

# Staatsaufbau in der DR Kongo: Über Anspruch, Realität und falsche Annahmen

Denis M. Tull\*

**Abstract:** After more than four years of warfare and the successful organisation of elections, the Democratic Republic of the Congo is said to have finally turned the corner. Yet the consolidation of peace and the reconstruction of effective state institutions is fraught with immense political problems. This article analyses the international intervention in the Congo, led by the United Nations. It identifies three flawed assumptions which underpin reconstruction failure. The first is that Western state institutions can be successfully transferred to Africa. The second is that the diagnosis of failure is shared among donors and Congolese elites. And the third is that international actors have the capacity to rebuild the Congolese state.

**Keywords:** Externe Intervention, Staatsaufbau, DR Kongo, VN-Friedensmissionen

Mit mehr als vier Millionen Toten war der Krieg im Kongo der opferreichste Konflikt seit dem Zweiten Weltkrieg. Aufgrund der militärischen Intervention von neun benachbarten Staaten und Dutzenden bewaffneten nicht-staatlichen (kongolesischen wie ausländischen) Gruppen zählt der Konflikt wohl auch zu den komplexesten Kriegen seit 1945. Dies und die Größe des Landes machen die Intervention im Kongo zu der wohl schwierigsten Friedensmission, die die westlich dominierte internationale Gemeinschaft je durchgeführt hat. Dass Erfolge in diesem Kontext schwierig herbeizuführen waren, konnte kaum überraschen. Erstaunlicher ist der konventionelle Ansatz, den die internationale Gemeinschaft unter Führung der VN verfolgt hat. Er folgte einem mittlerweile etablierten Schema, das bei nahezu allen Interventionen in Konfliktzonen angewandt wird: Friedensverhandlungen unter internationaler Vermittlung, die Entsendung einer VN-Friedensmission zur Überwachung eines Waffenstillstands, gefolgt von der Einleitung einer Übergangsphase unter Führung einer Allparteienregierung, demokratischen Wahlen und schließlich dem Beginn des Aufbaus staatlicher Institutionen, die ihrerseits die Konsolidierung des Friedens voranbringen sollen.

Diesem Interventionsmodell, insbesondere der Zielsetzung des »Staatsaufbaus«, liegen mindestens drei Annahmen zugrunde, die fraglich oder gar falsch sind.<sup>1</sup> Die internationale Gemeinschaft nimmt erstens an, dass staatliche Institutionen in Gesellschaften exportiert werden können, die aus vielerlei Gründen keine Staaten im Sinne der OECD-Welt hervorgebracht haben. Die Geschichte der Beziehungen afrikanischer Länder zur westlichen Welt deutet jedoch darauf hin, dass der Kontinent sich als extrem resistent gegen ehrgeizige, von außen kommende Transformationsprojekte gezeigt hat.<sup>2</sup> Zweitens geht die internationale Gemeinschaft von der Annahme aus, afrikanische politische Eliten teilten sowohl die Diagnose

des staatlichen »Scheiterns« als auch die Strategien und Ziele, mit deren Hilfe politische Ordnung im westlichen Sinne wiederhergestellt werden soll. Drittens schließlich ist zweifelhaft, dass die internationale Gemeinschaft über den politischen Willen verfügt, um das von ihr formulierte Endziel des Staatsaufbaus erreichen zu können. Darauf deuten jedenfalls die unzureichenden finanziellen und militärischen Ressourcen hin, die im Rahmen internationaler Interventionen eingesetzt werden. Im Folgenden werden die falschen Annahmen analysiert, die die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft zum Staatsaufbau im Kongo leiten.

## 1. Annahme 1: erfolgreicher Institutionentransfer

Dem ehrgeizigen Ziel des Staatsaufbaus liegt die Prämisse zugrunde, dass moderne staatliche Institutionen im westlichen Sinne transplantiert werden können. Diese Vermutung erscheint unverhältnismäßig optimistisch, zumal mit Blick auf Länder, in denen das in der westlichen Welt entwickelte Staatsmodell nie Fuß gefasst hat. Der Kolonialismus als der historische Vorläufer des modernen Staatsaufbaus in Afrika brachte zwar die radikal neue Idee des territorial definierten Staates auf den Kontinent, seine politischen Ambitionen waren jedoch sehr begrenzt. Im Vordergrund stand nicht der Aufbau tragfähiger staatlicher Institutionen, sondern eine möglichst effektive wirtschaftliche Gewinnmaximierung, die weniger mit Hilfe von bürokratischen Strukturen, sondern eher mit Repression und indirekter Herrschaftsausübung (indirect rule) erzielt werden sollte. Der Aufbau öffentlicher Institutionen wurde zwar nach dem Zweiten Weltkrieg intensiviert, blieb aber schon aus politischen Gründen rudimentär; so auch im Kongo, der bis 1960 eine belgische Kolonie war. Noch in den 1950er Jahren gingen belgische Regierungskreise davon aus, dass Kongo seine Unabhängigkeit erst in den 1980er Jahren erhalten würde. Diese Gedankenspiele wurden durch eine Reihe rasch aufeinander folgender Ereignisse abrupt beendet. Zwischen den ersten Rufen nach Entkolonialisierung und der Unabhängigkeit des Landes vergingen schließlich weniger als zwei Jahre. Im Zuge des wohl kürzesten Unabhängigkeitsprozesses Afrikas schlitterte Kongo völlig unvorbereitet in die postkoloniale Ära.

