

# Friedenssicherung in der DR Kongo

## Die MONUSCO und das Dilemma der Stabilisierung

Denis M. Tull



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

**Mit bis zu 22 016 Einsatzkräften ist die seit mittlerweile 16 Jahren bestehende UN-Mission in der Demokratischen Republik Kongo die größte und älteste mehrdimensionale Friedensoperation der Vereinten Nationen. Es wurde erstmalig eine sogenannte ›Interventionsbrigade‹ innerhalb einer bestehenden UN-Mission geschaffen, die Friedenserzwingung anwenden kann. Allerdings sind es politische und nicht militärische Faktoren, die einem Erfolg der MONUSCO im Weg stehen. Die politische Marginalisierung der Mission seitens der kongolesischen Regierung verhindert, dass die MONUSCO einen effektiven Beitrag zur Stabilisierung der DR Kongo leisten kann.**

Im Jahr 2010 stand die seit dem Jahr 1999 bestehende Mission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo (Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo – MONUC) vor einer Art Neubeginn. Mit der Bezeichnung ›Stabilisierungsmission der Organisation der Vereinten Nationen in der Demokratischen Republik Kongo‹ (Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo – MONUSCO) erhielt sie nicht nur einen neuen Namen, sondern auch einen neuen Auftrag. Neben dem Schutz der Zivilbevölkerung wurden Stabilisierung und Friedenskonsolidierung zu den obersten Prioritäten der Mission erklärt. Damit sollte im Wesentlichen die Regierung dabei unterstützt werden, staatliche Autorität und Kontrolle durchzusetzen, um auf diesem Wege Sicherheit als Voraussetzung für Frieden und Entwicklung herzustellen.<sup>1</sup>

### Phasen des UN-Engagements

Die Einrichtung der MONUSCO läutete die fünfte Phase des UN-Engagements in der Demokratischen Republik Kongo (DRK, ehemals Zaire) ein. Jede dieser fünf Phasen spiegelte seit dem Beginn des Krieges im Jahr 1998<sup>2</sup> die Prioritäten wider, die sich aus der politischen Entwicklung im Land ergaben: Die erste Phase war im Wesentlichen der Überwachung des Waffenstillstandsabkommens von Lusaka sowie dem Versuch, einen politisch tragfähigen Friedensprozess in Gang zu bringen, gewidmet (1999 bis 2002). Nachdem dies erfolgreich war, begann die zweite Phase der Unterstützung des Friedensprozesses, der die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit zur Folge hatte (2003 bis 2004). In der drit-

ten Phase richteten die UN den Fokus auf die Durchführung der Wahlen im Jahr 2006, mit deren Hilfe eine demokratische und verfassungsmäßige Ordnung geschaffen werden sollte.<sup>3</sup> Die vierte Phase (2007 bis 2010) leitete die Fokussierung auf den instabilen Osten der DRK ein.

Im Nachhinein können zumindest die ersten drei dieser Phasen als vergleichsweise erfolgreich gelten. Die MONUC trug dazu bei, dass wesentliche und in erster Linie politische Etappenziele der Friedenssicherung erreicht wurden: die territoriale Wiedervereinigung und Befriedung eines Großteils des Landes, der Abzug ausländischer Truppen aus den Nachbarländern, die Bildung einer Regierung der nationalen Einheit sowie die ersten demokratischen Wahlen seit der Unabhängigkeit im Jahr 1960. Es ist jedoch nicht zu übersehen, dass diese Erfolge nicht tragfähig waren.<sup>4</sup> So waren etwa die Wahlen im Jahr 2006 keine ›Postkonfliktwahlen‹ und eben kein Startsignal für den Wiederaufbau. Der offizielle Friedensprozess war zwar zu Ende gebracht worden, die Gewalt in den östlichen Landesteilen, die seit dem Jahr 1996 im Zentrum der kriegerischen Auseinandersetzungen stehen, hielt jedoch an.

