

## Länderbericht DR Kongo 2013

### Verhandlungen von Addis Abeba und Kampala

Am 24. Februar haben in Addis Abeba die Vertreter der elf Mitgliedsstaaten der Zentralafrikanischen Konferenz ICGLR sowie der Vereinten Nationen, der Afrikanischen Union, der Entwicklungsgemeinschaft Südliches Afrika SADC und der Präsident der ICGLR ein Rahmenabkommen für einen Friedensprozess zwischen der DR Kongo und ihren Nachbarstaaten unterzeichnet. In diesem Abkommen sichern die Nachbarn der DR Kongo zu, in Zukunft keine militärischen Gruppierungen mehr finanziell, logistisch oder anderweitig zu unterstützen, die auf dem Territorium der DRC illegal operieren. Insbesondere Ruanda und Uganda waren in den vergangenen Jahren mehrfach in Expertenberichten des UN Sicherheitsrates vorgeworfen worden, dass sie die CNDP und später die M23 Rebellen ausgestattet hatten, um ihre eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen in den Kivu-Provinzen stellvertretend zu verfolgen.<sup>1</sup>

Die USA, Deutschland, die Niederlande und Großbritannien hatten im Juli 2012 ihre militärische Zusammenarbeit bzw. die Zahlung von Budgethilfe an Ruanda aufgrund der massiven Vorwürfe eingestellt. Dieser internationale Druck hat dazu beigetragen, dass Ruanda seine Unterstützung für die M23 Rebellen offenbar reduziert hat und bereit war, in Addis Abeba zu versichern, auch zukünftig die nationale Souveränität der DR Kongo zu respektieren.

Doch auch ohne finanzielle Hilfe aus Kigali bleiben die M23 eine ernstzunehmende militärische Kraft in Nordkivu, die im Namen der kongolesischen Tutsi Bevölkerung im Osten der DR Kongo ihre wirtschaftlichen und militärischen Interessen verfolgt. Im Februar 2013 eskalierte ein interner Konflikt zwischen den beiden Generälen Bosco Ntaganda und Sultani Makenga. Während Ntaganda einen härteren Kurs gegen die kongolesische Regierung einforderte und auch militärische Aktionen wie die Besetzung Gomas vom 19.2.2013 weiter forcieren wollte, um möglichst viel politische Macht zu erlangen, setzte Makenga offenbar eher auf eine Verhandlungslösung in Kampala, wo die M23 mit der kongolesischen Regierung über einen Friedensvertrag diskutieren. Als sich Bosco Ntaganda mit einem Teil der M23 Truppen abspaltete, kam es zu heftigen Gefechten in und um den Virunga- Nationalpark, bei denen Ntagandas Truppen militärisch unterlegen waren. Da er nun in der Kivuregion chancenlos war, zog sich Ntaganda mit ca. 600 Männern über die Grenze nach Ruanda zurück, wo die Soldaten im Mudende Demobilisierungscamp aufgenommen wurden. Als Ntaganda bei ruandischen Offizieren um Unterstützung bat, erhielt er eine klare Ablehnung, die ihn eine sofortige Verhaftung oder Liquidation befürchten ließen. Letztlich begab er sich unverzüglich in die US amerikanische Botschaft in Kigali und bat um Überstellung an den IStGH in Den Haag, wo ein Haftbefehl gegen ihn vorliegt. Ruanda wollte mit der harten Haltung gegenüber ihrem bis dato Verbündeten Ntaganda offenbar demonstrieren, dass es kurz nach der Unterzeichnung des Rahmenabkommens von Addis Abeba Bereitschaft zeigt, auf eine Unterstützung der

---

<sup>1</sup> S/2012/348/Add.1

M23 zu verzichten und dem Anführer auch keine Straflosigkeit zu gewähren. Dies ist als deutliches Zeichen an die Geberstaaten zu verstehen, dass Ruanda zu Kompromissen bereit ist. Dennoch bleiben die M23 und die Truppen der CNDP, die beide als Vertreter der ruandophonen Bevölkerung in der Kivuregion agieren, weiter als Interessensvertreter in der DR Kongo bestehen, wenn auch die politischen Verbindungen nach Kigali nicht mehr ganz so eng geknüpft sind.

