

Dezember 2019

Länderbericht

Länderbüro DR Kongo

**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**



Auf Messers Schneide

Das Ende der Ebola-Epidemie scheint zum Greifen nahe. Doch nur unter dem Einsatz von Militär können die Helfer in die letzten Gebiete vordringen.

Benno Müchler

Kurz vor dem vermeintlichen Ende der Ebola-Epidemie in der DR Kongo erleidet die Nothilfeaktion einen herben Rückschlag. Rebellenangriffe seit Ende November bewogen die Vereinten Nationen, ihre militärische Hilfe zu verstärken. Mittels einer Luftbrücke bringen die VN die Gesundheitsmitarbeiter in die unsicheren Gebiete. Der Einsatz wirft eine neue, internationale Grundsatzfrage auf: Kann internationales Militär als letztes Mittel eingesetzt werden, um die Beendigung einer internationalen Gesundheitskrise auch gegen Widerstand durchzusetzen?

Für die Zeit nach der Epidemie wird der Aufbau staatlicher Gesundheitsstrukturen mit internationaler Hilfe in den Vordergrund rücken. Das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) der Bundesrepublik unterstützt dies aktiv. Ist dies nun als Rückkehr zur „klassischen EZ“ zu verstehen, von der man sich eigentlich verabschieden wollte?

16 Monate Ebola im Kongo – das Ende in Sicht

„Niemand kann diese Schlacht alleine gewinnen. Wir müssen zusammenarbeiten, um der Unsicherheit und Krankheit ein Ende zu setzen. Wir wollen schnellstmöglich handeln, um eine Explosion der Fälle zu verhindern. Wenn wir schnell handeln, können wir die Epidemie beenden. Wir sind in Verzug geraten, doch wir haben den Kampf noch nicht verloren“, sagte David Gressly, der Leiter der UN-Ebola-Nothilfeaktion (UNEERO) in der DR Kongo am Dienstag vergangener Woche, 17. Dezember.¹

Was war geschehen, das den Koordinator zu dieser kämpferischen Aussage bewog?

Über 16 Monate dauert die Ebola-Epidemie in der DR Kongo schon an. Mit über 2.200 Todesfällen² ist sie zur zweit schwersten in der Geschichte der Virus-Erkrankung geworden. Misstrauen der Bevölkerung und Angriffe lokaler Rebellengruppen behinderten die Arbeit der Gesundheitshelfer. In den vergangenen Wochen war es jedoch gelungen, die Epidemie unter Kontrolle zu bringen. Ein Ende, noch in diesem Jahr, schien möglich.

Schlüssel zum Erfolg: das Vertrauen der Menschen

So hatte die Weltgesundheitsorganisation (WHO) Mitte Juli die Krise zu einem Gesundheitsnotfall internationaler Bedeutung (PHEIC) erklärt. Als direkte Folge stieg die internationale Aufmerksamkeit, zahlreiche ranghohe Minister besuchten das Epidemie-Gebiet im Ost-Kongo, darunter Bundesgesundheitsminister Jens Spahn. Einher ging die Erhöhung der finanziellen Mittel. Zeitgleich wurde die Leitung der nationalen kongolesischen Ebola-Nothilfeaktion mit dem allseits anerkannten und erfahrenen Arzt Jean-Jacques Muyembe neubesetzt, was ebenso Früchte trug.³ Vor allem aber verbesserte sich die Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung.

