

# Friedenserhaltung im Grenzbereich

## Robuste Friedenssicherung und der Schutz der Zivilbevölkerung am Beispiel der UN-Mission in Kongo

Christian R. Manahl



**Christian R. Manahl**, geb. 1960, ist seit September 2009 Koordinator für Ost-Kongo. Zuvor war er stellvertretender politischer Direktor bei der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) in Kinshasa.

Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder und ist keine offizielle Stellungnahme der Vereinten Nationen.

**Der vom UN-Sicherheitsrat vorgeschriebene Schutz der Zivilbevölkerung stellt an Friedensmissionen neue Anforderungen. Er erfordert die bessere Analyse von Bedrohungsszenarien, verstärkte Präsenz in schwer zugänglichen Konfliktgebieten und eine bessere Kommunikation mit der lokalen Bevölkerung. Für die UN-Mission in Kongo kommt die Zusammenarbeit mit einem problematischen Partner, der Regierungsarmee, hinzu, die sich aus verschiedenen ehemaligen Rebellengruppen zusammensetzt und zahlreiche mutmaßliche Kriegsverbrecher in ihre Ränge aufgenommen hat. Unter diesen Umständen ist eine Verbesserung der Menschenrechtslage nur mittelfristig möglich, durch die Verbindung von Schutzmaßnahmen mit einer umfassenden Armeereform sowie einer schrittweisen Stärkung der Militärgerichtsbarkeit.**

Am 11. November 2009 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Debatte über den Schutz der Zivilbevölkerung in Friedensmissionen abgehalten. Ergebnis dieser Debatte war die Verabschiedung der Resolution 1894, die diesen Aspekt von Friedenserhaltung erneut betont. Das in den letzten Jahren gestiegene Interesse an diesem Thema ist den Erfahrungen in einigen Missionen der Vereinten Nationen geschuldet, in denen die Blauhelme zunehmend mit Übergriffen auf die Zivilbevölkerung seitens verschiedener Konfliktparteien konfrontiert waren.

Das Problem ist nicht neu, auch wenn man traditionell friedenserhaltende Operationen mit der Überwachung eines Waffenstillstands in Verbindung brachte, wie etwa in Zypern, auf den Golan-Höhen oder in jüngerer Zeit an der Grenze zwischen Eritrea und Äthiopien. Doch in vielen der heutigen Konfliktgebiete sind Blauhelme, die mit dem Fernglas an der Grenze auf Posten sitzen, bereits die Ausnahme. In einigen Fällen hat die mangelnde konzeptionelle Klarheit, die sich vom zögerlichen Sicherheitsrat über restriktive militärische Einsatzregeln auf die Truppen im Konfliktgebiet übertragen hat, zu dramatischen Fehlentscheidungen geführt. Beispiele, die in diesem Zusammenhang traurige Berühmtheit erlangt haben, sind Ruanda, wo die UN-Mission im April 1994 inmitten des Völkermords auf wenige hundert Soldaten reduziert wurde und somit zu klein war, um den Massakern Einhalt zu gebieten, oder Srebrenica im Juli 1995, wo tausende bosnische Männer und Jugendliche von serbischen Milizen unter Führung von General Ratko Mladic umgebracht wurden.

### Robuste Friedenssicherung: Grauzone zwischen Friedenserhaltung und Friedensdurchsetzung

Die Debatte über robuste Friedenseinsätze und den Schutz der Zivilbevölkerung ist nicht nur späte Aufarbeitung dieser Tragödien der neunziger Jahre, die bereits im Brahimi-Bericht<sup>1</sup> aus dem Jahr 2000 berücksichtigt wurden. Sie ist vor allem eine Bestandsaufnahme der Erfahrungen einer ganzen Reihe von Friedensmissionen der Vereinten Nationen, die sich mehr der Eindämmung der Gewalt widmeten als der eigentlichen Friedenserhaltung. Zwar hat es in den meisten Fällen – von Ost-Timor über Burundi bis Haiti – Friedensverträge gegeben, doch die Situation war in vielen Fällen so, dass entweder nicht alle Streitparteien oder nicht alle Faktionen innerhalb dieser Parteien an den bestehenden Abkommen teilhatten oder diese unterstützten.

Einer der Grundsätze friedenserhaltender Operationen<sup>2</sup> – die Zustimmung der Konfliktparteien – war daher nur teilweise gegeben, und die Blauhelme mussten um den nicht (mehr) bestehenden Frieden kämpfen. Klassische Beispiele hierfür waren die Krisen in der Demokratischen Republik Kongo nach dem Abkommen von Pretoria vom Dezember 2002<sup>3</sup>: die massive Zunahme ethnischer Gewalt in Ituri im Jahr 2003, die Bukavu-Krise 2004, die Kämpfe in der Kivu-Region zum Jahresende 2007 sowie im September und Oktober 2008. Die Truppen der UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo (MONUC) befanden sich damit an der Grenze zwischen traditioneller Friedenssicherung und Friedensschaffung mit militärischen Mitteln (peace enforcement), weil die Bekämpfung irregulärer Milizen nicht mehr Friedenserhaltung im traditionellen Sinne ist. Im Fall der Ituri-Krise im Jahr 2003 war die MONUC offensichtlich überfordert, und die Vereinten Nationen baten die Europäische Union um militärische Hilfe. Diese kam in Form der ›Operation Artemis‹ – der ersten Mission im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU außerhalb Europas.

