



### Hehre Ziele und erste Erfolge

#### Die „Internationale Konferenz Große Seen“: Probleme und Auswirkungen auf die DR Kongo

Pamphile Sebahara

Dezember 2005

*Mit der „internationalen Konferenz Große Seen“ haben sich Vereinte Nationen (UN) und Afrikanische Union (AU) das Ziel gesetzt, zur Förderung von Frieden, Demokratie und Entwicklung in den zentralafrikanischen Staaten beitragen. In den letzten zweieinhalb Jahren hat die Konferenz eine Reihe von Protokollentwürfen sowie Aktionsprogramme in verschiedenen Bereichen erarbeitet.*

*Eine Analyse dieses Prozesses lässt jedoch trotz erster Erfolge erhebliche Zweifel daran aufkommen, ob alle relevanten Akteure bereit sind, ihre Zusagen tatsächlich einzuhalten. Dies gilt insbesondere in bezug auf das Protokoll über Gewaltverzicht und gegenseitige Verteidigung. Diese Zweifel werden noch verstärkt durch den Gegensatz zwischen bisher erzielten Ergebnissen, den eingesetzten Finanzmitteln und den aufwendig gestalteten Verhandlungsprozessen. Grundsätzlich liegt das Hauptproblem der Konferenz nicht in der Definition überzeugender Lösungsvorschläge, sondern in der Umsetzung der erarbeiteten Vorschläge. Vor diesem Hintergrund wird auch deutlich, dass die Idee eines regionalen Ansatz, so überzeugend und innovativ sie ist, sicher kein Patentrezept darstellt.*

*Das vorliegende Papier erläutert, welchen Herausforderungen sich nationale und internationale Akteure heute stellen müssen und wie der Prozess der Konferenz „Große Seen“ langfristig gestärkt werden kann.*

### I. Eine Region – viele Konflikte

In acht der insgesamt elf involvierten Staaten der Konferenz „Große Seen“ ist es in den letzten Jahren zu bewaffneten Auseinandersetzungen gekommen.<sup>1</sup> Diese Konflikte traten meist im Zusammenhang mit politischen Veränderungsprozessen in bezug auf die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen auf und wurden von UN und Regionalorganisationen bearbeitet. In fast allen Ländern der Region stehen die

in Folge in Gang gesetzten Friedensprozesse nach wie vor auf wackeligen Fundamenten:

**Burundi** hat seine Übergangsphase im August 2005 erfolgreich abgeschlossen. Am 16. November 2003 unterzeichneten die Rebellen der Fraktion Pierre Nkurunziza (CNDD-FDD) ein Friedensabkommen und traten im Dezember 2003 in die Regierung ein. Für ehemalige Kombattanten wurde ein DDR-Programm (Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung) eingerichtet und am 28. Februar 2005 eine Verfassung per Referendum angenommen. Zwischen Juni und August 2005 fanden Kommunal-, Parlaments-, Senats- und Präsidentschaftswahlen statt. Pierre Nku-

<sup>1</sup> Involviert sind: Burundi, DR Kongo, Ruanda, Uganda, Tansania, Kenia, Sudan, Zentralafrikanische Republik, Republik Kongo (Brazzaville), Angola und Sambia.

runziza (CNDD) wurde neuer Staatschef. Eine letzte Gruppe, die *Parti pour la Libération du Peuple Hutu/Forces nationales de libération* (Palipehutu-FNL), weigert sich bis heute, die Waffen niederzulegen.

In **Ruanda** kam es im Jahre 1994 trotz Anwesenheit der UNAMIR-Kräfte der UN zum Genozid an den Tutsi und zur Ermordung der demokratischen Oppositionsführer. 2003 beendeten allgemeine Wahlen die politische Übergangsphase. Wahlsieger und neuer Staatschef wurde Paul Kagame (FPR). Fortschritte beim wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbau im Land sind zu erkennen.

**Die Demokratische Republik Kongo (DR Kongo):** Am 17. Dezember 2002 wurde in Pretoria ein *Globales und allumfassendes Abkommen* unterzeichnet und von allen kongolesischen Akteuren im April 2003 in Sun City ratifiziert. Am 30. Juni 2003 wurde eine Übergangsregierung eingesetzt, die ihre Amtsgeschäfte bis zur Abhaltung von Wahlen am 30. Juni 2005 ausüben sollte. Diese wurden auf spätestens 30. Juni 2006 verschoben.<sup>2</sup> Bis heute sind Stabilität und Frieden in der DR Kongo nicht gewährleistet.

In der **Republik Kongo** (Brazzaville) fand nach den Bürgerkriegen (1993, 1997 und 1998) im Jahre 2001 ein *dialogue national sans exclusif* statt, an dem die wichtigsten ehemaligen Kriegsparteien nicht teilnahmen, da sich ihre Führer Lissouba und Kolélas im Exil befanden. Am 20. Januar 2002 wurde per Referendum eine Verfassung angenommen und Denis Sassou Nguesso zum Staatsoberhaupt gewählt. Seit der Unterzeichnung eines Friedensabkommens zwischen der Regierung und den Ninja-Rebellen im März 2003 gilt das Land als stabil. Dennoch ist der Prozess der Friedens- und Demokratiekonsolidierung noch recht schwach.

Die **Zentralafrikanische Republik** hat ihre politische Übergangsphase erfolgreich abgeschlossen. Am Ende des Prozesses standen von März bis Mai 2005 Parlaments- und Präsidentschaftswahlen aus

---

<sup>2</sup> Pamphile Sebahara, *Die aktuelle Lage in der DR Kongo: Ein Update zur Verlängerung der Übergangsperiode und zur anhaltenden Gewalt im Osten. Kurzbericht der FES, 2005.*

denen General François Bozizé siegreich hervorging. Die klassischen Probleme der Zentralafrikanischen Republik (daniederliegenden Wirtschaft, Korruption, Meutereien der Armee, ethnischen Spannungen, nicht gezahlte Löhne im öffentlichen Dienst) sind keineswegs gelöst.

**Uganda** bekämpft seit 1988 im Norden des Landes eine Rebellion der *Lord's Resistance Army* (LRA), die rund 1,45 Millionen Menschen in die Flucht getrieben hat. Dies hat zu erneuten Spannungen zwischen der DR Kongo und Uganda geführt, da Uganda damit droht, auch auf kongolesischem Boden gegen die LRA vorzugehen. Eine solche Politik hatten die Machthaber in Kampala bereits 1996 und 1998 betrieben und dabei auch kongolesische Aufstände gegen die Zentralregierung in Kinshasa unterstützt.

Der **Sudan** ist in Darfur mit einer humanitären Katastrophe konfrontiert. 5.000 Blauhelm-Soldaten der AU sind in der Region stationiert. Ein Waffenstillstand wurde unterzeichnet. Dennoch verüben regierungsnahе arabische Milizen weiterhin Gewalttaten gegen Zivilisten. Im Januar 2005 wurde der seit 21 Jahren andauernde Krieg zwischen Regierungsarmee und der *Volksbewegung zur Befreiung des Sudan* (SPLM) im Süden des Landes offiziell beendet.

**Angola** befindet sich in einer Postkonflikt-Konsolidierungsphase, die allgemeine Wahlen für 2006 vorsieht. Im Jahr 2002 wurde ein Friedensabkommen zwischen Regierung und ehemaligen Rebellen der *Nationalen Union für die vollständige Unabhängigkeit Angolas* (UNITA) unterzeichnet.