Nicht selten, gerade zu Beginn, begegnete die Lokalbevölkerung den Helfern mit hoher Skepsis. Mehrmals kam es zu Gewalt, als die Helfer versuchten, an Ebola verstorbenen Familienmitglieder zu bergen und sicher zu beerdigen. Dass die Gesundheitsteams bei ihrer Arbeit oft von nationaler Polizei eskortiert wurden, welche aufgrund zahlreicher Menschenrechtsverletzungen einen miserablen Ruf im Land genießt, half ebenso wenig, wie das teils rücksichtslose Verhalten mancher Mitarbeiter gegenüber Kranken mit Ebola-Symptomen.⁴

Mit der Zeit gewannen die internationalen Gesundheitshelfer jedoch das Vertrauen der Menschen. Intensive Kommunikation und der Ausbau der Ebola-Behandlungszentren zu allgemeinen Gesundheitszentren brachten den Erfolg. In einem Land mit einem dysfunktionalen Gesundheitssystem wie der DR Kongo, in dem sich die Bevölkerung seit Jahrzehnten von der Regierung im Stich gelassen fühlt, war das Angebot kostenloser medizinischer Grundversorgung, so zum Beispiel auch gegen Malaria, eine populäre Maßnahme, die zudem das Stigma gegenüber Ebola abbaute.

¹ UNO: Les Nations Unies lancent un plan conjoint pour la reprise des activités de lutte contre Ebola à Biakato, 17.12.2019, in : https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/les_nations_unies_lancent_un_plan_conjoint_pour_la_reprise_des_activites_de_lutte_contre_ebola_a_biakato.pdf (20.12.2019).

² WHO: Ebola Virus Disease Democratic Republic of Congo. External Situation Report 72/2019, 17.12.2019, in: <https://www.who.int/publications-detail/ebola-virus-disease-democratic-republic-of-congo-external-situation-report-72-2019> (20.12.2019).

³ The New York Times: Congo's Health Minister Resigns Over Ebola Approach, 22.07.2019, in: <https://www.nytimes.com/2019/07/22/world/africa/ebola-congo-ilunga.html> (20.12.2019).

⁴ The New York Times: Fighting Ebola When Mourners Fight the Responders, 19.05.2019, in: <https://www.nytimes.com/2019/05/19/world/africa/ebola-outbreak-congo.html> (21.12.2019).

Impfungen und neue Wirkstoffe zur Ebola-Behandlung

In diesem verbesserten Klima konnte schließlich der neue, heute vorhandene Impfstoff sein Potential entfalten. Rund eine Viertelmillion Menschen wurden bislang mit dem Wirkstoff ZEBOV geimpft, welchen die EU-Kommission im November offiziell zuließ. Seit November ist ein zweiter Impfstoff, ein Produkt der Firma Johnson & Johnson, im Einsatz.⁵ Darüber hinaus zeigen Tests mit den antiviralen Wirkstoffen „mAb114“ und „REGN-EB3“ zur Ebola-Behandlung Erfolge. Sie können die Sterblichkeitsrate erkrankter Menschen auf bis zu 34 Prozent senken.⁶ In der aktuellen Epidemie liegt die Sterblichkeitsrate bei 67 Prozent.

All das trug dazu bei, dass sich die Zahl neuer Ebola-Fälle auf insgesamt 70 im ganzen Monat Oktober verringerte.⁷ Zur Hochzeit im August hatte sie bei rund 100 pro Woche gelegen. Eine Gesundheitszone nach der anderen wurde vorläufig als „ebolafrei“ deklariert. Aktuell begrenzt sich die Epidemie auf vier Zonen in denen Provinzen Nord-Kivu und Ituri nahe der 400.000 Einwohner großen Stadt Beni.

ADF-Rebellen verhindern die Arbeit der Gesundheitshelfer

Dort jedoch, insbesondere in den Zonen Mangina und Biakato, hält sich das Virus. Abermals sind Gewalt und Unsicherheit in der DR Kongo das Problem. Im Mittelpunkt steht die Rebellengruppe „ADF“ (Allied Democratic Forces), die wiederholt Gesundheitshelfer gezielt angegriffen hat. Seit über 20 Jahren ist die Gruppe im Ost-Kongo aktiv. Mit schätzungsweise rund 2.500 Mann⁸ ist sie stärker als andere Rebellengruppen, welche meist lokal verankert sind und in der laufenden Krise – so scheint es zum jetzigen Zeitpunkt, auch wenn es für ein abschließendes Urteil noch keine ausreichenden Quellen gibt – von der Gewalt gegen die Helfer abließen, als diese das Vertrauen der Gemeinden gewannen.

