

Déjà-vu congolais: Die M23-Rebellion und der geplante Abzug MONUSCOs

Seit über 20 Jahren unterstützt eine UN-Friedensmission mit zivilen Mitteln sowie mit Polizei und Militär die Stabilisierung und Friedenskonsolidierung in der Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo). Trotz aller Bemühungen ist es nicht gelungen, eine nachhaltige Befriedung im Osten des Landes zu erzielen. Während die Eskalation der Sicherheitslage in diesem Jahr regionale Krisenmanager auf den Plan gerufen hat, drängt die Regierung auf einen baldigen Abzug der UN-Mission. Wie und wann kann ein verantwortungsvoller Abzug von MONUSCO gelingen?

| Aktuelle Entwicklungen: Erneute Gewalteskalation im Ostkongo

Seit Ausbruch des Bürgerkriegs 1996 ist insbesondere der Osten des Landes fast durchgängig von bewaffneten Auseinandersetzungen geprägt. Trotz aller Bemühungen der letzten zwei Jahrzehnte sind die strukturellen Ursachen für Gewalt und Instabilität weiter ungelöst – darunter mangelnde staatliche Präsenz und eine komplexe Gemengelage aus lokalen und regionalen Konflikttreibern, oft angeheizt durch die Ausbeutung von Naturressourcen. Insbesondere in den Provinzen Nord- und Sud-Kivu sowie Ituri sind über [120 lokale Milizen, ausländische bewaffnete Gruppen und kriminelle Netzwerke](#) aktiv.

Vor einem Jahr hat sich die eigentlich seit 2013 totesagte [„Bewegung des 23. März“ \(M23\)](#) zurückgemeldet. Sie führt seit April 2022 Offensiven gegen die kongolesische Armee (FARDC) im Grenzgebiet zu Ruanda und Uganda durch. Unweit der Großstadt Goma finden seit Ende Oktober schwere Kämpfe und Angriffe gegen die Zivilbevölkerung statt. Ende November wurden bei einer mutmaßlichen Vergeltungsaktion der M23 mindestens [131 Menschen](#) getötet. Die Kämpfe haben zuletzt rund 370.000 Menschen in die Flucht getrieben. Die FARDC konnte die Situation bislang nicht unter Kontrolle bringen; Präsident Félix Tshisekedi rief kürzlich die junge Bevölkerung zur Mobilisierung auf.

Derweil entlud sich die Frustration in der Zivilbevölkerung über die erneut desaströse Sicherheitslage in diesem Jahr in [gewaltsamen Demonstrationen mit Todesopfern](#) gegen die *Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo* (MONUSCO), teilweise geschürt durch [online-Kampagnen](#) und [politische Akteure](#). [Öffentliche Rufe](#) nach einem Abzug von MONUSCO häufen sich.

| Rückblick: Über zwei Jahrzehnte UN-Friedenseinsatz in der DR Kongo

Die [ersten Soldat:innen unter UN-Flagge](#) wurden vom UN-Sicherheitsrat Ende 1999 durch [Resolution 1279](#) in die DR Kongo entsandt, zunächst zur Beobachtung eines Waffenstillstandes. Die Aufgaben der *Mission de l'Organisation des Nations Unies au Congo* (MONUC) wurden in der Folgezeit sukzessive erweitert. Ein Meilenstein der Mission war im Jahr 2006 die logistische Unterstützung der ersten freien Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Land seit der Unabhängigkeit der DR Kongo im Jahr 1960.

Im Juli 2010 wurde MONUC durch [Resolution 1925](#) in MONUSCO umbenannt und mit einem robusten Mandat ausgestattet, um den Schutz der Zivilbevölkerung, von humanitärem Personal und Menschenrechtsverteidiger:innen zu gewährleisten. Ferner sollte die Regierung bei der Stabilisierung und Friedenskonsolidierung unterstützt werden. Zu diesem Zeitpunkt wurde dieser UN-Einsatz zu einem der größten weltweit, mit über 20.000 Soldat:innen und Militärbeobachter:innen, über 1.400 Polizist:innen und mehreren tausend Zivilbeschäftigten, die in der Mehrzahl der Provinzen tätig waren.