Aus dieser Kurzanalyse der Konflikte in der Region „Große Seen“ lassen sich zumindest drei Schlussfolgerungen ziehen:

- Erstens haben interne Konflikte in der Subregion immer direkte Konsequenzen auch für die Nachbarländer. Dies etwa durch Flüchtlingsströme, Waffenhandel oder durch generell steigende Unsicherheit in den jeweiligen Grenzgebieten.
- Zweitens nutzen bewaffnete Gruppen häufig das Territorium eines oder mehrerer Nachbarstaaten als Rückzugsort

für ihren bewaffneten Kampf. Die Durchlässigkeit der Grenzen und die Unfähigkeit von auseinanderbrechenden Staaten, eine wirkliche Kontrolle über ihr Territorium auszuüben, spielen hier eine Schlüsselrolle.

- Drittens missachten Staaten wie Ruanda, Uganda und Burundi regelmäßig das Prinzip der Unantastbarkeit der Grenzen und intervenieren immer wieder auf fremdem Staatsgebiet. Zwar haben Ruanda und Uganda ihre Truppen aus der DR Kongo mittlerweile vereinbarungsgemäß abgezogen, doch in der DR Kongo befinden sich weiterhin bewaffnete Gruppierungen aus Uganda (Lord's Resistance Army) und Ruanda (u.a. die Interahamwe). Die Anwesenheit dieser Kräfte kann auch künftig – wie zuletzt im Dezember 2004 und im September 2005 – als Vorwand für diese Staaten dienen, die Grenzen der DR Kongo zu verletzen.

Angesichts dieser Lage in der Region ist offensichtlich, dass der Gewaltkreislauf in den einzelnen Staaten nur auf regionaler Ebene durchbrochen werden kann. Gefragt sind kohärente und effektive Konsolidierungsstrategien auf regionaler Ebene, die geeignet sind, Vertrauen und somit Frieden und Sicherheit (wieder) herzustellen.

## II. Neuer Regionalansatz: Die Konferenz „Große Seen“

Die Idee zu einer internationalen Konferenz „Große Seen“ entstand Anfang der 1990er Jahre unter dem Eindruck des Genozids an den ruandischen Tutsi. Am 30. Dezember 1999 wurde Berhanu Dinka von UN-Generalsekretär Kofi Annan zum Sonderbeauftragten für die „Großen Seen“ ernannt und mit der Aufgabe betraut, bei den politischen Führern der Region für ein solches Projekt zu werben. In der Folgezeit verwies der UN-Sicherheitsrat in seinen Resolutionen (insbesondere 1457 und 1493 aus dem Jahr 2003) immer wieder auf die Bedeutung einer derartigen Konferenz, die unter der Schirmherrschaft von UN und AU stattfinden sollte.

Grundlage des Konferenzprojekts ist die Auffassung, dass der Konflikt in der DR

Kongo sowohl in bezug auf die Ursachen als auch in bezug auf die Folgen regionale Dimensionen hat. Daher besteht bei einem regionalen Ansatz die größte Chance, Lösungen für die Konflikte und die Instabilität in den einzelnen Ländern der Region zu finden. Der eigentliche Konferenzprozess wurde offiziell im Juni 2003 eingeleitet. In seinem Bericht zur Vorbereitung einer „internationalen Konferenz Große Seen“ vom 17. November 2003 betonte UN-Generalsekretär Annan, dass die Länder der Region selbst über Prioritäten und Inhalte der Konferenz befinden müssten. Grundsatz und Ziel der Konferenz sei es:

*„einen Prozess in Gang zu setzen, bei dem die politischen Führer der Länder der Region Große Seen gemeinsam einen Vertrag zu gewissen Verhaltensgrundsätzen wie gut nachbarschaftliche Beziehungen, Stabilität, Frieden, Entwicklung usw. erarbeiten und eine Reihe von Arbeitsprogrammen definieren und umsetzen. [...] Darüber hinaus soll die Konferenz den regionalen Gedanken fördern. Denn wenn alle in dieser Kategorie denken, ist es leichter, einen Stabilitäts-, Friedens- und Sicherheitspakt zu verabschieden und auch umzusetzen. Ein solcher Pakt umfasst folgende vier Themenkomplexe: 1) Sicherheit und Frieden, 2) Demokratie und Good Governance; 3) wirtschaftliche Entwicklung und regionale Integration sowie 4) humanitäre und soziale Angelegenheiten.“*

Zur Koordinierung dieses Prozesses wurde in Nairobi ein gemeinsames Sekretariat von UN und AU eingerichtet, das die Aufgabe hat, für einen kontinuierlichen Ablauf des Konferenzprozesses zu sorgen. Den Vorsitz über das Sekretariat hat Botschafter Ibrahim Fall, Sonderbeauftragter des UN-Generalsekretärs für die Region „Große Seen“, inne. Dieser arbeitet mit dem Sondergesandten des Präsidenten der Kommission der AU sowie einem vom Konferenzsekretariat ausgewählten Expertenteam zusammen. Ursprünglich sollte die Konferenz lediglich sechs Länder betreffen: Burundi, Ruanda, die DR Kongo, Uganda, Tansania und Kenia. Doch in der Folgezeit stellten andere Nachbarstaaten der DR Kongo – Angola, Kongo (Brazzaville), die Zentralafrikanische Republik, der Sudan und Sambia – den Antrag auf

Mitgliedschaft. Dem Antrag wurde stattgegeben, seitdem umfasst die Konferenz elf Mitgliedsstaaten. Andere Nachbarstaaten, regionale afrikanische und internationale Organisationen sowie die internationalen EZ-Partner und Geldgeber nehmen als Beobachter teil. Die meisten von ihnen sind in der so genannten *Gruppe der Freunde der Region Große Seen* zusammengeschlossen, die sich aus 28 Ländern und zehn internationalen Organisationen zusammensetzt. Den Vorsitz haben Kanada und die Niederlande inne, die den Konferenzprozess über einen gemeinsamen Fonds in Höhe von 10 Millionen Dollar finanzieren, der vom *United Nations Development Programme* (UNPD) in Nairobi verwaltet wird. Das Endziel eines *Stabilitäts-, Sicherheits- und Entwicklungspaktes der Staaten der Region „Große Seen“* soll durch einen Abstimmungs-, Dialog- und Verhandlungsprozess erreicht werden. Dieser soll durch eine Folge von Treffen der nationalen und regionalen Vorbereitungsausschüsse und der themenbezogenen Arbeitsgruppen am Laufen gehalten werden (siehe Kasten 2). Die inhaltliche Arbeit der Konferenz bezieht sich dabei auf die Grundsatzerklärung von Daressalam, die Protokolle der Konferenz und auf verschiedene Arbeitsprogramme. Es ist vorgesehen, dass die Staats- und Regierungschefs auf zwei hochrangigen Gipfeltreffen die von ihren Außenministern ausgearbeiteten Resolutionen verabschieden. Bei den einzelnen Treffen sind alle elf Mitgliedsstaaten vertreten – Beschlüsse werden im Konsens gefasst.

Der Prozess der Konferenz sollte ursprünglich am 15./16. Dezember 2005 anlässlich des zweiten Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs in Nairobi abgeschlossen werden. Dort sollten die Protokolle und Projekte verabschiedet werden, die auf dem ersten Gipfeltreffen in Daressalam erarbeitet worden waren.

