zumal die MONUC im Juli 2003 durch Resolution 1493 ein Mandat nach Kapitel VII erhalten hatte. Kritikern hielt die MONUC entgegen, Resolution 1493 habe die Erwartung geweckt, die Mission werde den Frieden in allen Landesteilen Kongos durchsetzen. Zwischen den ihr übertragenen Aufgaben und den ihr zur Verfügung stehenden Fähigkeiten klaffe jedoch nach wie vor eine große Lücke. Annan beklagte zudem die mangelnde Spezifizierung der Aufgaben der Mission durch Resolution 1493, die die Mission daran hindere, ihre Ressourcen effektiver einzusetzen.¹⁶ Auch wenn diese Einwände richtig sind, werfen sie doch die heikle Frage auf, warum derart Grundsätzliches zu dem damaligen Zeitpunkt nach wie vor ungeklärt war. Der unterschiedlichen Auslegung der ›Robustheit‹ des Mandats der MONUC entging auch das New Yorker UN-Hauptquartier nicht. So sprach die stellvertretende Leiterin der Afrika-Abteilung des DPKO Margaret Carey davon, MONUC führe keinen Krieg, sondern versuche, Frieden herzustellen. Obwohl die MONUC das Mandat habe, Zivilisten zu schützen, sei es nicht ihre Aufgabe, Milizen zu neutralisieren, die die Zivilbevölkerung bedrohten.¹⁷ Indessen ging die Mission aber dann gewalttätig gegen Milizen vor, wenn sie selbst Opfer von Angriffen war. Dabei demonstrierte sie ihre Fähigkeit zu robustem Handeln, geriet jedoch auch in ein schiefes Licht aufgrund der offenkundigen Selektivität ihres (robusten) Vorgehens.¹⁸ Gleichwohl waren mit der personellen Vergrößerung der Mission und der Hinwendung zu den Gebieten im Osten Kongos Fortschritte zu verzeichnen, und die MONUC war fortan – auch dank neu eingetrossener indischer und pakistanischer Einheiten – besser in der Lage, Zivilisten durch ihre verstärkte Präsenz zu beschützen.¹⁹ Aber auch diese Anpassung löste nicht alle Probleme. Militärische Offensiven, die die MONUC mit Einheiten der im Aufbau befindlichen kongolesischen Armee gegen ruandische Rebellen in Nord- und Süd-Kivu leitete, führten mitunter zu Racheakten der Rebellen an der lokalen Zivilbevölkerung, die ihrerseits gegen die MONUC protestierte.²⁰

Eine Ursache der skizzierten Anpassungsprobleme war auch darin zu sehen, dass der MONUC im Verlauf der Jahre neben ihren militärischen Aufgaben zunehmend auch originär politische Aufgaben übertragen wurden. Weder war die MONUC auf das daraus erwachsende Aufgabenspektrum vorbereitet noch war sie der einzige externe Akteur. Die Kakophonie der internationalen Gemeinschaft (UN-Or-

ganisationen, EU, Weltbank und Internationaler Währungsfonds, nichtstaatliche Organisationen, einzelne westliche und afrikanische Staaten) hat jedenfalls wenig dazu beigetragen, der MONUC den erforderlichen politischen Rückhalt zu geben. Die Stagnation des Friedensprozesses stand in Zusammenhang mit *politischen* Problemfeldern, in denen nicht nur die Friedensmission, sondern das gesamte UN-System intervenierte.²¹ Hinzu kam, dass die wachsenden politischen Aufgaben der Mission fast zwangsläufig mit ihrem Neutralitätsanspruch kollidierten. Beispielsweise soll die Passivität der MONUC im Verlauf der Krise in Bukavu weniger auf fehlenden militärischen Fähigkeiten vor Ort, sondern vielmehr auf politischen Überlegungen beruht haben. Angeblich sprach sich MONUC-Chef Swing gegen ein Einschreiten aus. Er habe befürchtet, ein Vorgehen gegen die Rebellen könnte von der RCD als feindlicher Akt angesehen werden, der das Personal der MONUC gefährden und die Übergangsregierung zum Zusammenbruch bringen werde.²² Diese schwerwiegende Fehleinschätzung stürzte den Friedensprozess nicht nur in eine schwere Krise, sie hatte auch einen erheblichen Glaubwürdigkeitsverlust der MONUC zur Folge.