Die ADF-Rebellen hingegen, deren Struktur und Ziele bis heute viele Fragen aufwerfen, sind ein Netzwerk der Organisierten Kriminalität. Laut UN-Berichten finanziert sich die ADF durch Abbau und Schmuggel von Hölzern, illegalen Bergbau und über ausländische Quellen. Darüber hinaus soll das Netzwerk mehrere Felder zur Landwirtschaft bestellen, Apotheken betreiben und am lokalen Personenverkehr mitverdienen. Dies verdeutlicht, wie kurz die staatliche Kontrolle im Kongo reicht, ein Land sechseinhalbmal so groß wie Deutschland, in dem es aufgrund mangelnden politischen Willens der Regierung nie gelang, dieses zu demilitarisieren. Rund 70 Rebellengruppen sollen auf kongolesischem Boden aktiv sein. Die ADF-Rebellen führen ein brutales Regime, rekrutieren Menschen unter falschen Versprechungen, darunter viele Kindersoldaten, und sollen zahlreiche Massaker an der Bevölkerung begangen haben.^{9 10}

Hartnäckig halten sich Berichte, die die ADF Islamisten zuordnen. Während manche Beobachter darin den Versuch sehen, einen militärischen Einsatz der USA im Kongo zu provozieren, sagte im April das in Stuttgart ansässige US-Afrika-Kommando (AFRICOM), die

⁵ Reuters: Rollout of Johnson & Johnson Ebola vaccine begins in Congo, 14.11.2019, in: <https://www.reuters.com/article/us-health-ebola-congo-vaccine/rollout-of-johnson-johnson-ebola-vaccine-begins-in-congo-idUSKBN1XO1LP> (20.12.2019).

⁶ National Institutes of Health: Investigational Drugs Reduce Risk of Death From Ebola Virus Disease, 27.12.2019, in: <https://www.nih.gov/news-events/news-releases/investigational-drugs-reduce-risk-death-ebola-virus-disease> (20.12.2019).

⁷ MSF: Crisis Update – December 2019, 06.12.2019, in : <https://www.msf.org/drc-ebola-outbreak-crisis-update> (20.12.2019).

⁸ UN Security Council: Allied Democratic Forces, 05.12.2016, in: <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1533/materials/summaries/entity/allied-democratic-forces-%28adf%29> (21.12.2019).

⁹ UN Security Council: S/2011/738, S. 25-30, in: <https://undocs.org/S/2011/738> (21.12.2019).

¹⁰ UN Security Council: S/2014/42, S. 19-23, in: <https://undocs.org/S/2014/42> (21.12.2019).

ADF würden als eine Gruppe mit „bedeutenden Kontakten“ zum Islamischen Staat (ISIS) betrachtet.¹¹

Die jetzige internationale Aufmerksamkeit durch die Ebola-Nothilfe in ihrem Hoheitsgebiet muss die ADF als Bedrohung empfinden, nachdem sie jahrelang für ihre kriminellen Aktivitäten von der mangelnden Staatlichkeit profitiert hatte. Mehrmals griffen sie bereits Ebola-Behandlungszentren an und zerstörten sie.

Großoffensive des kongolesischen Militärs

Vor zwei Monaten, am 31. Oktober, holte das kongolesische Militär (*FARDC: Forces Armées de la République Démocratique du Congo*) zu einem Gegenschlag aus und kündigte eine Großoffensive gegen die ADF-Rebellen im Ost-Kongo an.¹² Wiederholt hatte der neue Präsident des Landes, Félix Antoine Tshisekedi, die Stabilisierung des Ostens als Ziel betont und dafür sogar eine Zusammenarbeit mit den früher verfeindeten Nachbarstaaten Ruanda und Uganda angekündigt.¹³

