

Erfolgsversprechende Schritte - ernüchternde Bilanz: Zwei Jahre nach dem Rahmenabkommen von Addis Abeba

Am 24. Februar 2013 schlossen die elf Staatspräsidenten der in der Konferenz der Staaten der Region der Großen Seen Afrikas (ICGLR) vertretenen Regierungen¹ in Addis Abeba das *Peace, Security and Cooperation Framework (PSCF)* ab. Da neben der ICGLR die Vereinten Nationen (VN), die Afrikanische Union (AU) und die Gemeinschaft für Entwicklung der Region des Südlichen Afrikas (SADC) Unterzeichner des Abkommens sind, wird auch von der sogenannten „11+4 Gruppierung“ gesprochen. Dieses Abkommen versprach einen Neustart der Friedensverhandlungen von Nairobi 2008 und Goma 2009. Diese zielten darauf ab, die seit 1996 bestehenden Konflikte und Kriege in der DR Kongo - vor allem im Osten des Landes - zu beenden und regional auf breiter Basis abgesicherte Friedenslösungen zu erreichen, die Stabilität, wirtschaftliche Entwicklung und gute nachbarschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten ermöglichen sollten. Den Anstoß für ein erneutes Rahmenabkommen gaben die militärischen Übergriffe der ehemaligen Rebellengruppe M23 im Osten der DR Kongo und deren logistischer, finanzieller und militärischer Unterstützung durch Anrainerstaaten.²

Im Zuge des Rahmenabkommens wurden vier grundlegende Vereinbarungen getroffen:

- Gegenseitiger Respekt der nationalen Souveränität und die militärische Nichteinmischung in Angelegenheiten der Nachbarstaaten
- Unterstützung für die Bemühungen der DR Kongo ihren nationalen Sicherheitssektor, die Justiz, die Regierungsstruktur sowie den Rohstoff- und Wirtschaftssektor zu rehabilitieren
- Verstärkung der UN-Blauhelmission MONUSCO bei der Beratung der kongolesischen Regierung und der militärischen Eingrenzung von illegal operierenden Milizen durch eine „Neutral International Force“ (NIF)
- Die Entsendung eines Sondergesandten des UN-Sicherheitsrates, der das Engagement der Geberstaaten und der Vereinten Nationen gegenüber der DR Kongo vertreten und koordinieren soll

Zwei Jahre nach Unterzeichnung dieses wegweisenden Dokumentes möchte das ÖNZ Bilanz über die bisherigen Ergebnisse und die ausstehenden Versprechungen ziehen.

Was wurde bisher erreicht?

Im März 2013 ernannte UN-Generalsekretär Ban Ki-Moon die ehemalige irische Staatspräsidentin Mary Robinson zur Sondergesandten für die Region der Großen Seen. Ihr oblag es, durch diplomatische Bemühungen langfristig für Frieden und Sicherheit in der Region, be-

¹ Angola, Burundi, DR Kongo, Republik Kongo, Ruanda, Südafrika, Südsudan, Tansania, Uganda, Zentralafrikanische Republik

² Siehe Bericht der UN-Expertengruppe für die DR Kongo (S/2012/348/Add.1)

sonders in der DR Kongo, zu sorgen. Ihre Nachfolge trat der algerische Diplomat Said Djinnit im Juli 2014 an.

Zusammen mit der Spitze der MONUSCO, bestehend aus Martin Kobler, dem zivilen Chef der UN-Mission, seinem Stellvertreter Abdallah Wafy und dem Obersten Befehlshaber der MONUSCO General Carlos Dos Santos Cruz sowie dem US-Sondergesandten für die Große Seen Region Russ Feingold, sollte die UN-Sondergesandten Mary Robinson bzw. ihr Nachfolger Said Djinni bei der Umsetzung der Rahmenabkommens unterstützend wirken. Sie stießen eine neue, kohärentere Zusammenarbeit bezüglich der Region der Großen Seen an und machten innerhalb der internationalen Gemeinschaft auf wichtige Themen der Friedenssicherung, wie der Reform der Sicherheitsstruktur, der Demobilisierung der Milizen, der Durchführung und Unterstützung der anstehenden Wahlen aufmerksam. Dieses Engagement eröffnete neue Möglichkeiten, Bewegung in den eingefahrenen Friedensprozess zu bringen.