Der zweite wichtige Bestandteil des Rahmenabkommens von Addis Abeba ist die Zusage der UN, die Blauhelmission MONUSCO mit einem neuen, robusten Mandat auszustatten, das ihr mehr eigenen Handlungsspielraum erlaubt. Zudem wird in den nächsten Wochen die sogenannte „Neutral International Force“ NIF oder auch „Force Intervention Brigades“ FIB mit ca. 3000 Soldaten entsandt, die aktiv gegen die noch bestehenden M23 Rebellen vorgehen soll. Diese Truppen haben die Verhandlungsposition Präsident Kabilas in Kampala verbessert, sodass derzeit eine Kompromisslösung mit den M23 nicht absehbar ist. Während die Rebellen für sich die Integration in die nationale kongolesische Armee FARDC fordern, sowie Amnestie und politische Posten, setzt Präsident Kabila offenbar darauf, die Reste der M23 zur Kapitulation zu zwingen oder militärisch zu besiegen. Da das Terrain in Nordkivu von Urwäldern geprägt ist und weder die FARDC noch die MONUSCO bisher nachhaltig für Sicherheit sorgen konnten, erscheint ein umfassender militärischer Sieg unwahrscheinlich. Auch 3000 NIF / FIB werden die M23 kaum vollständig eliminieren können. Damit ist ein langfristiger und opferreicher Konflikt absehbar, der vor allem zu Lasten der Bevölkerung in der Region geht. Allein die bisherigen Kämpfe innerhalb der M23 und mit den FARDC haben über 500.000 Flüchtlinge hervorgerufen.

Seit den Wahlen von 2011, bei denen Präsident Kabila massiver Wahlbetrug vorgeworfen wurde, ist er allerdings innenpolitisch so unter Druck, dass er offenbar auch hohe Risiken eingehen will, um sich gegenüber den internationalen Gebern und der Bevölkerung als aktiver Kriegsherr und Sieger über die illegalen Milizen zu präsentieren.

Die Vereinten Nationen haben sich durch die Leitung der Verhandlungen von Addis Abeba und die Verstärkung der MONUSCO wieder engagierter in den Konflikt in der Kivu-Region eingebracht. Offenbar hat der UN Sicherheitsrat nach den desaströsen Präsidentschaftswahlen 2011 erkannt, dass auch weiterhin ein intensives Engagement der internationalen Gemeinschaft nötig ist, um politische Reformen in der DR Kongo voranzubringen.

Sowohl die Entsendung einer NIF / FIB als auch die Verhandlungen von Kampala lassen allerdings die Grundursachen des Konflikts weitgehend außer Acht: Bisher ist ungeklärt, wie der Status der seit den 1920er Jahren stetig gewachsenen Gruppe von Einwanderern aus Ruanda, zumeist Tutsi, in der Kivuregion geregelt werden kann. Die CNDP und M23 fordern, dass diese Minderheit Zugang zu Ressourcen, Land und einem rechtlichen Status / Staatsbürgerschaft gewährt wird. In Ruanda leben zudem noch ca. 50.000 kongolesische Flüchtlinge, die teilweise seit Mitte der 1990er Jahre in Flüchtlingslagern darauf warten, dass sich die DR Kongo zu einem umfassenden Repatriierungsplan entscheidet. Aus diesen Camps hat die

M23 zuletzt massiv Anhänger rekrutiert. Ohne die Lösung dieser Konflikte werden CNDP und M23 weiterhin in der Kivuregion für die Sicherheit und die Interessen ihrer Klientel aktiv bleiben.

### **Sicherheitslage und Sicherheitssektorreform**

Auch nach der Unterzeichnung des Abkommens von Addis Abeba ist die Sicherheitslage in den Kivu-Provinzen instabil. Während sich die Aufmerksamkeit auf die M23 konzentriert, bleibt weitgehend unbeachtet, dass neben den M23 noch eine ganze Reihe von Gruppen wie Raia Mutomboki, Pareco / Nyatura, Mai-Mai und andere Milizen bewegen, die ebenfalls die Bevölkerung terrorisieren und am illegalen Rohstoffhandel partizipieren. Die nationalen Sicherheitskräfte FARDC und die nationale Polizei PNC sind trotz jahrelanger Bemühungen, Trainings, und Unterstützung durch bilaterale Geber und die MONUSCO weiterhin nicht in Willens oder in der Lage, die Sicherheit der Bevölkerung zu garantieren. Korruption, unklare Kommandostrukturen und nach eigenen Interessen agierende Kommandeure haben die FARDC unregierbar gemacht. Die CNDP – Truppen, die bereits 2009 in die FARDC integriert wurden, weigern sich weiterhin, sich in andere Landesteile als die Kivu-Provinzen verlegen zu lassen, wo ihr Herkunftsgebiet liegt und wo sie weitgehend parallele, parastaatliche Verwaltungsstrukturen aufbauen konnten.