Die nationalen Koordinatoren beschlossen jedoch am 7. November 2005 das zweite Gipfeltreffen auf das zweite Halbjahr 2006 zu verschieben. Offiziell als Grund angegeben wurden das Verfassungsreferendum in der DR Kongo und die für den 18. Dezember vorgesehenen Wahlen in Tansania. Sicher sind beiden Gründe durch-

aus nachvollziehbar, doch weitere Gründe dürften eine Rolle gespielt haben:

- Präsident Kabila hatte durchaus Interesse daran, den Gipfel auf einen Termin nach den Wahlen in seinem Land zu verlegen, die spätestens Juni 2006 vorgesehen sind. Die Festlegung auf einen *Pakt über Gewaltverzicht und gegenseitige Verteidigung* vor den Wahlen hätte den Wahlausgang bei Verletzung dieses Paktes durch Nachbarstaaten sicher negativ beeinflusst.
- Zweitens ist denkbar, dass Kinshasa die Glaubwürdigkeit der Konferenz und des Gipfelbeschlusses als größer einschätzt, wenn der Pakt von einer durch Wahlen legitimierten Regierung der DR Kongo unterzeichnet wird.
- Plausibel erscheint darüber hinaus der Versuch der kongolesischen Regierung, ihre Teilnahme am zweiten Gipfel von der Unterstützung des Wahlprozesses durch alle regionalen Akteure abhängig zu machen und so die eigene Verhandlungsposition zu stärken. Somit kann die Verschiebung des Termins auch als Test für den guten Willen der Mitgliedsländer interpretiert werden, den Wahlprozess in der DR Kongo nicht zu stören.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die vorgenommene Verschiebung des Abschlusstermins durchaus nützlich erscheint, da sie dazu beitragen kann, den Akteure ausreichend Zeit zur Umsetzung der Prozesse einzuräumen.

### **III. Ein erstes Ergebnis: Die Grundsatz- erklärung von Daressalam**

Die Grundsatzerklärung von Daressalam ist das erste offizielle Ergebnis des Konferenzprozesses. Die Staatschefs der Region verpflichten sich darin, Demokratie und *Good Governance* zu fördern, Menschenrechte und Rechtsstaat zu respektieren, Beziehungen auf der Basis von respektvoller Zusammenarbeit zwischen ihren Staaten zu etablieren, die territoriale Integrität und staatliche Souveränität zu respektieren, Frieden und regionale Sicherheit zu unterstützen sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit und regionale Entwicklung zu fördern.

## Box 1. Gremien der Konferenz „Große Seen“

**Themenbezogene Arbeitsgruppen (GTTT):** Experten für die vier vorrangigen Themenkomplexe der Konferenz der jeweiligen Mitgliedsländer arbeiten Aktionspläne und Protokolle aus und unterbreiten sie den politischen Entscheidungsträgern.

**Nationale Vorbereitungsausschüsse:** Sie unterstützen ihre Regierungen bei der Darstellung ihrer Politik und Standpunkte, ggf. bei der Prüfung von Entwürfen und bei Aktivitäten im Hinblick auf Treffen des regionalen Vorbereitungsausschusses.

**Regionaler Vorbereitungsausschuss:** In diesem Gremium wird die Arbeit der nationalen Vorbereitungsausschüsse unter regionalen Gesichtspunkten diskutiert, überprüft und organisiert.

**Zwei Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs:** Beiden Gipfeltreffen geht ein **Außenministertreffen** voraus. Der erste Gipfel fand am 19./20. November 2004 in Daressalam statt. Dort wurde eine Grundsatzerklärung verabschiedet und Empfehlungen für die Vorbereitung des zweiten Gipfels ausgesprochen. Letzterer war zunächst für Dezember 2005 vorgesehen, wurde jedoch auf das zweite Halbjahr 2006 verschoben.

Dabei haben sie die vier prioritären Achsen ihrer Arbeit bestätigt:

- Sicherheit und Frieden
- Demokratie und *Good Governance*
- wirtschaftliche Entwicklung und regionale Integration
- humanitäre und soziale Angelegenheiten

Darüber hinaus haben sie die Region Große Seen zur „Sonderwiederaufbau- und -entwicklungszone“ erklärt, für die ein „Sonderfonds für Wiederaufbau“ aufgelegt wird. Sie haben sich verpflichtet, die in der Region verfügbaren Ressourcen zu mobilisieren und die internationale Gemeinschaft (UN und Unterorganisationen, AU, regionale Wirtschaftsgemeinschaften, internationale Finanzinstitutionen, *Gruppe der Freunde der Region „Große Seen“* und andere Entwicklungspartner) mit einzubeziehen.

Was ist von dieser Grundsatzerklärung zu halten? Deutlich wird eine ambivalente Bilanz: Obwohl die Grundsatzerklärung durchaus als positives Engagement hinsichtlich der Befriedung der Region begriffen werden muss, bieten die Ereignisse im Anschluss an ihre Verabschiedung Anlass zu Skepsis. Im Dezember 2004 kämpften Dissidenten der kongolesischen Armee in Kanyabayonga (Ost-Kongo) mehrere Tage gegen Regierungstruppen und vertrieben die Zivilbevölkerung. Die DR Kongo verdächtigte Ruanda, sein Militär zur Unter-

stützung der Dissidenten erneut auf kongolesischen Boden entsandt zu haben.

Darüber hinaus drangen vor kurzem ugandische Rebellen der LRA in die DR Kongo ein und sorgten für neuerliche Spannungen zwischen der DR Kongo und Uganda, das drohte, die kongolesische Souveränität zu verletzen, um die LRA zu entwaffnen.

Immerhin hat die Grundsatzerklärung von Daressalam offenbar in beiden Fällen dazu beigetragen, die existierenden Spannungen unter Kontrolle zu halten und eine erneute Eskalation der Gewalt weitestgehend zu begrenzen. Allerdings zeigen beide Entwicklungen auch, wie weit offizielle Zusagen und politische Realität nach wie vor auseinander liegen, sofern die Einhaltung von Absichtserklärung nicht erzwungen werden kann. Grundsätzlich zeigen beide Beispiele zudem, dass die tieferliegenden Ursachen zwischen staatlichen Auseinandersetzungen beseitigt werden müssen, wenn wirklich ein von Vertrauen und Zusammenarbeit geprägtes politisches Klima in der Region entstehen soll.