20.000 Mann der FARDC sind laut Angaben der kongolesischen Regierung zurzeit in der Stadt Beni stationiert, nahe der die letzten Epidemie-Gebiete liegen. Die Reaktion der ADF ließ nicht lange auf sich warten.¹⁴

Herausgefordert, griffen sie jedoch nicht die Einheiten der FARDC an, sondern die zivile Bevölkerung. Bei nächtlichen Streifzügen mit Macheten durch Städte und Dörfer enthaupteten sie schutzlose Menschen.¹⁵ Oft sollen sie sich dabei als Soldaten anderer Staaten verkleidet haben, nicht zuletzt als kongolesisches Militär,¹⁶ um den bereits vorhandenen Keil zwischen Bevölkerung und der ebenso unbeliebten FARDC tiefer zu treiben. Wütend demonstrierten die Menschen in der Region nach den brutalen Morden: Warum schütze sie niemand vor den ADF? Weder das eigene Land noch die UN-Friedensmission MONUSCO („*Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo*“)? Ihr Protest entlud sich in einem Brandanschlag auf ein Rathaus, auch Einrichtungen der MONUSCO wurden zerstört.¹⁷

Eine Luftbrücke und mehr Blauhelme der MONUSCO

Am dritten Adventswochenende töteten die ADF weitere 22 Menschen.¹⁸ Auch griffen sie gezielt internationale Gesundheitsmitarbeiter an und töteten vier Mitarbeiter der WHO. Daraufhin stellten die WHO und andere Organisationen ihre Arbeit vorübergehend ein.

¹¹ The New York Times: ISIS, After Laying Groundwork, Gains Toehold in Congo, 20.04.2019, in: <https://www.nytimes.com/2019/04/20/world/africa/isis-attack-congo.html> (21.12.2019).

¹² Radio Okapi: L'armée lance une « dernière » offensive contre les groupes armés dans l'Est, 31.10.2019, in: <https://www.radiookapi.net/2019/10/31/actualite/securite/rdc-larmee-lance-une-derniere-offensive-contre-les-groupes-armes-dans> (20.12.2019).

¹³ RFI: RDC. Vers des Opérations Conjointes avec ses Voisins de l'Est?, 15.10.2019, in: <http://www.rfi.fr/afrique/20191015-rdc-vers-operations-conjointes-voisins-est-etats-major-integre> (20.12.2019).

¹⁴ What's In Blue: Democratic Republic of Congo Discussion under "Any Other Business", 05.12.2019, in: <https://www.whatsinblue.org/2019/12/democratic-republic-of-the-congo-discussion-under-any-other-business.php> (20.12.2019).

¹⁵ Al Jazeera: DR Congo. At least 19 killed in new rebel attack near Beni, 27.12.2019, in: <https://www.aljazeera.com/news/2019/11/dr-congo-15-killed-rebel-attack-beni-191127155019797.html> (20.12.2019).

¹⁶ MONUSCO: Interview mit MONUSCO-Oberkommandeur Thierry Lion in Beni, 20.11.2019, in: <https://monusco.unmissions.org/en/general-thierry-lion-beni-we-are-amidst-sovereign-and-unilateral-operations-prepared-fardc-interview> (20.12.2019).

¹⁷ Deutsche Welle: Beni. La mairie incendiée après un massacre de huit civils par les rebelles ADF, 25.11.2019, in: <https://www.dw.com/fr/beni-la-mairie-incendi%C3%A9e-apr%C3%A8s-un-massacre-de-huit-civils-par-les-rebelles-adf/a-51408227> (21.12.2019).

¹⁸ Deutsche Welle: Islamist rebels kill dozens in DR Congo, 15.12.2019, in: <https://www.dw.com/en/islamist-rebels-kill-dozens-in-dr-congo/a-51684794> (20.12.2019).