In den letzten zehn Jahren scheiterte das, was die internationale Gemeinschaft gemeinhin unter dem Projekt der ›Friedenskonsolidierung‹ versteht: der Aufbau einer Friedensordnung, in der effiziente staatliche Strukturen und liberale politische Strukturen dazu beitragen, die Ursachen des Konflikts nachhaltig zu überwinden. Stattdessen hat die Regierung unter Präsident Joseph Kabila zunehmend autoritäre Züge angenommen. Opposition und Zivilgesellschaft werden unterdrückt, politische Rechte werden ausgehebelt und rechtsstaatliche Institutionen entmachtet. Massive Korruption stellt weiterhin die Lebensader der politischen Eliten dar und wichtige Reformen in der öffentlichen Verwaltung sind ausgeblieben.<sup>5</sup> In den Provinzen im Osten des Landes ist das Gewaltmonopol des Staates nicht im Ansatz vorhanden. Angesichts zahlreicher Menschenrechtsverletzungen ist die Bevölkerung permanenter Unsicherheit ausgesetzt. Flucht und Vertreibung haben im Laufe der letzten zehn Jahre zugenommen: Nachdem die Anzahl der binnenvertriebenen Personen zwischenzeitlich von 3,2 Millionen (2003) auf 1,1 Millionen (2006) gefallen war, ist sie seitdem fast kontinuierlich gestiegen und erreichte im Jahr 2015 2,9 Millionen.<sup>6</sup>

Die UN haben auf diese Entwicklungen mit erheblicher Verzögerung reagiert, indem sie ab dem

Jahr 2007 schrittweise eine strategische Neuausrichtung der Blauhelm-Mission auf den Weg gebracht haben. Diese beinhaltete eine Verschiebung des Fokus weg von den politischen Prozessen in der Hauptstadt Kinshasa hin zu den Krisengebieten im Osten Kongos, die seitdem nahezu alle Ressourcen der MONUSCO binden. Gemessen an der politischen Situation in weiten Teilen der Region erscheint die Bilanz sechs Jahre nach der Umwandlung der Friedensmission MONUC in die Stabilisierungsmission MONUSCO allenfalls durchwachsen.

### Die Interventionsbrigade und ihre Grenzen

Ein wesentliches Problem der Friedenskonsolidierung bleibt bis heute die Weigerung der kongolesischen Regierung, eine Reform der eigenen Sicherheitskräfte durchzuführen. Dies hat unter anderem zur Folge, dass die kongolesischen Streitkräfte nicht in der Lage sind, die Ausbreitung bewaffneter Gruppen zu unterbinden. Diese Situation hat die MONUSCO dazu gezwungen, robust und zur Not mit militärischen Mitteln gegen Gewaltakteure vorzugehen. Dies war bereits seit dem Jahr 2008 der Fall, als der UN-Sicherheitsrat erstmalig einer Friedensmission den Auftrag erteilte, den Schutz von Zivilpersonen zur obersten Priorität zu erklären und dabei alle erforderlichen Mittel einzusetzen.<sup>7</sup> Dieses Mandat hat die falsche Vorstellung geweckt, die Mission könne und werde immer und überall die von Gewalt bedrohte Zivilbevölkerung schützen. Seitdem muss sich die Mission Vorwürfe gefallen lassen, ihr Mandat nicht hinlänglich zu verteidigen. Bis heute sieht sich die MONUSCO mit der Situation konfrontiert, dass sie als ›Hilfstruppe‹ das Versagen der kongolesischen Regierung, Sicherheit auf ihrem Staatsgebiet herzustellen, ausgleichen soll.

Der Sicherheitsrat hat diese Entwicklung wesentlich befördert. Auf nahezu jede Krise in Kongo reagierte er dahingehend, das militärische Instrumentarium und die Aufgaben der Mission auszuweiten. Dies war auch nach der Krise um Nord-Kivus Provinzhauptstadt Goma im November 2012 der Fall, als die Rebellengruppe M23 ungehindert die Stadt besetzte. Der Sicherheitsrat reagierte im März 2013 mit Resolution 2098(2013) auf die Ereignisse und entsandte eine 3096 Personen umfassende sogenannte ›Interventionsbrigade‹ (Force Intervention Brigade – FIB), die die ausdrückliche Aufgabe erhielt, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um bewaffnete Rebellengruppen zu neutralisieren und damit zu einem besseren Schutz der Zivilbevölkerung sowie einer Stabilisierung der Region beizutragen.<sup>8</sup> Damit hatte der Sicherheitsrat eine beispiellose Entscheidung getroffen, denn erstmalig wurde innerhalb einer bestehenden UN-Mission eine separate Eingreiftruppe geschaffen, die einen friedens erzwingenden Auftrag erhielt. Seitdem stellt sich nicht nur die Frage, wie erfolgreich die FIB als Instrument ist, sondern auch,

welche Lehren daraus für den Einsatz von Gewalt bei der UN-Friedenssicherung gezogen werden können.<sup>9</sup>