\* Dr. Denis Tull ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Dieser Artikel basiert auf einer vergleichende Studie internationaler Interventionen in Afrika von Pierre Englebert und Denis Tull, *Post-Conflict Reconstruction in Africa: Flawed Ideas about Failed States*. Beitrag zur Konferenz »Intervening in Africa. Interrogating the Success and Failure of International Operations in the Mano River Basin«, Emory University, Atlanta, 30.-31. März 2007.

2 James Ferguson, *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order* (Durham: Duke University Press, 2006), S. 27.

Am Vorabend der Unabhängigkeit bedeutete Staatlichkeit im Kongo ein äußerst oberflächlich verankertes Ordnungsmodell, das den Erfordernissen der Kolonialmacht Belgien weitaus mehr entsprach als den Vorstellungen der dünnen Schicht kongolesischer Eliten. Ein auch nur entfernt am Gemeinwohl orientiertes modernes Staatswesen erbten sie nicht. Nach dem Bürgerkrieg in den 1960er Jahren übernahm Mobutu Sese Seko die Macht im Land und etablierte eine Herrschaft, die sich schon aufgrund der Ausgangsbedingungen nicht auf bürokratische Institutionen stützen konnte. Bedeutsamer waren die Pfeiler des Kolonialstaates: Repression, die Ausübung indirekter Herrschaft durch lokale, intermediäre Eliten und Ressourcenextraktion, die sich auf die rohstoffreichen Enklaven des Landes konzentrierte. Vor diesem Hintergrund blieben der Aufbau bürokratischer Strukturen ebenso lässlich wie die Ausdehnung staatlicher Autorität über das gesamte Territorium. Die politische Loyalität wichtiger Gruppen wurde durch weit verzweigte Klientel- und Patronagenetzwerke hergestellt, an deren Spitze Mobutu selbst stand. Weitere Unterstützung erhielt Mobutu durch die westliche Staatengemeinschaft im Rahmen des Kalten Krieges. Bereits Ende der 1970er Jahre hatte der Staat die Bereitstellung kollektiver Güter eingestellt. Sicherheit nach innen wurde nicht gewährleistet, im Gegenteil stellten die Sicherheitsorgane die größte Bedrohung für die Bevölkerung dar. Sicherheit nach außen war ebenfalls nicht gegeben. Die Rebellionen in der Provinz Katanga 1977/78 konnten nur mit Hilfe westlichen Militärs und Marokkos niedergeschlagen werden. Bereits zu diesem Zeitpunkt wurde das dürftige Bildungs- und Gesundheitssystem weitgehend von den Kirchen aufrechterhalten. Staatliche Strukturen und Ressourcen waren längst von Mobutu und seiner Einheitspartei privatisiert worden.

Aufgrund der sehr begrenzten Ambitionen des Kolonialstaates und der Bedeutung Kongo-Zaires während des Kalten Krieges kann das Land nur bedingt als Beispiel eines gescheiterten Transfers westlich inspirierter Institutionen dienen. Die zunächst wirtschaftlichen und später politischen Interessen westlicher Staaten standen dem Aufbau moderner staatlicher Institutionen im Weg. Gleichwohl gab es externe Versuche der politischen und wirtschaftlichen Regulierung, vor allem ab Beginn der 1980er Jahre im Rahmen wirtschaftlicher Struktur- anpassungsprogramme und zu Beginn der 1990er Jahre mit Blick auf die Demokratisierung des Landes. Im Kern handelte es sich dabei um erfolglose Versuche der internationalen Geber, die wirtschaftlichen und politischen Strukturen – und damit die staatliche Ordnung – auf eine tragfähige Grundlage zu stellen. Ungeachtet einiger Besonderheiten sind die Charakteristika des kolonialen und bis in die 1980er Jahre hinein des postkolonialen Staates im Kongo durchaus mit zahlreichen anderen afrikanischen Staaten vergleichbar in dem Sinne, dass politische Herrschaftsausübung nicht durch eine funktional differenzierte und territorial verankerte und hierarchisch strukturierte Staatsbürokratie erfolgte, sondern in erster Linie auf informellen Klientel- und Patronagenetzwerken beruhte. Nur in ganz wenigen Staaten Afrikas ist das Gegenteil der Fall. Daran haben auch die Bemühungen westlicher Geber, Afrikas schwache Staaten durch weitere Institutionentransfers (politische und wirtschaftliche Reformprogramme wie Struktur- anpassungsprogramme, Entwicklungshilfe, Capacity-Building

und Demokratisierungshilfe) zu stärken, wenig geändert.<sup>3</sup> In einigen Ländern, in denen Eliten nicht mehr dazu in der Lage waren, die von außen kommenden Reformfordernisse mit den Grundlagen ihres lokalen Machterhalts in Einklang zu bringen, kam es sogar zu einer massiven Destabilisierung bis hin zu kriegerischen Konflikten. In der ganz überwiegenden Mehrzahl der Fälle haben politische Eliten politische und wirtschaftliche Reformen erfolgreich instrumentalisiert und eine Re-Zentralisierung ihrer Macht erwirkt.<sup>4</sup>

