

DER SCHWIERIGE FRIEDEN IN DER REGION DER GROSSEN SEEN AFRIKAS¹

Peter Molt

Im August 2008 griff im Osten der Demokratischen Republik Kongo (DRC) – trotz der Präsenz der Interventionsstreitkräfte der Vereinten Nationen MONUC – die Miliz des CNDP (Congrès National pour la Defense du Peuple) wieder zu den Waffen und löste damit eine neue Flüchtlingswelle aus.² Die Vereinten Nationen, die Afrikanische Union, die Europäische Union und die westlichen Geberstaaten, die sich in einer mehrjährigen aufwendigen Aktion zur Befriedung der Region engagiert hatten, waren über diese neuerliche Gefährdung ihrer Stabilisierungsbemühungen aufs Äußerste besorgt. Dies zeigte sich in den Appellen des Generalsekretärs und des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, in der Vermittlungsaktion des Hohen Beauftragten der Gemeinsamen Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) Solana und in den Reisen des französischen Außenministers Kouchner, des britischen Außenministers Miliband und des Entwicklungskom-



Prof. Dr. Peter Molt lehrt Politische Wissenschaft an der Universität Trier. Bis 1992 war er Referent für Entwicklungszusammenarbeit im rheinland-pfälzischen Innenministerium, von 1992 bis 1994 Hauptgeschäftsführer von CARE Deutschland.

- 1 | Der vorliegende Beitrag beruht auf Gesprächen während eines Besuchs der DRC, Kenias und Ruandas im September 2008, sowie auf Auskünften von Landeskeennern und einer kritischen Auswertung allgemein zugänglicher Berichte. Besonders wertvoll waren die Hinweise von Andrea Ostheimer, Konrad-Adenauer-Stiftung, Büro Kinshasa. Ihr bin ich auch zu Dank für die kritische Durchsicht des Manuskriptes verpflichtet, das am 12.2.2009 abgeschlossen wurde.
- 2 | Andrea E. Ostheimer: „Demokratische Republik Kongo: Konflikt im Osten fordert erneut die regionale und internationale Krisendiplomatie heraus“. *Konrad-Adenauer-Stiftung Auslandsinformationen* 11/2008 S. 78–97.

Die Lage in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) blieb auch 2008 hochkomplex und äußerst konfliktiv. Nach erneuten Gewalttattacken der CNDP-Milizen reagierte die Weltgemeinschaft. Es kam zum Waffenstillstand zwischen Rebellen und Regierung, zu Friedensverhandlungen und, Anfang 2009, zum Einmarsch ruandischer Soldaten in Nord-Kivu. Hauptstreitpunkt sind seit Langem die beiden Kivu-Provinzen, eine von tief wurzelnden ethnischen Konflikten besonders betroffene Region. Ob die kongolesisch-ruandischen Truppen die vielen marodierenden Milizen demobilisieren können, ist offen. Und es gibt weitere ungeklärte Probleme – die Kontrolle der Rohstoffe, die Zukunft der Tutsi-Minderheit und der Flüchtlinge, die desaströse soziale und ökonomische Lage. Verantwortung trägt nicht nur Präsident Kabila, den vor allem die Sorge um seine persönliche Macht zu treiben scheint, sondern auch dessen ruandischer Amtskollege Kagame. Fatal ist, dass in der gesamten Region, von Kenia und Tansania abgesehen, militärisches Denken die Suche nach belastbaren Konfliktlösungen überlagert – für einen dauerhaften Frieden gewiss kein gutes Vorzeichen.

missars der Europäischen Kommission Michel in die Region. Durch ihre Bemühungen konnte Ende November ein neuer Waffenstillstand zwischen der Regierungsarmee und der CNDP vereinbart werden. In Nairobi begannen am 8.12.2008 unter der Ägide der Vereinten Nationen Verhandlungen über die Wiederbelebung der vorhergehenden Friedensabkommen. Als Vermittler wurden die ehemaligen Präsidenten Nigerias und Tansanias, Obasanjo und Mkapa, gewonnen. Zur gleichen Zeit kam es jedoch auch zu direkten Geheimverhandlungen zwischen der kongolesischen und der ruandischen Regierung. Die ruandische Regierung beschloss, die CNDP unter deren umstrittenem Führer General Nkunda fallen zu lassen. Nach außen wurde dies mit einer Revolte der führenden Offiziere des CNDP gegen Nkunda bewerkstelligt. Der Preis, den der kongolesische Staatspräsident Josef Kabila dafür bezahlen musste, war eine Vereinbarung zwischen der ruandischen und der kongolesischen Armee (Forces Armées de la République du Congo, FADRC) zur gemeinsamen und endgültigen Liquidierung der Reste der ehemaligen ruandischen Habyarimana-Armee, des Front Democratique pour la Liberation du Rwanda (FDLR). Als Folge dieses Abkommens marschierten Anfang Januar 2009 ca. 7000 Mann der ruandischen Armee in Nord-Kivu ein.

Von der internationalen Gemeinschaft und vielen politischen Beobachtern wurde diese Aktion überwiegend begrüßt, obwohl weder die Leitung der Friedensmission der Vereinten Nationen MONUC noch die Vermittler in Nairobi darüber vorher unterrichtet worden waren. Sie sehen darin einen entscheidenden Schritt zur endgültigen Befriedung der Region. Damit werde das hauptsächliche Hindernis für eine Unterstützung des Friedensprozesses durch die ruandische Regierung beseitigt.

Ob der Friedensprozess damit definitiv vorangebracht werden wird, bleibt allerdings abzuwarten. Eine seit einigen Monaten in Angriff genommene vergleichbare Aktion, die Zusammenarbeit der kongolesischen Armee und der ugandischen Armee zur Vernichtung der Rebellenstreitkraft der Lord Resistance Army (LRA) im Dreiländereck Ugandas, Sudans und der DRC, hat bisher keine Erfolge gehabt, weil die Rebellen in der Weite des Raumes verschwanden. Ähnliches könnte auch Teilen der FDLR durch einen Rückzug in das Kongobecken gelingen. Es muss daran erinnert werden, dass auch in den Jahren vor 2005 die ruandische Armee, die den Ostkongo militärisch

kontrollierte, nicht verhindern konnte, dass Einheiten der ehemaligen ruandischen Habyarimana-Armee dort weiterhin aktiv waren.

Aber selbst wenn die vereinten Kräfte der kongolesischen und ruandischen Armee ihr Ziel erreichen, sind damit keineswegs alle Hürden für einen dauerhaften Frieden überwunden. Wird Ruanda Nkunda an die DRC ausliefern? Wird es gelingen, die 6000 Kämpfer der CNDP in die FADRC so einzugliedern, dass daraus nicht neue Friktionen entstehen? Wann und unter welchen Bedingungen wird sich die ruandische Armee vollständig aus dem Territorium der DRC zurückziehen? Welche politische Position wird der Tutsi-Minderheit im Ostkongo in Zukunft eingeräumt? Werden die aus dem Ostkongo nach Ruanda geflüchteten Tutsi, deren kongolesische Staatsbürgerschaft umstritten ist, zurückkehren können? Wie wird Ruanda an der Ausbeutung der Rohstoffe, aus der es in den letzten Jahren beträchtliche Gewinne erzielen konnte, in Zukunft beteiligt? Werden sich die anderen an dem Abkommen nicht beteiligten Milizen auflösen? Wird Präsident Kabila durch seine einsame und riskante Entscheidung, mit dem ruandischen Militär zu paktieren, in politische Schwierigkeiten geraten? Um die Brisanz dieser Fragen einschätzen zu können, ist ein Rückblick auf die Entwicklung des Konfliktes erforderlich. Darauf aufbauend soll versucht werden, die Interessen und Handlungsspielräume der verschiedenen Akteure zu analysieren unter der Annahme, dass Politik auch in Afrika eine ihr inne wohnende Rationalität hat, wenngleich es auch oft schwer fällt, diese zu entdecken.

GENESIS UND RELEVANZ DES KONFLIKTS IM OSTKONGO

Die Bedeutung des Konflikts in seinem Osten für die Zukunft des flächenmäßig zweitgrößten Staates Afrikas, der Demokratischen Republik Kongo, liegt auf der Hand. Im Mittelpunkt des Konflikts stehen die beiden Kivu-Provinzen, obwohl auch die Provinzen Ituri³, Tanganyika und Maniema davon betroffen sind. Die beiden, weit von der Hauptstadt entfernten Kivu-Provinzen machen zwar nur fünf Prozent der Fläche des Landes aus, haben aber ca. 15 Prozent seiner Einwohner.