Die wachsenden politischen Aufgaben überforderten die MONUC und kollidierten mit dem Neutralitätsanspruch.

13 Asiatische und afrikanische Länder stellen mit Anteilen von 46 respektive 31 Prozent die meisten Truppen für UN-Missionen zur Verfügung. Vgl. Center on International Cooperation, Annual Review of Global Peace Operations 2006, Boulder 2006, S. 137. Die wichtigsten Truppensteller der MONUC sind Pakistan (3795 Soldaten) und Indien (3548), gefolgt von Uruguay (1500), Südafrika (1408) und Bangladesch (1143).

14 Peter Swarbrick, DDRRR: Political Linkages and Dynamics, in: Mark Malan/João Gomes Porto (Eds.), Challenges of Peace Implementation: The UN Mission in the Democratic Republic of Congo, Pretoria 2004, S. 166f.

15 Third Special Report of the Secretary-General Report on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2004/650 v. 16.8.2004, Abs. 74. Bis Ende 2005 lag die Zahl der von der MONUC rückgeführten ausländischen Kämpfer (aus Ruanda, Burundi und Uganda) bei 12 000.

16 Ebd., Abs. 59.

17 Margaret Carey, zitiert nach: Associated Press (AP), 4.3.2005.

18 Steffen Richter/Karsten Polke-Majewski, Strategiewechsel: UN setzen robustes Mandat erstmals konsequent durch, Die Zeit, 3.3.2005.

19 Damian Lilly, No War, No Peace: A Protection Crisis Continues in the DRC, Journal of Humanitarian Assistance, Januar 2006, <http://www.jha.ac/articles/a182.pdf>

20 Denis M. Tull, Democratic Republic of Congo, in: Andreas Mehler/Henning Melber/Klaas van Walraven (Eds.), Africa Yearbook 2005. Politics, Economy and Society in Africa South of the Sahara, Leiden, im Erscheinen.

21 Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kämpfern, Sicherheitssektorreform, Aufbau von öffentlicher Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit, Unterstützung des politischen Prozesses usw.

22 Séverine Autesserre, Local Violence, International Indifference? The Politics of the Peace Process in the Eastern Congo, unveröffentlichtes Manuskript, New York 2004, S. 26.

Skandal um sexuellen Missbrauch

Zu einem weiteren schweren Ansehensverlust der Mission führten Fälle sexuellen Missbrauchs von kongolesischen Frauen und Mädchen durch Angehörige der MONUC.²³ Das DPKO reagierte auf den Skandal mit der Gründung des ›Office for Addressing Sexual Exploitation and Abuse‹ (OASEA), eine Ad-hoc-Maßnahme, die notwendig war, da innerhalb des DPKO keine Abteilungen und Verfahren zur Vorbeugung und Sanktionierung dieser Form des Fehlverhaltens existierten. Das OASEA leitete zwischen Dezember 2004 und Oktober 2005 Untersuchungen in 111 Fällen ein, von denen 167 Mitarbeiter der MONUC betroffen waren. In 78 Fällen wurde sexueller Missbrauch festgestellt, der zu Sanktionen führte. Allen Kategorien und Hierarchieebenen des Personals wurden Vergehen und Straftaten nachgewiesen. Entgegen der allgemeinen Wahrnehmung lag der Anteil der Schuldigen beim Zivilpersonal höher als der aus den Reihen des Militärs.²⁴ Nach dem Abschluss der Ermittlungen durch OASEA wurde innerhalb der MONUC ein ›Conduct and Discipline Team‹ etabliert, das Verhaltensstandards und Verfahren zur Vorbeugung und Ahndung von Fällen sexuellen Missbrauchs entwickeln sollte.²⁵