In den Kivu-Krisen von 2007 und 2008 kam die MONUC zudem unter starken Druck der kongolesischen Regierung und Öffentlichkeit. Diese forderten, unter Hinweis auf die im Mandat der Mission vorgeschriebene Unterstützung der demokratisch gewählten Regierung, eine aktivere Beteiligung der MONUC am Krieg gegen die Truppen des Rebellengenerals Laurent Nkunda. Damit war auch der

zweite der drei Grundsätze der Friedenssicherung, die Unparteilichkeit, in Frage gestellt. Die UN-Mission beschränkte sich darauf, den Vormarsch von Nkundas Milizen aufzuhalten, mit dem Verweis auf die im Mandat vorgeschriebene Priorität des Schutzes der Zivilbevölkerung.

## Die Lage in Kongo nach den Wahlen von 2006

Die konkrete Umsetzung dieses Kernelements des Missionsmandats, die von verschiedenen Seiten aus unterschiedlichen und teils widersprüchlichen Gründen kritisiert wurde,<sup>4</sup> ist nur vor dem spezifischen Hintergrund der politischen und militärischen Lage in Ostkongo zu verstehen: Nach den Wahlen von 2006 verfügte die Demokratische Republik Kongo erstmals seit Jahrzehnten über eine demokratisch legitimierte Regierung, aber noch nicht über disziplinierte Sicherheitskräfte, die eine effektive staatliche Kontrolle über das riesige und großteils schwer zugängliche Land sicherstellen konnten. In der Kivu-Region im Osten des Landes war die Regierung mit der andauernden Rebellion des Nationalkongresses zur Verteidigung des Volkes (Congrès National pour la Défense du Peuple – CNDP) konfrontiert. Dieser beanspruchte, die Sicherheitsinteressen der kongolesischen Tutsi zu vertreten, vor allem angesichts der Hutu-Milizen der Demokratischen Kräfte zur Befreiung Ruandas (Forces Démocratiques de Libération du Rwanda – FDLR), die teilweise von den Drahtziehern des Völkermords von 1994 in Ruanda angeführt werden. Diese ethnisch geprägte Konfliktlage war damit nicht nur ein nationales, sondern auch ein regionales Problem: Ruanda und Kongo beschuldigten sich gegenseitig, die FDLR und den CNDP militärisch und politisch zu unterstützen<sup>5</sup>.

Ein weiteres Problem waren die unzureichend ausgebildeten, schlecht bezahlten und unterversorgten Regierungssoldaten und Polizeibeamten, denen zahlreiche schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wurden. Die MONUC sollte zwar gemäß ihrem Mandat aus Resolution 1756 vom 15. Mai 2007 die neu gewählte Regierung und ihre Sicherheitsorgane unterstützen, doch hatte sie von Anfang an einen schwierigen Partner und vertrat zudem die Auffassung, dass ein massiver Feldzug gegen den CNDP militärisch riskant war und die humanitäre Krise in Nord-Kivu nur verschlimmern würde.

Die Regierung versuchte dennoch zweimal eine militärische Lösung – gegen den ausdrücklichen Rat der internationalen Gemeinschaft und des kongolesischen Parlaments. In beiden Fällen führte diese zu peinlichen Niederlagen und zur massiven Vertreibung von Zivilisten sowie zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen durch beide Kriegsparteien. Erst das zweite Debakel führte zu einer politischen Kehrtwende und einer diplomatisch-politischen Lösung un-

ter Einbeziehung Ruandas, wie dies bereits im ›Gemeinsamen Kommuniqué von Nairobi‹ vom November 2007<sup>6</sup> vorgezeichnet war. Dieses unter den Auspizien der Vereinten Nationen verhandelte Abkommen betonte außerdem, dass die beiden Probleme, die von kongolesischen Tutsi dominierte CNDP-Rebellion und die sich in den Kivus aufhaltenden ruandischen Hutu-Milizen der FDLR, nur gemeinsam und im Rahmen einer umfassenden Strategie gelöst werden können.

Zu Jahresbeginn 2009, nach der zweiten Niederlage der Regierungsarmee, der ›Forces armées de la République démocratique du Congo‹ (FARDC), und der darauffolgenden diplomatischen Annäherung zwischen Ruanda und Kongo, überstürzten sich die Ereignisse: Etwa 16 000 der ehemaligen Rebellen des CNDP sowie der zwei Dutzend regierungsnahen lokalen bewaffneten Gruppen, die so genannten Mayi-Mayi<sup>7</sup>, wurden in die Regierungsarmee eingegliedert. Diese neu formierte Regierungsarmee unternahm gemeinsam mit der ruandischen Armee umgehend einen militärischen Feldzug gegen die FDLR.

Die Vereinten Nationen – und die internationale Gemeinschaft im weiteren Sinn – spielten in den Ver-

Ein Problem waren die unzureichend ausgebildeten, schlecht bezahlten und unterversorgten Regierungssoldaten und Polizeibeamten, denen zahlreiche schwere Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen wurden.