## Box 2: Auswahl wichtiger Schritte des Prozesses

Datum	Ort	Treffen	Anmerkungen
23.-24.06.2003	Nairobi (Kenia)	1. Treffen der nationalen Koordinatoren von Burundi, DR Kongo, Ruanda, Uganda, Kenia und Tansania	Offizieller Beginn des Prozesses der internationalen Konferenz
12.-13.01.2004	Addis Abeba (Äthiopien)	3. Treffen der nationalen Koordinatoren	Angola, Zentralafrikanische Republik und Kongo (Brazzaville) werden kooptierte Mitglieder. Ägypten erhält Beobachterstatus.
14.-15.07.2004	Nairobi (Kenia)	4. Treffen der nationalen Koordinatoren	Vorschlag auf Anerkennung Angolas, der Zentralafrikanischen Republik und des Kongo (Brazzaville) als „Anrainerstaaten“. Voraussetzung: Die Mitarbeit muss im erreichten Stadium aufgenommen werden.
06.09.04	Bujumbura (Burundi)	1. Treffen des regionalen Vorbereitungsausschusses	109 Teilnehmer: Anrainerstaaten, kooptierte Mitgliedsstaaten, UN-Büros, regionale Organisationen, Gruppe der Freunde und Sekretariat
19.-23.10.2004	Kinshasa (DR Kongo)	2. Treffen des regionalen Vorbereitungsausschusses: Vier neue „Anrainerstaaten“ nehmen zum ersten Mal teil: Angola, Kongo (Brazzaville), Zentralafrikanische Republik und Sudan.	180 Teilnehmer: Anrainerstaaten, kooptierte Mitgliedsstaaten (Namibia und Simbabwe), UN-Büros, regionale Organisationen, Gruppe der Freunde der Region „Große Seen“, EU, Sekretariat
16.-17.11.2004	Daressalam (Tansania)	Treffen der Außenminister zur Vorbereitung des Gipfeltreffens der Staatsschefs	Annahme des Projektes zur Erklärung von Daressalam
19.-20.11.2004	Daressalam (Tansania)	1. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der elf Länder der Konferenz „Große Seen“	„Grundsatzerklärung von Daressalam“
07.11.05	Nairobi (Kenia)	Außerordentliche Sitzung der nationalen Koordinatoren	Beschluss, das 2. Gipfeltreffen der Staatsschefs auf das 2. Halbjahr 2006 zu verschieben.

### IV. Ehrgeizige Agenda: Die Aktionspläne und Protokolle der Konferenz

Die Arbeitsprogramme und Protokolle der Konferenz, die auf dem nunmehr für 2006 vorgesehenen Gipfeltreffen der Staatsschefs verabschiedet werden sollen, stehen mittlerweile vor ihrer Vollendung. Anhand der provisorischen Projektunterlagen des 3. Arbeitsgruppentreffens (5.-11. September 2005) ist eine vorläufige Bewertung der Strategien und insbesondere dreier besonders bedeutender Protokollvor-

schläge aus den verschiedenen Themenbereichen der Konferenz möglich.

#### IV.a. Die Protokolle

**Protokoll über Gewaltverzicht und gegenseitige Verteidigung:** Dieses Protokoll wurde auf dem Treffen am 30. September 2005 in Luanda vom regionalen Vorbereitungsausschuss verabschiedet und stellt ein zentrales Element des angestrebten *Stabilitäts-, Sicherheits- und Entwicklungspaktes* dar. Es gehört zum The-

menkomplex *Frieden und Sicherheit*. Mit ihm „sollen interne und regionale bewaffnete Auseinandersetzungen und subversive Aktivitäten beendet und verhindert sowie ein rechtlicher Rahmen geschaffen werden, damit jegliche fortdauernde Unsicherheit, die zwischen den einzelnen Ländern der Region besteht, beseitigt werden kann“. So verbietet es Gewaltanwendung, direkte oder indirekte Unterstützung bewaffneter Gruppen auf dem Territorium eines anderen Staates sowie den Handel mit leichten Waffen. Es befürwortet Maßnahmen zur Friedenssicherung an den Grenzen und garantiert die nationale Souveränität. Die Mitgliedsländer müssen sich jeglicher Gewaltandrohung enthalten und verpflichten sich, bei Gewalthandlungen gegen einen Mitgliedsstaat zusammen zu stehen, indem sie einen solchen Akt als Aggression gegen alle Mitgliedsstaaten werten. Sollte das Protokoll in seiner derzeitigen Fassung verabschiedet und von allen Ländern ratifiziert werden, wäre dies ein großer Schritt hin zu friedlichen Konfliktlösungen in der Region. Allerdings ist offensichtlich, dass die Diskrepanz zwischen Vertragsnorm und Vertragswirklichkeit grade in so sensiblen Fragen beträchtlich ausfallen kann. Daher sind konzertierte politische und diplomatische Anstrengungen sowie langfristig angelegte Lobbyarbeit der internationalen Gemeinschaft erforderlich, um die realpolitische Akzeptanz dieses Instruments in den verschiedenen Ländern, die es in gegenseitigem Einvernehmen ausgehandelt haben, sicherzustellen.

**Protokoll über die Zusammenarbeit im Rechtswesen:** Diese Protokoll zählt zum Themenkomplex *Demokratie und Good Governance* und legt eine engere Kooperation der Staaten im Rechtswesen fest. Eine solche Kooperation betrifft sowohl Auslieferungen von Angeklagten als auch die Durchführung von Ermittlungsverfahren. Dieses Projekt ist vor allem deshalb politisch bedeutsam, weil es einer allgemeinen Atmosphäre der Straffreiheit entgegenwirkt und so das Vertrauen zwischen Staaten und Bürgern fördert.

**Die übrigen Protokollprojekte:** Von diesen zählen drei zum Themenkomplex *Demokratie und Good Governance* und zwei zum Themenkomplex *humanitäre*

*und soziale Angelegenheiten:* Im einzelnen sind dies:

- *Protokoll über Demokratie und Good Governance*
- *Protokoll zur Prävention und Ahndung von Völkermord, Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit sowie Diskriminierung*
- *Protokoll über die illegale Ausbeutung natürlicher Ressourcen*
- *Protokoll zu sexueller Gewalt gegen Frauen und Kinder*
- *Protokoll zum Schutz und zur Unterstützung von innerstaatlich Vertriebenen.*

#### **IV.b. Aktionspläne der Konferenz**

Neben diesen Protokollentwürfen umfasst die Regionalstrategie der Konferenz die Erarbeitung von konkreten Projektvorschlägen zu den Themenkomplexen: *Sicherheit und Frieden, Demokratie und Good Governance, wirtschaftliche Entwicklung und regionale Integration* sowie *humanitäre und soziale Angelegenheiten*.

Zum **Themenkomplex Sicherheit und Frieden** wurden mittlerweile sieben konkrete Projektvorschläge erarbeitet.

**Gemeinsame Grenzpolitik und Grenzüberwachung:** Ziel dieses Projektes ist es, Zusammenarbeit, Vertrauen und Entwicklung zwischen den Staaten zu stärken und so die Stabilität in Grenzgebieten auszubauen. Hierzu wurden zwölf Grenzgebiete bzw. Dreiländerecke als Basis für eine gemeinsame Grenzpolitik und -überwachung festgelegt. Dabei gelten zwei wegen des Ausmaßes der Auseinandersetzungen als besonders sensibel eingestufte Gebiete als vorrangig zu bearbeiten: Das Grenzgebiet von DR Kongo, Ruanda, Uganda und Burundi sowie das Grenzgebiet zwischen Kenia, Sudan und Uganda. Einer Schätzung zufolge ist für die Durchführung dieses Projektes ein 3-Jahresbudget von rund 80 Millionen USD erforderlich. Auch wenn das Projekt durchaus sinnvoll erscheint, ergeben sich doch zwei Probleme. Zunächst stellt die Definition der zwölf Grenzgebiete grade Staaten wie die DR Kongo, die an neun Länder grenzen, vor Umsetzungsprobleme. Darüber hinaus ist angesichts der

prognostizierten Kosten für ein Dreijahresprogramm in zwei Grenzgebieten zu fragen, welche Summe ein langfristiges Projekt für alle zwölf Grenzgebiete verschlingen würde. Es ist mehr als unwahrscheinlich, dass die Staaten der Region, die nur über begrenzte finanzielle Möglichkeiten verfügen, die notwendigen Anstrengungen unternehmen werden, um das Projekt gemeinsamer Grenzpolitik und -überwachung erfolgreich abzuschließen. Und doch ist dies ein zentraler Punkt für die regionale Stabilität.