Zu wenig qualifiziertes Personal

Der Skandal spiegelte auch den größeren Problemzusammenhang der unzureichenden Qualität des Missionspersonals wider. Dies ist ebenso wenig eine Besonderheit der MONUC wie die Fälle sexueller Ausbeutung. Insbesondere die Rekrutierung qualifizierten, motivierten und disziplinierten *zivilen* Personals bleibt eine Herausforderung, auf die das DPKO beziehungsweise die UN bis heute noch keine zufrieden stellende Antwort gefunden haben.²⁶ Die bekannten Defizite der UN-Rekrutierungspolitik haben dazu beigetragen, dass zahlreiche inkompetente Zivilisten nach Kongo geschickt wurden – eine Beobachtung, die offenbar auch innerhalb der MONUC geteilt wird.²⁷ Diese strukturellen Mängel wurden in der Folge noch durch einen ›sehr hohen Personalverschleiß‹ verschärft. In Anbetracht ihrer vom Sicherheitsrat schließlich bewilligten personellen Aufstockung war es für die Mission schwierig, ihre Personaldecke auszubauen: Im Durchschnitt kamen seit Januar 2004 auf drei neu eingestellte Mitarbeiter der MONUC zwei, die die Mission aus diversen Gründen (wie etwa schwierige Lebens- und Arbeitsbedingungen, Überforderung) verließen.²⁸

Auch das militärische Personal der MONUC hat nicht immer die Anforderungen erfüllt, die der komplexe und anspruchsvolle Einsatz gestellt hat. Hinzu kamen die (meist) unvermeidlichen Sprachbarrieren. Viele Mitarbeiter der MONUC beherrschen keine der in Kongo gesprochenen Sprachen (wie Französisch, Lingala, Suaheli). Eine zentralisierte Informations-

politik und bürokratische Entscheidungsprozeduren sowohl innerhalb der Mission als auch zwischen der MONUC und dem New Yorker Hauptquartier sind ebenfalls als Probleme benannt worden, die die Effektivität der Mission beeinträchtigt haben.²⁹

Erfolge der MONUC

Gegenüber den beschriebenen Misserfolgen wurden die Leistungen der MONUC inmitten des extrem komplexen Kongo-Konflikts kaum zur Kenntnis genommen. Auch wenn ihre Beiträge zur Stabilisierung des Landes schwer zu quantifizieren sind, zählt dazu etwa der Umstand, dass die Übergangsregierung trotz aller Probleme nicht zusammengebrochen ist. Bezifferbar hingegen ist die Entwaffnung von rund 15 000 Milizen, die seit Februar 2005 in Ituri dank eines robusteren Vorgehens erfolgte. Beeindruckend war auch die beispiellose Unterstützung zur Registrierung von 25 Millionen wahlberechtigten Kongolesen, zur Durchführung des Verfassungsreferendums und zur Vorbereitung der Wahlen, die ohne den logistischen Beitrag der MONUC unmöglich gewesen wäre. Dass die Mission für diesen Zweck Kampfhubschrauber abstellen musste, die für militärische Operationen fehlten, verdeutlicht die Engpässe, mit denen die MONUC konfrontiert war. Nicht zuletzt hat auch die Einrichtung der erwähnten Kommissionen durch die MONUC dazu beigetragen, den Friedensprozess voranzubringen. In Einzelfällen hat die Mission zudem eine lokale Eskalation der Gewalt durch Vermittlungsbemühungen und die Errichtung entmilitarisierter Zonen (etwa in Nord-Kivu im Jahr 2004) verhindert.