3 | Vor allem im Bezirk Ituri gibt es einen weiteren Konflikt zwischen den Ethnien der Hema und Lendu, der für den Friedensprozess im Kivu nur geringe Bedeutung hat.

Wichtiger ist noch, dass sie äußerst fruchtbar sind und große Rohstoffvorkommen besitzen.

Nach Ende des kongolesischen Bürgerkriegs ist es dort weder der Übergangsregierung noch der 2006 durch demokratische Wahlen gebildeten neuen Zentralregierung – trotz der Unterstützung durch die MONUC – gelungen, das staatliche Gewaltmonopol wiederherzustellen, die Kämpfe zwischen rivalisierenden Milizen zu beenden und die illegale Ausbeutung der Rohstoffvorkommen zu unterbinden. Vier größere und einige kleinere Milizen operieren nach wie vor in der Region. Sie leben entweder direkt von der illegalen Ausbeutung der Rohstoffvorkommen oder vom Schutz von Netzwerken der Rohstoffhändler, zum Teil auch von erzwungenen Kontributionen der Bevölkerung. Ihre Kraft beziehen sie aber auch aus der Instrumentalisierung tief wurzelnder Konflikte zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen.

Vier größere und einige kleinere Milizen operieren nach wie vor in der Region.

Diese gehen auf die Kolonialzeit zurück, in der die belgische Kolonialmacht die UN-Treuhandgebiete Ruanda und Burundi zusammen mit dem Kongo verwaltete. Sie förderte in größerem Umfang die Einwanderung von ruandischen Bauern als Arbeitskräfte für die Landwirtschaft. Dadurch wurde der Bevölkerungsanteil der Ruandofonen – vor der Kolonialzeit waren dies im Wesentlichen die Rinder züchtenden Banyamulenge – erheblich verstärkt. Nach 1960 kamen Zehntausende von Angehörigen der aus Ruanda vertriebenen Tutsi-Oberschicht hinzu. Vermutlich setzte sich auch die Einwanderung von Hutu-Bauern aus dem überbevölkerten Ruanda fort. Während die Banyamulenge im Südkivu etwa zehn Prozent der Bevölkerung ausmachen, dürfte der Anteil der Ruandofonen im Nordkivu ca. 30 Prozent betragen.

Die Ruandofonen werden von den alteingesessenen Bevölkerungsgruppen als landgierige Eindringlinge abgelehnt, wobei sich ihr Hass vor allem gegen die Tutsi richtet. In den ersten Jahrzehnten der Regierung Mobutu hatten diese zeitweilig großen Einfluss in der provinziellen und nationalen Verwaltung. Dies ermöglichte ihnen, sich ausgedehnten Landbesitz anzueignen und als Händler und Geschäftsleute zu reüssieren. Bereits parallel zum ruandischen Bürgerkrieg von 1990 bis 1994 kam es zwischen Alteingesessenen und Zuwanderern zu schweren Konflikten, die 1994 nach der Flucht der besiegten ruandischen Armee und Milizen in die Kivuregion, der

über eine Million Ruander folgten, eskalierten. Viele Tutsi verloren dadurch Land und Eigentum, politisch wurden sie entmachtet. Dies änderte sich allerdings schon zwei Jahre später durch den Einmarsch der ruandischen Armee und vor allem seit 1998 unter der die Region beherrschenden RCD-Goma (Rassemblement Congolais pour la Democratie), einer von Ruanda unterstützten Rebellenbewegung. In ihr hatten Tutsi wichtige Führungspositionen inne. Tutsi-Geschäftsleute nutzten die Gelegenheit, den Abbau von Rohstoffen, vor allem von Gold, Diamanten und Coltan, und den Handel mit ihnen unter ihre Kontrolle zu bringen. Besonders negativ wirkte sich die von der RCD-Goma verfügte zwangsweise Enteignung von Land der autochthonen Bevölkerung zum Zwecke der Ansiedlung von Tutsi aus. Die Aneignung weiteren Landes und die Bereicherung durch den Rohstoffhandel wurden von den Autochthonen als Wiederaufnahme der „ruandischen Kolonisation“ empfunden. Das schon immer gespannte Verhältnis zwischen den Tutsi und der übrigen Bevölkerung wurde dadurch weiter vergiftet.⁴

Besonders negativ wirkte sich die von der RCD-Goma verfügte zwangsweise Enteignung von Land der autochthonen Bevölkerung zum Zwecke der Ansiedlung von Tutsi aus.

Der 2002 vereinbarte Prozess zur Wiedervereinigung der DRC sah die Eingliederung des bewaffneten Arms der RCD-Goma, der Armée Nationale Congolaise (ANC), in die neuen FADRC vor. Damit verlor die RCD-Goma ihre militärische Stütze. Durch die Wahlen 2006 verlor sie auch ihre politische Macht. Ein Teil der ANC unter General Laurent Nkunda widersetzte sich diesem Prozess und gründete 2003 die CNDP-Miliz. Sie suchte sich zunächst als Schutzmacht aller Ruandofonen, Tutsi wie Hutu, zu profilieren. Die Hutu verweigerten sich allerdings diesem Anspruch, so dass die CNDP trotz ihrer sehr viel weitergehenden Proklamationen schließlich doch nur eine Miliz zum Schutz der Tutsi und ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten, insbesondere ihres Rohstoffhandels, war.

Hauptgegner der CNDP war die FDLR. Als sich L. D. Kabila 1998 mit seinen ruandischen Protektoren überwarf, rekrutierte er die Restbestände der ruandischen Hutu-Armee für den Kampf gegen die sezessionistische RCD-Goma. Sein Sohn Josef Kabila, der ihm 2001 als Präsident nachfolgte, trennte sich unter internationalem Druck von den ruandischstämmigen Söldnern und schob sie in den Osten ab. Dort ver-

4 | International Crisis Group: Congo: Bringing Peace to North Kivu. *Africa Report No. 133* 31.10. 2007

einigten sie sich mit den Resten der ruandischen Exilarmee zum FDLR (Front Démocratique pour la Libération du Rwanda). Diesem gelang es, Territorien in den Virunga-Bergen und in den westlichen Teilen der Kivu-Provinzen unter seine Kontrolle zu bringen. Er hatte wenig Schwierigkeiten neue Milizionäre unter den im Kongo verbliebenen ruandischen Flüchtlingen des Jahres 1994 zu rekrutieren, es mangelte dem 6000 bis 7000 Mann starken FDLR aber an Waffen und Geld, obwohl auch er einen Teil der illegalen Rohstoffausbeutung unter seine Kontrolle gebracht hatte und zusätzlich Kontributionen von der Bevölkerung erpresste. Das Fortbestehen des FDLR bot für die ruandische Regierung immer wieder Anlass, mit einer militärischen Intervention zu drohen. Allerdings ging vom FDLR schon lange keine Sicherheitsbedrohung mehr aus, vielmehr berührte seine bloße Existenz die Glaubwürdigkeit der Legitimationsideologie der ruandischen Regierung.

Neben dem FDLR gibt es die Miliz der Patriotique Résistance Coalition (PARECO), die aus örtlichen Selbstschutzeinheiten entstand und vorwiegend von altansässigen Hutu gestützt wird. Ferner entstanden aus der Gegenwehr der nicht ruandofonen Bevölkerung gegen das Kabila-Regime und die RCD-Goma in den Jahren des Bürgerkriegs die Mai-Mai-Milizen. Unter der Übergangsregierung traten zwar viele ihrer Kämpfer in die neue Regierungsarmee FARDC ein. Die verbleibenden Milizionäre, die vom Schutz der Minen und Rohstoffhändler, von kriminellen Erpressungen und Schutzgeldern leben, kooperierten in wechselnden Allianzen mit FARDC und FDLR.

Ob es der neuen Allianz der Regierungsarmeen gelingen wird, neben dem Kampf gegen den FDLR die Angehörigen der anderen Milizen zu demobilisieren oder in die nationale Armee einzugliedern, bleibt abzuwarten. Sie müsste auch den Rohstoffabbau und -handel unter ihre Kontrolle bringen, um die Finanzquellen der Milizen auszutrocknen. Damit könnten sie jedoch die Interessen der vielfältigen lokalen und internationalen Akteure tangieren, einschließlich denjenigen von FARDC-Einheiten, die sich an der illegalen Rohstoffausbeutung beteiligen.