### Mäßige Bilanz

Die Aufgabe der FIB sollte es sein, bewaffnete Gruppen zur Not mit Gewalt zu neutralisieren und die ›befreiten‹ Gebiete an die kongolesischen Partner zu übergeben, die dort ihrerseits staatliche Präsenz und Autorität herstellen sollten. Nur drei Monate nach ihrer Ankunft in Kongo bestand die FIB im Oktober 2013 ihre bis heute einzige Bewährungsprobe. Eine gemeinsame Militäroffensive mit den Streitkräften der DRK (Forces Armées de la République Démocratique du Congo – FARDC) führte zur Niederlage der Rebellengruppe M23. Die Hoffnung, dies sei der Auftakt für die Neutralisierung weiterer Milizen, erfüllte sich indes nicht. Militäroperationen gegen vergleichbare Rebellengruppen blieben aus oder verliefen ergebnislos. Die Gründe für die mäßige Bilanz der FIB sind politischer und nicht militärischer Art. Eine Rolle spielt dabei die Entstehungsgeschichte der FIB. Die Idee wurde von Tansania und Südafrika als Mitglieder der Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrikas (Southern African Development Community – SADC) verbreitet, die die befreundete Kabila-Regierung von ihrem größten Gegner, der M23, befreien wollten. Insoweit war der Vorstoß auch indirekt gegen Ruanda gerichtet, das als regionaler Mentor der M23 galt und zu dem Südafrika und Tansania konflikthafte Beziehungen pflegen. Die Sorge der UN vor einer regionalen Interven-

Ein wesentliches Problem der Friedenskonsolidierung bleibt die Weigerung der kongolesischen Regierung, eine Reform der eigenen Sicherheitskräfte durchzuführen.

1 UN-Dok. S/RES/1925 v. 28.5.2010.

2 Der Krieg in der DRK begann im August 1998 und endete formal im Juli 2003. Neben geopolitischen Interessen der Nachbarländer und lokalen Konflikten im Osten Kongos um Macht und Ressourcen handelte es sich auch um einen Bürgerkrieg, der zwischen der Regierung und diversen Rebellengruppen um die Macht im Staat geführt wurde. Vgl. Gerard Prunier, *Africa's World War: Congo, the Rwandan Genocide and the Making of a Continental Catastrophe*, Oxford 2011; Jason Stearns, *Dancing in the Glory of Monsters. The Collapse of the Congo and the Great War in Africa*, New York 2012.

3 Vgl. Denis M. Tull, *Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo. Waging Peace and Fighting War*, *International Peacekeeping*, 16. Jg., 2/2009, S. 215–230.

4 Zu Erfolg und Versagen der MONUC siehe Denis M. Tull, *Herkulosaufgabe Kongo. Die MONUC zeigt die Grenzen komplexer Friedenssicherung auf*, *Vereinte Nationen (VN)*, 3/2006, S. 90–97.

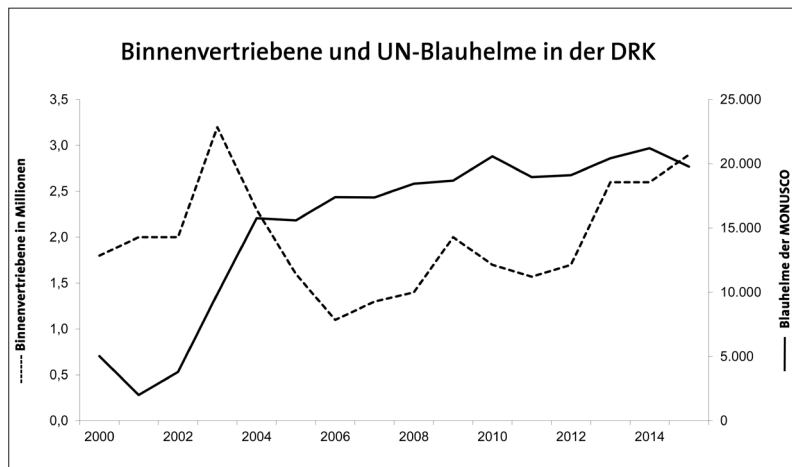
5 Pierre Englebert, *Congo Blues. Scoring Kabila's Rule*, *Atlantic Council*, 11.5.2016, [www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/congo-blues-scoring-kabila-s-rule](http://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/congo-blues-scoring-kabila-s-rule)