**Entwaffnung und Rückführung bewaffneter Gruppen:** Mit diesem Projekt soll das Lusaka-Abkommen umgesetzt werden, in dem die in den Krieg in der DR Kongo verwickelten Staaten 1999 die Entwaffnung und Rückführung ausländischer bewaffneter Gruppen auf kongolesischem Boden festgesetzt hatten. Zugleich soll der Reformbedarf für den Sicherheitsapparat in den betroffenen Ländern ermittelt werden, damit die für die öffentliche Ordnung zuständigen Institutionen in den Einzelstaaten schneller eigenverantwortlich arbeiten können. In diesem Zusammenhang ist es angeraten, auf die Erfahrungen mit dem bereits in der DR Kongo laufenden DDRRR-Programm (Entwaffnung, Demobilisierung, Rückführung, Neuansiedlung und Reintegration) zurückzugreifen, auch wenn dessen Ergebnisse nicht allzu zufriedenstellend ausfallen. Zudem sollte das von der Weltbank in mehreren Ländern finanzierte MDRP-Programm (Multi-Country-Demobilization and Reintegration Programme) analysiert werden, das für die Umsetzung der Entwaffnung und Rückführung in der Region wertvolle Informationen liefern dürfte.

**Koordinierung der Aktivitäten und Erhöhung der Kapazitäten im Kampf gegen die Proliferation von leichten und kleinkalibrigen Waffen:** Dieses Projekt ist im Rahmen der derzeit stattfindenden Harmonisierungen der nationalen Gesetze über leichte und kleinkalibrige Waffen (ALPC) angesiedelt. Es wird vom regionalen Zentrum für leichte Waffen (RECSA) mit Sitz in Nairobi umgesetzt und untersteht daher den Außenministern von Burundi, Dschibuti, Äthiopien, Eritrea, Kenia, Uganda, DR Kongo, Ruanda, Sudan und Tansania. Das RECSA hat das Mandat,

die weitere Umsetzung der Erklärung und des *Protokolls von Nairobi über den Kampf gegen die Proliferation von leichten und kleinkalibrigen Waffen* zu gewährleisten. Damit das RECSA dieser Aufgabe nachkommen kann, müssen seine finanziellen Mittel jedoch dringend aufgestockt werden.

**Weitere Projekte** im Themenkomplex *Frieden und Sicherheit* sind:

- Projekt gegen grenzüberschreitende Kriminalität und Terrorismus (Umsetzung durch das kenianische Zentrum für Terrorismusbekämpfung)
- Entwicklung der Grenzgebiete und der Sicherheit für die dort lebende Bevölkerung
- Entwaffnung und Entwicklungsförderung in Kenia, Uganda, Sudan
- Minenräumung und Anti-Minen-Aktionen in der Region „Große Seen“.

Im Themenkomplex **Demokratie und Good Governance** sind bislang zehn Projekte ausgearbeitet worden, die in Form von regionalen Foren ein Themenfeld zwischen regionalen Antikorruptionsforen und der illegalen Ausbeutung natürlicher Ressourcen abdecken. Die drei bedeutendsten sind:

**Regionales Zentrum für Demokratie, Good Governance, Menschenrechte und Staatsbürgerkunde:** Es handelt sich um ein ehrgeiziges Projekt, mit dem die Normen und Prinzipien demokratischer Regierungsführung in der Region verankert werden sollen. Die wichtigsten Maßnahmen des Zentrums sind:

- Stärkung demokratischer Prinzipien und Werte in der Region einschließlich der Einhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung und der Rechtsstaatlichkeit
- Unterstützung bei der weiteren Vorbereitung und Durchführung sowie der Beobachtung der Wahlen
- Verstärkte Anstrengungen bei der Überwachung und dem Monitoring der Millenniumsziele (MDGs)
- Förderung des afrikanischen Bewertungsmechanismus durch NEPAD-Partner (New Partnership for Africa's Development)

Die Zielvorgaben des regionalen Zentrums sind zweckmäßig. Um sie zu erfüllen, muss das Zentrum multidimensional arbeiten. Damit das Zentrum seiner Rolle gerecht werden kann, muss es einerseits die Verankerung von *Good Governance* und Demokratie in Organisationen der elf Mitgliedsstaaten übertragen. Andererseits muss ihm selbst politische und diplomatische Unterstützung zuteil und die notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

**Regionales Forum für Recht und Sicherheit:** Dieses Forum dient als Rahmen für Abstimmungen im Bereich *Recht und Sicherheit*. So soll die Harmonisierung von Rechtspolitik und -strategien begünstigt und die institutionelle Entwicklung des Sicherheitsapparates vorangetrieben werden. Auf dem Programm stehen die Verankerung einer unabhängigen Judikative, die Professionalisierung von Richtern, der Sicherheitskräfte und anderer Justizmitarbeiter, die Bekämpfung der Straffreiheit, der Schutz der Menschenrechte und der freie Zugang zur Justiz für jedermann. Wenn diese Ziele erreicht werden, trägt das Forum unter anderem zu mehr Sicherheit von Menschen und Gütern, zur Entpolitisierung von Richtern und des Sicherheitsapparates und zur Stärkung des Rechtsstaates bei. In Anbetracht der Lage in einigen der betroffenen Staaten, sind diese Herausforderungen allerdings nur schwer zu bewältigen.

**Regionales Frauenforum:** Ziel dieses Projektes ist es, die Partizipation und Eigenverantwortlichkeit von Frauen zu fördern. Das Forum dient als Rahmen für Abstimmungen auf regionaler Ebene und sollte folglich zur Harmonisierung von Strategien und einer Politik beitragen, die Fragen der Geschlechterrolle als eines der Steuerungsinstrumente bei der Förderung der demokratischen Regierungsführung betrachten.

Sicher sind Fördermaßnahmen zur Beteiligung von Frauen am politischen und wirtschaftlichen Leben im Allgemeinen sinnvoll. Und so gibt es auf diesem Gebiet in den meisten Ländern der Region bereits mehrere Initiativen. Mindestens zwei Voraussetzungen müssen jedoch erfüllt sein,

wenn das Projekt einen realen Mehrwert bieten soll. Zunächst müssen Erfahrungen aus bereits durchgeführten Aktionen genutzt werden, wobei *Best Practice Modelle* ermittelt und weitergegeben und Schwachpunkte behoben werden müssen.

*A priori* steht der Nutzen dieser Foren außer Zweifel. Dennoch muss gefragt werden, welchen Fortschritt sie in der Region in Anbetracht enormer grundsätzlicher Entwicklungsmängel bieten können. Problematisch erscheint dabei insbesondere die Tatsache, dass die Zielgruppe der verschiedenen Projekte mitunter aus Akteuren besteht, für die bereits regionale Plattformen oder Netzwerke existieren. Hier wäre es angeraten, Synergieeffekte zu nutzen und zunächst die bereits existierenden subregionalen Organisationen neu zu beleben. So könnte beispielsweise ihr Mandat ausgeweitet, mehr Personal eingestellt und die finanziellen Mittel aufgestockt werden.