Die staatlichen Gebilde in Afrika entsprechen in ihrer Mehrheit nicht den westlich geprägten Vorstellungen eines modernen bürokratischen Staates. Das von der internationalen Gemeinschaft verfolgte Ziel der Wiederherstellung staatlicher Institutionen in Afrikas kollabierten Staaten ist daher irreführend. Eine Wiederherstellung des Status quo ante wäre hingegen fehlgeleitet, zumindest wenn man der Annahme folgt, dass Klientelismus und Patronage als Säulen politischer Herrschaft auf lange Sicht nicht tragfähig sind. Kollabierte Staaten in diesen Zustand zurückzusetzen würde dann bedeuten, die Grundlage für ein erneutes Scheitern zu legen. Bestenfalls müssen staatliche Institutionen in kollabierten Staaten wieder- aufgebaut *und* reformiert werden. Plausibler ist hingegen die Annahme, dass die Aufgabe internationaler Interventionisten darin besteht, effektive Institutionen zum ersten Mal in der Geschichte der betroffenen Länder aufzubauen. Dies dürfte jedoch nur in Ausnahmefällen zu leisten sein. Die bisherige Bilanz westlicher Geber, auf von Klientelismus dominierte Systeme politisch und wirtschaftlich regulierend einzuwirken und Institutionen zu reformieren oder gar aufzubauen, ist alles in allem dürftig. Die Ergebnisse mehrerer Jahrzehnte extern gesteuerter politischer und wirtschaftlicher Regulierungs- und Reformpolitik (im weiteren Sinne) als das Vehikel dieser Bemühungen geben wenig Anlass zu Optimismus. Wenn Erfolge bereits mäßig waren in Ländern, die nicht kollabiert waren, ist schwer vorstellbar, dass im ungleich schwierigeren Kontext zusammengebrochener Staaten wie Kongo die Ergebnisse zufriedenstellender sein werden.

## 2. Annahme 2: Gemeinsames Verständnis von Scheitern und Staatsaufbau

Die internationale Gemeinschaft geht von der Annahme aus, afrikanische politische Eliten teilten sowohl die Diagnose des staatlichen »Scheiterns« als auch die Strategien und Ziele, mit deren Hilfe politische Ordnung wiederhergestellt werden soll. Externe Akteure betrachten staatliches Scheitern als einen systematischen Zusammenbruch nicht funktionierender Strukturen und Staatsaufbau als die Etablierung eines neuen Gesellschaftsvertrags mit internationaler Hilfe. Ziel ist es, staatliche Eliten zu befähigen und vor allem sie dazu zu bewegen, mehr öffentliche Güter bereitzustellen, die ihrerseits die Legitimität der staatlichen Ordnung stärken sollen.

3 Ian Taylor, »Advice is Judged by Results, not by Intentions: Why Gordon Brown is Wrong about Africa,« International Affairs, Vol. 82, Nr. 2, 2005, S. 299-310; David K. Leonard/Scott Straus, Africa's Stalled Development. International Causes and Cures (Boulder: Lynne Rienner, 2003).

4 Nicolas van de Walle, African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999 (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

Staatliche Eliten hingegen neigen eher dazu, die politischen und wirtschaftlichen Ressourcen zu maximieren, die aus Zusammenbruch und Staatsaufbau resultieren. Sie betrachten Staatsaufbau als eine Fortführung gewaltsamer Auseinandersetzungen um politische und wirtschaftliche Ressourcen mit anderen Mitteln. Klientel- und patronagegestützte Politik sowie Rentenorientierung sind nicht nur Merkmale, die zum Scheitern eines Staates beitragen können. Ihre Virulenz, so die hier vertretene These, besteht auch während der Prozesse des gewaltsamen Zusammenbruchs und während des Wiederaufbauprozesses fort.

In »gescheiterten« Staaten – gleichgültig, ob sie sich in einem Konflikt oder in einer Postkonfliktsituation befinden – unterscheidet sich die Art der Regierungsführung nicht grundsätzlich von der Vorkriegszeit, mit dem wichtigen Zusatz, dass politische Konflikte mit einem höheren Grad an Gewalt ausgefochten werden. Patronagepolitik und der systematische Diebstahl öffentlicher Ressourcen zum Zweck des Machterhalts, die während der Mobutu-Ära als kleptokratisch beschrieben wurden, waren auch während der beiden Kongo-Kriege (1996-97; 1998-2003) offenkundig. Eine parlamentarische Untersuchungskommission, die Wirtschaftsverträge (u.a. im lukrativen Bergbau) untersucht hat, die während der Kriege von Rebellen und Regierung unterschrieben worden waren, hat Dutzende von illegalen Verträgen zu Tage gefördert.<sup>5</sup> Zum Beispiel erteilte die Kabila-Regierung als Gegenleistung für Simbawes militärische Unterstützung einem von simbawischen Generälen kontrollierten Konsortium Konzessionen zur Ausbeutung von Edelhölzern auf einer Fläche von der eineinhalbfachen Größe Großbritanniens (15 Prozent der DRK).<sup>6</sup> Eine Expertenkommission der VN hat geschätzt, dass die Eliten-Netzwerke aus Simbabwe und Kongo im Zeitraum zwischen 1998 und 2002 staatliche Vermögenswerte im Bergbausektor (Diamanten- und Kupferminen) im Wert von mehr als fünf Milliarden US-Dollar an von ihnen geführte Scheinfirmen transferiert haben – ohne jede Entschädigung für die kongolesische Staatskasse.<sup>7</sup>