6 UN Doc. S/2015/741 v. 28.9.2015, Abs. 28.

7 UN-Dok. S/RES/1856 v. 22.12.2008.

8 UN-Dok. S/RES/2098 v. 28.3.2013.

9 Denis M. Tull, *Peacekeeping und der Einsatz von Gewalt. Warum die Interventionsbrigade im Kongo kein Erfolgsmodell ist*, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Berlin 2016.



Quelle: Zusammenstellung des Autors.

Die FIB ist nicht bei der operativen ›Friedenserzwingung‹ gescheitert, sondern politische Faktoren haben die Machbarkeit eines solchen Vorgehens untergraben.

tion war groß. Der Versuch, die Initiative der SADC wieder einzufangen, führte zu dem Kompromiss, die FIB in die MONUSCO zu integrieren. Dieses Konstrukt verhinderte jedoch weder, dass regionale Rivalitäten die FIB überschatteten, noch änderte es etwas an der Absicht der truppenstellenden Staaten, nicht über die Bekämpfung der M23 hinauszugehen. Nach der Neutralisierung der M23 verlor auch die Kabila-Regierung ihr kurzzeitig erhöhtes Interesse an einer engen Zusammenarbeit mit den UN wieder.

Die grundsätzliche Frage, ob robustere Friedenssicherung auch erfolgreichere Friedenssicherung bedeutet, ist mit Blick auf die FIB im Kongo vorläufig mit ›Nein‹ zu beantworten. Die FIB ist nicht bei der operativen ›Friedenserzwingung‹ gescheitert, sondern politische Faktoren haben die Machbarkeit eines solchen Vorgehens untergraben. Damit sind die unterschiedlichen Interessen der Akteure – die UN, die kongolesische Regierung und die Regierungen der Nachbarstaaten Ruanda und Tansania – gemeint, die keineswegs identische Erwartungen mit der FIB verknüpft haben. Da die FIB bis heute die ihr zur Verfügung stehenden Mittel nicht eingesetzt hat, um ihr Mandat zu erfüllen, hatte sie keine nennenswerte Auswirkung auf die Lage im Osten Kongos. Ähnlich wie bei den regulären MONUSCO-Truppen liegt das Problem weniger in der fehlenden Mandatierung für den Einsatz von Gewalt als in der unzureichenden Umsetzung des Mandats. Robuste Mandate nach Kapitel VII der UN-Charta, die den Einsatz aller ›erforderlichen Maßnahmen‹ und damit auch Gewalt legitimieren, geben UN-Friedensmissionen im Prinzip ausreichend Spielraum, um ihr Mandat auch gegenüber bewaffneten Gruppen durchzusetzen.

Ähnlich wie bei den regulären MONUSCO-Truppen liegt das Problem weniger in der fehlenden Mandatierung für den Einsatz von Gewalt als in der unzureichenden Umsetzung des Mandats.

### Fokussierung auf politische Prozesse

Es wäre wirklichkeitsfern anzunehmen, ein Mehr an Zwangsmaßnahmen würde die Probleme der Friedenssicherung lösen. Die Ursachen der Situation in Kongo – die anhaltende Gewalt, die Existenz einer