Unmittelbare Folge: Die Zahl der Ebola-Fälle stieg wieder. Von sieben Ebola-Fällen in der dritten Novemberwoche auf 24 Mitte Dezember, ein Anstieg um beinahe 300 Prozent.¹⁹

„Wir können diese Krise nicht beenden, ohne die Sicherheit der Mitarbeiter zu erhöhen“, sagte WHO-Direktor Tedros Adhanom in den folgenden Tagen.²⁰ 390 Angriffe auf Gesundheitsmitarbeiter hat die WHO seit Beginn des Ausbruchs im August 2018 dokumentiert.²¹

Vergangene Woche kündigten nun die Chefin der MONUSCO, Leila Zerrougui, und der Leiter der UN-Ebola-Nothilfeaktion Gressly im Kongo eine verstärkte Zusammenarbeit an: die Erhöhung der Blauhelmsoldaten, die Einrichtung einer Basis in Biakato sowie eine Luftbrücke von der Stadt Beni aus.²² Mit Helikoptern und unter Schutz von Soldaten sollen die medizinischen Helfer in die Gebiete der Rebellen eingeflogen werden.

Einsatz von Militär zur Beendigung einer Gesundheitskrise?

Der Einsatz von Militär ist hochsensibel, hat er stets das Potential, den Widerstand der Bevölkerung zu erhöhen. In der gegenwärtigen Lage, mit Blick auf die ADF-Rebellen, scheint man auf ihn nicht verzichten zu können.

Damit unterscheidet sich die Krise im Kongo wesentlich von derjenigen in Westafrika in den Jahren 2014-16, auch wenn bereits damals das US-Militär Hilfe leistete, dies jedoch vor allem zu logistischen Zwecken wie dem Bau von Krankenhäusern.²³ Der jetzige Einsatz von Waffenschutz für Gesundheitshelfer geht jedoch weit darüber hinaus und ist ein Beispiel dafür, wie sehr Gesundheit und Sicherheit zusammenhängen.²⁴ Er zeigt zudem eine neue Grundsatzfrage des globalen Zeitalters auf, in dem internationale Gesundheitskrisen zugenommen haben und sich die multilateralen Institutionen aktuell neu ordnen²⁵: Kann internationales Militär als letztes Mittel eingesetzt werden, um das Ende einer internationalen Gesundheitskrise gegen Widerstand durchzusetzen? Nichts Anderes passiert gerade im Kongo.

Ebenso sensibel ist die laufende Militäroffensive gegen die ADF-Rebellen und ihr Ausgang ist ungewiss. Der rein zahlenmäßigen Überlegenheit von rund 20.000 Soldaten der FARDC gegenüber 2.500 ADF-Rebellen stehen der schlechte Zustand der FARDC und die Tarnung der ADF entgegen. Auch könnte die Aktion einen Zusammenschluss lokaler Rebellengruppen mit der ADF gegen die FARDC bewirken, der einen Flächenbrand im Ost-Kongo auslösen würde, sollte kein schneller Sieg gegen die ADF-Rebellen gelingen.²⁶

¹⁹ WHO: Ebola Virus Disease Democratic Republic of Congo. External Situation Report 72/2019, S. 2.

²⁰ WHO: WHO Director-General praises bravery of health workers during visit to eastern Democratic Republic of Congo following fatal attacks on Ebola responders, 01.12.2019, in: <https://www.who.int/news-room/detail/01-12-2019-who-director-general-praises-bravery-of-health-workers-during-visit-to-eastern-democratic-republic-of-congo-following-fatal-attacks-on-ebola-responders> (20.12.2019).

²¹ The Guardian: Tedros Adhanom. Ebola responders face deadly attacks. We must step up security in DRC, 10.12.2019, in: <https://www.theguardian.com/global-development/2019/dec/10/ebola-responders-face-deadly-attacks-we-must-step-up-security-in-drc> (20.12.2019).

²² UNO: Les Nations Unies lancent un plan conjoint pour la reprise des activités de lutte contre Ebola à Biakato.

²³ The New York Times: Empty Ebola Clinics in Liberia Are Seen as Misstep in U.S. Relief Effort, 11/04/2015, in: <https://www.nytimes.com/2015/04/12/world/africa/idle-ebola-clinics-in-liberia-are-seen-as-misstep-in-us-relief-effort.html> (21.12.2019).