Von den 14 Projekten des **Bereiches *Wirtschaftliche Entwicklung und regionale Integration*** betreffen mehrere die Infrastruktur des Transportwesens und die Energieerzeugung auf regionaler Ebene. Besonders bedeutend sind hier:

**Neuaufgabe des CEPGL-Projektes und seiner speziellen Institutionen:** In diesem Projekt wird nach Wegen gesucht, wie Burundi, Ruanda und die DR Kongo sich wieder tatkräftig in die Wirtschaftsgemeinschaft der Länder der Region „Großen Seen“ (CEPGL) einbringen können. Durch einen solchen Anschlag könnte die Gemeinschaft wieder als Motor für Entwicklung in der Region dienen – eine Rolle, die sie in den 1990er Jahren als dynamische Organisation, die den Warenaustausch zwischen den drei Staaten und die Freizügigkeit der Menschen in den Grenzgebieten erleichterte, durchaus ausgefüllt hat. Einige Geldgeber wie Belgien unterstützen bereits Initiativen für eine Neuaufgabe der CEPGL und wären bereit, ihre Unterstützung zu intensivieren.

Ebenfalls vorgeschlagen sind:

- Projekt Öl-Pipeline (Weiterführung der bereits bestehenden kenianischen Öl-Pipeline nach Uganda, Ruanda, Burundi und in die DR Kongo)

- Bau einer Eisenbahnlinie durch fünf Länder des südlichen Korridors: Burundi, die DR Kongo, Ruanda, Uganda und Sambia.
- Einrichtung eines regionalen Zertifizierungsmechanismus' für natürliche Ressourcen
- Instandsetzung und Anschluss an das Netz des Inga-Staudamms (DR Kongo)
- Methangas-Projekt (regionales Gas-Pipeline-Projekt Kivu)
- Unterwasser-Kabelsystem in Ostafrika (EASSY)
- Machbarkeitsstudie zur Instandsetzung und Schiffbarkeit des Kongo
- Infrastrukturprojekte für den nördlichen Korridor (Verbindungskorridor von Burundi, der DR Kongo, Ruanda und Uganda zum kenianischen Hafen Mombasa)
- Transafrikanische Autobahn (Mombasa – Lagos)

Die meisten der oben aufgeführten Projekte beziehen sich auf Infrastrukturmaßnahmen auf regionaler Ebene und sollen der regionalen Integration dienen. Eine Einschätzung der Kosten ist noch nicht erfolgt, aber eine solche dürfte extrem hoch ausfallen. Infolgedessen müssen Prioritäten gesetzt und Synergien mit anderen Programmen zur Infrastrukturentwicklung herausgefunden werden – dies gilt besonders für das New Partnership for Africa's Development (NEPAD).

Die insgesamt sechs zum **Themenkomplex Humanitäre und soziale Angelegenheiten** aufgeführten Projekte betreffen hauptsächlich die Entwicklung im sozialen Bereich und den Schutz gefährdeter Bevölkerungsgruppen. So etwa befassen sie sich etwa mit den folgenden Aspekten:

- Förderung der Konformität mit dem regionalen und internationalen Instrumentarium im Bereich Menschenrechte, internationale Menschenrechtsgesetzgebung, Staatenlosigkeit sowie Ausstellung von Ausweispapieren für Flüchtlinge und Vertriebene
- Kampf gegen HIV/AIDS, sexuell übertragbare Infektionen, Tuberkulose und Malaria in der Region „Große Seen“
- Förderung des Suaheli als Arbeitssprache in der Region „Große Seen“.

## V. Zwischenbilanz: Hehre Ziele und kleine Erfolge

Mit den dargestellten Projekten und Protokollen wird das Ziel verfolgt, die Ursachen für regelmäßig auftretende Konflikte zu beheben und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Staaten zu fördern. Von diesem Standpunkt aus betrachtet, sind sie grundsätzlich sinnvoll. Zugleich zeigt die Analyse der Projekte und Protokolle zu den vier prioritären Themenkomplexen, dass die DR Kongo von fast allen Entwürfen unmittelbar berührt wird. Wenn die Staaten der Region ihren Willen bekräftigen, die Ursachen für Auseinandersetzungen zu beseitigen, hätte der angestrebte *Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspakt* für die DR Kongo zahlreiche positive Auswirkungen.

Allerdings darf angesichts dieser sinnvollen Projekte und ihrer für die DR Kongo positiven Auswirkungen gefragt werden, ob diese Projekte *in realita* effektiv und wirkungsvoll sein können. Klar ist: Die größte Herausforderung besteht in der Umsetzung der vorgeschlagenen Projekte. Dies grade vor dem Hintergrund, dass die Diskrepanz zwischen der Unterzeichnung eines Paktes und seiner Umsetzung immer wieder eklatant ausfallen kann. Skeptisch darf daher festgehalten werden: Wenn schon zweieinhalb Jahre bis zur Unterzeichnung des Paktes ins Land gehen mussten, wird die Umsetzung des Paktes vermutlich eine noch weitaus größere Zeitspanne in Anspruch nehmen. Trotz dieser grundsätzlichen Zweifel begreifen die in den Konferenzprozess involvierten Akteure schon heute zumindest zwei Ergebnisse des Prozesses als Erfolg: Zunächst ist die Aufnahme eines multilateralen Dialogs von elf Staaten, von denen sich einige noch vor kurzem feindlich gegenüber standen, als beträchtlicher Fortschritt zu werten. Zu Beginn des Prozesses war die Atmosphäre extrem gespannt, hat sich im Verlaufe der verschiedenen Treffen aber deutlich entkrampft. Darüber hinaus ist die gute zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Analyse und Ermittlung von Lösungsansätzen zu *Frieden und Sicherheit, Demokratie und Good Governance* ein erster Erfolg des Prozesses, zumal dies eine hochsensible Problematik ist, die die nationale Souveränität der be-

teiligten Staaten direkt berührt. Daneben betrachten Beobachter die Ausarbeitung des *Protokolls über Gewaltverzicht und gegenseitige Verteidigung* als einen bedeutsamen Schritt hin zur Befriedung der Lage, die eine *conditio sine qua non* für die sozioökonomische Entwicklung der gesamten Region darstellt.

## **VI. Was muss sich ändern...? Voraussetzungen für den Erfolg**

Die Lösungsvorschläge der Konferenz „Große Seen“ können nur unter gewissen Voraussetzungen umgesetzt werden und zu einem *Pakt über Frieden, Sicherheit und regionale Entwicklung* in der Subregion führen – dies gilt zumindest für die Länder, die sich noch in Konfliktsituationen befinden. In diesem Zusammenhang erscheint zunächst der *Politische Wille* der betroffenen Entscheidungsträger als besonders wichtig.

Die Erfahrung mit einigen regionalen Abkommen und Initiativen, wie beispielsweise dem Waffenstillstandsabkommen von Lusaka, zeigt, dass einige politischen Führer zwar Engagementzusagen machen, sie aber aus den verschiedensten Gründen nicht in die Praxis umsetzen. Eine solche Vorgehensweise nährt den Argwohn zwischen den Partnern und zerstört Vertrauen als politisches Kapital. Daher ist eine erneute Bekräftigung einer friedlichen Konfliktbeilegung für ein vertrauensvolles Verhältnis unter den ehemaligen Kriegsparteien des Kongokrieges – insbesondere Uganda, Ruanda und der DR Kongo – unabdingbar.