Vielzahl bewaffneter Gruppen und die Ineffektivität des Staates – sind politisch. Sie müssen als miteinander zusammenhängende Krisenfaktoren betrachtet werden. Momentan besteht leider die Tendenz, einzelne Problembereiche von ihrem politischen Kontext getrennt zu betrachten. Dies zeigt sich daran, dass sich UN-Missionen beinahe exzessiv damit befassen, was sie selbst tun können, um den Schutz der Zivilbevölkerung sicherzustellen. Die MONUSCO hat dabei sicherlich wichtige Innovationen hervorgebracht, allerdings hat sie lediglich Symptome bekämpft. Lösungsorientierter wäre es zu fragen, was eine Mission tun kann, um das erweiterte politische Umfeld zu beeinflussen. Damit würde man den Blick stärker auf politische, institutionelle Prozesse und die lokale Eigenverantwortung lenken. Die Regierung ist ein Akteur, der in Kongo wie auch in anderen Interventionsländern Partner und zugleich Teil des Problems ist (siehe insbesondere Südsudan). Wenn der wiederholte Versuch einer Mission, politische Prozesse zu beeinflussen, am Widerstand der Regierung scheitert, ist die Fokussierung auf militärische Aufgaben nur ein Ablenkungsmanöver. Angesichts dessen erscheint es ratsam, sich auf die Frage zurückzubedenken, welche politischen Strategien einer Mission zugrunde liegen (sollten), die gegebenenfalls mit robusten Maßnahmen unterstützt werden können.<sup>10</sup> Wenn sich auch dieser Ansatz als ineffektiv erweist, kann eine UN-Mission allenfalls Schadensbegrenzung betreiben.

### Stabilisierung als Priorität der MONUSCO

Die Effektivität der MONUSCO und der FIB wird in hohem Maße von den politischen Interessen der kongolesischen Regierung beeinflusst. Interventionspolitik zielt letztlich darauf ab, die lokale Regierung dabei zu unterstützen, Friedenskonsolidierung zu betreiben, um ein erneutes Ausbrechen der Gewalt zu verhindern. Weder kann, noch soll eine Mission die Regierung eines Staates ersetzen. Die vielfach beschworene ›nationale Eigenverantwortung‹ der Regierung ist eine zentrale Prämisse der UN, die in Resolution 2277(2016) auf die wichtige Rolle verwiesen, die dem kongolesischen Staat in politischer, strategischer und konzeptioneller Sicht zugeschrieben wird.<sup>11</sup> Während der Staat mit ›Ordnung‹ gleichgesetzt wird, gelten nichtstaatliche Akteure (›Kriegsherren‹) als Hindernis für Frieden und Stabilität. Dass diese Annahme problematisch ist, zeigt schon der Blick auf die Menschenrechtsverletzungen in der DRK. Zwischen März und Juni 2016 wurden 62 Prozent der von der MONUSCO registrierten Menschenrechtsverletzungen von staatlichen Akteuren, 38 Prozent von nichtstaatlichen Gewaltakteuren begangen.<sup>12</sup>

Das Mandat der MONUSCO spiegelt gleichwohl einen staatszentrierten Ansatz wider. Neben dem

Schutz der Zivilbevölkerung ist die Priorität der Mission die »Stabilisierung durch die Errichtung funktionsfähiger, professioneller und rechenschaftspflichtiger staatlicher Institutionen, einschließlich Sicherheits- und Justizinstitutionen, und durch Unterstützung bei der Schaffung eines förderlichen Umfelds für friedliche, glaubhafte und fristgerechte Wahlen, die die Gefahr der Instabilität senken, wozu ein offener politischer Handlungsraum und die Förderung und der Schutz der Menschenrechte gehören.«<sup>13</sup>

Bereits Resolution 1925(2010)<sup>14</sup> hatte dieses Ziel vorgegeben und dabei die Unterstützung der Regierung bei der Reform des Sicherheitssektors (Security Sector Reform – SSR), zu dem Armee, Polizei und Justizwesen gezählt werden, ins Zentrum des Mandats gestellt. Diese Zielsetzung war wie die Entsendung der Interventionsbrigade dem Umstand geschuldet, dass die Sicherheitslage vor allem im Osten Kongos keinerlei Fortschritte machte. Vielmehr verdeutlicht die Tatsache, dass die im Jahr 2010 vom Sicherheitsrat formulierten Prioritäten auch sechs Jahre später noch gültig sind, die Unfähigkeit der kongolesischen Regierung, nationale Eigenverantwortung zu tragen. Damit wird eine zentrale Voraussetzung für eine substanzielle Verringerung oder gar einen Abzug der MONUSCO nicht erfüllt. Die Verknüpfung der Ausstiegsstrategie der MONUSCO mit einer effektiven Reform des Sicherheitssektors setzt genau dort an: die Reform des Staates und seiner Sicherheitsagenturen wird als Voraussetzung für effektives staatliches Handeln betrachtet.<sup>15</sup>