Die Kontinuität dieser Politik zwischen Vorkriegszeit und Konfliktphase wurde mit dem Friedensabkommen (Dezember 2002) und dem nun offiziellen Eintritt Kongos in einen »Nachkriegszustand« nicht unterbrochen. Im Gegenteil: Die Wiederaufnahme der Entwicklungszusammenarbeit und die Bereitstellung milliardenschwerer Hilfen zum Wiederaufbau des Landes haben für politische Eliten die Möglichkeiten zur Bereicherung massiv erhöht. Dies war zunächst dem Ansatz der internationalen Gemeinschaft immanent, der auch in den meisten anderen Konfliktländern eingesetzt wurde, d.h. die Vermittlung eines Machtteilungsabkommens, um einen Transitionsprozess in Gang zu setzen. Alle maßgeblichen gewaltbereiten Akteure wurden in eine Übergangsregierung der nationalen Einheit kooptiert. Im Kern war dies der Versuch, Gewaltakteure dazu zu bewegen, im Gegenzug für politische

und wirtschaftliche Teilhabe an der Zentralregierung die Waffen niederzulegen. Diese Strategie des »Einkaufens« geht also explizit davon aus, dass öffentliche Ressourcen qua Überkommen an gewaltbereite Eliten verteilt werden müssen. Derartige Arrangements führen zu aufgeblähten Regierungsapparaten, die aufgrund ihrer Zusammensetzung aus ehemals antagonistischen Kriegsparteien kaum funktionsfähig sein können. Alle in die Regierung eingebundenen Parteien müssen die Forderungen ihrer Anhänger nach Ämtern und Patronage befriedigen. Selbstbereicherung und Korruption werden zudem durch kurze Zeithorizonte verstärkt. Übergangsregierungen haben nur wenige Jahre Bestand, bevor der Transitionsprozess durch Wahlen abgeschlossen wird, und viele der Akteure müssen damit rechnen, ihre Ämter und Privilegien zu verlieren.

Mit Blick auf die »Friedensbereitschaft« der Gewaltakteure und die Herstellung eines Mindestmaßes an Ordnung ist die internationale Gemeinschaft also bereit, einen materiellen Preis zu zahlen. Ihre generelle Bereitschaft, in Wiederaufbauprozesse zu investieren, wird aber auch von Eigeninteressen geleitet. Nachkriegsgesellschaften sind attraktive Ziele für entwicklungspolitische Organisationen. Jeder investierte Dollar resultiert in weitaus höheren Wachstumsraten als in mehr oder weniger friedlichen Entwicklungsländern und kann dann als Ausweis erfolgreicher Entwicklungsmaßnahmen angeführt werden.<sup>8</sup> Dies ist ein Grund dafür, dass vor allem die Weltbank mit Vehemenz argumentiert, Entwicklungszusammenarbeit mit Postkonfliktstaaten sei erfolgreich. Im Kongo habe sie zu einer politischen und wirtschaftlichen Kehrtwende beigetragen.<sup>9</sup> Wie fragwürdig solche Behauptungen sind, haben die internationalen Finanzinstitutionen nicht zuletzt selbst gezeigt. Im Frühjahr 2006 sah sich der Internationale Währungsfonds gezwungen, sein Hilfsprogramm im Kongo aufgrund der Flut außerbudgetärer Ausgaben durch die Regierung zu suspendieren.

Die geschätzten acht Mrd. US-Dollar, die externe Geber seit 2001 in den Kongo investiert haben, haben die politischen und militärischen Eliten des Landes zumindest zum Teil für ihre eigenen Zwecke genutzt.<sup>10</sup> Es wird geschätzt, dass 2005/2006 ein Großteil der ca. acht Mio. US-Dollar, die von Gebern monatlich für die Bezahlung der Armeemitglieder bereitgestellt wurden, veruntreut worden ist.<sup>11</sup> Eine im Jahr 2005 durchgeführte Überprüfung der Staatsausgaben kam zu dem Ergebnis, dass 41 Prozent aller öffentlichen Ausgaben außerhalb des Budgets vorgenommen worden waren. Alleine der Präsident überzog seine Ausgaben um 89 Prozent, während einer der vier (!) Vizepräsidenten das Siebenfache des ihm zugeteilten Budgets ausgab.<sup>12</sup> Einer weiteren Schätzung zufolge hat die Übergangsregierung weniger als zwei Prozent ihrer Ausgaben außerhalb der Hauptstadt Kinshasa getätigt. Selbst wenn dieser Anteil bei 50 Prozent läge würde er immer noch auf spektakuläre Weise illustrieren, in welche Ausmaß

5 République Démocratique du Congo, Assemblée Nationale, Commission Spéciale chargée de l'examen et de la validité des conventions a caractère économique et financier conclues pendant les guerres de 1996-1997 et de 1998. Rapport des Travaux, 1ere partie. Februar 2006. <<http://www.monuc.org/downloads/RapportLutundula.pdf>>.