Dass die Mission die Erwartungen zur Herstellung der Sicherheit nicht erfüllt hat, ist unbestritten. Es ist aber auch festzuhalten, dass die MONUC in den unsicheren Zonen im Osten Kongos von der Mehrheit der Bevölkerung als wichtiger Stabilitätsfaktor betrachtet wird, der zur Sicherheit beiträgt. Umfragen im Sommer 2005 haben gezeigt, dass mehr als 60 Prozent der Bevölkerung in Nord- und Süd-Kivu, in Katanga und Maniema im Falle eines Abzugs der MONUC mit wachsender Unsicherheit oder gar einem erneuten Aufflammen des Konflikts rechnen.³⁰

Fazit

Die MONUC wird kaum als Erfolgsgeschichte in die Annalen der UN eingehen. Aber es deutet auch wenig darauf hin, dass die Bilanz der MONUC deutlich schlechter ausfällt als die anderer UN-Friedensmissionen. Objektiv kann der MONUC nur in sehr spezifischen Einzelfällen (Bunia 2003, Bukavu 2005) eklatantes Versagen vorgeworfen werden. Die bestenfalls gemischte Bilanz des Friedensprozesses in Kongo hat Ursachen, die über Vermögen und Unvermögen der Mission weit hinausgehen. Dazu zählt vor

Die bekannten Defizite der UN-Rekrutierungspolitik haben dazu beigetragen, dass zahlreiche inkompetente Zivilisten nach Kongo geschickt wurden.

allem das mangelnde Interesse der internationalen Gemeinschaft am Problem Kongo und ihr Versäumnis, die Umsetzung eines Friedensprozesses politisch und militärisch konsequent zu begleiten, der ohne ihre Vermittlung vermutlich nie zustande gekommen wäre. Da der politische Wille der Konfliktparteien zur Beilegung des Krieges nicht oder nur sehr eingeschränkt vorhanden war, mussten die Beiträge einer relativ kleinen UN-Mission begrenzt bleiben. Dass diese politischen Faktoren bedeutsamer waren als bürokratisch-institutionelle Hemmnisse innerhalb der MONUC und des Peacekeeping-Apparats der UN zeigte sich in der dürftigen Ausstattung der MONUC, die allen Warnungen zuwider lief, die bereits 1992 in der ›Agenda für den Frieden‹ formuliert worden waren. Damals kritisierte Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali eine wachsende Kluft zwischen den Aufgaben, die den UN übertragen werden, und den Mitteln, die ihr zur Verfügung gestellt werden: »Nichts ist gefährlicher für eine Friedensmission als sie damit zu beauftragen, Gewalt einzusetzen, wenn ihre Zusammensetzung, Bewaffnung, logistischen Mittel [...] sie nicht dazu in die Lage versetzen, dies auch zu tun.«³¹ Mit anderen Worten: die später auch im so genannten Brahimi-Bericht³² angemahnten Voraussetzungen einer erfolgreichen Mission (ein realistisches Mandat und die Bereitstellung entsprechender Mittel) lagen im Falle der MONUC nicht vor.

Des ungeachtet herrschte aber selbst über die Frage Unklarheit, wie und unter welchen konkreten Umständen die MONUC Gewalt zur Durchsetzung welches präzisen Mandats einsetzen sollte. Auch dies ist ein Problem, mit dem nahezu alle UN-Missionen konfrontiert sind. »Die Mandate von UN-Friedensmissionen«, so ein UN-Bericht, »beinhalten nicht die Art von detaillierten Handlungsanleitungen, die das eingesetzte Personal vor Ort benötigt.«³³ Diese Feststellung wiederum führt zurück zu Grundsatzfragen, die nach wie vor der Klärung bedürfen. Beispielsweise ist es in den vergangenen Jahren eher schwieriger als leichter geworden, die Bedeutung des Begriffs ›robustes Peacekeeping‹ mit konkretem Inhalt zu füllen. Aufgrund der dramatischen Ausweitung des Aufgabenspektrums von Friedensmissionen sind Grauzonen entstanden, die vor allem zu Lasten des vor Ort eingesetzten Personals gehen. Welche konkreten Maßnahmen sind etwa mit dem Auftrag an die MONUC verbunden, »die Ausdehnung staatlicher Autorität über das gesamte Territorium der DR Kongo«³⁴ zu unterstützen? Ganz offensichtlich war damit nicht gemeint, dass die MONUC im Alleingang das Gewaltmonopol des kongolesischen Staates errichten sollte. Gleichzeitig aber wurde die Mission für die anhaltende Unsicherheit im Land verantwortlich gemacht, die doch primär den fehlenden Fähigkeiten oder dem mangelnden Willen der kongolesischen Konfliktparteien beziehungsweise Regierung anzulasten sind. Friedensmissionen finden sich daher in einer heiklen Rol-