<sup>1</sup> Bericht der Sachverständigenkommission für die Friedensmissionen der Vereinten Nationen, UN-Dok. A/55/305-S/2000/809 v. 21.8.2000, [http://www.un.org/depts/german/sr/sr\\_sonst/a55305.pdf](http://www.un.org/depts/german/sr/sr_sonst/a55305.pdf)

<sup>2</sup> Gemäß der ›Capstone Doctrine‹ (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, New York 2008) sind Zustimmung der Konfliktparteien, Unparteilichkeit und Nichtanwendung von Gewalt außer zur Durchsetzung des Mandats die Grundsätze friedenserhaltender Operationen. Anhand dieser Grundsätze wird Friedenserhaltung auch von Friedensdurchsetzung mit militärischen Mitteln (peace enforcement) unterschieden.

<sup>3</sup> Ein umfassendes Abkommen über eine Machtaufteilung unter den wichtigsten kongolesischen Konfliktparteien wurde am 17. Dezember 2002 in Pretoria, Südafrika, unterzeichnet, nach monatelangen Verhandlungen in Sun City. Das Abkommen stellte die Grundlage dar für die Übergangsregierung bis zu den Wahlen im Jahr 2006.

<sup>4</sup> Siehe unter anderem: Thorsten Benner und Philipp Rotmann, Heillos überfordert: UN-Friedenseinsätze und der Schutz der Zivilisten in Konfliktzonen, Vereinte Nationen, 4/2009, S. 147–152.

<sup>5</sup> Eine ausführlichere Darstellung dieser Problematik findet sich in: Christian R. Manahl, Eskalation im Ostkongo: Staatliches Kapazitätsdefizit als Konfliktfaktor und internationale Herausforderung, Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation, Februar 2009, [http://www.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/VIDC/pics/vidc.org-news/Manahl\\_Kongo.pdf](http://www.vidc.org/fileadmin/Bibliothek/VIDC/pics/vidc.org-news/Manahl_Kongo.pdf)

<sup>6</sup> UN Doc. S/2007/679 v. 9.11.2007, Annex.

<sup>7</sup> Die Mayi Mayi sind ursprünglich ethnische Selbstverteidigungsgruppen, die sich aber im Zuge des Krieges von 1998 bis 2002 und in den nachfolgenden Auseinandersetzungen mit dem CNDP auf die Seite der Regierung geschlagen haben. Der Name stammt von angeblich magischen Praktiken, im Zuge derer sich die Kämpfer dieser Gruppen mit Wasser (im kongolesischen Suaheli-Dialekt ›Mayi Mayi‹) besprenkelten.



UN Cartographic Section: MONUC, No. 4121 Rev. 46, April 2010.

handlungen mit Ruanda keine Rolle. Sie wurden an der ursprünglichen Planung der Militäroperation gegen die FDLR nicht beteiligt. Aber das Ende des bewaffneten Konflikts unter den kongolesischen Kriegsparteien und die Versöhnung mit Ruanda eröffnete erstmals seit Beginn des Krieges im Jahr 1998 die Möglichkeit einer umfassenden, ganzheitlichen Lösung der Konflikte in der Kivu-Region. Die MONUC unterstützte daher – mit ausdrücklicher Zustimmung des Sicherheitsrats<sup>8</sup> – den Integrationsprozess der kongolesischen bewaffneten Gruppen (CNDP und Mayi-Mayi) sowie die militärischen Operationen der Regierungsarmee gegen die FDLR, die dem gemeinsamen kongolesisch-ruandischen Feldzug nahtlos folgten.

Die MONUC-Mitarbeiter waren sich durchaus bewusst, dass sie unter schwierigen politisch-militärischen Sachzwängen operierten.

Die MONUC-Mitarbeiter waren sich durchaus bewusst, dass sie unter schwierigen politisch-militärischen Sachzwängen operierten: Ein Scheitern der militärischen Operationen gegen die FDLR hätte sehr wahrscheinlich erneut zu einem Auseinanderbrechen der Regierungsarmee und zu bürgerkriegsähnlichen Zuständen in der Kivu-Region geführt. Doch angesichts des Zustands der Regierungsarmee, die nichts

anderes ist als eine Ansammlung von mehr als 50 ehemaligen Rebellengruppen, führten die Operationen unweigerlich zu zahlreichen Menschenrechtsverletzungen. Dieses Risiko wurde verstärkt durch die enge Verknüpfung der FDLR mit der lokalen Bevölkerung und durch die allgegenwärtige ethnische Dimension der Konflikte in der Kivu-Region. Die MONUC konnte daher bestenfalls versuchen, die Menschenrechtsverletzungen im Zuge der Operationen gegen die FDLR einzudämmen, diese aber nicht völlig unterbinden.

Die Bemühungen der Friedensmission, den Schutz der Zivilbevölkerung zu gewährleisten, welche im Folgenden skizziert werden, müssen daher vor diesem Hintergrund gesehen und beurteilt werden.