²⁴ Braun, Daniela: Unsichtbare Gegner. Warum Viren und Bakterien ein Thema für die Sicherheitspolitik sind, in: KAS-Auslandsinformationen (Ausgabe 2/2018), in: https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_52917_1.pdf/1fe52ded-a240-8adc-ebcc-c8a876b9dd9e?version=1.0&t=1539647262372 (21.12.2019).

²⁵ Wientzek, Olaf: Genfer Großwetterlage, Entwicklungen in den Genfer Internationalen Organisationen August bis Anfang November 2019, KAS-Länderbericht, 15.11.2019, in: <https://www.kas.de/de/laenderberichte/detail/-/content/genfer-grosswetterlage> (21.12.2019).

²⁶ Jeune Afrique: RDC: huit civils tués par des attaques de milices en Ituri, 21.12.2019, in: <https://www.jeuneafrique.com/872947/politique/rdc-huit-civils-tues-par-des-attaques-de-milices-en-ituri/> (22.12.2019).

Ferner stellt die Offensive zentrale Fragen an den Fortbestand der MONUSCO, deren Mandat gerade um ein weiteres Jahr verlängert wurde²⁷, sowie an die Zukunft von UN-Friedensmissionen im Allgemeinen.

Die MONUSCO führt gemeinsame Operationen mit der FARDC gegen die ADF durch. Seit 2011 besteht für UN-Friedensmissionen eine „Sorgfaltspflicht“ (Due Diligence Policy).²⁸ Diese schreibt vor, dass UN-Missionen bei ihrer Zusammenarbeit mit nicht UN-Einheiten für die Einhaltung der Bestimmungen der UN-Charta, von Menschenrechten und anderer Völkerrechtsstandards Sorge tragen müssen. Dies hat die Arbeit der MONUSCO mit der FARDC erheblich erschwert, welche zu den größten Verursachern von Menschenrechtsverletzungen im Kongo gehört.²⁹ Nicht weniger problematisch ist, dass aus den Reihen der FARDC strategische Informationen der MONUSCO an die ADF weitergeben worden sein sollen.³⁰ Gelingen oder Misslingen der Zusammenarbeit zwischen MONUSCO und FARDC wird Fragen an die allgemeine Fähigkeit von UN-Missionen im 21. Jahrhundert stellen.

Post-Ebola: „Lessons learned“ und neue Fragen

Weitere Fragen und „lessons learned“ lassen sich bereits jetzt vor Ende der Ebola-Epidemie für die Zukunft ableiten.

1. Wie die Ebolakrise in Westafrika erreichte auch diese Krise ein ungewöhnlich großes Ausmaß, in diesem Fall mit über 2.200 Toten. Dies hängt mit der gestiegenen Mobilität der Menschen zusammen. Tendenziell werden diese, trotz aller isolationistischen Bemühungen einiger Staaten, künftig noch zunehmen. So ist mit Gesundheitskrisen ähnlicher Größe auch in der Zukunft zu rechnen.
2. Ein Blick auf alle bislang dokumentierten Ebola-Epidemien seit 1976 zeigt, dass mit Abstand die meisten im Kongo auftraten (der aktuelle Ausbruch ist der zehnte) sowie in wenigen anderen umliegenden Ländern Zentralafrikas.³¹ Westafrika 2014-16 war so gesehen ein Ausreißer. Eine Lösung zur Prävention von Ebola in Zentralafrika könnte Ebola-Epidemien allgemein beenden.
3. Die Welt ist heute besser vorbereitet als 2014. Es gibt mittlerweile eine medizinische Lösung, die WHO ist institutionell besser aufgestellt und hat 2015 unter anderem einen „Contingency Fund“ zum schnelleren Mittelabfluss im Krisenfall eingerichtet. Deutschland ist hier der größte Beitragszahler.³²
4. Die medizinische Forschung muss weitergehen. Beispiel: auch wenn es sich am Ende als Fehlalarm erwies, sorgte der Fall eines Mannes im November für Aufsehen. Es hieß, er sei bereits einmal an Ebola erkrankt gewesen und hätte sich nun scheinbar ein zweites Mal mit dem Virus infiziert. Dies galt vorher als unwahrscheinlich.³³ Die Frage der Immunität

²⁷ UN Security Council: SC/14059, 19.12.2019: <https://www.un.org/press/en/2019/sc14059.doc.htm> (22.12.2019).