6 Global Witness, Zimbabwe's Resource Colonialism in the DRC, London 2001.

7 United Nations: Final Report of the Panel of Experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo, New York 2002, S. 7.

8 James Dobbins et al., The Beginner's Guide to Nation-Building (Santa Monica: Rand Corporation, 2006), S. xxxv.

9 Jean A.P. Clément, ed., Postconflict Economies in Sub-Saharan Africa: Lessons from the Democratic Republic of Congo (Washington, D.C.: Internationaler Währungsfonds, 2004).

10 MONUC, <http://www.monuc.org/News.aspx?newsID=11448&menuOpene=d=DRC%20profile>.

11 Le Potentiel (Kinshasa), 2 November 2005.

12 Le Potentiel, 29. Oktober 2005; Le Phare (Kinshasa), 31. Oktober 2005.

öffentliche Mittel durch Eliten in der Hauptstadt unproduktiv konsumiert wurden und werden.<sup>13</sup> Laut IWF überzog die Regierung ihre Ausgaben alleine im Zeitraum Juli-September 2006 – während des Wahlkampfes – um nicht weniger als 94 Mio. US-Dollar.<sup>14</sup> In Anbetracht der Tatsache, dass der Kongo-Krieg aus Sicht der kongolesischen Parteien im Wesentlichen ein Verteilungskonflikt um politische Macht und Zugang zu staatlichen Ressourcen war, können diese Zahlen kaum überraschen.<sup>15</sup> Sie deuten aber darauf hin, dass die internationale Gemeinschaft und Kongos politische Eliten keine gemeinsamen Ziele verfolgen, schon gar nicht den Aufbau effektiver staatlicher Institutionen.

Die hier beschriebene Interessendivergenz ist keineswegs ungewöhnlich. In Liberia, das einen dem Kongo vergleichbaren Transitionsprozess durchläuft, brachte der frustrierte Sondergesandte von VN-Generalsekretär Annan, Jacques Klein, die Problematik pointiert auf den Punkt, als er Liberias Transitionsregierung als »coalition of the unwilling« beschrieb, d.h. »a government that is quite often not interested in what we are«<sup>16</sup>. Den Vertretern der internationalen Gemeinschaft ist die Interessendivergenz also durchaus bewusst, sie befinden sich allerdings in einem Dilemma. Sie fürchten, schärfere Ausgabenkontrollen oder gar die Reduzierung der Außenhilfe werde die Gefahr bergen, fragile Transitions- und Friedensprozesse zu destabilisieren. Das Problem ist schwerlich aufzulösen. Die internationale Gemeinschaft ist gezwungen, mit fundamental problematischen »Partnern« zu kooperieren, die im Falle ihrer Marginalisierung erneut einen Konflikt anfachen könnten. Hinzu kommt, dass zahlreiche dieser Eliten keine unbeschriebenen Personen sind. In allen politischen Lagern finden sich nicht wenige Individuen, die hochrangige Ämter während der Mobutu-Zeit bekleidet haben, mithin also aktiv am Niedergang des Landes beteiligt waren. Und nicht wenige dieser Personen sind durch die Wahlen des vergangenen Jahres erneut in Amt und Würden gelangt. Dass diese Personen nun ein glaubwürdiges Interesse am Aufbau des Staates haben werden, ist kaum anzunehmen.

### 3. Annahme 3: Der Wille der internationalen Gemeinschaft zum Wiederaufbau

Die dritte fragwürdige Annahme, die Staatsaufbaubemühungen der internationalen Gemeinschaft zugrunde liegt, ist die Verfügung über ausreichendes Kapital. Extern betriebener Staatsaufbau bedarf drei Arten von Kapital. Erstens ist Staatsaufbau in kriegszerrütteten Ländern finanziell und militärisch kostenträchtig. Zweitens bedarf er erheblicher organisatorischer Fähigkeiten und der Kohäsion von Geberaktivitäten. Drittens schließlich benötigen externe Akteure soziales oder moralisches Kapital als Voraussetzung dafür, dass die Intervention und ihre Ergebnisse aus Sicht der lokalen Bevölkerung

als legitim erachtet und unterstützt werden. Aufgrund der außerordentlichen Diskrepanz zwischen diesen Erfordernissen und dem tatsächlich vorhandenen Kapital bzw. den vor Ort investierten Ressourcen erscheinen die vorherrschenden Annahmen über den Willen und die Fähigkeiten internationaler Akteure, erfolgreichen Staatsaufbau betreiben zu können, unverhältnismäßig optimistisch, besonders in Afrika und erst recht im Kongo. Im Folgenden wird alleine das finanzielle und militärische Engagement der internationalen Gemeinschaft im Kongo beleuchtet.