### Grundlagen des Schutzes der Zivilbevölkerung

Zunächst ein kurzer Rückblick: Im Fall von MONUC haben die Sicherheitsratsresolutionen 1856 vom 22. Dezember 2008 und 1906 vom 23. Dezember 2009 verfügt, dass der Schutz der Zivilbevölkerung die wich-

tigste Aufgabe dieser Friedensmission sein soll. Im Sicherheitsrat besteht außerdem Einigkeit darüber, dass dieser Aufgabe in den Mandaten von friedenserhaltenden Missionen Priorität vor allen anderen eingeräumt werden soll. Dies wurde in der Resolution 1894 vom 11. November 2009 festgeschrieben. Es besteht jedoch keine Klarheit darüber, was der Schutz der Zivilbevölkerung in friedenserhaltenden Missionen genau bedeutet, denn Resolution 1894 er sucht den Generalsekretär der Vereinten Nationen auch, ein Konzept dafür auszuarbeiten. Die Resolution unterstreicht ebenfalls, dass friedenserhaltende und andere Missionen mit klaren, glaubwürdigen und erreichbaren Mandaten für den Schutz der Zivilbevölkerung ausgestattet werden sollen.<sup>9</sup>

Diese Formulierung ist möglicherweise auf die wiederholte Kritik an MONUC (und vermutlich anderen Friedensmissionen) zurückzuführen, dass sie ihre militärischen Mittel entweder zu wenig oder zu viel einsetzen: Im Jahr 2008 erhoffte sich die kongolesische Regierung mehr militärische Unterstützung von der MONUC in der Offensive der Regierungsarmee gegen den CNDP von Laurent Nkunda, während manche nichtstaatliche Organisationen (NGOs) zur gleichen Zeit für resolute militärische Aktionen der UN-Mission gegen die FDLR plädierten. Ein Jahr später wurde der CNDP kampfflos in die Regierungsarmee eingegliedert und manche jener NGOs, die militärisches Eingreifen gegen die FDLR gefordert hatten, kritisierten nun die MONUC für die Unterstützung der kongolesischen Regierungsarmee in der Operation Kimia, die auf eine Neutralisierung eben dieser ruandischen Rebellen Gruppe abzielte<sup>10</sup>.

### Resolution 1265

Während sich das allgemeine Konzept für den Schutz der Zivilbevölkerung noch in Arbeit befindet, haben die MONUC und andere Friedensmissionen ihr eigenes Instrumentarium für diese Aufgabe entwickelt, aufbauend auf relevanten Dokumenten des Sicherheitsrats und verschiedener UN-Organisationen. Die Resolution 1265 vom 17. Dezember 1999, die erste spezifische Resolution zu diesem Thema, vertrat noch eine recht umfassende Begriffsbestimmung des Schutzes der Zivilbevölkerung: Sie führt diese Aufgabe zurück auf internationale humanitäre Grundsätze, Menschenrechte, die Haager Kriegsrechtskonventionen von 1899 und 1907 sowie die Genfer Abkommen von 1949. Resolution 1265 spricht auch von vorbeugenden Maßnahmen, Konfliktregelungsmechanismen, dem Kampf gegen die Straflosigkeit, der Demobilisierung und Wiedereingliederung ehemaliger Rebellen, der Kontrolle des Waffenhandels und von Minenräumungsmaßnahmen. Damit schließt diese Resolution eine Reihe von Aufgaben ein, die zwar zum Schutz der Zivilbevölkerung beitragen, aber gleichzeitig spezielle, technische Zielsetzungen verfolgen.

### Resolution 1894

Resolution 1894 verfolgt einen engeren Ansatz, der sich stärker auf den Schutz von Zivilpersonen im Fall unmittelbarer Bedrohung bezieht sowie auf humanitäre Hilfe, den Kampf gegen die Straflosigkeit, die Ausbildung von Sicherheitskräften und auf bewusstseinsbildende Maßnahmen für die Konfliktparteien. Die Resolution verweist auch auf das Prinzip der Schutzverantwortung (responsibility to protect), auf das sich die internationale Gemeinschaft auf dem Weltgipfel 2005 geeinigt hat.

Die meisten Mandate gegenwärtiger Friedensmissionen folgen diesem engeren Ansatz und beschreiben den Schutz der Zivilbevölkerung als eine spezifische Aufgabe unter (vielen) anderen, und nicht als ein allgemeines Ziel. Das Mandat der MONUC beispielsweise legt fest, dass die Mission in enger Zusammenarbeit mit der kongolesischen Regierung den effektiven Schutz von Zivilisten, einschließlich des humanitären Personals, vor unmittelbarer physischer Gewalt sicherstellen soll<sup>11</sup>.

Die Umsetzung dieser Aufgabe wurde von MONUC folgendermaßen interpretiert:

- a) Schutz von Zivilpersonen, insbesondere Frauen und Kindern sowie besonders gefährdeten Bevölkerungsgruppen wie Flüchtlingen oder Binnenvertriebenen;
- b) Verhinderung von Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und allgemein von Gewaltakten gegen Zivilisten;
- c) Schutz humanitärer Hilfsmaßnahmen und des humanitären Personals und
- d) Schutz grundlegender Menschenrechte im Einklang mit den nationalen Gesetzen und dem Völkerrecht.

### Konkrete Maßnahmen im Rahmen von MONUC

Doch wie soll eine Friedensmission, selbst eine von der Größe der MONUC mit rund 20 000 Soldaten und Militärbeobachtern, 1200 Polizisten und etwa 3700 Zivilkräften, die Sicherheit einer Bevölkerung von 65 Millionen gewährleisten, noch dazu in einem Land von der Größe Westeuropas mit einem halben

Die meisten Mandate gegenwärtiger Friedensmissionen folgen einem engeren Ansatz und beschreiben den Schutz der Zivilbevölkerung als eine spezifische Aufgabe unter (vielen) anderen.