²⁸ United Nations: Human Rights. Due Diligence Policy to protect Civilians, foster Accountability, 08.05.2019, in: <https://peacekeeping.un.org/fr/node/11633> (22.12.2019).

²⁹ BCNDUH: Note du BCNDUH sur les Principales Tendances des Violations des Droits de l'Homme au Cours de l'Anné 2018, 30.01.2019, in: https://monusco.unmissions.org/sites/default/files/bcnduh_-_communique_de_presse_-_note_annuelle_2018_-_final.pdf (23.12.2019).

³⁰ International Crisis Group: A New Approach for the UN to Stabilise the DR Congo, Briefing N°148, 04.12.2019, in: <https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/democratic-republic-congo/b148-new-approach-un-stabilise-dr-congo> (22.12.2019).

³¹ WHO: Ebola virus disease, 30.05.2019, in: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ebola-virus-disease> (21.12.2019).

³² WHO: Contingency Fund For Emergencies (CEF), in: <http://origin.who.int/emergencies/funding/contingency-fund/en/> (21.12.2019).

³³ The Telegraph: Experts breathe sigh of relief as WHO say Ebola patient was not reinfected with deadly disease, 17.12.2019, in: <https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/experts-breathe-sigh-relief-say-ebola-patient-not-reinfected/> (21.12.2019).

gegen Ebola ist nicht vollends geklärt. Auch die Möglichkeit der Impfung schwangerer Frauen und potentieller Risiken hierbei muss weiter erforscht werden.

5. Ob bei Ebola oder anderen Krankheiten, künftig muss bei internationalen Gesundheitskrisen die Sicherheit noch stärker mitbedacht werden. Das zeigt die Krise im Kongo. Das Ebola-Szenario lässt sich problemlos auf Staaten wie Mali übertragen, wo es in der Vergangenheit bereits dokumentierte Ebola-Fälle gab (2014, verschleppt aus Guinea). Eine Ebola-Hilfsaktion im laufenden Terror-Einsatz in Mali wäre weit komplizierter als im Kongo. Die Frage der Sicherheit stellt sich jedoch auch in Industrieländern. Die Bevölkerung kann dort genauso aggressiv gegen Helfer auftreten. Strategische Angriffe durch äußere Akteure auf Gesundheitseinrichtungen und -helfer, um eine Krise in einem Land zu verlängern, sind ebenso denkbar.
6. Für alle Hilfsaktionen ist die gute Zusammenarbeit mit der Bevölkerung der Schlüssel. Das zeigte bereits die Krise in Westafrika. Nur mit dem Vertrauen der Bevölkerung können Maßnahmen zur Ebola-Prävention und -nothilfe umgesetzt werden.
7. Alle bisherigen Ebola-Epidemien großen Ausmaßes fanden in armen, schlecht entwickelten Ländern mit mangelnden staatlichen Strukturen statt. Ebola hängt eng mit schlechter Regierungsführung zusammen.
8. Zur Prävention künftiger Krisen muss ein Schwerpunkt auf Bildung liegen. Ebola wird von Tieren wie Flughunden übertragen, die den Menschen vor Ort als Nahrung dienen. Nationale Kampagnen müssen der Bevölkerung erklären, dass sie sich nicht von Fleisch aus den Tropen („bushmeat“) ernähren sollen. Eine sensible Aufgabe, da sie tief in die Kultur der Menschen eingreift, und darüber hinaus überaus schwer zu lösen ist: Die Nahrung aus der Natur ist kostenlos, die Menschen vor Ort haben nicht das Geld, sich anders zu ernähren.³⁴
9. Der Aufbau von Frühwarnstellen ist ein weiterer Baustein. Ein internationales Projekt der Max-Planck-Gesellschaft erfasst etwa die Bewegung von Flughundpopulationen und kann dadurch Rückschlüsse zur Verringerung von Kontakten mit Menschen ziehen.³⁵ Das Bundesgesundheitsministerium unterstützt den Aufbau des 2015 gegründeten „Centers for Disease Control“ an der Afrikanischen Union.³⁶
10. Am wichtigsten ist jedoch der Aufbau eines funktionierenden Gesundheitswesens. Ohne Gesundheitszentren können Vorfälle nicht entdeckt und nicht behandelt werden. Fehlende Ärzte, Helfer, Medikamente, Geräte, Hygienemaßnahmen waren, wie in Westafrika, auch im Kongo ein Kernproblem.