Dennoch bekamen MONUSCO und die Regierung seinerzeit eine sich drastisch verschärfende Instabilität im Ostkongo nicht in den Griff, wie der erste Feldzug der M23 im Jahr 2012 verdeutlichte – ihm gelang im November 2012 die [kurzzeitige Einnahme Gomas](#). Als Reaktion entschied sich der UN-Sicherheitsrat im März 2013 zu einem bislang einmaligen Schritt: Mit [Resolution 2098](#) autorisierte er die Aufstellung der *Force Intervention Brigade* (FIB) unter MONUSCO-Kommando. Die FIB sollte gemeinsam mit der FARDC die M23 mit offensiven Mitteln niederschlagen. Tatsächlich gelang es, die Miliz militärisch zu überwältigen und zur Entwaffnung und Demobilisierung zu bewegen. Was indes die Neutralisierung anderer bewaffneter Gruppen anging, konnte die FIB die [Erwartungen nicht erfüllen](#) – denn es fehlte auch an einem glaubwürdigen politischen Prozess seitens der Regierung. Den mehreren nationalen *Disarmament, Demobilization & Reintegration* (DDR) Programmen seit 2003 mangelte es nach [Expert:innenmeinungen](#) an einer Vertrauensbasis zwischen Regierung, lokaler Ebene und Rebellengruppen, sowie an [sozioökonomischen Perspektiven](#) für die dauerhafte Eingliederung von ex-Kombattant:innen ins zivile Leben. Ein neues, von Präsident Tshisekedi im Frühjahr 2022 gestartetes [Programm für Disarmament, Demobilisation, Community Recovery and Stabilisation \(P-DDRCS\)](#) soll die Fehler seiner Vorgänger vermeiden, auch indem es dezentralisiert und zusammen mit lokalen Gemeinden durchgeführt wird. Eine Amnestie für Kämpfer:innen oder ihre Eingliederung in die FARDC sind dabei explizit ausgeschlossen.

Mithilfe der UN-Peacekeeper konnten in den letzten zwei Jahrzehnten auch wichtige Fortschritte erzielt werden: So konnten andere Landesteile weitgehend befriedet werden, sodass MONUSCO seit 2017 ihre Truppenzahl auf 13.500 reduzieren konnte. Der Mission gelang es zudem, Versöhnungsprozesse auf lokaler Ebene zu fördern und wichtige staatliche Kapazitäten zu stärken, etwa im Bereich Polizei und Rechtsstaatlichkeit. Auch in der Dokumentation von Menschenrechtsverbrechen, inklusive sexueller Gewalt und der Verletzung von Kinderrechten, leistet MONUSCO wichtige Arbeit, die dem Kampf gegen die Straflosigkeit und damit dem umfassenden *Protection of Civilians* (POC) Ansatz der UN dient.

| Ein Abzugsplan mit Fragezeichen

Im Dezember 2020 billigte der UN-Sicherheitsrat mit [Resolution 2556](#) eine Strategie für einen phasenweisen Abzug von MONUSCO. Im Folgejahr wurde ein detaillierter *Transition Plan* zwischen Regierung und der UN vereinbart und durch [Resolution 2612](#) vom Sicherheitsrat anerkannt: Insgesamt 18 Minimalbedingungen und Maßnahmen sollen erfüllt sein, bis MONUSCO das Land vollständig verlassen könnte – als unverbindliche Zielmarke wird dafür das Jahr 2024 genannt. An oberster Stelle steht dabei, die Bedrohung durch bewaffnete Gruppen soweit zu mindern, dass der Schutz der Zivilbevölkerung gewährleistet ist. Im Juli dieses Jahres nahm die Regierung die Proteste gegen die Mission zum Anlass, eine Überprüfung des Transitionplans und einen beschleunigten Abzug von MONUSCO bis Ende 2023 zu fordern. Der UN-Generalsekretär bekräftigte derweil die Notwendigkeit eines „[verantwortlichen, an Kriterien geknüpften Rückzugs](#)“ und riet angesichts der Sicherheitslage im Ostkongo von einer weiteren Verkleinerung der Mission zum jetzigen Zeitpunkt ab.

Mit dem neuen Mandat, einstimmig verabschiedet durch [Resolution 2666](#) am 20. Dezember 2022, folgte der UN-Sicherheitsrat dieser Empfehlung und nahm keine Veränderung der Personalobergrenzen der Mission vor. Der Rat ermunterte überdies die Regierung und die UN, gemeinsam mit der kongolesischen Zivilgesellschaft den Abzugsplan zu überprüfen; bis spätestens Juli 2023 solle der Generalsekretär Optionen für die zukünftige Konfiguration der Mission vorlegen. Das neue Mandat legt drei Kernziele für MONUSCO fest: Den Schutz der Zivilbevölkerung sowie die Unterstützung der Regierung bei der Umsetzung des P-DDRCS Programms und bei der Reform des Sicherheitssektors.

| Regionale Lösungen für einen regionalisierten Konflikt?

In der verfahrenen Konfliktsituation im Ostkongo bleibt eine bedeutende Schwäche von MONUSCO, dass ihr aufgrund ihres national begrenzten Mandats effektive Mittel zur Beeinflussung regionaler

Konfliktfaktoren fehlen. Diese haben im Osten Kongo aber zentrale Bedeutung: Im Kontext der M23-Rebellion steht einmal mehr das politische Zerwürfnis zwischen der DR Kongo und Ruanda im Zentrum. Wie schon vor zehn Jahren wird Ruanda [vorgeworfen](#), es würde die Miliz – vorwiegend bestehend aus ruandophonen [kongolesischen Tutsi](#) – militärisch unterstützen. Die ruandische Regierung bezichtigt wiederum die DR Kongo seit langem einer Kooperation mit den „Demokratischen Kräften zur Befreiung Ruandas“ (FDLR), gegründet von einst am dortigen Völkermord beteiligten Hutu.