<sup>8</sup> Die Entwaffnung und Demobilisierung bewaffneter Gruppen, wenn nötig auch mit Gewaltanwendung, ist in der Resolution 1856 ausdrücklich vorgesehen (Absätze 3f und 5).

<sup>9</sup> Abs. 20.

<sup>10</sup> Congo: A Comprehensive Strategy to Disarm the FDLR, International Crisis Group, Africa Report No. 151, 9.7.2009; You will be punished, Human Rights Watch, Report of 13 December 2009.

<sup>11</sup> Siehe Resolution 1856, Abs. 3 a) und Resolution 1906, Abs. 5 a); der letzte Teil dieser Anweisung ist nur in der Resolution 1856 enthalten.

Keine Friedensmission kann alle Menschen eines Landes überall und jederzeit schützen.

Dutzend bewaffneter Gruppen und mit praktisch un- ausgebildeten und oft undisziplinierten Polizeikräften und Regierungssoldaten? Im Grunde ist dies eine unmögliche Aufgabe: Keine Friedensmission kann alle Menschen eines Landes überall und jederzeit schützen. Üblicherweise enthalten Sicherheitsratsresolutionen daher die Einschränkung »(...) im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kapazitäten und dort, wo die Friedenstruppen sich im Einsatz befinden«<sup>12</sup>.

Unter der Voraussetzung dieser Einschränkung kann eine Friedensmission die Sicherheitslage in einem Land maßgeblich beeinflussen. In Kongo ist die Unsicherheit großteils auf einzelne Provinzen im Osten und Nordosten beschränkt, weil sich dort die meisten, zumeist ausländischen, Rebellengruppen und auch die meisten der erst kürzlich eingegliederten Regierungstruppen aufhalten. Dementsprechend hat auch die MONUC ihre Blauhelme auf diese Gebiete konzentriert: Mehr als 95 Prozent der Truppen befinden sich in Nord- und Süd-Kivu, im Norden Katangas, in Ituri und Haut Uélé. Und da die Gewalt auch innerhalb dieser Provinzen ungleich verteilt ist, hat die MONUC verschiedene Maßnahmen getroffen, um die Zivilbevölkerung besser zu schützen: Bedrohungsanalyse und Antizipation von Risikobereichen, Abschreckung durch Präsenz und der Kampf gegen Straflosigkeit in den staatlichen Sicherheitsorganen.

### Bedrohungsanalyse

Die Bedrohungsanalyse ist ein zentrales Element jeder erfolgreichen Schutzstrategie. Es ist unumgänglich, Bedrohungsszenarien vorausszusehen und die entsprechenden Gegenmaßnahmen rechtzeitig einzuleiten, insbesondere die gezielte Entsendung von Truppen oder Polizeieinheiten in Risikogebiete. Bereits vor den Wahlen für das Präsidentenamt und das Parlament im Juli 2006 hat die MONUC eine Analyseeinheit geschaffen, die Informationen aus verschiedenen Quellen sammelt und systematisch auswertet (Joint Mission Analysis Cell). Aus ihrer Arbeit gehen regelmäßig Bedrohungsanalysen hervor, welche die Entsendung des militärischen, polizeilichen und zivilen Personals bestimmen. Seit dem Jahr 2009 hat die MONUC außerdem eine Frühwarn- und Reaktionseinheit geschaffen, um die politischen und militärischen Analysen spezifisch auf den Schutz der Zivilbevölkerung auszurichten. Diese Einheit (Rapid Response and Early Warning Cell) besteht aus dem Personal verschiedener ziviler Abteilungen – Menschenrechte, politische und zivile Angelegenheiten, Schutz von Kindern und Jugendlichen – sowie aus Beamten des polizeilichen und militärischen Nachrichtendienstes. Sie wertet die Berichte der 15 zivilen Büros der Friedensmission im Landesinnern, der Polizeieinheiten, der militärischen Posten in den östlichen und nordöstlichen Konfliktgebieten sowie die Infor-

mationen internationaler und lokaler humanitärer Organisationen und NGOs aus.

### Antizipation von Risikobereichen

Eine weitere neue Initiative sind die ›Joint Protection Teams‹ (JPT). Dies sind multidisziplinäre Gruppen von Zivilbeamten und UN-Polizisten, die mehrtägige Missionen in Risikogebiete unternehmen, um die dort entsendeten Blauhelme bei der Zusammenarbeit mit lokalen Verwaltungsstrukturen und der Zivilbevölkerung zu unterstützen. Da die Friedenstruppen oft nur über sehr begrenzte lokale Sprachkenntnisse verfügen, verbessern die JPTs die Kommunikation mit der einheimischen Bevölkerung und damit das Verständnis spezifischer Bedrohungen. Sie helfen überdies bei der Einrichtung lokaler Frühwarnsysteme, die im Fall von bevorstehenden Angriffen durch Rebellengruppen die Blauhelme zu Hilfe rufen können und damit ein rechtzeitiges Eingreifen ermöglichen. In vielen Fällen ist es damit gelungen, Angriffe abzuschrecken, in einem sehr frühen Stadium einzugreifen oder Zivilisten im Fall militärischer Auseinandersetzungen zwischen Rebellen und Regierungskräften vorübergehend aus der Kampfzone zu evakuieren.