Sie müsste auch den Rohstoffabbau und -handel unter ihre Kontrolle bringen, um die Finanzquellen der Milizen auszutrocknen.

Das schwierigste Problem für eine Lösung des Konflikts dürfte jedoch der künftige Status der Tutsi-Minderheit und die Eingrenzung der damit verbundenen ruandischen politischen

und wirtschaftlichen Interessen sein. Die CNDP Nkundas war, wie bereits erwähnt, zuletzt nicht so sehr Rebellenstreitmacht als vielmehr eine Schutzmacht der Tutsi-Minderheit. Diese ist erneut durch Vertreibungen und Gewaltverbrechen gefährdet und außerdem teilweise in ihren staatsbürgerlichen Status bedroht. Ein neues, vom Parlament verabschiedetes Staatsangehörigkeitsgesetz hat die Bestimmungen früherer Gesetze bekräftigt, mit denen allen Einwohnern, die selbst oder deren Eltern erst nach 1960 in die DRC eingewandert sind, die kongolesische Staatsbürgerschaft abgesprochen wird. Das Gesetz ist eindeutig gegen die Einwanderer aus Ruanda gerichtet. Der Anspruch der rund 50000 in Flüchtlingslagern in Ruanda lebenden Tutsi auf Rückkehr dürfte deshalb das schwierigste Problem der weiteren Verhandlungen sein.

Die beabsichtigte Eingliederung der CNDP-Milizionäre in die FADRC als gesonderte Einheiten bildet einen weiteren gefährlichen Sprengstoff. Sie sollen weiterhin unter dem Befehl des vormaligen Stellvertreters Nkundas, General Bosco Ntaganda⁵ und anderer CNDP-Offiziere bleiben und könnten, wie schon einmal, je nach politischer Entwicklung sich wieder als Miliz verselbständigen.

Hinzu kommt die desaströse soziale und wirtschaftliche Situation in der Region als Folge des jahrelangen Bürgerkriegs und der Gewaltökonomie. Es ist dort eine komplexe und brisante Gemengelage von Interessen des Handels, der Ausbeutung der Rohstoffe, des Landbesitzes, bewaffneter Gruppierungen und Migranten, von historischen Ansprüchen und ethnischen Gegensätzen entstanden. Die alten Sozialstrukturen haben sich durch den Krieg aller gegen alle, durch Vertreibungen und durch massenhafte Tötungen aufgelöst. Es wird geschätzt, dass die Zahl der Toten im kongolesischen Bürgerkrieg zwischen 2,5 und vier Millionen liegt, davon entfällt ein beträchtlicher Teil auf die Kivu-Region. Dazu kommen Hunderttausende von Vertriebenen, allein im letzten Jahr wurden nach Schätzungen der humanitären Organisationen zwischen 150000 und 300000 Menschen neu vertrieben. Aus den Elendsvierteln von Goma wird berichtet, dass sie von Menschen überquellten, die dort Schutz suchen.

5 | Wie Nkunda war Ntaganda ursprünglich Offizier der ruandischen RPA. Gegen beide liegen Haftbefehle des Internationalen Strafgerichtshofes vor.

Der Wiederaufbau des Staates, den die westlichen Geber in der DRC seit einigen Jahren unterstützen, steht in der Kivu-Region erst am Beginn. Der Staat hat dort nicht die Fähigkeit, als Ordnungsmacht aufzutreten. An seiner Stelle regulieren Milizenchefs, Geschäftsleute und lokale Autoritäten durch „private“ Vereinbarungen das Zusammenleben einer pluralistischen, in sich verfeindeten Gesellschaft.⁶ Die

Die Menschen suchen im Rahmen ihrer Familien und Gemeinschaften nach Möglichkeiten des Überlebens und nach Schutz vor Gewalt. Die Intensivierung der ethnischen Identität und die daraus resultierende Vertiefung der interethnischen Konflikte war eine Konsequenz dieser Entwicklung.

Menschen suchen im Rahmen ihrer Familien und Gemeinschaften nach Möglichkeiten des Überlebens und nach Schutz vor Gewalt. Die Intensivierung der ethnischen Identität und die daraus resultierende Vertiefung der interethnischen Konflikte war eine Konsequenz dieser Entwicklung. Es wird lange Zeit brauchen, bis diese Verwerfungen überwunden werden.

Die neue Allianz zur Entwaffnung der Milizen verändert das Machtgefüge und berührt dadurch vielfältige Interessen. Sie kann neue Solidarisierungen und neuen Widerstand bewirken. Das Risiko, dass sie daran scheitert, ist erheblich. Sie ist ein Schritt auf einem Weg, der nicht nur durch die lokalen Umstände, sondern auch durch die Fragilität des regionalen Umfelds mit vielen Stolpersteinen gepflastert ist.

DIE DRC-REGIERUNG IN KINSHASA

Zu diesem Umfeld zählt in erster Linie die Zentralregierung in Kinshasa. Mit der nach der Übergangsphase vollzogenen Wahl des Präsidenten, des Parlaments und der regionalen Gouverneure und Regionalparlamente haben sich die Machtkoordinaten der DRC grundlegend verändert. Der nunmehr „demokratisch“ legitimierte Präsident Josef Kabila, der in der Kivu-Region eine große Mehrheit erzielte, hat durch die Verfügung über die ihm ergebene Präsidialgarde und die vom ihm kontrollierten Geheimdienste, wie sein Vater L. D. Kabila und dessen Vorgänger Mobutu, eine starke Machtstellung. Seinen gefährlichsten innenpolitischen Gegner, Jean-Pierre Bemba, der nicht nur in der Bevölkerung im Norden und Nordosten des Landes sowie in der Hauptstadt Kinshasa viele Anhänger hatte, sondern auch über eigene militärische Streitkräfte verfügte, konnte er mit Hilfe Belgiens ausschalten. Wie weit sich seine Macht jedoch auf die ehemals ab-

6 | Vlassenroot, Koen: „Négocier et contester l’ordre public dans l’Est de la RCD“. *Politique Africaine* No. 111 Oktober 2008 S. 65

trünnigen Landesteile erstreckt, ist fraglich. Die Föderalisierung des Landes mit gewählten Gouverneuren und Provinzparlamenten hat neue Machtzentren entstehen lassen. Ob die Neueinteilung des Landes in 26 statt bisher elf Provinzen zu einer Stärkung oder Schwächung der Zentralregierung führen wird, ist noch offen. Trotz einer Verfassungsbestimmung, die den Provinzen 40 Prozent der Einnahmen aus ihren Ressourcen zugesteht, sind die Fragen der realen Verteilung und insbesondere der Finanzausgleich zwischen den Provinzen ungeklärt. Abzuwarten ist auch, wie groß der tatsächliche Einfluss der Provinzen auf die Gesetzgebung und auf die Verwaltung sein wird. Selbst die Macht- und Aufgabenverteilung zwischen dem Präsidenten, dem Ministerpräsidenten und den Ministern, die aus unterschiedlichen Parteien und Regionen kommen, ist ungeklärt.

Präsident Josef Kabila sieht sich der Herausforderung gegenüber, die staatliche Autorität und die Funktionsfähigkeit des Staates wiederherzustellen. Bedauerlich, aber nicht überraschend ist, dass er offenbar diese Aufgabe vor allem im Sinn der Stärkung seiner persönlichen Machtstellung interpretiert. Damit folgt er seinen Vorgängern. Staatliche Institutionen haben im Kongo noch nie funktioniert und ihre Aufgaben erfüllt. Die Herrschaft Mobutus war nur zum Teil dem Gewaltpotenzial seiner Präsidialgarde und der Geheimdienste geschuldet. Sie beruhte auch auf der Vergabe von Bereicherungsmöglichkeiten an Vasallen im Rahmen kommerzieller Netze, auf wechselnden Koalitionen und dem erfolgreichen Gegeneinanderausspielen regionaler und ethnischer Gruppen. Die Voraussetzungen für dieses Herrschaftssystem war der Rohstoffreichtum des Landes. Die Kunst des Herrschens bestand darin, die Vasallen in Abhängigkeit vom Zentrum zu halten und gleichzeitig genügend Ressourcen zum Unterhalt der eigenen Machtstrukturen zu sichern. Das Regime von L. D. Kabila übernahm im Wesentlichen die Herrschaftsmethoden Mobutus. Die Regierung seines Sohnes J. Kabila ist dabei, den gleichen Weg einzuschlagen. Eine Machtkonzentration, die derjenigen Mobutus in den ersten Jahrzehnten seiner Herrschaft vergleichbar wäre, dürfte ihm allerdings nicht gelingen. Dafür gibt es zu viele Gegengewichte, die finanzielle Abhängigkeit von der Gebergemeinschaft und die von ihr ausgeübten Kontrollen, die Präsenz der MONUC, das Vorhandensein freier Medien mit vielfältigen Kommunikationsmitteln und eine inzwischen vielfältige und selbstbewusste, international ver-