## Die Reform des Sicherheitssektors

So plausibel diese Strategie erscheinen mag, so wenig hat sie in der Praxis bewirkt.<sup>16</sup> Die Diskussion um die SSR hat bereits mit dem Ende des Friedensprozesses und den Wahlen im Jahr 2006 eingesetzt. Seitdem hat nahezu jede Analyse diese Reform als die zentrale strategische Priorität der Friedenskonsolidierung bezeichnet.<sup>17</sup> Phasenweise hat die Regierung unter Kabila vorgegeben, die Reform des Sicherheitssektors genieße auch für sie Priorität. Verhandlungen über diese Reform machte die Regierung zu regelrechten »Geberkonferenzen«. Allein für den Zeitraum 2009 bis 2011 formulierte sie die Erwartung, die Geber sollten drei Milliarden US-Dollar für die Reform der Armee zur Verfügung stellen. Eine realistische SSR-Strategie legte die Regierung Kabila dagegen nie vor. Im Laufe der Jahre hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass die Regierung Reformen blockiert und die Kooperation verweigert. Bis heute weist Kabila eine Koordinierung der Geber in scharfer Form als Angriff auf Kongos staatliche Souveränität zurück. Stattdessen akzeptiert er ausschließlich bilaterale Projekte. Dies hat zu Doppelungen von SSR-Maßnahmen durch die Geber beigetragen und die externen Ressourcenzuflüsse für

die Regierung maximiert. Eine fehlende Koordinierung bedeutet allerdings auch, dass den Gebern die Hebel fehlen, um Entscheidungen zu beeinflussen.

Welches Kalkül steckt hinter der Ablehnung einer Reform des Sicherheitssektors durch die kongolesische Regierung? Zunächst hat sie das Ziel, die Einflussnahme internationaler Akteure zurückzudrängen. Dass Präsident Kabila den Sicherheitssektor uneingeschränkt kontrollieren möchte, ist innen- und sicherheitspolitisch begründet. Vor allem der Verteidigungssektor, bestehend aus Armee und Präsidialgarde, stellt eine wesentliche Säule des Systems der Patronage dar, auf dem Kabilas Herrschaft basiert. Externe Reforminitiativen werden im Keim erstickt, sofern sie die Interessen von Kongos politisch-militärischen Eliten bedrohen. Die Verwendung staatlicher Ressourcen durch diese Eliten ist keine vorübergehende Pathologie, sondern struktureller Bestandteil des politischen Systems. Im Gegensatz zu ihren Partnern, die Frieden und kollektive Sicherheit fördern wollen, verfolgt die Regierung das Ziel, ihre fragile Macht zu konsolidieren.

Der Regierung geht es darum, Reformen des Sicherheitssektors zu blockieren und zu unterlaufen, ohne die Unterstützung der westlichen Gemeinschaft zu riskieren. Dabei haben ihr letztlich die internationalen Partner hilfreich zur Seite gestanden. Kongos wichtigste bilaterale Partner Angola, Belgien, China, die Europäische Union, Frankreich, Südafrika und die USA haben an der MONUSCO vorbei gehandelt. Zudem haben die meisten dieser Partner eher Verteidigungskooperation betrieben als SSR. In Anbetracht dessen waren und sind die Möglichkeiten der MONUSCO, Reformen im Sicherheitssektor voranzubringen, extrem begrenzt, und sei es nur durch die Koordinierung internationaler SSR-Partner.

Das Mandat der MONUSCO spiegelt gleichwohl einen staatszentrierten Ansatz wider.

Vor allem der Verteidigungssektor stellt eine wesentliche Säule des Systems der Patronage dar, auf dem Kabilas Herrschaft basiert.

<sup>10</sup> Jason K. Stearns, Can Force be Useful in the Absence of a Political Strategy? Lessons from the UN Missions to the DR Congo, Congo Research Group, Dezember 2015.

<sup>11</sup> Vgl. UN-Dok. S/RES/2277 v. 30.3.2016.

<sup>12</sup> UN Doc. S/2016/579 v. 28.6.2016, Abs. 41.

<sup>13</sup> UN-Dok. S/RES/2277 v. 30.3.2016, Abs. 29(b).

<sup>14</sup> UN-Dok. S/RES/1925 v. 28.5.2010, Abs. 12.