### Abschreckung durch Präsenz

Im Bereich ›Abschreckung durch Präsenz‹ hat die MONUC ebenfalls Pionierarbeit geleistet. In der Kivu-Region, in Ituri und Haut Uélé hat die Friedensmission über 70 kleine militärische Posten eingerichtet; viele davon sind auf dem Landweg gar nicht erreichbar, oft in abgelegenen, aber konfliktträchtigen Zonen und meist nur in Kompaniestärke. In vielen Gebieten wurde durch diese ›Company Operational Bases‹ (COBs) die Entsendung staatlicher Organe – Polizei und Verwaltung – zum ersten Mal ermöglicht. Die COBs haben aufgrund ihrer geringen Truppenstärke nur eine begrenzte operative Kapazität, aber allein ihre Präsenz hat vielfach eine stabilisierende Wirkung, auch auf das Verhalten der staatlichen Sicherheitskräfte, die im umliegenden Gebiet im Einsatz sind.

Allerdings ist ihre Wirkung bei militärischen Auseinandersetzungen begrenzt. Dies hat sich tragischerweise beim Massaker von Kiwanja gezeigt: In den ersten Novembertagen 2008 wurde diese Kleinstadt im Bezirk Rutshuru, nördlich der Provinzhauptstadt Goma, von einer Mayi-Mayi-Gruppe eingenommen. Am 4. November folgte ein Angriff der Truppen des CNDP, der die Mayi-Mayi aus der Stadt vertrieb. Dies wiederum führte zur Flucht mehrerer Tausend Zivilisten, die sich beim MONUC-Posten in Kiwanja am Rande der Ortschaft in Sicherheit brachten. Die Kompanie des Kiwanja-Postens konnte zwar diesen Zivilisten effektiven Schutz bieten und – gemäß dem Mandat – die humanitären Hilfskräfte aus der Kampfzone evakuieren. Doch damit war ihre Kapazität erschöpft. Es war nicht möglich, in die Kampfhand-

Es ist unumgänglich, Bedrohungsszenarien vorausszusehen und die entsprechenden Gegenmaßnahmen rechtzeitig einzuleiten.

lungen in der Stadt selbst einzugreifen, im Zuge derer mindestens 67 Zivilisten umgebracht wurden<sup>12</sup>.

Die MONUC wurde später von Menschenrechtsorganisationen für die vermeintliche Untätigkeit in Kiwanja kritisiert. Doch dieser Fall zeigt deutlich die Grenzen einer Friedensmission: Sie kann durch ›präventive Präsenz‹ Angriffe von Rebellen und Übergriffe undisziplinierter Regierungstreitkräfte abschrecken. Wenn es jedoch zu offenen Kampfhandlungen kommt – insbesondere in bewohnten Ortschaften –, ist ein Eingreifen oft zu riskant. Im konkreten Fall von Kiwanja hätten die Blauhelme die 5000 Zivilisten, die sich zum MONUC-Posten geflüchtet hatten, ihrem Schicksal überlassen müssen. Ferner hätte ihr militärisches Eingreifen zu zusätzlichen zivilen Opfern führen können, da sich die noch in der Stadt verbliebenen Zivilisten im Kreuzfeuer zwischen MONUC-Soldaten und CNDP-Rebellen befunden hätten.

Abschreckung durch Präsenz ist daher stets eine operative Gratwanderung, deren Wirkung bei Ausbruch offener Feindseligkeiten normalerweise unzureichend ist. Damit zeigt sich vielleicht am deutlichsten die Grenzlinie zwischen Friedenserhaltung und Friedensdurchsetzung: Ein Friedenseinsatz ist eben keine militärische Intervention, und selbst robuste Friedenssicherung ist noch Friedenserhaltung und nicht Friedensdurchsetzung; wenn der Frieden bricht, müssen andere Instrumente der internationalen Politik zum Einsatz kommen.

Abschreckung durch Präsenz hat sich gleichwohl in einem anderen Bereich als durchaus wirkungsvoll erwiesen, und zwar bei der gemeinsamen Planung und Ausführung militärischer Operationen gegen irreguläre bewaffnete Gruppen. Die Erfahrung hat bereits in Ituri und zuletzt in der Kivu-Region gezeigt, dass deutlich weniger Menschenrechtsverletzungen von Soldaten der Regierungsarmee begangen werden, wenn diese gemeinsam mit MONUC-Soldaten im Einsatz sind. Im Gegensatz dazu gibt es die meisten Übergriffe, wenn die Regierungsarmee im Alleingang Kampfeinsätze durchführt.