Staatliche Institutionen haben im Kongo noch nie funktioniert und ihre Aufgaben erfüllt.

netzte Zivilgesellschaft. Die regionalen Institutionen haben durch die Wahl der Gouverneure und Parlamente eine eigene, vom Zentrum unabhängige Legitimität. Auch die regionalen Befehlshaber der aus der Armee Kabilas und den Rebellenstreitkräften zusammengewürfelten FADRC sind eigenständige, vom Zentrum mehr oder minder unabhängige Akteure. Die DRC in ihrem gegenwärtigen Zustand kann wohl mit Fug und Recht als eine oligarchische Anarchie hinter der Fassade einer schwachen Staatlichkeit bezeichnet werden. Ob und welche Machtstrukturen sich daraus entwickeln werden, lässt sich nicht vorhersagen. Die Herausbildung eines institutionell geregelten pluralistischen Regierungssystems ist, wenn auch nicht unmöglich, so doch wenig wahrscheinlich.

Der Kampf um eine neue Konfiguration der Machtstrukturen in der DRC ist keineswegs zu Ende, sondern in vollem Gange. Es erweist sich dabei als besonders nachteilig, dass die Gebirgsgemeinschaft zwar Legitimität stiftende Wahlen nachdrücklich unterstützt hat, sich aber für den Aufbau unabhängiger Sicherheitsstrukturen, wie Polizei und Armee, eines unabhängigen Justizwesens und funktionierender Finanzstrukturen nicht genügend Eingriffsmöglichkeiten vorbehalten hat. Der Präsident hat wohl wenig Interesse am Aufbau einer von seiner Person unabhängigen, einem einheitlichen Kommando unterstehenden und einigermaßen effizienten Armee und Polizei, weil diese ein Gegengewicht gegen die von ihm kontrollierten Präsidialgarde und Geheimdienste bedeuten würde. Die in viele Ministerien und Institutionen zersplitterte Zentralregierung und die Provinzregierungen sind ihrerseits mit der Konsolidierung ihrer Macht und den sich daraus ergebenden Kämpfen in Anspruch genommen. Wie wenig die verfassungsmäßige Ordnung gilt, zeigt die neue Allianz mit Ruanda, die vom Präsidenten zusammen und einigen seiner Getreuen vereinbart wurde, ohne dass die anderen Verfassungsorgane konsultiert worden wären.

In der politischen Klasse des Landes herrscht ein tief verwurzeltes Misstrauen, zum Teil auch Hass gegen die Ruander, weil deren Versuche, in den Anfangsjahren der DRC deren Führung zu kontrollieren und die nachfolgenden Bemühungen, den Osten abzuspalten, nicht vergessen sind.

Der vertraglich vereinbarte Einmarsch der ruandischen Armee in den Ostkongo stellt daher für J. Kabila ein erhebliches Risiko dar. Noch weiß niemand, wie die autochthone Mehrheit und die altansässige Hutu-Minderheit sich damit abfinden werden. Auch herrscht in der politischen Klasse des Landes ein tief verwurzeltes Misstrauen, zum Teil auch Hass gegen die Ruander, weil deren Versuche, in den Anfangs-

jahren der DRC deren Führung zu kontrollieren und die nachfolgenden Bemühungen, den Osten abzuspalten, nicht vergessen sind. Jede die Beziehungen zu Ruanda betreffende Entscheidung steht in der Gefahr, als ein Verrat an den nationalen Interessen gebrandmarkt zu werden. Präsident Josef Kabila ist dem Verdacht, zu nachgiebig gegenüber dem ruandischen Machtstreben zu sein, wegen der Hintergründe und Umstände der Machtergreifung der Kabila-Familie besonders ausgesetzt.

Ganz besonders wäre dies der Fall, wenn Kabila dem Projekt zustimmen würde, von der Provinz Nordkivu die Teile als eigene Provinz abzutrennen, in der überwiegend Ruandofone wohnen.⁷ Die RCD-Goma könnte hoffen, dort dauernd die Macht zu erringen. Ruanda könnte dorthin die Tutsi-Flüchtlinge repatriieren und sich gleichzeitig einen Anteil an der Rohstoffausbeutung sichern. Ganz abgesehen von der offenen Frage, ob die betroffene ruandofone autochthone Bevölkerung mehrheitlich eine solche Lösung akzeptieren würde, wäre eine solche „Pufferzone“ ein Signal für Autonomie- oder Sezessionsbestrebungen in andern Landesteilen der DRC. In diesem Vorschlag steckt das Potenzial einer Dynamik, deren Auswirkungen kaum abzusehen sind.

DER SCHLÜSSELAKTEUR RUANDA

Eine nicht minder wichtige Rolle in dem Konflikt, das beweist erneut das nunmehr geschlossene Abkommen, kommt dem ruandischen Präsidenten Paul Kagame zu. Es ist deshalb angebracht, den Ablauf des Kriegsgeschehens der letzten 15 Jahre im Kongo auch aus der Sicht Ruandas zu betrachten.

Bereits im ruandischen Bürgerkrieg 1990 bis 1994 und erst recht nach dem ruandischen Genozid konnte die RPA (Rwandan Patriotic Army) Kagames auf das Wohlwollen der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und anderer europäischer Staaten rechnen. Für ihre Militäraktion im Jahr 1996 gegen die nach Kivu geflohene ruandische Armee und zur Auflösung der Flüchtlingslager kam der neuen Regierung Ruandas zu-
 statten, dass die Vereinten Nationen und maßgebliche Geber eine Rückführung der Flüchtlinge wollten, das Regime Mobu-

7 | AFP „Kabila decision to embrace Rwanda angers Congolese“
 22.1.2009

tu sich in ihren Augen völlig diskreditiert hatte und sie in die Oppositionskräfte in Kinshasa kein Vertrauen hatten. So konnte Kagame, als sich seine zunächst auf das Grenzgebiet beschränkte Aktion zur Unterstützung einer bewaffneten Rebellion ausweitete, auf das Wohlwollen vor allem der USA und Großbritanniens rechnen, zumal er sich zuvor der Unterstützung der Staatschefs Ugandas, Burundis und Tansanias gewissert hatte.

Unter maßgeblicher Mithilfe dieser Viererkoalition erfolgte die Gründung der kongolesischen Befreiungsallianz (Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération, AFDL). Ihre Führung übernahm mit Hilfe seines alten Freundes, des ugandischen Präsidenten Museveni, sowie seines ebenso alten Schutzpatrons, des früheren tansanischen Präsidenten Julius Nyerere und wohl auch mit Billigung der US-Regierung der einzige noch übrig gebliebene revolutionäre Widerstandskämpfer der sechziger Jahre gegen das Mobutu-Regime, Laurent-Desiré Kabila.

Die Streitmacht, die zunächst den Osten und Südosten des Kongo besetzte, war relativ klein. Für ihre Formierung war es von Vorteil, dass viele Kämpfer der RPA im ruandischen Bürgerkrieg aus Kivu stammten, wo ihre Eltern in den sechziger und siebziger Jahre Zuflucht gefunden hatten. Sie konnten ihre kongolesische Identität reaktivieren und waren zudem kampferfahren. Die Führung der Rebellenstreitmacht Kabilas bestand überwiegend aus Offizieren der RPA. Allerdings wäre sie allein wohl nicht in der Lage gewesen, das riesige Land unter ihre Kontrolle zu bringen, wenn nicht die angolische Regierung im Januar 1997 der erfolgreichen Viererkoalition beigetreten wäre und der AFDL Kabilas eine weitere schlagkräftige militärische Einheit zugeführt hätte, nämlich die von ihr viele Jahre lang unterhaltenen so genannten Katanga-Gendarmen⁸. Als nach der Eroberung der Hauptstadt Kinshasa und der Flucht Mobutus Kabila 1997 von der internationalen Gemeinschaft als Staatschef anerkannt wurde, stellten ehemalige RPA-Offiziere auch die Chefs der neuen kongolesischen Armee. 1998 kam es zum Bruch zwischen L. D. Kabila und seinen ruandischen und ugandischen

Die Führung der Rebellenstreitmacht Kabilas bestand überwiegend aus Offizieren der RPA.