Die unmittelbarste Konsequenz des Abkommens war die Bildung und Einsetzung einer neutralen Eingreiftruppe (NIF), welche sich aus malawischen, südafrikanischen und tansanischen Soldaten zusammensetzt. Ausgestattet mit einem robusten Mandat sollte diese 3.000 Mann starke Einsatztruppe als Teil der UN-Blauhelmission MONUSCO die Miliz M23 als auch andere Rebellengruppen, die im Osten des Landes ihr Unwesen treiben, „neutralisieren“ und entwaffnen. Damit gaben die UN ihr Prinzip der Neutralität auf und die MONUSCO besitzt nun das Mandat, auch ohne Zustimmung der kongolesischen Regierung gegen Milizgruppen vorzugehen.

Innerhalb von kurzer Zeit besiegte die kongolesische Armee mit Unterstützung der MONUSCO/NIF im November 2013 die sehr gut organisierte und militärisch bestens ausgestattete Rebellenmiliz M23. Der kongolesischen Regierung gelang mit dem Sieg über die M23 Miliz ein entscheidender Schritt bei der Bekämpfung illegal operierender Milizgruppen. Als Resultat der Militäroperation ergaben sich zudem ca. 4.000 Mitglieder anderer Rebellengruppen.

Die Kapitulation der M23 war ein wichtiges Ziel des Rahmenabkommens und ist nicht allein auf den militärischen Einsatz der FARDC und MONUSCO/NIF zurückzuführen, als vielmehr auf den diplomatischen Druck, der auf die involvierten Anrainerstaaten – insbesondere Ruanda - ausgeübt worden ist. Damit konnten nach einigen diplomatischen Hürden und beträchtlichem internationalen Druck letztlich auch die Kampala-Gespräche³ zwischen den M23 und der kongolesischen Regierung zu einem Ende gebracht werden. Militärisch gesehen hat die DR Kongo in Kooperation mit ihren Alliierten Stärke demonstrieren können, trotzdem hat gerade der zähe Verlauf der Kampala-Gespräche demonstriert, dass politisch-diplomatische Lösungen weiterhin eine schwierige Aufgabe darstellen.

Des Weiteren ist anzumerken, dass die internationale Gemeinschaft einen neuen Weg bezüglich des Umgangs mit den Nachbarländern der DR Kongo eingeschlagen hat. Besonders den Staaten Ruanda und Uganda wurde verdeutlicht, dass deren Interventionen im Osten der DR Kongo stärker wahrgenommen und geächtet werden als in den vorherigen Jahrzehnten.

³ Friedensverhandlungen, die zwischen der M23 und der kongolesischen Regierung unter der Vermittlung des ugandischen Präsidenten Museveni in Kampala stattfanden. Da sich die Konfliktparteien nicht auf ein gemeinsames Abschlussdokument einigen konnten, endeten die die sehr zäh verlaufenden Verhandlungen mit drei separaten Dokumenten.

Was sind die Herausforderungen?

Nun obliegt es dem kongolesischen Staat, sich an wichtige Vereinbarungen des Rahmenabkommens zu halten. Dazu gehören die notwendige Reform des Sicherheitssektors und der staatlichen Institutionen, der Aufbau von staatlichen Autoritäten und Strukturen in den östlichen Provinzen des Landes, die Stärkung von Versöhnung und Demokratisierung sowie Fortschritte im Dezentralisierungsprozess.

Ein oftmals unkontrolliert agierendes Militär (FARDC), welches wiederholt Angriffe auf die eigene Bevölkerung ausübt, macht deutlich, dass der Sicherheitssektor dringender Reformen bedarf. Eine weitere Herausforderung sind die immer wieder bestehenden Allianzen zwischen Armeeingehörigen und einzelnen Rebellenfraktionen. Daher ist die Schaffung einer Armee, die im Sinne des Allgemeinwohls handelt und nicht die Interessen einzelner bedient, zwingend notwendig. Angefangen bei besserer Ausbildung und klaren Kommandostrukturen muss für regelmäßige Besoldung und sichere Unterkünfte –auch für die Familien der Soldaten– gesorgt werden, um der eigenen Bereicherung, der grassierenden Korruption und der fehlenden Motivation innerhalb der Armee entgegenzuwirken.