Es mangelt derzeit auf regionaler Ebene nicht an hochrangigem Engagement zur Krisenbewältigung. Vermittlungsbemühungen des angolanischen Präsidenten João Lourenço, Vorsitzender der *International Conference on the Great Lakes Region* (ICGLR), zielen auf eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Kinshasa und Kigali ab. Im Juli 2022 wurde dazu mit den Präsidenten beider Länder die [Luanda Road Map](#) beschlossen. Angesichts der trotzdem weiter steigenden Spannungen engagierte sich Lourenço in intensiver Shuttle-Diplomatie und lud am 23. November zu einem kleinen [Gipfeltreffen](#), welches die M23 und alle anderen bewaffneten Gruppen zum sofortigen Waffenstillstand aufforderte.

Derweil fokussiert sich der von der *East African Community* (EAC) geführte **Nairobi Process** auf den innerkongolesischen Dialog zwischen Regierung, Führern von Rebellengruppen und Zivilgesellschaft. Dieser Prozess wurde anlässlich des Beitritts der DR Kongo zur EAC im April begonnen und wird vom ehemaligen kenianischen Präsidenten Uhuru Kenyatta geleitet. Am 6. Dezember endete ein [drittes Dialogtreffen](#). Die M23 wurde aufgrund ihrer Offensive aber bereits frühzeitig [ausgeschlossen](#). Sie wurde seitdem von der kongolesischen Regierung als eine [terroristische Gruppierung](#) eingestuft.

Parallel beschlossen die Staats- und Regierungschef der sieben EAC-Länder die [Einsetzung einer EAC Regional Force](#) unter Leitung Kenias, deren Entsendung im August begann und die bis zu 12.000 Soldat:innen zählen könnte. Die Truppe ist beauftragt, die M23 zu bekämpfen, sollte sie nicht unverzüglich die Waffen niederlegen und sich zurückziehen. Auch soll gegen all jene Rebellengruppen vorgegangen werden, die sich dem *Nairobi Process* verweigern. Im November landete ein kenianisches Kontingent in Goma. Auch die Streitkräfte Ugandas und Burundis – beide bereits im Rahmen bilateraler Abkommen im Ostkongo aktiv – werden Kontingente stellen. Ruanda wird nicht Teil der Truppe sein.

| Ausblick: Eine Beruhigung ist vorerst nicht in Sicht

Mit der Wiederauferstehung der M23 genau zehn Jahre nach ihrer letzten Rebellion durchlebt der Osten Kongo ein trauriges *Déjà-vu*. Eine rasche Deeskalation der Konfrontation mit der M23 ist aktuell nicht absehbar. Dennoch könnte der nun eingeschlagene regionale Pfad zur Bewältigung der tiefergehenden Krise durchaus Chancen eröffnen, denn anders als in der Vergangenheit sind der militärische und der diplomatische *track* nun unter dem Dach der EAC enger verzahnt. Der Erfolg des *Nairobi Process* ist eng an das neue P-DDRCS Programm geknüpft – dieses muss zügig in Fahrt kommen und finanziert werden. Dies hat auch der Sicherheitsrat in Resolution 2666 untermauert.

Derweil birgt die Aufstellung der EAC Force Risiken, die im schlechtesten Fall zu weniger, nicht mehr, Sicherheit für die Zivilbevölkerung führen. Die Truppe unterliegt, anders als die unter MONUSCO-Kommando agierende FIB, keinem Mandat zum direkten Schutz von Zivilisten und zur Vermeidung von zivilen Opfern während Militäroperationen. Zudem hat die noch junge EAC praktisch keine Erfahrung im Management multinationaler Militäreinsätze. Und drittens ist im Kongo nicht vergessen, dass einige der direkten Nachbarn in der Vergangenheit [wiederholt und bewusst die Stabilität in der Region untergruben](#), indem sie Rebellengruppen unterstützten und sich an Bodenschätzen bereicherten. So könnte die erneute Präsenz von Soldaten der Nachbarstaaten zu umso größerem Widerstand führen.

Entsprechend [drängen die UN](#) auf eine enge Abstimmung und ein gegenseitiges Teilen von Informationen zwischen EAC Force und MONUSCO, möglicherweise gar eine komplementäre Arbeitsteilung. Aus UN-Sicht muss unbedingt vermieden werden, dass die EAC Force den operativen Bewegungsradius von MONUSCO einschränkt. Der UN-Sicherheitsrat [unterstrich zudem bereits im November](#) die Wichtigkeit des Schutzes der Zivilbevölkerung und die strikte Einhaltung des internationalen Rechts, und hat all diese Punkte nun in Resolution 2666 verankert. Es ist nicht zu

erwarten, dass die Bedingungen für einen verantwortbaren Abzug MONUSCOs im kommenden Jahr geschaffen werden können. Die im Dezember 2023 anstehenden Wahlen dürften die Spannungen im Land weiter verschärfen. Schon jetzt bestehe laut der UN-Sonderberaterin für die Verhütung von Genozid ein sehr besorgniserregendes Niveau von [öffentlichen Gewaltaufrufen und Hassrede](#). Höchste Wachsamkeit und eine robuste Präsenz bleiben zum Schutz der Zivilbevölkerung also unabdingbar.