Auch die wirtschaftlich wichtige Provinz Katanga mit den großen Rohstoffabbaugebieten hat sich seit Ende 2012 als anfällig für illegale Gruppierungen gezeigt. Seit 2012 haben zweimal bewaffnete Banden die Provinzhauptstadt Lubumbashi überfallen und die Bevölkerung mit Schießereien in Panik versetzt. Bislang galt Katanga als relativ stabil und durch die hohen Einnahmen aus dem Mineralienhandel auch als besser gestellt und sicherer als der Rest der DR Kongo. Doch immer häufiger führen Übergriffe von Mai-Mai-Milizen zu Toten und hunderttausenden Vertriebenen. Auch in Katanga hat die nationale Armee und Polizei keine ausreichenden Mittel, um gegen illegale Milizen vorzugehen.

Am 11. April wurden in Kinshasa elf Polizisten, Mitglieder der FARDC und der Oppositionspartei UDPS verhaftet. Ihnen wird zur Last gelegt, dass sie noch am selben Tag einen Anschlag auf Präsident Kabila verüben wollten. Es bleibt unklar, ob dieser Vorwurf berechtigt ist, oder ob die Aktion dazu diente, unliebsame Oppositionelle um den politischen Gegner Kabilas, Etienne Tshisekedi zu diskreditieren.

Vertreter der Zivilgesellschaft, insbesondere Oppositionelle und Menschenrechtsverteidiger berichten weiterhin von Drohungen und Übergriffen. Gegen den bekannten Arzt und Menschenrechtler Dr. Denis Mukwege wurde am 25.10.2012 in seinem Haus ein Anschlag verübt, bei dem einer seiner Wächter getötet wurde. Minister Lambert Mende drohte im April 2013 in einer Rede der Menschenrechtsorganisation ASADHO, weil sie sich kritisch geäußert hatte. Der Oppositionspolitiker Etienne Tshisekedi wird seit den Präsidentschaftswahlen im November 2011 in Hausarrest gehalten, obwohl kein Gerichtsurteil gegen ihn vorliegt. Die Pro-

zesse in den Mordfällen an den Menschenrechtsverteidigern und Journalisten Floribert Chebeya, Serge Maheshe und Pascal Kabungulu sind immer noch nicht beendet. Zwei Angeklagte im Mordfall am Journalisten Didace Namujimbo sind in Untersuchungshaft aus unklaren Ursachen verstorben.

Sowohl für die schweren Menschenrechtsverbrechen durch Rebellen Gruppen, durch die nationalen Sicherheitskräfte als auch für die Übergriffe auf Journalisten, Menschenrechtsverteidiger und Oppositionelle herrscht weitgehend Straflosigkeit. Entweder nimmt die Polizei und Justiz gar keine Untersuchungen auf, oder die Verfahren werden eingestellt oder in die Länge gezogen, bis sie versanden.

Auch die Zahl der Opfer sexueller Gewalt nimmt nicht ab. In den Behandlungszentren für Vergewaltigungsopfer in Bukavu und Goma treffen weiterhin täglich viele Frauen und Kinder ein, die von bewaffneten Tätern, sei es aus der FARDC, sei es aus den Milizen, überfallen und misshandelt wurden. Die zahlreichen männlichen Opfer sexueller Gewalt finden oft keine medizinische Behandlung oder verzichten aus Scham darauf, Krankenhäuser aufzusuchen. Doch auch das Ausmaß häuslicher Gewalt ist offenbar stark steigend, ein Indiz für eine zunehmende Traumatisierung und Brutalisierung breiter Bevölkerungsteile, insbesondere im Osten des Landes. Trotz tausender Opfer wurden 2012 offenbar weniger als 20 Verfahren gegen Täter sexueller Gewalt bis zum Ende geführt und die Verantwortlichen bestraft. Die Korruption im Justizsystem ist trotz internationaler Ausbildungs- und Unterstützungsprogramme so umfassend, dass die wenigsten Opfer ein Verfahren gegen die Täter auch nur in Erwägung ziehen.