Ein weiterer zentraler Punkt ist die zügige *Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit* in allen Staaten. Die Arbeitsprogramme und Protokolle, die im Verlaufe der vorbereitenden Sitzungen für das zweite Gipfeltreffen der Staatschefs erarbeitet wurden, gehen nicht detailliert auf die spezifische Situation in Ländern ein, die sich in einer politischen Übergangsphase befinden (DR Kongo) bzw. in denen es zu Aufständen kommt (Burundi, Uganda, Sudan). Allerdings sind Frieden und Sicherheit Grundvoraussetzungen für die Umsetzung der verschiedenen Projekte und Protokolle. Infolgedessen müssen hier weiterhin große Anstrengungen unter-

nommen werden. Zu nennen sind etwa die weitere Begleitung des politischen Übergangsprozesses, die Vermittlung von Waffenstillstandsabkommen – in einigen Fällen ist dies noch nicht erfolgt – und eine intensive Unterstützung der DDR-Programme. Letztere sollen die Gewalttätigkeiten bewaffneter Milizen beenden, die in einigen Ländern immer noch Terror verbreiten. Dies ist auch deswegen eine wesentliche Frage, weil die Bekämpfung bewaffneter Gruppen den Ordnungskräften oft als Vorwand dient, die Menschenrechte zu verletzen.

Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang auch die *Wiederherstellung und Konsolidierung staatlicher Institutionen*. Staatszerfall bzw. der Verlust staatlicher Kontrolle an Aufständische oder bewaffnete Gruppen in einigen Landesteilen schränken die Erfolgsaussichten von Friedensabkommen ein. Die aktuelle Lage in Burundi, der DR Kongo und im Sudan beweisen dies. Daher dürfen im Konferenzprozess einige Aspekte nicht aus den Augen verloren werden: Die öffentlichen Institutionen müssen gestärkt, der Sicherheitsapparat reformiert und eine funktionierende Verwaltung und Justiz im gesamten Land aufgebaut werden. Zwar spielen vor allen Dingen während der Phase direkt nach einem Konflikt die Zivilgesellschaft und der Privatsektor eine wichtige Rolle. Doch Erfahrungen haben gezeigt, dass die meisten Initiativen nicht von Dauer sind, solange es keinen funktionierenden Staat gibt, der die öffentliche Ordnung und das Gemeininteresse garantieren kann.

Die effektive Umsetzung der Resolutionen der Konferenz „Große Seen“ und eine angemessene Reaktion auf die oben umrissenen Problemstellungen stößt auf mehreren Ebenen auf Schwierigkeiten und auch auf Meinungsverschiedenheiten unter den Konferenzteilnehmern:

### **Finanzierung:**

Auch zum jetzigen Zeitpunkt liegt noch keine Kostenschätzung für alle Projekte vor. Bekannt ist nur, dass die Kosten sehr hoch sein werden und dass die Länder der Region die erforderlichen Summen nicht alleine aufbringen können. Außerdem scheint es zwischen den elf Staaten der Region und der *Gruppe der Freunde Mei-*

nungsverschiedenheiten zum Finanzierungsmechanismus der von der Konferenz erarbeiteten Arbeitsprogramme zu geben. Die Staaten selbst haben die Region in der Erklärung von Daressalam zur „Sonderaufbau- und -entwicklungszone“ erklärt, für die ein „Sonderfonds für Wiederaufbau“ aufgelegt wird. Die *Gruppe der Freunde* war hierzu jedoch nicht gehört worden. Daher ist sie heute nicht bereit, sämtliche Aktionspläne über einen Treuhandfonds zu finanzieren. Die belgische EZ und die Europäische Kommission sind beispielsweise der Ansicht, dass die Finanzierung der einzelnen Projekte je nach Finanzierungsinstrumenten in den jeweiligen Staaten fallweise abgewickelt werden müsse. Mehrere Mitglieder der *Gruppe der Freunde* haben Vorbehalte, sich an einen gemeinsamen Fonds zu beteiligen. In diese Frage könnte jedoch Bewegung kommen, wenn die Staaten der Region die Projekte in ihren Staatshaushalt aufnehmen und sich erst dann an die Geldgeber wenden. Die Frage wird weiter debattiert.

#### **Gründung eines Konferenz-Kontrollmechanismus’:**

Dies ist eine wesentliche Frage und wird heftig diskutiert. Drei Optionen stehen zur Auswahl: 1) Institutionalisierung der Konferenz Große Seen durch Gründung eines Regionalorgans, 2) die Delegation der Kontrollaufgaben an eine der zahlreichen in den meisten Ländern vorhandenen regionalen Organisationen oder 3) die Gründung eines ständigen Übergangsssekretariats und spätere Übernahme der Instrumente durch die Staaten und bestehende subregionale Organisationen. Alle drei Möglichkeiten haben sowohl Vor- als auch Nachteile. Allerdings scheinen bei der dritten Option die Vorteile zu überwiegen, da es sich hierbei um einen leicht zu etablierenden, operationellen, vorübergehenden institutionellen Mechanismus handelt, bei dem Effektivität und sparsamer Umgang mit den Ressourcen im Vordergrund stehen. Einerseits verfügt die Region bereits über zahlreiche subregionale Organisationen, und es wäre unangebracht, noch eine weitere zu gründen. Andererseits deckt keine einzige regionale Organisation alle elf Konferenzstaaten ab. Sollte die Konferenz für die Umsetzung ihrer Aktionen das Subsidiaritätsprinzip wählen, würden diese

Kontrollaufgaben im Übrigen größtenteils bei nationalen Akteuren liegen.

#### **Prioritätskriterien bei der Projektfinanzierung:**

Diese Frage ist teilweise deckungsgleich mit der Frage nach der Finanzierung. Sie hat sowohl bei einem allgemeinen Fonds für die Region als auch bei einer Finanzierung von Fall zu Fall Gültigkeit. Die Fragestellung ist wichtig, da *ad hoc* definierte Kriterien die Staaten dazu verleiten könnten, Projekten mit einem direkten Nutzen für die eigene Bevölkerung den Vorzug zu geben.

#### **Zukunft der Gruppe der Freunde der Region der Großen Seen:**

Die Gruppe besteht heute aus 28 Staaten und zehn internationalen Organisationen. Unter ihnen befindet sich auch ein Großteil der bi- und multilateralen Geldgeber der Region. Sie finanzieren die Organisation des Konferenzprozesses mit 10 Millionen Dollar. Nach dem zweiten Gipfeltreffen der Staatsoberhäupter im Jahr 2006 werden zwei Möglichkeiten zur Wahl stehen: 1) Die Gruppe könnte weiter bestehen und diplomatische, technische und politische Hilfestellung bei der weiteren Arbeit der Konferenz leisten. 2) Sollte es zur Einrichtung eines gemeinsamen Fonds kommen, könnte sie auch den Rahmen für die finanzielle Unterstützung bilden. Zur Nutzung der während der zweieinhalbjährigen Zusammenarbeit gesammelten Erfahrungen sollte die *Gruppe der Freunde* ihre Arbeit in jedem Fall fortsetzen. Sollte ein diesbezüglicher Meinungs austausch zudem noch zu einer Harmonisierung der Entwicklungshilfverfahren auf Staatsebene führen, hätte die Konferenz einen zusätzlichen extrem bedeutsamen indirekten Erfolg erzielt.