Internationale Wiederaufbaubemühungen sind teuer, egal ob der Kollaps politischer Ordnung das Ergebnis exogener (Afghanistan, Irak) oder primär endogener Faktoren (Kongo, Liberia) ist. Seit die Friedensmission der VN im Kongo (MONUC) eine Stärke von über 15.000 Mann erreicht hat, belaufen sich die jährlichen Kosten der MONUC auf über eine Mrd. US-Dollar. Hinzu kommen die Zuschüsse zur Finanzierung der Wahlen 2006 in Höhe von ca. 430 Mio. US-Dollar, die Kosten für die Entsendung der europäischen Militärmissionen (Artemis 2003, EUFOR RD Congo 2006) sowie offizielle Entwicklungszusammenarbeit seit 2001 in Höhe von acht Mrd. US-Dollar. Die internationale Intervention im Kongo steht alleine in Afrika derzeit im Wettbewerb mit drei weiteren Interventionen um knappe Ressourcen. Zudem ist nicht anzunehmen, dass die Zahl der Interventionen in absehbarer Zeit signifikant zurückgehen wird. Dies bedeutet gewaltige finanzielle und militärische Belastungen für die VN und die internationale Gemeinschaft insgesamt.<sup>17</sup> Ungeachtet einer politischen Bewertung geht alleine schon aus diesem Grund das Plädoyer für längere und intensivere Interventionen in zerfallenen Staaten (Neotrusteeships) an der Realität vorbei. Denn zwei Tendenzen sind bei der Allokation von Ressourcen in vier kollabierten afrikanischen Staaten (DR Kongo, Burundi, Liberia, Sierra Leone) zu erkennen: erstens ist Wiederaufbauhilfe sehr kurzlebig. Sie erreicht ihren Höhepunkt zu einem frühen Zeitpunkt (spätestens nach Durchführung von Postkonfliktwahlen) und geht dann scharf zurück. Zweitens ist mit Ausnahme der kleinsten Interventionsländer die zur Verfügung gestellte Hilfe relativ gering. Die Ergebnisse einer Studie der Weltbank bestätigen dies und weisen zudem darauf hin, dass die Effektivität externer Hilfe vier bis fünf Jahre nach Beginn der Intervention am größten ist und über ein Jahrzehnt auf einem mittleren bis hohen Niveau gehalten werden muss, um einen Rückfall in kriegerische Auseinandersetzungen zu vermeiden.<sup>18</sup> In der Praxis geht die Aufbauhilfe in dem Moment zurück, in dem sie am dringlichsten wäre, da Geber ihr Augenmerk auf das neueste Krisenland richten.

Verstärkt wird dieses Problem durch den Umstand, dass die internationalen Investitionen zugunsten afrikanischer Länder deutlich unter denen zu liegen scheinen, die für Wiederaufbaubemühungen in anderen Regionen aufgewandt werden.<sup>19</sup>

13 International Crisis Group, *Escaping the Conflict Trap. Promoting Good Governance in the Congo* (Nairobi/Brüssel: ICG, 2006), S. 1.

14 Muzong W. Kodi, *Anti-Corruption Challenges in Post-Election Democratic Republic of Congo* (London: Chatham House, 2007).

15 Darauf deutet auch die Tatsache hin, dass keine der Rebellenbewegungen eine Sezession anstrebte.

16 »Liberia: A Shattered Nation on the Long Road to Recovery«, IRIN News, 17. August 2004.

17 Vgl. dazu James D. Fearon/David D. Laitin, »Neotrusteeships and the Problem of Weak States«, *International Security*, Vol. 28, Nr. 4, 2004, S. 5-43; speziell mit Blick auf Afrika vgl. Stephen Ellis, »How to Rebuild Africa«, *Foreign Affairs*, Vol. 84, Nr. 5, 2005, S. 135-148.

18 Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy* (Washington, D.C.: World Bank, 2003), S. 157-159.

19 Wenn höhere Hilfen mobilisiert werden könnten, wäre freilich die Probleme der Korruption und Rentenorientierung im Sinne des zweiten Abschnitts dieses Artikels noch nicht gelöst.

Gemessen an den für den Aufbau pro Kopf und Jahr aufgebrauchten Mitteln liegt Kongo mit 39 US-Dollar deutlich unter nicht-afrikanischen Staaten wie Afghanistan (\$ 129), Bosnien-Herzegowina (\$ 211), El Salvador (\$ 79), Irak (\$ 508), Kosovo (\$ 240) und Ost-Timor (\$ 278).<sup>20</sup> Ein Blick auf einen zentralen Bestandteil von Wiederaufbaumaßnahmen (Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration, DDR) bestätigt die Annahme der unzureichenden Ressourcenmobilisierung. Im Kongo wurden diese Maßnahmen im Juli 2006 aufgrund fehlender Finanzen unterbrochen. Zum selben Zeitpunkt schätzte MONUC, dass weniger als die Hälfte der im Land vorhandenen Kleinwaffen eingesammelt worden waren. Ca. 150.000 Kombattanten harrten immer noch ihrer Demobilisierung – zu einem Zeitpunkt, zu dem die internationale Gemeinschaft ihre volle Aufmerksamkeit (und ihre Ressourcen) der Vorbereitung der Wahlen schenkte.