In der Zwischenzeit wird auf Ebene der EU diskutiert, ob die Bemühungen der Reforminstrumente EUSEC und EUPOL tatsächlich effektiv waren. Da bislang Erfolge in der Reform von Polizei und FARDC ausgeblieben sind, und auch die Projekte der biometrischen Erfassung aller Soldaten sowie das angestrebte Vetting in den Offiziersrängen ohne positive Folgen blieben, wird nach besseren Einsatzmöglichkeiten gesucht. Die mangelnde Bereitschaft der kongolesischen Regierung zu tatsächlichen Reformen im Sicherheitsbereich kann offenbar nur durch verstärkte abgestimmte politische Anstrengungen der Geber überwunden werden. Einzelne bilaterale Trainingsmaßnahmen haben wenig Wirkung. Es fehlt weiterhin an einer kohärenten Geberstrategie, die anhand konkreter Zielvorgaben im Bereich Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte gemeinsam mit der kongolesischen Regierung an Reformprozessen arbeitet. Der Rahmenvertrag von Addis Abeba sieht einen sogenannten 11+4 Folgemechanismus vor, in dem die Unterzeichnerstaaten gemeinsam mit den VN, der AU, SADC und ICGLR Sicherheitsstrategien entwickeln. Dieser Konsultationsprozess könnte die Grundlage für die Partnerstaaten der DR Kongo sein, sich ebenfalls zu gemeinsamen Entwicklungszielen zu verständigen und diese nachdrücklicher als bisher einzufordern.

## Rohstoffe

Unter dem Einfluss der US amerikanischen Dodd Frank Gesetzgebung hat sich der Druck auf die kongolesische Regierung, Reformen im Minensektor im Osten des Landes voranzutreiben, deutlich erhöht. Seit das Gesetz 2013 in Kraft getreten ist, können internationale Konzerne, die an der US Börse notiert sind, nur noch dann Produkte aus den kongolesischen Mineralien Coltan, Zinn und ... verarbeiten, wenn sie nachweisen können, dass die Herkunftsminen nicht dem Profit illegaler kongolesischer Milizen dienen. Dies hat zunächst zu einem de facto Embargo gegen kongolesische Mineralien geführt, da ein Herkunftsnachweis derzeit in der DR Kongo kaum zweifelsfrei zu führen ist. Viele Minenarbeiter wurden arbeitslos oder in den illegalen Abbau und Export, vor allem auf asiatische Märkte, gedrängt.

Doch die radikale amerikanische Gesetzgebung hatte auch positive Konsequenzen. Die bislang passive bis abwehrende kongolesische Regierung ist nun unter Zugzwang, die Voraussetzungen für einen legalen, internationalen Normen entsprechenden Handel mit mineralischen Rohstoffen möglich zu machen. Dazu gehört vor allem, die Handelsketten zu verkürzen und die Profitschleifen über mafiöse Netzwerke und militärische Gruppierungen aus dem Mineralienhandel zu verbannen. Die Zertifizierungsansätze, die die deutsche GIZ und BGR entwickelt haben, die aber bislang nur in kleinstem Maßstab implementiert werden konnten, gewinnen dadurch an Attraktivität.

Seit 2012 schreibt das Minenministerium in Kinshasa vor, dass auf Provinzebene je ein sogenanntes Committee Provincial de Suivi eingerichtet werden musste, die 2013 aktiv wurden. In diesem Gremium treffen sich mehrmals monatlich Vertreter der Provinzregierungen mit Abbaufirmen, Händlern und der Zivilgesellschaft, um gemeinsam zu beraten, wie in der Region ein „konfliktfreier“ Handel mit Mineralien möglich ist.

Ein zentrales Element der Zertifizierung ist die Bewertung / assessment der jeweiligen Mine dahingehend, ob der Besitzer oder direkte Aufkäufer sowie die Infrastruktur im Umfeld durch bewaffnete Milizen oder durch illegalen Druck der staatlichen Sicherheitskräfte beeinflusst sind. Für diese Risikoanalyse ist es unabdingbar, die lokale Zivilgesellschaft einzubinden, da nur die Betroffenen vor Ort Auskunft geben können, ob sie von illegalen Händlern oder Militärs bedrängt werden. Dieser Faktor wird bislang aber kaum berücksichtigt.