#### **Bessere Arbeitsteilung der nationalen, regionalen und internationalen Akteure:**

Die Programme, die derzeit erarbeitet werden, berühren direkt oder indirekt die politische Arbeit anderer Institutionen in den jeweiligen Staaten – sei es auf staatlicher oder Verbandsebene oder als internationaler Partner. In diesem Zusammenhang ist es äußerst wichtig, die Arbeit der verschiedenen Akteure genau festzulegen, denn nur so sind Komplementarität und

Kohärenz bei der Umsetzung der Aktionen gewährleistet. So können Synergieeffekte entstehen sowie überflüssige Maßnahmen und Mittelverschwendung vermieden werden. Zwei Fälle sollten näher betrachtet werden: Erstens sollte bei Projekten für junge Menschen, Frauen, Zivilgesellschaft und gefährdete Bevölkerungsgruppen darauf geachtet werden, dass nicht bereits andere Akteure aktiv sind. Zweitens ist eine Umstrukturierung der subregionalen Organisationen unabdingbar, wenn die Arbeit der Gremien wirklich effektiv sein soll. Im Berichtsentwurf anlässlich des 1. Treffens des regionalen Vorbereitungsausschusses im September 2004 wurde bereits festgestellt, dass die regionalen Institutionen zu breit gefächert sind und zu ineffektiv arbeiten. Daher wurde angeregt, die Aktivitäten der bestehenden subregionalen Organisationen zu bündeln und zu harmonisieren. Obwohl ein solcher Umstrukturierungsprozess einen Kraftakt darstellen würde, sollte er schrittweise eingeleitet werden.

## VII. Was tun...? Strategien für Akteure

Die Staaten der Region, regionale Organisationen, AU, EU sowie andere Entwicklungspartner müssen sich den Herausforderungen hinsichtlich der Umsetzung der Resolutionen der Konferenz „Große Seen“ stellen. Die Akteure der verschiedenen Ebenen sollten dabei konkrete Maßnahmen ergreifen. Auf einzelstaatlicher Ebene in der Region ist es zunächst unabdingbar, dass sich die Staaten die Konferenzbeschlüsse uneingeschränkt zu Eigen zu machen und:

- die Zusammenhänge zwischen den Arbeitsprogrammen der Konferenz und der eigenen nationalen Politik herausarbeiten. So könnten Synergieeffekte genutzt und überflüssige Maßnahmen und Ressourcenverschwendung vermieden werden.
- eigene Mittel zur Finanzierung der Aktionspläne der Konferenz mobilisieren. Die Aufnahme der Aktionen in den Staatshaushalt würde Monitoring und Nachhaltigkeit der Projekte zumindest *de jure* sicherstellen.
- politische Engagementzusagen zur Mitarbeit an einer friedlichen Lösung

der Konflikte in der Region bekräftigen. Positiv wäre hier die allgemeine Verbreitung des *Protokolls über Gewaltverzicht und gegenseitige Verteidigung* sowie seine transparente Umsetzung auf nationaler Ebene.

- Aktivitäten und Verfahren der subregionalen Organisationen, an denen sie beteiligt sind, bündeln und harmonisieren.

Regionale und internationale Organisationen wie UN, EU, AU, andere regionale Organisationen und bilaterale Partner haben den entscheidenden Impuls zu dem Konferenzprojekt gegeben und den Ansatz bislang entscheidend mitgetragen. Ebenso wichtig ist ihre Rolle in bezug auf die Umsetzung der Resolutionen. Folgende Aktionen wären sinnvoll:

- Verstärkte politische, diplomatische und technische Unterstützung der Staaten der Region bei der Umsetzung der definierten Arbeitsprogramme und Protokolle.
- Mobilisierung von finanziellen Mitteln und Überwachung ihrer Verwendung.
- Zusammenarbeit mit den Staaten der Region, damit Komplementarität und Kohärenz zwischen den Konferenz-Arbeitsprogrammen und der jeweiligen nationalen Politik gewährleistet sind. Dabei müssen dringend Synergien gefunden und Instrumente harmonisiert werden. Im vorliegenden Fall handelt es sich insbesondere um die von der EU über den europäischen Entwicklungsfonds (FED) finanzierten nationalen und regionalen Programme, die in erster Linie von Internationalem Währungsfond (IWF) und Weltbank unterstützten *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP), die zwischen UNDP und den verschiedenen Staaten beschlossenen mehrjährigen Entwicklungshilfeprogramme sowie Projekte des NEPAD-Aktionsplanes.
- Beschleunigung der Angleichung von Interventionsverfahren der Geber, angesichts des EU-Vorhabens Interventionsverfahren der Gemeinschaft und ihrer 25 Mitgliedsstaaten im Bereich der Entwicklungshilfe zu harmonisieren.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Mitteilung der Kommission: *Strategie der EU in Afrika: Wege zu einem europäisch-afrikanischen*

- Ein Beitrag zur Umstrukturierung der subregionalen Organisationen unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips.

In der DR Kongo stellt heute die Leitung des Wahlprozesses und die Wiederherstellung der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung im gesamten Land die größte Herausforderung dar. In diesem Zusammenhang dienen die Konferenz „Große Seen“ und ihre Resolutionen der Konsolidierung der eingeleiteten Bemühungen. Da die DR Kongo geographisch im Zentrum der betroffenen elf Staaten liegt, betreffen sie alle Projektentwürfe direkt. Die Aktionen im Bereich *wirtschaftliche Entwicklung und regionale Integration* könnten für wirtschaftlichen Aufschwung sorgen. Unter anderem sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Bekräftigung des politischen Engagements, die Konferenzresolutionen umzusetzen und zur Befriedung der Region beizutragen. Die Annahme und Anwendung des *Protokolls über Gewaltverzicht und gegenseitige Verteidigung* wären ein positiver Beitrag zur Wiederherstellung vertrauensvoller zwischenstaatlicher Beziehungen in der Region.
- Mobilisierung eigener Ressourcen zur Finanzierung der Arbeitsprogramme der Konferenz.
- Übernahme der Koordinierung der ausländischen Hilfe, damit die Maßnahmen kohärent und komplementär ablaufen und es zu keinem regionalen Ungleichgewicht der durchgeführten Maßnahmen kommt.
- Beschleunigung der Reform des Sicherheitsapparates, d. h. Bildung einer neuen Armee und Polizei. Sicherheit ist eine Grundvoraussetzung für ein entwicklungsfreundliches Umfeld und für ausländische Investoren.

Angesichts dieser Handlungsempfehlungen wird deutlich, vor welchen Herausforderungen die Region nach wie vor steht. Grundsätzlich gilt hier die Einschätzung, dass das Hauptproblem des hier vorgestellten regionalen Ansatzes nicht in erster Linie in der Definition adäquater Lösungs-

vorschläge liegt, sondern vor allem auch im Engagement der Einzelstaaten in bezug auf die Umsetzung der erarbeiteten Vorschläge. Vor diesem Hintergrund wird auch ersichtlich, dass die Idee eines regionalen Ansatz, so überzeugend und innovativ sie *a priori* ist, dennoch kein Patentrezept darstellt.

**Pamphile Sebahara** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungs- und Informationsgruppe für Frieden und Sicherheit (GRIP), Brüssel. Der Autor dankt Xavier Zeebroek für seine sachdienlichen Anmerkungen.

Ansprechpartner:  
**Friedrich-Ebert-Stiftung**  
 Referat Afrika  
 Dr. Michael Bröning  
[Michael.broening\[at\]fes.de](mailto:Michael.broening[at]fes.de)  
 Godesberger Allee 149  
 53175 Bonn  
 Tel.: 0228-883 592  
 Fax: 0228-883 623