8 | Die Katanga-Gendarmen entstanden 1967/68 in Angola aus den Resten der secessionistischen Armee Katangas und bildeten de facto eine Parallelstruktur der angolischen Armee.

Protektoren,⁹ der letztlich zur Dreiteilung des Landes unter dem von der AFDL beherrschten Zentrum und Süden des Landes, dem von der Rebellenbewegung RCD-Goma beherrschten Osten und dem von Uganda unterstützten MLC (Mouvement de la Libération du Congo) führte. Die Führung der Streitmacht der RCD-Goma, die ANC, übernahmen die aus der Armee Kabilas ausgeschiedenen ehemaligen Offiziere der RPA.

Die zeitweilig vor allem vom ugandischen Präsidenten Museveni durch eine Änderung der kolonialen Grenzen ins Auge gefasste neue staatliche Konfiguration der Region der Großen Seen, die möglicherweise sein Hauptmotiv für die Unterstützung Kabilas war, wurde nach einem Zerwürfnis zwischen Uganda und Ruanda im Jahr 2000 und unter dem Druck der internationalen Gemeinschaft aufgegeben. Die ruandische Führung strebte jedoch weiterhin nach der Sicherung ihres militärischen, politischen und wirtschaftlichen Einflusses in der Kivu-Region. Ihr trojanisches Pferd war die Tutsi-Minderheit, die sich durch eine besondere Kohärenz, organisatorisches und wirtschaftliches Potenzial und die Fähigkeit zur Mobilisierung auszeichnet.

Die Zusammenarbeit der ruandischen Führung mit der Führung der RCD-Goma bzw. der ANC war zwar auch der Solidarität mit der Tutsi-Minderheit geschuldet, folgte aber vor allem einem politischen und wirtschaftlichen Kalkül. Die ruandische Armee und die ruandische Wirtschaft profitierten kräftig von den Erlösen der Rohstoffgewinnung und des Rohstoffhandels. Es wird geschätzt, dass dadurch zeitweilig 80 Prozent der Gesamtkosten der ruandischen Armee gedeckt wurden.¹⁰ Zwar wird immer noch ein erheblicher Teil des illegalen Rohstoffhandels über Ruanda abgewickelt, aber, wie bereits ausgeführt, war, trotz der CNDP Nkundas, der politische und wirtschaftliche Einfluss in der Kivu-Region geschwächt. Wie die jüngsten Vereinbarungen zwischen Kagame und Kabila zeigen, ist das machtpolitische und wirtschaftliche Inte-

9 | Die Opposition gegen den ruandischen Einfluss ging vornehmlich von der Katanga-Fraktion in der Armee aus, die Kabila, selbst aus Katanga stammend, für den Machterhalt wichtiger als die Ruander hielt.

10 | United Nations Security Council: *Final Report of the Panel of Experts on the illegal exploitation of natural resources and other forms of wealth of the Democratic Republic of Congo*. S/2002/1146 16.10.2002

resse Ruandas an der Entwicklung im Ostkongo unvermindert groß.

DIE NICHT GESICHERTE POLITISCHE STABILITÄT RUANDAS

Ruanda zeichnet sich unter der straffen Führung seines Präsidenten Paul Kagame durch ein hohes Maß öffentlicher Sicherheit, einer für afrikanische Verhältnisse effizienten zentralen Verwaltung und durch eine flächendeckende Grundversorgung im Gesundheitswesen und Bildungswesen aus.

Die politischen Entwicklungen in Kivu wirken sich auch in der ruandischen Innenpolitik aus. Äußerlich zeichnet Ruanda sich unter der straffen Führung seines Präsidenten Paul Kagame durch ein hohes Maß öffentlicher Sicherheit, einer für afrikanische Verhältnisse effizienten zentralen Verwaltung und durch eine flächendeckende Grundversorgung im Gesundheitswesen und Bildungswesen aus. Davon, wie auch von der Ordnung und der Sauberkeit in der Hauptstadt sowie dem gut unterhaltenen Netz von Hauptverbindungsstraßen sind ausländische Besucher und Entwicklungsexperten allgemein höchst positiv beeindruckt. Auch das Wirtschaftswachstum von sechs Prozent pro Jahr ist beachtlich, wenngleich es wohl zum größten Teil auf der hohen Entwicklungshilfe und dem Rohstoffhandel mit dem Ostkongo resultiert.

Diese Leistungen erlauben es der internationalen Gebergemeinschaft, die als Folge des Bürgerkriegs fortbestehenden politischen und sozialen Probleme als sekundär einzustufen, wohl auch in der Hoffnung, dass diese durch einen weiteren wirtschaftlichen Aufschwung gemindert werden könnten. Diese Erwartungen könnten sich jedoch langfristig als trügerisch erweisen.

Weil das Land weder nennenswerte Bodenschätze noch ein ausreichendes landwirtschaftliches Potenzial hat, konzentriert sich die Entwicklungsstrategie der Regierung Kagame auf das Ziel, Ruanda bis zum Jahr 2020 zu einem Dienstleistungs- und Handelszentrum für Ostafrika auszubauen. Dies soll durch die Heranbildung einer in den Industrieländern ausgebildeten, hoch qualifizierten, englischsprachigen Dienstleistungselite und ein von der Regierung garantiertes entsprechendes Geschäftsklima, insbesondere auch im Bankwesen, erreicht werden. Die Fokussierung der Mittel- und Oberschicht auf Karrieren in Politik, Verwaltung und Armee soll durch wirtschaftliche Perspektiven ersetzt werden. Präsident Kagame verfolgt damit ein weitreichendes gesellschaftspolitisches und wirtschaftspolitisches Konzept.

Die Strategie wird auf viele Widerstände stoßen. Ihre Achillesferse liegt aber darin, dass sie nicht ausreichen wird, für die unteren Schichten genügend außerlandwirtschaftliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Auch dürften die daraus erhofften zusätzlichen Staatseinnahmen nicht genügen, zusammen mit dem *trickle-down* der Entwicklungshilfe die Massenarmut wesentlich zu mindern.

Der schon immer dicht besiedelte landwirtschaftliche Gunst- raum des kleinen Landes weist seit der Unabhängigkeit ein exorbitantes Bevölkerungswachstum auf. Seit Jahrzehnten ist eine ausreichende Ernährung der Bevölkerung nicht mehr ge- sichert, weil wegen der Bevölkerungsdichte alle möglichen Maßnahmen zur Erhöhung der landwirtschaftlichen Produkti- vität, wie die Ausdehnung und Intensivierung des Anbaus von *cash-crops* (Tee, Kaffee, Pyrethrum), die Terrassierung, die Einführung der Agroforstwirtschaft, die Inwertsetzung der Flusstäler und Hochmoore, die Verwendung hochwertigen Saatguts und Kunstdüngers zwar punktuell Erfolg hatten, sich aber landesweit als nicht durchsetzbar erwiesen. Die Degrada- tion der Böden durch Übernutzung hat die landwirtschaft- liche Produktivität sogar insgesamt gemindert.

Schon 1990, zu Beginn des Bürgerkriegs, hat- ten bei einer Bevölkerung von 7,5 Millionen rund 40 Prozent der landwirtschaftlichen Klein- bauernbetriebe nicht mehr die zur Ernährung einer Familie erforderlichen 0,9 ha Land. Heute bewirtschaften 20 Prozent der Bauernfamilien weniger als 0,2 ha. Trotz der hohen Verluste an Menschenleben durch den Völkermord und den Bürgerkrieg ist aber inzwischen die Einwohner- zahl auf über neun Millionen gestiegen und dürfte bis zum Jahr 2020 13 Millionen erreichen. Der Lebensstandard der ländlichen Bevölkerung verschlechtert sich deshalb ständig. Landesweit wird die Kluft zwischen Arm und Reich immer tie- fer. Auf die „wohlhabenden“ 20 Prozent der Bevölkerung ent- fallen über 50 Prozent des ohnehin geringen Sozialproduktes, die 20 Prozent Ärmsten haben daran gerade einmal einen Anteil von fünf Prozent.¹¹ 45 Prozent der Kinder sind chronisch unterernährt. Die Entwicklung des ländlichen Raums wird von

Schon 1990, zu Beginn des Bürger- kriegs, hatten bei einer Bevölkerung von 7,5 Millionen rund 40 Prozent der landwirtschaftlichen Kleinbauernbe- triebe nicht mehr die zur Ernährung einer Familie erforderlichen 0,9 ha Land. Heute bewirtschaften 20 Pro- zent der Bauernfamilien weniger als 0,2 ha.