### Begleitschutz

Ein anderes wichtiges Element der Zivilschutz-Strategie von MONUC sind die so genannten Markt-Patrouillen in abgelegenen Gebieten. Blauhelme begleiten dabei die Bauern an festgelegten Wochentagen auf ihrem Weg zu den Dörfern, in denen sie ihre landwirtschaftlichen Produkte verkaufen. Die Präsenz der Soldaten stellt sicher, dass sie weder auf dem Markt noch auf dem Weg dorthin und zurück von Banditen überfallen oder durch Regierungssoldaten illegal besteuert werden. In manchen Gebieten nehmen Hunderte Einheimische an diesen Markt-Patrouillen teil. Die MONUC organisiert auch regelmäßig geschützte Konvois auf den wichtigsten Verbindungsstraßen in beiden Kivu-Provinzen und in Haut Uélé für humanitäre Organisationen und Zivilpersonen.

### Kampf gegen die Straflosigkeit

Was das Problem der Straflosigkeit angeht, hat sich die MONUC stets für die kompromisslose strafrechtliche Verfolgung krimineller Handlungen in den Kreisen der Regierungsarmee oder der kongolesischen Nationalpolizei (PNC) eingesetzt, in Übereinstimmung mit Absatz 4 c) der Resolution 1856. Außerdem wird über die Rechtsstaats-Abteilung der Friedensmission die Justizverwaltung einschließlich der Militärgerichtsbarkeit unterstützt. Weil eine gründliche juristische Untersuchung in oft unzulänglichen Gebieten aber relativ viel Zeit in Anspruch nimmt, hat die MONUC auch gemeinsam mit der Militärgerichtsbarkeit und der Kommandostruktur der Regierungsarmee in der Kivu-Region eine Untersuchungskommission eingerichtet. Sie kann im Fall von Übergriffen kurzfristig Überprüfungsmissionen durchführen und sofortige Disziplinarmaßnahmen einleiten.

### Schwierige Zusammenarbeit mit der ›Regierungsarmee‹

Die Wirkung all dieser Maßnahmen auf den Schutz der Zivilbevölkerung abzuschätzen, ist nicht einfach. Der Erfolg bei der Umsetzung des Mandats wird schließlich nicht daran gemessen, wie viele Menschenrechtsverletzungen verhindert werden, denn dies kann naturgemäß nicht beziffert werden, sondern daran, wie viele Überfälle, Morde und Vergewaltigungen trotz aller Schutzmaßnahmen verübt werden. Dies führt zu einem schwerwiegenden Dilemma für jede UN-Mission, die nationale Streitkräfte unterstützt, die zahlreiche Straftäter in ihre Ränge aufgenommen haben und damit zu einem Teil des Problems geworden sind. Gemäß dem Mandat soll die MONUC die nationale Armee unterstützen, aber gleichzeitig wird die Mission dafür kritisiert, dass Teile dieser Armee die Bevölkerung berauben und sich zahlreicher Übergriffe schuldig machen. Der MONUC wurde sogar eine mögliche Komplizenschaft an Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen vorgeworfen, weil sie die Regierungsarmee bei den Operationen gegen die FDLR und die im Norden Ugandas operierende ›Lord's Resistance Army‹ (LRA) unterstützt und weil im Zuge dieser Operationen von einzelnen Elementen der Regierungsarmee derartige Verbrechen begangen wurden.

Die MONUC hat versucht, diesem Dilemma durch die Einführung einer Politik der strikten Konditiona-

Im Fall von Kiwanja hätten die Blauhelme die 5000 Zivilisten, die sich zum MONUC-Posten geflüchtet hatten, ihrem Schicksal überlassen müssen.

Gemäß dem Mandat soll die MONUC die nationale Armee unterstützen, aber gleichzeitig wird die Mission dafür kritisiert, dass Teile dieser Armee die Bevölkerung berauben und sich zahlreicher Übergriffe schuldig machen.

<sup>12</sup> »...within the limits of its capacity and in the areas where its units are deployed«, Resolution 1906, Abs. 6.

<sup>13</sup> Interner Bericht des ›Joint Human Rights Office‹ über die Menschenrechtsverletzungen in Kiwanja, MONUC/Amt des Hohen Kommissars für Menschenrechte, November 2008.

lität für die Unterstützung der Regierungsarmee zu entkommen: Im Zuge dieser Politik werden nur Einheiten der Armee unterstützt, deren Kommandanten keine strafrechtliche Vorgeschichte haben und nur dann, wenn Offensiven gemeinsam geplant werden und die Ausführung eine ausreichende Kontrolle von Seiten der MONUC erlaubt. Sollten dennoch Übergriffe stattfinden, dann wird die Armeeführung sofort davon in Kenntnis gesetzt und aufgefordert, Disziplinarmaßnahmen und gegebenenfalls strafrechtliche Schritte einzuleiten. Geschieht dies nicht, wird die Unterstützung der MONUC für die betroffenen Einheiten ausgesetzt oder eingestellt. Konkret angewendet wurde diese Politik mit der Suspendierung der Unterstützung für die 213. Brigade der Regierungsarmee im November 2009, nachdem bekannt wurde, dass eine Einheit dieser Brigade bis zu 60 Zivilisten bei Kämpfen gegen die FDLR ermordet hatte.