Da viele Minen nicht industriell bewirtschaftet werden, sondern einzelne artisanale Schürfer oder kleine Kooperativen ohne feste Struktur an nicht genehmigten Stellen arbeiten, ist für einen Großteil dieser Produzenten das begehrte Zertifikat fast unmöglich zu erhalten. Im Sinne verbesserter Arbeitsbedingungen und einer höheren Kontrolle über den Handel mit den Rohstoffen ist eine Industrialisierung des Rohstoffabbaus besonders in der Kivu-Region wünschenswert. Bislang hat aber nur das kanadische Unternehmen BANRO das Investitionsrisiko aufgenommen und betreibt nahe Bukavu eine Goldmine in großem Stil. Investoren, die trotz des Dodd Frank Acts in der DR Kongo aktiv werden, verlangen von der Regierung ein Minimum an Rechtssicherheit und ein stabiles politisches Umfeld, in dem sie ihre Industrie

aufbauen können. Damit setzt der Dodd Frank Act positive Anreize für die Regierung, Frieden und Sicherheit herzustellen, um ein investorenfreundliches Klima zu schaffen.

Ebenso wichtig wie die Zertifizierung der Minen ist der Aufbau kontrollierter Handelszentren „centres de négoce“, in denen die Mineralien direkt aus den Minen angeliefert, etikettiert, in eine Datenbank aufgenommen und dann möglichst ohne weitere Zwischenstationen direkt an den Endabnehmer oder eine Schmelze verkauft werden. Bislang sind zu wenige solcher Handelszentren eingerichtet wurden, um positive Effekte auf den Rohstoffmarkt in der Kivu-Region zu entwickeln.

### **Versöhnung / Transitional Justice**

Die Kirchen spielen in der DR Kongo weiterhin eine wichtige Rolle im Bereich Friedenserziehung, Demokratisierung und Stärkung des Gemeinwesens. Mehrere Generationen sind bereits durch die anhaltende Gewalt in der Kivu-Region, aber auch in Ituri und anderen Landesteilen traumatisiert, ohne dass es staatliche Hilfsangebote oder Versöhnungsprojekte gibt. Den kirchlichen Gemeinden, die ja bereits einen großen Teil der nationalen Gesundheits- und Bildungsangebote leisten, kommt nun auch noch die Aufgabe zu, zwischen einzelnen Konfliktparteien zu vermitteln, gewaltfreie Methoden der Konfliktbearbeitung zu propagieren und individuelle wie kollektive Formen der Traumabearbeitung anzubieten. Die katholische Kirche sowie die protestantische Eglise Du Christ au Kongo ECC stellen die größten nationalen sozialen Strukturen dar und haben damit die Fähigkeit, neben der klassischen Mission und Wertevermittlung im ganzen Land soziale und politische Inhalte zu verbreiten. Während und nach den Wahlen 2011 hat insbesondere die katholische Kirche diesen Auftrag angenommen, über 30.000 Wahlbeobachter ausgebildet und finanziert und Wahlbetrug scharf kritisiert.

Doch die Problemlage ist insbesondere in den Kivus dramatisch. Seit Jahrzehnten haben Politiker immer wieder einzelne Gruppierungen in der Bevölkerung gegeneinander aufgebracht und das Thema Ethnizität aufgeladen und so stark polarisiert, dass die Brüche innerhalb der Gesellschaft, auch innerhalb der einzelnen Gemeinden, unüberwindlich erscheinen. Insbesondere die Gruppe der ruandophonen Kongolesen, zumeist ruandische Tutsi, die seit den 1950er Jahren eingewandert sind, aber auch lokale Banyamulenge-Gruppen werden in den Kivus nur schwer akzeptiert. Die wiederholten Übergriffe der ruandischen Armee auf kongolesisches Territorium seit 1994 werden auch den Menschen zu Last gelegt, die schon seit mehreren Generationen im Land leben und integriert sind. Hinzu kommen Konflikte um Landbesitz und den Profit aus dem Rohstoffhandel.

Die kongolesische Regierung hat sich bisher gegenüber diesen Problemen, die die Ursache vieler bewaffneter Erhebungen sind, sehr indifferent verhalten. Schon das Entstehen der CNDP hat gezeigt, dass sich die ruandophonen Gruppen in den Kivus nicht ausreichend vom Staat geschützt sehen und selbst organisieren, parallele Verwaltungsstrukturen errichten

und bewaffnete Vertreter einsetzen. Der Einfluss Ruandas und Ugandas in der Region hat diese Tendenzen verstärkt.

Hier sind politische Lösungen gefragt, um Landkonflikte, den Schutz von Minderheiten und soziale Differenzen endgültig zu regulieren. Solange der kongolesische Staat diese Aufgaben nicht übernimmt, sind auch die Bemühungen der Zivilgesellschaft und der Kirchen, auf Basis-ebene zu vermitteln und Gewaltfreiheit zu propagieren, kaum ausreichend.

Ilona Auer-Frege