<sup>15</sup> UN-Dok. S/RES/2277 v. 30.3.2016, Abs. 46–49.

<sup>16</sup> Hugo de Vries, Going Around in Circles. The Challenges of Peacekeeping and Stabilization in the Democratic Republic of the Congo, CRU Report, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, August 2015.

<sup>17</sup> Für frühe Beispiele vgl. Henri Boshoff/Dylan Hendrickson/Sylvie More/Thierry Vircoulon, Supporting SSR in the DRC: Between a Rock and a Hard Place, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, April 2010; Sébastien Melmot, Candide au Congo: L'échec annoncé de la réforme du secteur de sécurité (RSS), Focus stratégique, n° 9, Institut français des relations internationales, September 2008.

## Drei Fragen an Martin Kobler



UN-Foto: Eskinder Debebe

**Was sind die Gründe dafür, dass sich Libyen fünf Jahre nach dem Sturz von Muammar al-Gaddafi noch immer in dieser langwierigen Konfliktsituation befindet?**

Die Revolution in Libyen verlief ausgesprochen gewalttätig und die ausländische Intervention hinterließ ein Vakuum ohne funktionierende Institutionen. Al-Gaddafi hatte das Trugbild eines Staates geschaffen und hat während den 42 Jahren seiner Diktatur keine funktionsfähigen staatlichen Institutionen aufgebaut. Nach der Revolution und nach der Intervention im Jahr 2011 gab es keine klare Strategie für den Übergangsprozess. Der ›Tag danach‹ wurde nicht bedacht. Der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der nationalen Aussöhnung in dem tief gespaltenen Land wurde nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Nach Chaos und Bürgerkrieg wurde dann im Dezember 2015 das von den UN verhandelte ›Libysche Politische Abkommen‹ unterzeichnet. Ein neunköpfiger Präsidiumsrat wurde eingerichtet, allerdings fehlt der ›Regierung der nationalen Einheit‹ noch die volle Bestätigung durch das Parlament.

Der ›Tag danach‹ wurde nicht bedacht. Der Rüstungskontrolle und Abrüstung sowie der nationalen Aussöhnung in dem tief gespaltenen Land wurde nicht genügend Aufmerksamkeit geschenkt. Nach Chaos und Bürgerkrieg wurde dann im Dezember 2015 das von den UN verhandelte ›Libysche Politische Abkommen‹ unterzeichnet. Ein neunköpfiger Präsidiumsrat wurde eingerichtet, allerdings fehlt der ›Regierung der nationalen Einheit‹ noch die volle Bestätigung durch das Parlament.

**Sie waren in den Krisengebieten in Afghanistan, Irak und der Demokratischen Republik Kongo. Wurden die Mandate den spezifischen Situationen in den Ländern gerecht?**

Die Mandate des UN-Sicherheitsrats sind das Ergebnis von Verhandlungen unter der Berücksichtigung aller Aspekte, um eine Krise bestmöglich zu lösen. Sie spiegeln auch die Realitäten der Weltpolitik wider. Wir sehen einen Trend hin zu umfangreichen Mandaten, die mit den begrenzten Mitteln, die zur Verfügung stehen, oft nur unzureichend umgesetzt werden können. Frieden schaffen kostet Geld! Friedensoperationen kosten nur einen Bruchteil der Militärausgaben. Ein gutes Mandat, das den Bedürfnissen gerecht wird, ist allerdings nur ein Aspekt – weitere wichtige Aspekte sind der politische Wille der Gastregierungen sowie die politische Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft und regionaler Akteure, das Mandat auch umzusetzen. Man kann ein hervorragendes Mandat haben: Ohne die Kooperationsbereitschaft der nationalen Akteure und ohne internationale Unterstützung sind die Erfolgchancen gering. Auf der anderen Seite reicht auch ein begrenztes Mandat, wenn die Bereitschaft der Konfliktparteien und der Rückhalt der Weltgemeinschaft vorhanden ist. Dann kann man viel erreichen.