Niemand, nicht einmal die kongolesische Regierung, behauptet, dass die Armee das ist, was sie sein sollte: eine gut trainierte und disziplinierte Armee. Die kongolesischen Streitkräfte sind nach wie vor eine Ansammlung von mehr als 50 ehemaligen bewaffneten Gruppen, die im Laufe des zehnjährigen Friedensprozesses in die Armee integriert wurden. Diese Integration, als ›brassage‹ bezeichnet, war politischen Sachzwängen unterworfen und nicht das Ergebnis sorgfältiger Planung und der Auswahl jener Kandidaten, die aufgrund ihrer physischen, intellektuellen und moralischen Eigenschaften für einen professionellen Wehrdienst geeignet sind. Der Friedensprozess ließ keine Zeit für systematisches ›vetting‹, das heißt die Prüfung der Kandidaten für die Armee auf eine mögliche kriminelle Vorgeschichte. Daher wurden zahlreiche Soldaten aufgenommen, die sich während des Krieges verschiedener Gewaltakte schuldig gemacht haben.<sup>14</sup>

Eine umfassende Armeereform war seit dem ›nationalen Dialog‹ von Sun City (2002 bis 2003) zwar geplant, wurde aber bis heute nicht in die Tat umgesetzt. Der jüngste Plan für eine Armeereform wurde dem Parlament im Juli 2009 unterbreitet, das sich noch nicht dazu geäußert hat.

## Ausblick

Die Regierung Kongos und die Armeeführung haben inzwischen verschiedene Maßnahmen getroffen, um die Militärgerichtsbarkeit zu stärken und schrittweise die Disziplin zu verbessern. Es wurden Sondergerichtshöfe eingerichtet für die Operationen Rudia und Kimia/Amani leo. Zahlreiche Soldaten und Offiziere wurden verurteilt, manche zur Todesstrafe (die jedoch seit den neunziger Jahren nicht mehr vollstreckt wird). Doch die Regierung und die Armeeführung haben nur eine begrenzte Kontrolle über Einheiten, deren Integration nicht Folge einer militärischen Niederlage ist, sondern das Ergebnis von Verhandlungen oder

von politischem Druck Seitens Ruandas wie etwa im Fall des CNDP.

Solange die Armee reform nicht vollzogen ist, die Probleme der Kommandostruktur, der Bezahlung und Versorgung der Soldaten nicht gelöst und die schlimmsten Verbrecher aus den Rängen der Streitkräfte nicht entfernt worden sind, solange wird es erneut zu Menschenrechtsverletzungen durch Teile der Regierungsarmee kommen. Die Reformprozesse werden Zeit brauchen. Insbesondere die strafrechtliche Verfolgung von Kriminellen in Uniform wird noch für einige Zeit dem begrenzten Spielraum der Regierung ausgesetzt sein, weil eine rasche Verhaftung zahlreicher hoher Offiziere der ehemaligen bewaffneten Gruppen zu einem Auseinanderfallen der Regierungsarmee führen könnte. Unter diesen Bedingungen ist es gegenwärtig und in naher Zukunft nur möglich, Menschenrechtsverletzungen einzudämmen, nicht aber sie völlig zu verhindern.

Die militärischen Operationen gegen die FDLR einzustellen, wie es von einzelnen Menschenrechtsorganisationen oder Forschungsinstituten gefordert wird, würde die Lage auch nicht verbessern. Es besteht kein Grund zur Annahme, dass sich die rund 50 000 Regierungssoldaten in der Kivu-Region anders verhalten würden, solange sie sich nicht in Kasernen befinden, angemessen bezahlt und ausreichend versorgt werden und solange die kriminellen Elemente nicht aus den Rängen der Armee entfernt und strafrechtlich verfolgt werden.

Alle diese Maßnahmen sind notwendig, sollen die grauenhaften Verbrechen, die seit mehr als zehn Jahren im Osten Kongos begangen werden, eines Tages ein Ende finden. Verschiedene Maßnahmen wurden bereits eingeführt, um den Teufelskreis der Gewalt zu durchbrechen. Doch in der heutigen problematischen Realität und der erhofften friedlichen und gewaltfreien Zukunft müssen schwierige Entscheidungen getroffen werden: Die politische und militärische Leitung der MONUC muss sich zwischen Skylla und Charybdis entscheiden. Entweder setzt sie die Unterstützung der Regierungsarmee fort und sich damit dem Risiko aus, der Komplizenschaft angeklagt zu werden. Oder sie stellt diese Unterstützung ein im vollen Bewusstsein, dass dies unweigerlich zu einer Verschlimmerung der Menschenrechtslage führen würde. Dieses Dilemma ist Teil des Alltags in Friedenseinsätzen. Allerdings sollte die Verantwortung dafür nicht von der MONUC allein getragen werden. Der Sicherheitsrat muss dazu klar Stellung beziehen.

<sup>14</sup> Das Paradebeispiel dafür ist Bosco Ntaganda, jener General, der die Integration des CNDP in die Regierungsarmee im Frühjahr 2009 möglich gemacht hat; der Internationale Strafgerichtshof hat ihn für die Rekrutierung von Kindersoldaten unter Anklage gestellt, aber um den fragilen Friedensprozess nicht zu gefährden, hat die kongolesische Regierung bis auf Weiteres von einer Verhaftung Ntagandas Abstand genommen.

Unter diesen Bedingungen ist es gegenwärtig und in naher Zukunft nur möglich, Menschenrechtsverletzungen einzudämmen, nicht aber sie völlig zu verhindern.

Die politische und militärische Leitung der MONUC muss sich zwischen Skylla und Charybdis entscheiden.