le wieder: Einerseits sollen sie häufig faktisch – wenn auch nicht theoretisch und rechtlich – die Funktionen einer wohlwollenden oder unfreiwilligen Protektorsmacht erfüllen, andererseits sollen sie als Unterstützer höchst problematischer lokaler Partner – Regierungen von ›Failed States‹ – agieren, die häufig eher Teil des Problems als Teil der Lösung sind. In ›Failed States‹, in denen die internationale Gemeinschaft den Staat als Adressaten *und* als Träger von Stabilisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen betrachtet, kann eine Friedensmission nur einen unterstützenden Beitrag leisten, sie kann nicht die alleinige Verantwortung für Erfolge und Misserfolge tragen, und schon gar nicht lässt sich in diesen Fällen das Prinzip der Neutralität aufrechterhalten, auf dem UN-Friedensmissionen nach wie vor beruhen.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass die Friedensmissionen der Vereinten Nationen weiterhin großen Reformbedarf haben. Dazu gibt es auch gerade im Hinblick auf Afrika keine Alternative. Trotz des wachsenden sicherheitspolitischen Engagements der EU und der Afrikanischen Union werden die UN auf absehbare Zeit die einzige Organisation bleiben, die effektive und flächendeckende Friedensmissionen in Afrika durchführen wird.

Aufgrund der dramatischen Ausweitung des Aufgabenspektrums von Friedensmissionen sind bei der Definition von ›robuster Friedenssicherung‹ Grauzonen entstanden, die vor allem zu Lasten des vor Ort eingesetzten Personals gehen.

23 Kongo ist weder ein Einzelfall noch sind Mitarbeiter von UN-Missionen die einzigen Täter. Vgl. Liberia: Sex-For-Aid Widespread, BBC Online, 8.5.2006.

24 Nicola Dahrendorf, *Sexual Exploitation and Abuse: Lessons Learned Study. Addressing Sexual Exploitation and Abuse in MONUC*, DPKO, Best Practices Unit, März 2006;

25 Twentieth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2005/832 v. 28.12.2005, Abs. 61–66.

26 Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Report of the Secretary-General, UN-Doc. A/60/640 v. 29. Dezember 2005, Ziff. 13, 35ff.

27 Autesserre, a.a.O. (Anm. 22), S. 24.

28 Eighteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2005/506 v. 2.8.2005, Abs. 79.

29 Autesserre, a.a.O. (Anm. 22), S. 24, 27.

30 Peacekeeping Operations in the Democratic Republic of Congo: The Perception of the Population, External Study, DPKO, Best Practices Unit, November 2005, S. 11, 16.

31 Zitiert nach Alex J. Bellamy/Paul Williams, *Conclusion: What Future for Peace Operations? Brahimi and Beyond*, *International Peacekeeping*, 11. Jg., 1/2004, S. 187.

32 Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi-Bericht), UN-Doc. A/55/305, S/2000/809 v. 17.8.2000.

33 Implementation of the Recommendations of the Special Committee on Peacekeeping Operations, Report of the Secretary-General, UN-Doc. A/60/640, v. 29.12.2005, Abs. 33.

34 Sixteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, UN-Doc. S/2004/1034, v. 31.12.2004, Abs. 75.