Auch die militärische Glaubwürdigkeit internationaler Interventionen in Afrika ist fraglich, die nicht nur, aber auch finanzielle Fragen berührt. Immer wieder ist zu hören, MONUC sei die größte VN-Friedensmission weltweit. In absoluten Zahlen ist dies zutreffend. Gemessen an der Größe des Kongo und seiner Bevölkerungszahl landet MONUC gemessen an ihrem derzeitigen Höchststand (19.566 Soldaten) indes weit abgeschlagen am Ende aller Friedensmissionen.<sup>21</sup> Deutlich besser schneiden nach diesen Kriterien die Kleinstaaten Liberia, Sierra Leone und Burundi ab. Um die Personalstärke der VN-Mission in Liberia (17.700 Mann) gemessen an der dortigen Bevölkerungsgröße zu erreichen, müsste MONUC über 300.000 Blauhelme verfügen, eine 15-fache Erhöhung gegenüber dem Ist-Zustand. Die zusätzlichen Kosten würden fast der Hälfte der Entwicklungshilfe entsprechen, die jährlich nach Afrika südlich der Sahara fließt.

Ungeachtet dieses Gedankenspiels wird die Glaubwürdigkeit des militärischen Engagements in afrikanischen Krisenländern zudem durch die Tatsache in Frage gestellt, dass VN-Truppenkontingente relativ früh und deutlich reduziert werden, häufig weitgehend ungeachtet der noch prekären Sicherheitslage. Dieser Trend zur verfrühten Rückführung von Peacekeepern entspricht den oben skizzierten Tendenzen im Bereich der finanziellen Aufbauhilfe. Die bewaffneten Auseinandersetzungen, die im Kongo zwischen Januar und März stattgefunden haben, die unzureichenden Fortschritte beim DDR-Programm und die weiterhin ungelöste Problematik der Präsenz von ca. 8.000 ruandischen Hutu-Rebellen im Osten des Landes werden allerdings dazu beitragen, dass MONUC zumindest im Jahr 2007 keine substantielle Reduzierung ihrer Truppen erleiden wird. Selbst bei einem sehr optimistischen Szenario dürften noch zwei bis drei Jahre vergehen, bevor die kongolesischen Sicherheitskräfte dazu in der Lage sein werden, die Sicherheit des Landes nach innen wie außen effektiv zu gewährleisten.

Sicherlich ist die relative Knappheit der finanziellen und militärischen Ressourcen, die die internationale Gemeinschaft in die Stabilisierung des Kongo investiert, nicht nur auf die scheinbar marginale Bedeutung Afrikas im globalen Kontext

zurückzuführen. Im Vergleich zu Ländern wie Liberia und Sierra Leone schlägt zweifellos auch die Größe des Landes ungünstig zu Buche. Dies ändert aber wenig an der Tatsache, dass die Intervention sich als unzureichend erweisen dürfte, um die von der internationalen Gemeinschaft ausgerufene tragfähige Stabilisierung des Landes zu erreichen.

#### 4. Fazit

Die hier vertretene Argumentation beruht auf einer tiefen Skepsis gegenüber dem Willen, vor allem aber den tatsächlichen Möglichkeiten der internationalen Gemeinschaft, von außen eine tragfähige Stabilisierung kriegszerrütteter Gesellschaften herbeizuführen.<sup>22</sup> Möglichkeiten werden hier verstanden als politisch-institutionelle Fähigkeiten und Strategien im Verbund mit entsprechenden Ressourcen, die proklamierten Ziele auch tatsächlich erreichen zu können. Sie mahnt daher zu einer sehr viel größeren Bescheidenheit. Externe Interventionen sind nicht zwangsläufig zum Scheitern verurteilt, und in vielen Fällen wird die internationale Gemeinschaft in Anbetracht von Konflikten und humanitären Krisen auch keine andere Wahl haben, als zu intervenieren. Für die internationale Gemeinschaft stellt sich vor allem die Notwendigkeit, ihre Ziele erstens auf ein realistisches Maß zu reduzieren und zweitens klare Prioritäten zu formulieren.

Dies ist bisher nicht der Fall. Die Liste der Zielsetzungen in kollabierten Staaten ist zu lang und umfassend. Sie ist vor allem das Ergebnis von *Defizitanalysen*: In Afrikas kollabierten Staaten liege buchstäblich alles im Argen und müsse entsprechend »repariert« werden. Dies verleitet die internationale Gemeinschaft zu einem normativen Größenwahn, der moralisch gerechtfertigt sein mag, praktisch aber wenig hilfreich ist. Die Liste, die externe Akteure abarbeiten wollen, hat keine realistischen Aussichten auf Umsetzung und führt beinahe zwangsläufig zu enttäuschten Erwartungen sowohl in den Ländern, die die Interventionen tragen und finanzieren als auch in den Gesellschaften, in denen interveniert wird.