11 | Ruanda hatte 2006 mit 46,8 den schlechtesten GINI-Koeffizien- ten der Region. Gegenüber dem Wert von 28,9 vor 25 Jahren be- deutet dies eine durch Bürgerkrieg und Regimewechsel verur- sachte dramatische Zunahme der sozialen Ungleichheit.

der Regierung zugunsten der Hauptstadt erheblich vernachlässigt, was am Zustand der Verbindungswege, der Schulen und Gesundheitsposten abseits der Hauptstraßen augenfällig wird. Nur die Hilfe der vom Ausland finanzierten Sozialeinrichtungen der Kirchen, der Nichtregierungsorganisationen, der ausländischen Nahrungsmittelhilfe und der Partnerschaft mit dem Bundesland Rheinland-Pfalz sichern einigermaßen das Überleben der ländlichen Armen.

Nach all den Geschehnissen in der Region während der letzten zwanzig Jahre ist eine Lösung der Bevölkerungsfrage durch eine Massenauswanderung keine realistische Option. Die Angst vor dem überfüllten Ruanda ist bei den Regierungen und Bevölkerungen aller Nachbarstaaten entsprechend groß. Als Vorbedingung für die Aufnahme Ruandas in die EAC verlangte Tansania die Rückführung vieler Tausende dorthin geflüchteter oder illegal eingewanderter Ruander. Die Nachbarstaaten sehen Ruanda als permanenten Unruheherd, wenn nicht sogar als gefährliches Pulverfass.

Gegenwärtig hat die Regierung Ruandas die Bevölkerung trotz wachsender sozialer Gegensätze, durch die allgegenwärtige Polizei und die Geheimdienste fest im Griff. Der Zuzug in die Hauptstadt Kigali ist, wie schon unter der Vorgängerregierung, reguliert. Durch eine umfassende Verwaltungsreform wurden die Steuerungs- und Kontrollmechanismen der zentralen Verwaltung wesentlich verstärkt. Auch die Eigeninitiative und Eigenverantwortung von Basisorganisationen und das Engagement ausländischer Nichtregierungsorganisationen können dadurch besser kontrolliert werden. Ein wichtiges Element der politischen Disziplinierung ist die politisierte Strafgerichtsbarkeit.¹² Die effiziente Kontrolle der Bevölkerung durch die Regierungsorgane erlaubt dem Regime sogar die für sein internationales Ansehen und die Gewährung der überlebenswichtigen Entwicklungshilfe erforderliche Durchführung von Wahlen, ohne dass dadurch die allumfassende Macht des Präsidenten und der von ihm abhängigen Sicherheits- und Kontrollorgane in Frage gestellt wird.

12 | So ist das Delikt des „Divisionismus“, d. h. die Behauptung etwaiger Benachteiligung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer der Bevölkerungsgruppen, strafbar. Auch die Aufarbeitung der Verbrechen im Genozid 1994 durch die Gacaca-Volksgerichte oder die nachträgliche Anklage wegen einer Beteiligung am Genozid schaffen ein Klima der Unsicherheit, das jegliche Kritik am Regime höchst gefährlich macht.

Unter der Decke nationalen Einverständnisses gibt es aber doch Unruhe und Kritik. Von Seiten der Mehrheitsbevölkerung droht dem Regime allerdings keine Gefahr. Die Hutu-Politiker, die das neue Regime als Mitglieder der Regierungspartei oder ihres anfangs wichtigsten, aber inzwischen verbotenen Koalitionspartners, der Demokratischen Volksbewegung (MDR), unterstützten, wurden politisch mehr und mehr an den Rand gedrängt. Sie haben kaum mehr Verbindung zur Mehrheit der ländlichen Bevölkerung. Schwerer wiegt die Unzufriedenheit der Tutsi, die den Genozid überlebten und die darunter leiden, dass ihre Opferrolle zwar propagandistisch instrumentalisiert wird, sie aber trotzdem wirtschaftlich und politisch gegenüber den mit der FPR zurückgekehrten anglophonen Tutsi-Flüchtlingen aus Uganda, die sich als die eigentlichen Sieger betrachten, benachteiligt werden. Besonders unzufrieden sind die aus Burundi und dem Kongo zurückgekehrten frankophonen Tutsi. Ein kritisches Potenzial stellen die in Lagern lebenden rund 50000 erst in den letzten Jahren aus dem Kongo geflüchteten Tutsi dar. Sie haben in Ruanda selbst kaum Zukunftschancen. Ein Verzicht auf ihr Verlangen nach Rückkehr, Rückerstattung ihres Eigentums und Sicherheit durch die ruandische Regierung würde nicht nur von ihnen, sondern auch von vielen anderen Tutsi als unverzeihlicher Verrat an der Solidarität, die einst die Befreiungsarmee und -bewegung Kagames inspirierte, verstanden.¹³ Schon deshalb ist das Interesse Ruandas im Ostkongo nicht nur auf die Beseitigung der FDLR begrenzt.

Schwerer wiegt die Unzufriedenheit der Tutsi, die den Genozid überlebten und die darunter leiden, dass ihre Opferrolle zwar propagandistisch instrumentalisiert wird, sie aber trotzdem wirtschaftlich und politisch gegenüber den mit der FPR zurückgekehrten anglophonen Tutsi-Flüchtlingen aus Uganda, die sich als die eigentlichen Sieger betrachten, benachteiligt werden.

DIE ALTERNATIVE ZUR BEHERRSCHUNG DES OSTKONGO: DIE INTEGRATION IN DIE EAST AFRICAN COMMUNITY

Für den Wiederaufbau nach dem Bürgerkrieg und Genozid und als Kompensation für den militärischen Rückzug aus dem Ostkongo war und ist die internationale Gemeinschaft zu entsprechenden Leistungen bereit, zum Schuldenerlass, zu einer Erhöhung der Entwicklungshilfe und zu einer weniger einge-

13 | Der abgesetzte Führer der Rebellenbewegung, Nkunda, wird von ihnen, aber auch weit darüber hinaus in der ruandischen Öffentlichkeit als „Held“, der jenseits der Grenzen Ruandas für die Rechte der Tutsi kämpft, verehrt.

schränkten Verwendung ihrer Zahlungen in Form von Budgethilfe.¹⁴ Der von den westlichen Gebern befürwortete Beitritt Ruandas zur East African Community (EAC) soll eine Reorientierung der ruandischen Wirtschaft bewirken, das Konfliktpotenzial der Region mindern und die Akteure ermutigen, sich statt auf den Kampf um Macht und die Ausbeutung der staatlicher Ressourcen zu konzentrieren nach privatwirtschaftlicher Prosperität zu streben. Die von Großbritannien befürwortete Aufnahme Ruandas in das Commonwealth soll ebenso wie die von der US-Regierung angebotene engere militärische Zusammenarbeit die ruandische Führung international stärken.

Ob der Beitritt zur EAC für Ruanda die Chance eröffnet, seine demographischen und wirtschaftlichen Probleme im regionalen Rahmen vermindern zu können, hängt nicht zuletzt auch vom inneren Zustand und der Politik der anderen Mitgliedstaaten ab.

Uganda, das zeitweilig in die Auseinandersetzungen in der Region verstrickt war, wenn auch nicht in dem Ausmaß wie Ruanda, hat sich inzwischen weitgehend, nicht zuletzt auf den Druck der Gebergemeinschaft, aus den regionalen Streitigkeiten zurückgezogen.