**Wie sollte Deutschland dazu beitragen, die weltweiten Bemühungen der Friedenssicherung zu unterstützen?**

Deutschland leistet bereits einen wichtigen Beitrag zur Friedenssicherung und gehört zu den zehn größten Beitragszahlern im Jahr 2016. Trotzdem denke ich, dass die UN von einem aktiveren Engagement Deutschlands hinsichtlich des zivilen und militärischen Personals profitieren würden. Politische Unterstützung ist oft nicht genug. In vielen Missionen spielen Polizeieinheiten eine wichtige Rolle für die Stabilisierung. Hier kann die deutsche Polizei einen erheblichen Beitrag leisten. Solche Einsätze sind allerdings oft gefährlich. Deutschland sollte sich nur beteiligen, wenn es bereit ist, auch die Risiken in Kauf zu nehmen, die mit solchen Einsätzen verbunden sind und sich nicht bei Schwierigkeiten zurückzieht. Am 22. September 2016 hat Deutschland offiziell seine Kandidatur für die Sicherheitsratsmitgliedschaft 2019–2020 in New York vorgestellt. Ich würde mir wünschen, dass sich Deutschland aktiver mit Personal bei friedenserhaltenden Operationen einbringen könnte. Mehr Engagement bedeutet, größere Risiken einzugehen. Doch wer eine bedeutendere Rolle in den Krisenherden der Welt übernehmen möchte, müsste auch die damit verbundene Verantwortung übernehmen.

Martin Kobler ist seit November 2015 Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für Libyen und Leiter der Unterstützungsmission der Vereinten Nationen in Libyen (UNSMIL).

## Wie nützlich ist die MONUSCO noch?

Die MONUSCO wird kaum als Erfolg der UN-Friedenssicherung in die Geschichtsbücher eingehen. Ebenso wenig dürfte die Mission als eklatantes Scheitern in Erinnerung bleiben. Wichtigen Erfolgen bis zu den Wahlen im Jahr 2006 steht seitdem ein weitgehender Stillstand gegenüber. Die Gründe dafür sind weniger in der Mission selbst als in ihrem Umfeld zu suchen. Dazu zählt der UN-Sicherheitsrat, dessen Politik sich darin erschöpft, die Mission vor Ort zu belassen und ihr Mandat punktuell zu schärfen und zu erweitern. Es sind keine Initiativen erkennbar, die einen Weg aus der Sackgasse bieten würden. Die immer gleichlautenden Appelle an die nationale Eigenverantwortung und die Forderung einer Reform des Sicherheitssektors klingen mittlerweile hohl und wirklichkeitsfern. Von der kongolesischen Seite werden sie geflissentlich ignoriert, genauso wie letztlich die MONUSCO.

Ohne internationalen Rückhalt hat die Mission seit den Wahlen im Jahr 2006 eine kontinuierliche politische Marginalisierung seitens der kongolesischen Regierung erfahren. Diese sieht in der MONUSCO wahlweise einen ›Sündenbock‹ für die desolater Sicherheitslage im Osten oder einen ›Störenfried‹, der Reformen und die Einhaltung von Menschenrechten anmahnt. Mittlerweile überwiegt die Wahrnehmung als ›Störenfried‹, sodass keine Grundlage für ein gemeinsames Handeln gegeben ist. Nichts verdeutlicht dies mehr als die hartnäckigen Forderungen der Regierung nach einem Abzug der MONUSCO. Die Tatsache, dass die UN mittlerweile um ihren Verbleib in der DRK regelrecht betteln müssen, ist bittere Ironie.

So bleibt MONUSCO nur die Option, alles zu unterlassen, was die Regierung weiter gegen sie aufbringen könnte, um im Rahmen ihrer Möglichkeiten Schadensbegrenzung zu betreiben. Die Frage, ob der Sicherheitsrat die Konsequenz ziehen sollte, die Mission abzuziehen, wird immer öfter gestellt.<sup>18</sup> Derzeit spricht vieles dafür, dass der Sicherheitsrat den geeigneten Zeitpunkt für einen Abzug verpasst hat. Dank der Versuche Kabilas, sich durch diverse Manöver wie das Verzögern der im Jahr 2016 anstehenden Wahlen an der Macht zu halten, steuert die DRK auf eine neue Krise zu. Ein Abzug zum jetzigen Zeitpunkt beinhaltet daher Risiken, die kaum ein Mitglied des Sicherheitsrats zu tragen bereit sein dürfte.

<sup>18</sup> De Vries, a.a.O. (Anm. 16), S. 60; Stearns, a.a.O. (Anm. 10), S. 10.