Es versteht sich von selbst, dass die *richtigen* Prioritäten gesetzt werden müssen. Wenn – wie im Kongo – enorme finanzielle und politische Ressourcen in die Durchführung von Wahlen gesteckt werden, die Entwaffnung und Reintegration von Kombattanten aber aus finanziellen Gründen stagniert, dann ist dies ein Indiz dafür, dass die Prioritäten falsch gewählt sind. Dies ist aber auch ein Beispiel für die fehlende Ehrlichkeit der internationalen Gemeinschaft. Nach der Durchführung einer einzigen Wahl in einem kollabierten Staat mit militarisierter Gesellschaft und ohne demokratische Erfahrung von *Demokratisierung* zu sprechen, ist unredliche Augenwischerei.

Der normative Größenwahn hat auch zur Folge, dass ein Übermaß an Aufmerksamkeit auf Dinge gerichtet wird, die nicht funktionieren, anstatt Institutionen zu identifizieren und gegebenenfalls zu unterstützen, die funktionieren.<sup>23</sup> Dies hat

20 Die Zahlen sind entnommen aus Economist Intelligence Unit, Country Report: Democratic Republic of Congo, Dezember 2004, S. 23.

21 Vgl. Denis M. Tull, »Herkulesaufgabe Kongo. Die MONUC zeigt die Grenzen komplexer Friedenssicherung auf«, Vereinte Nationen, Nr. 3, 2006, S. 90-97.

22 Siehe auch Hans-Georg Ehrhart, In schwieriger Mission: Der EU-Militäreinsatz im Kongo, Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Hamburg 2006, S. 5f.

23 Merilee S. Grindle, »Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries,« Governance, Vol. 17, Nr. 4, 2004, S. 536f.

auch damit zu tun, dass diese Institutionen nicht mit den normativen Erwartungen westlicher Akteure übereinstimmen. Sie glauben offenkundig, besser als lokale Gesellschaften zu wissen, was zur Herstellung politischer Ordnung zu tun ist und wie diese auszusehen habe. Indes haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten einige afrikanische Staaten eine weitgehende autonome Wiederherstellung politischer Ordnung erreicht (Ghana, Äthiopien, Eritrea, Uganda), weitgehend *ohne* die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. Der gegen-

wärtig erfolgreichste Fall von Staatsaufbau in Afrika ist Somaliland. Dass die politische Ordnung dort aus eigenen Kräften hergestellt wurde und bis heute keine internationale Anerkennung genießt, sollte der internationalen Gemeinschaft zu denken geben. Dies ist kein Plädoyer gegen Interventionen, sondern ein Plädoyer für Interventionen, die Fragen lokaler politischer Legitimität und politischer Ordnung ernst nehmen und sich nicht in der normativ überladenen Verordnung externer Rezepte (sog. Best Practices) erschöpfen.

## Militärgestützte Demokratisierung? Die Befriedung der DR Kongo und die Europäische Union

Stefan Brüne\*

Indifférence impossible, efficacité improbable.

Pierre Hassner

Democratic transitions do not follow an orderly sequence.

Thomas Carothers

Wir setzen uns dafür ein, daß Konflikte in der Welt friedlich gelöst und Menschen nicht Opfer von Krieg, Terrorismus und Gewalt werden. Die Europäische Union will Freiheit und Entwicklung in der Welt fördern.

Berliner Erklärung 2007

**Abstract:** The European Union's attempts to present a common Africa Policy have resulted in a number of loosely connected initiatives, among them the two first autonomous crisis management operations outside Europe, the operations Artemis and EUFOR RD Congo. While providing an opportunity for healing political differences between the EU member states short-term measures and military operations provide no long term solution for African problems. Addressing the root causes of conflict and instability in Africa remains a challenge. There is much room for better coordination of EU policies with bilateral initiatives of EU member states. Putting national interests in second place and a better coordination with international organisations, the UN in particular, are essential.

**Keywords:** Europas neue Afrikastrategie, EUFOR DR Kongo, Konfliktursachen, Wahlen, Stabilität, Demokratisierung

### 1. Die Suche nach einer gemeinsamen europäischen Afrikapolitik

Die von der britischen Ratspräsidentschaft vorgelegte, im Dezember 2005 vom Europäischen Rat verabschiedete »Strategie der Europäischen Union für Afrika« stellt ein Novum dar. Sie fasst zum einen eine strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen und der Afri-

kanischen Union ins Auge und beansprucht zum anderen, Europas außen- und entwicklungspolitischen Akteuren einen umfassenden, EU-weit abgestimmten Handlungsrahmen für künftige Maßnahmen zur Unterstützung afrikanischer Staaten zu bieten. Erstmals soll eine auf den ganzen afrikanischen Kontinent ausgerichtete Strategie die Grundlage für ein kohärenteres Süd- und Außenhandeln der EU und ihrer Mitgliedstaaten bilden. Frieden und Sicherheit, verantwortungsvolle und effektive Staatsführung (good governance) und die Beschleunigung wirtschaftlichen Wachstums zählen zu den

\* Prof. Dr. Stefan Brüne lehrt als Hiob-Ludolf-Professor am Asien-Afrika-Institut und Europa-Kolleg der Universität Hamburg.