Es erfordert große Anstrengungen und vor allem ernsthaften Willen seitens des politischen Verantwortlichen in der DR Kongo, diese Vereinbarungen in konkrete Handlungen umzuwandeln. Bislang fehlt aber ein konkreter Umsetzungsfahrplan mit klaren und messbaren Zielen.

Auch die weiteren Vertragspartner des Rahmenabkommens müssen für dessen Umsetzung sorgen:

Seitens der FARDC ist es notwendig, mit Unterstützung der MONUSCO die Entwaffnung und Demobilisierung weiterer Rebellengruppen, wie der FDLR, den diversen Mai-Mai Milizen, der aus Uganda stammenden ADF/Nalu-Miliz voranzutreiben.

Ein regionales Politikum bleibt der Umgang mit der Hutu-Miliz FDLR. Nachdem das sechsmo-natige Ultimatum für eine freiwillige Entwaffnung der Miliz Anfang Januar erfolglos ausge-laufen ist, sollten Konsequenzen folgen. Die kongolesische Regierung ließ im Februar 2015 verlauten, dass sie an einer gemeinsamen MONUSCO-Militäroffensive gegen die FDLR kein Interesse mehr besitzt und geht nun eigenständig gegen die FDLR vor. Inwieweit diese mili-tärischen Offensiven zu einer langfristigen Befriedung der Region führen und die Rebellen im Gegenzug keine Vergeltungsschläge an der Bevölkerung ausüben, um für weitere humanitä-re Katastrophen zu sorgen, ist in Frage zu stellen. Sollte sich keine klare Strategie im Umgang mit der FDLR herausbilden, bedeutet dies zudem für Ruanda einen Affront und lässt vermuten, dass es als Argument genutzt werden könnte, neue Milizen zu unterstützen, um Eigenin-teressen im Osten der DR Kongo weiterzuverfolgen.

Seit Januar 2014 führt die MONUSCO gemeinsam mit der FARDC eine Offensive gegen die aus Uganda stammende Miliz ADF-Nalu. Allerdings ist es MONUSCO und FARDC nicht gelun-gen, die ADF-Nalu zu entwaffnen. Dies macht wieder einmal deutlich, dass rein militärische Handlungen in der Region von wenig Erfolg gekrönt sind. Zwar wurden wichtige Operations-basen der ADF-Nalu zerstört, die Miliz insgesamt geschwächt, aber nicht komplett demobili-siert. Als Vergeltung für die Angriffe rächte sich die ADF-Nalu mit brutalen Übergriffen auf die Bevölkerung im Nord-Kivu im Oktober und November 2014. Die Angreifer stehen im Verdacht, teilweise in Kooperation mit einzelnen FARDC-Soldaten gehandelt zu haben. Die kongolesische Regierung zeigte bislang keine Bereitschaft, diesen Vorwürfen nachzugehen

und sich für funktionierende Strukturen und konsequente juristische Aufarbeitungen in den eigenen Reihen zu engagieren.

Weitere Herausforderungen an das Rahmenabkommen stellt der ungeklärte Umgang mit den ehemaligen Anführern der M23, die nun in den Zufluchtsländern Ruanda und Uganda verharren. Bislang zeigten weder Ruanda und Uganda noch die DR Kongo Bereitschaft, deren mutmaßliche Verantwortung für Verbrechen in der DR Kongo zu untersuchen.

Derartige Untersuchungen sieht das Abkommen allerdings ausdrücklich vor: Die Länder der Großen Seen Region dürfen Personen, die wegen Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Völkermord beschuldigt werden, oder die unter Sanktionen der Vereinten Nationen fallen, weder Aufenthalt noch Schutz jeglicher Art anbieten. Zudem müssen sie die Rechtsprechung durch juristische Zusammenarbeit in der Region ermöglichen.