Uganda, das zeitweilig in die Auseinandersetzungen in der Region verstrickt war, wenn auch nicht in dem Ausmaß wie Ruanda, hat sich inzwischen weitgehend, nicht zuletzt auf den Druck der Gebergemeinschaft, aus den regionalen Streitigkeiten zurückgezogen. Intern ist sein Reformprozess allerdings ins Stocken geraten. In den nächsten Jahren wird sich die

Frage der Nachfolge des alternden, seit 23 Jahren regierenden Präsidenten Museveni stellen, auch wenn dieser durch die letzte Verfassungsänderung keiner Begrenzung bezüglich einer Wiederwahl unterliegt. Das Amt des Präsidenten ist trotz einer scheinbar demokratischen Verfassung mit großer Machtfülle ausgestattet. Letztlich trifft ein enger Zirkel um den Präsidenten die Entscheidungen, darunter die maßgeblichen Militärs. An diesen Kreis sind die jeweiligen Patronage-netze angebunden. Das Stocken politischer und marktwirtschaftlicher Reformen, die andauernde Armut und wachsen-

14 | Die Entwicklungshilfe beträgt ca. ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts. Rund 60 Prozent des Staatshaushalts Ruandas wird durch ausländische Budgethilfe finanziert, wobei die Gebergemeinschaft den außergewöhnlich hohen Anteil von ca. 15 Prozent des Gesamthaushalts für die Finanzierung der Armee akzeptierte. Darüber hinaus leisten vor allem die USA beträchtliche Militärhilfe. Außerdem wird ein Teil der Kosten der Armee über die Entsendung größerer Kontingente zu den Friedensmissionen der Vereinten Nationen finanziert.

de Ungleichheit, die systemische Korruption und die politische Vetomacht der Armee bergen langfristig erheblichen politischen Sprengstoff.

Politisch labil ist auch Kenia. Anlässlich der Präsidentschaftswahlen vom 27.12. 2007 kam es zu schweren, bürgerkriegsähnlichen Unruhen. Zwar gelang schließlich die Bildung einer Koalitionsregierung, aber der Machtkampf der rivalisierenden Parteien schwelt weiter, weil die allfällige Verabschiedung einer von allen maßgeblichen Akteuren akzeptierten neuen Verfassung bisher nicht gelang. Die Beteiligung aller Akteursgruppen, die dazu führte, dass es 42 Ministerien mit je einem Minister und einem Vizeminister gibt, so dass ein Drittel der Parlamentarier Regierungsmitglieder sind, kann auf Dauer weder eine effiziente Regierungstätigkeit ermöglichen noch die allgegenwärtige Korruption eindämmen. Die ungeklärte Frage der Landreform, die große Zahl der intern Vertriebenen und die Akzentuierung ethnischer Grenzlinien, die sich weiter öffnende Schere zwischen Arm und Reich, vor allem aber das weitere Wachstum eines städtischen Subproletariats ohne Zukunftsperspektiven erforderten eine handlungsfähige Regierung mit klaren Reformvorstellungen. Diese ist nicht in Sicht. Ob sich die politische Klasse des Landes des Ausmaßes potenzieller Gefahren und der Größe der Herausforderungen bewusst ist, muss angesichts der Qualität und der Themen der derzeitigen politischen Diskussion bezweifelt werden.

Politisch labil ist auch Kenia. Anlässlich der Präsidentschaftswahlen vom 27.12. 2007 kam es zu schweren, bürgerkriegsähnlichen Unruhen.

Das Schlusslicht in der Region bildet fast in jeder Hinsicht Burundi, dessen politische Geschichte nach der Unabhängigkeit ähnlich wie Ruanda vom Gegensatz der Tutsi und Hutu geprägt war. Er mündete in einen jahrzehntelangen Bürgerkrieg, der je nach Betrachtungsweise mit der Dezimierung der Hutu-Elite 1972 oder 1994 mit der Ermordung des ersten demokratisch gewählten Hutu-Präsidenten begann und erst 2005 – unter erheblichem ausländischem Druck – mit der Teilung der Macht zwischen beiden Bevölkerungsgruppen wenigstens teilweise beendet wurde. Das Land wird seither regiert von einer Koalition zweier Eliten, die sich weiterhin mit großem Misstrauen gegenüberstehen und deren vorrangiges Interesse nicht wirklich Frieden und Demokratie ist, sondern die Vergrößerung oder die Verteidigung von Machtpositionen. Dies überrascht nicht bezüg-

Das Schlusslicht in der Region bildet fast in jeder Hinsicht Burundi, dessen politische Geschichte nach der Unabhängigkeit ähnlich wie Ruanda vom Gegensatz der Tutsi und Hutu geprägt war.

lich der militärischen und zivilen Tutsi-Elite, aber ist vor allem bedenklich bezüglich der aus der Hutu-Rebellenbewegung hervorgegangenen Partei des Präsidenten Nkurunziza, der sich durch ein zunehmend autoritäres Verhalten auszeichnet. Der interethnische Kompromiss, der einer größeren Zahl der vorher diskriminierten Hutu Zugang zu staatlichen Stellen ermöglichte, führte zu einer unverhältnismäßigen Aufblähung der Bürokratie, der Polizei und Armee. Die durch den Bürgerkrieg weiter verarmte ländliche Bevölkerung, die etwa 90 Prozent der Gesamtbevölkerung ausmacht, hat außer der verbesserten Sicherheit bisher kaum vom Friedensschluss profitiert, ihre soziale und wirtschaftliche Lage ist weiterhin äußerst prekär. Wie in Ruanda sind die weiteren wirtschaftlichen Aussichten des Landes wegen seiner hohen Bevölkerungsdichte und dem Fehlen anderer als landwirtschaftlicher Ressourcen düster. Ob unter diesen Umständen der eingeschlagene Weg der Machtteilung wirklich zu innerem Frieden und zur Überbrückung der ethnischen und sozialen Gräben führen wird, bleibt eine offene Frage. Burundi bleibt ein Unsicherheits- und Störfaktor für die Region, wozu nicht zuletzt beiträgt, dass seine interethnische, durch Quoten festgeschriebene Machtteilung sich diametral vom Weg des Schwesterlandes Ruanda, dessen Regierung jede Quotenregelung ablehnt und auf die Tabuisierung ethnischer Gegensätze setzt, unterscheidet.

Als einziger Staat in der Region hat Tansania keine Probleme mit seiner Staatlichkeit und seiner nationalen Identität.

Als einziger Staat in der Region hat Tansania keine Probleme mit seiner Staatlichkeit und seiner nationalen Identität. Das Zusammenleben seiner vielen ethnischen Gruppen ist – außer in Sansibar – weitgehend ohne Spannungen. In dieser Hinsicht ist das Land in Afrika beinahe einzigartig. Das Militär enthält sich weitgehend der politischen Einflussnahme. Die Wahlen des Präsidenten und des Parlaments waren in den letzten Jahren zunehmend frei und fair, auch wenn die dominierende Partei, hervorgegangen aus der früheren Einheitspartei, immer Mehrheiten zwischen 70 und 80 Prozent erringen konnte. In den letzten Jahren hat sich die Regierung gegenüber den von Weltbank und IWF vorgeschlagenen Reformen der öffentlichen Verwaltung und der Wirtschaft und den Armutsbekämpfungsprogrammen außerordentlich kooperativ gezeigt. Trotz der damit erlangten großen Entwicklungshilfe stagniert jedoch die soziale und wirtschaftliche Entwicklung. Schaut man hinter die Fassade, zeigt sich, dass Bildungs- und Gesundheitswesen, die Justiz und die Infrastruktur des Lan-

des große Mängel haben. Auch ist die Korruption nach wie vor weit verbreitet. Woher rührt dieses Verharren in Armut und Immobilität? Das Land befindet sich trotz äußerlich demokratischer und marktwirtschaftlicher Reformen immer noch in den Händen einer Staats- und Parteibükratie, die in den Jahren der Einparteienherrschaft ein fein gesponnenes Netz über das Land geworfen hat, das noch immer eine wenig sichtbare, aber wirksame Kontrolle, wenn nicht sogar subtile Repression der Bevölkerung und der schwachen oppositionellen Kräfte ermöglicht. Tansania fehlt der wirtschaftliche und politische Wettbewerb. Die Elite hat sich bequem eingerichtet und ist allenfalls zu kleinen Reformschritten bereit. Darin wird sie bestärkt durch die Erfahrungen der Nachbarländer. Die immer noch überwiegend ländliche Bevölkerung hat sich daran gewöhnt, von der Partei- und Staatsbürokratie zwar kontrolliert, aber nicht zu sehr schikaniert zu werden.

Außenpolitisch ist die tansanische Regierung an der Bewahrung bzw. Wiederherstellung des Friedens in der Region interessiert. Es gelang ihr in der Vergangenheit, sich aus den Streitigkeiten der Nachbarländer weitgehend herauszuhalten. Sie bemüht sich um eine vermittelnde und schlichtende Politik, zumal sie aus Erfahrung weiß, wie schädlich die Konflikte auch für die nicht beteiligten Länder sein können. Von Tansania ist keine Gefährdung des zerbrechlichen Friedens in der Region zu erwarten, aber es gehen von ihm auch keine größeren Impulse aus.