Neben ihren Anführern befinden sich rund 1.600 ehemalige M23-Kämpfer in den Nachbarländern der DR Kongo. Die kongolesische Regierung sagte ihnen zu, unter einem Amnestiegesetz in das Zivilleben integriert zu werden. Zusätzlich stellte sie ein ambitioniertes Demobilisierungsprogramm für ehemalige Kämpfer auf. Erfüllt wurden diese Versprechungen und Programme bislang nicht und die Unzufriedenheit unter den ehemaligen Milizionären nimmt zu.

Darüber hinaus besteht weiterhin die Gefahr durch andere sowie die der Bildung neuer Rebellengruppen. Noch immer treiben diverse Milizgruppen in den rohstoffreichen Regionen des Osten der DR Kongo ihr Unwesen und auch die Anrainerstaaten profitieren weiterhin von den rechtsfreien Räumen, um ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen durchzusetzen. Die Abwesenheit staatlicher Akteure und Präsenz einer marodierenden und von Eigeninteressen geleiteten Armee verstärken die Krisenanfälligkeit der Region.

Hier sind alle Staaten - DR Kongo, Ruanda, Burundi, Uganda und andere Anrainerstaaten - gefragt, die Souveränität der Nachbarn zu respektieren und sich nicht in kongolesische Angelegenheiten einzumischen.

Die in den Jahren 2013 und 2014 gelobte Zusammenarbeit der kongolesischen Regierung mit der MONUSCO ist gebröckelt. Anfang des Jahres 2015 hat die kongolesische Regierung deutlich gemacht, dass sie sich von der MONUSCO nicht länger in internen Angelegenheiten beraten lässt und der Mission ihre klaren Grenzen aufgezeigt. Zum Eklat führte die Benennung zweier kongolesischer Generäle, die wegen Kriegsverbrechen auf der Sanktionsliste der MONUSCO stehen, zu Leitern der Offensive gegen die FDLR. Da die MONUSCO bekanntermaßen nicht mit Armeegenerälen kooperieren darf, die in der Vergangenheit Menschenrechtsverletzungen begangen haben, sind die diplomatischen Beziehungen zur kongolesischen Regierung seitdem eingefroren. Der politische und militärische Stab der MONUSCO⁴, der zu Beginn des Rahmenabkommens durch diplomatisches Geschick, Reformen innerhalb der UN-Truppen, der besseren Kooperation zwischen FARDC und MONUSCO und der Mobilisierung vieler UN-Einheiten in den Osten der DR Kongo, an Achtung innerhalb der lokalen Bevölkerung gewonnen hat, wird seine Ämter in den nächsten Monaten niederlegen. Für die Umsetzung des Rahmenabkommens bedeutet dies sicherlich einen Rückschlag.

Abschließend lässt sich sagen, dass das Rahmenabkommen ein wichtiges Referenzdokument darstellt und erneute Anstrengung vornimmt, um unter Beteiligung wichtiger internationaler, regionaler und nationaler Verantwortlichen den langwierigen Prozess für Frieden und

⁴ Martin Kobler, seine Stellvertreter Abdallah Wafy und Moustaphe Soumaré sowie General Carlos Alberto Cruz.

Sicherheit in der DR Kongo aufleben zu lassen. Bislang wurde es eher als diplomatisches Instrument genutzt, als dass es einen operativen Mechanismus darstellt, welcher nachhaltige Erfolge erzielt. Vielmehr müsste immer wieder auf die Verbindlichkeit der Umsetzung der Punkte des Rahmenabkommen durch die unterzeichneten Verantwortlichen hingewiesen und diese eingefordert werden. Angesichts der zuvor aufgezeigten Herausforderungen und des fehlenden politischen Willens der verantwortlichen Akteure in der Region, notwendige Reformen durchzuführen, fällt die Gesamtbilanz ernüchternd aus und wird von der Sorge getragen, dass dieser Fahrplan für Frieden und Sicherheit erneut im Sande verlaufen könnte.