EINE VOM MILITÄRISCHEN DENKEN BESTIMMTE POLITIK

Wie festgestellt, ist in der Region nur in Kenia und Tansania der Einfluss der Militärs auf die Politik gering. In allen anderen Ländern belastet das Übergewicht militärischen Denkens der maßgeblichen Akteure die Suche nach konstruktiven und dauerhaften Lösungen.

Als die USA unter der Clinton-Administration 1994 beschlossen, in ihrer Afrikapolitik auf die *new leaders* zu setzen, d.h. auf die aus den revolutionär-militärischen Bewegungen hervorgegangenen neuen Machthaber Eritreas, Äthiopiens, Ugandas, Ruandas und Angolas, glaubten sie, dass *good governance* in Afrika eher durch reformorientierte Führer als durch Institutionen erreicht werden könnte. Darin irrten sie sich gründlich. Sie setzten vielmehr eine machiavellistische

Die persönlichen Verflechtungen der Hauptakteure des Krieges an den Großen Seen sind ein gutes Beispiel.

Dynamik frei und begaben sich in die Abhängigkeit von kleinen militärischen Cliques. Ein gutes Beispiel sind hierfür die persönlichen Verflechtungen der Hauptakteure des Krieges an den Großen Seen.

Der heutige Präsident Ruandas Paul Kagame begann seine militärische Karriere in Uganda als einer der engsten Mitkämpfer des ugandischen Rebellenführers und späteren Präsidenten Museveni. Später hatte er eine führende Stellung in der ugandischen Armee, bevor er 1990 die Führung der Rebellenbewegung gegen die Regierung Habyarimana übernahm. James Kabarere, ebenfalls aus der ugandischen Armee kommend, war ein führender Offizier in Kagames Patriotischer Armee Ruandas (RPA) und einer der Architekten des Sturzes des ruandischen Präsidenten Habyarimana. Später wurde er der Strategie der Eroberung des Kongo unter Kabila und nach dessen Sieg Generalstabschef der kongolesischen Armee. Als dieser mit seinen ruandischen Schutzherrn brach, befehligte Kabarere zuerst den gescheiterten Handstreich der Ruander zur Eroberung Kinshasas und danach die ruandisch-ugandische Armee, die große Teile des Kongo besetzte. Seine militärische Karriere brachte ihn dann zurück nach Ruanda an die Spitze des Generalstabs. Kürzlich übernahm er das Kommando der ruandischen Interventionsstreitkräfte in der Demokratischen Republik Kongo.

Der bisherige Rebellenführer in der Kivu-Region, Laurent Nkunda, im Kongo geboren, studierte in Ruanda zur Zeit der Habyarimana-Regierung, bevor er sich 1990 den Rebellenstreitkräften Kagames anschloss. Er diente dann bis 1996 als politischer Offizier in der RPA. Danach wurde er Kommandeur in der AFDL-Armee L. D. Kabilas und als Chef der Sicherheit engster Mitarbeiter, Lehrmeister oder Überwacher Josef Kabilas. Nach dem Bruch der Kabilas mit den Ruandern wurde er Kommandeur einer Truppe, die den Zentralkongo eroberte, bevor er Militärchef der von Ruanda unterstützten sezessionistischen RCD-Goma wurde. Nach dem Friedensschluss war er vorübergehend General in der neuen kongolesischen Armee, bis er schließlich mit einem Teil der von ihm befehligten Soldaten die CNDP gründete. Sein Nachfolger General Bosco Ntaganda, in Ruanda geboren, war ebenfalls Offizier in der Rebellenarmee Kagames, dann in der ruandischen Armee. Er nahm 1996 am Feldzug L.D. Kabilas teil, war danach Offizier in der ANC, sodann stellvertretender Führer einer Rebellen-

miliz in Ituri, 2004 kurze Zeit General in den FARDC und schließlich Stabschef der CNPD, bevor er jetzt erneut General der FADRC wurde. Josef Kabila, Paul Kagame, James Kabarere, Laurent Nkunda und Bosco Ntaganda sind nur die herausragenden Köpfe einer Gruppe von Berufsmilitärs, die an das europäische Militärwesen zur Zeit des Dreißigjährigen Krieges erinnert.

Es sind die militärischen Führer, die den Friedensprozess an den Großen Seen unter dem Kriterium der Bewahrung oder Expansion ihrer Macht und ihrer Privilegien bestimmen. Die militärische Macht wird weder in der DRC noch in Ruanda, Burundi und Uganda von zivilen Institutionen wie Regierung, Verwaltung, Parlament oder Gerichten kontrolliert. Die Finanzierung des Militärs erfolgt immer noch weitgehend außerhalb der Staatshaushalte. Das neue Abkommen zwischen Ruanda und der DRC trägt erneut unverkennbar den Stempel militärischen Denkens. Es ist ein zwischen zwei Militärs ausgehandeltes begrenztes Arrangement, das die zivilen Kräfte als Objekte behandelt. Erst aber wenn es gelingt, die zivilen Institutionen und das demokratische Regelwerk so zu stärken, dass den Militärs nicht mehr das letzte Wort im Machtkampf zukommt, kann die Befriedung der Region beginnen.

Das neue Abkommen zwischen Ruanda und der DRC trägt erneut unverkennbar den Stempel militärischen Denkens. Es ist ein zwischen zwei Militärs ausgehandeltes begrenztes Arrangement, das die zivilen Kräfte als Objekte behandelt.

Von der Gebergemeinschaft wurde und wird dies allerdings nicht so gesehen. Sie verweigert sich der Einsicht, dass in Ländern mit schwachen zivilen Institutionen und einer gegenüber militärischer Gewaltanwendung hilflosen Zivilgesellschaft für die Zusammenarbeit andere Kriterien gelten müssen als mit gefestigten Verfassungsstaaten. So ist die Militärhilfe für afrikanische Armeen, die neuerdings u.a. als Kapazitätsstärkung für afrikanische Friedenseinsätze firmiert, eine zwiespältige Maßnahme, weil sie im Herkunftsland die Stellung der Militärs stärkt. Illusorisch ist auch die Annahme, dass es gelingen könnte, Militär und Polizei von außen demokratisch oder rechtsstaatlich zu sozialisieren. Darauf abzielende Ausbildungsmaßnahmen haben nur dann Wirkung, wenn die entsprechenden kontrollierenden und disziplinierenden zivilen Institutionen vorhanden sind. Problematisch sind auch die von der Gebergemeinschaft finanzierten Programme zur Integration von Rebellen in die nationalen Armeen, weil diese dadurch eher zu bloßen Versorgungseinrichtungen degenerieren, als dass sie sich zu effizienten Sicherheitsorga-

nen entwickeln. All zu oft haben derartige Programme auch dazu geführt, dass durch Desertion oder durch Verselbständigung von Truppenteilen neue Milizen entstanden.

Die gegenwärtige Konfiguration der Macht in der DRC und Ruanda eröffnet geringe Chancen für eine dauerhafte Lösung des Konflikts. Die Regierung der DRC ist nicht gefestigt genug, um berechnete Ansprüche Ruandas zu erfüllen und unberechtigte abzuweisen. Aber auch die Regierung Ruandas unterliegt Zwängen, die es ihr erschweren, auf eine expansionistische Politik zu verzichten. Das jüngste Abkommen ist vermutlich nur eine weitere Phase in einem Ringen, das letztlich keiner der Kontrahenten gewinnen kann. Von der EAC gehen, weil ihre Mitglieder weitgehend mit sich selbst beschäftigt sind, keine genügend starken Impulse aus, um den gordischen Knoten des Konflikts zu durchschlagen.

Die Einflussnahme der internationalen Geber, der USA und der Europäischen Union, ist, wie sich im bisherigen Verlauf des Konfliktes zeigte, allenfalls kurzfristig wirksam. Die ohnehin meist überschätzte Wirksamkeit von Entwicklungshilfe ist nur dann gegeben, wenn ein rechts- und verfassungsstaatlicher Rahmen vorhanden ist, der von starken und unabhängigen Institutionen abgesichert wird. Davon sind die Staaten in der Region der großen Seen weit entfernt. Ein stabiler Frieden für die Region liegt nach wie vor in weiter Ferne.