Nach der Krise: Aufbau staatlicher Gesundheitsstrukturen

Weil die kongolesische Regierung nach Jahren der Misswirtschaft zum jetzigen Zeitpunkt nicht im Stande ist, Herr über das Problem zu werden, ist bereits klar, dass sich künftig internationale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in der DR Kongo verstärkt um den Aufbau von Gesundheitsstrukturen „kümmern“ muss.

Bundesentwicklungsminister Dr. Gerd Müller kündigte bei seinem Besuch im August den Beginn eines Ost-Kongo-Resilienzprogrammes ab 2020 an, mit einem Budget von 50 Millionen Euro im ersten Jahr.³⁷ Nach dem Ende der „Nothilfe“ soll „Übergangshilfe“ zur

³⁴ Voice of America: How Ebola Impacted Liberia's Health Appetite for Bushmeat, 31.03.2019, in: <https://www.voanews.com/archive/how-ebola-impacted-liberias-appetite-bushmeat> (21.12.2019).

³⁵ Max-Planck-Gesellschaft: Krankheitserreger auf Reisen, in: <https://www.icarus.mpg.de/13765/krankheitserreger-auf-reisen> (21.12.2019).

³⁶ Centers For Disease Control: African Union and U.S. CDC Partner to Launch African CDC, 13.04.2015, in: <https://www.cdc.gov/media/releases/2015/p0413-african-union.html> (21.12.2019).

³⁷ BMZ: Bundesentwicklungsminister Gerd Müller vereinbart neues Ebola-Programm mit DR Kongo, 16.08.2019, in:

Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Landes beitragen.³⁸ Es geht um den Ausbau des Gesundheitssystems, auch um Investitionen in die Landwirtschaft und die Bildung.

Kritiker müssen die Frage stellen, ob dies keine „klassische EZ“ ist, die Förderung staatlicher Strukturen, von der sich die Bundesregierung mit ihrem „Marshallplan mit Afrika“-richtigerweise! – gerade abkehren wollte.

„Klassische EZ“ versus „nationale Interessen“?

Das Dilemma ist so alt wie die bundesdeutsche und internationale EZ. 60 Jahre EZ in Afrika haben zur jetzigen Diskussion und Veränderung des Ansatzes beigetragen: Zur Förderung der Entwicklung soll mehr in Wirtschaft und Handel als in die Förderung staatlicher Strukturen vor Ort investiert werden. Die Zusammenarbeit soll an die Eigenanstrengung der Staaten geknüpft werden. Der Kongo ist ein Paradebeispiel für ein Land, das trotz seines Rohstoffreichtums und guten Entwicklungsstandes zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit eine gegenläufige Entwicklung nahm und sich seither vor allem durch schlechte Regierungsführung und Korruption auszeichnete. Die Ursachen der jetzigen Ebola-Krise liegen allesamt in den jahrzehntelangen Versäumnissen der verschiedenen Regierungen. Diesem Staat und seiner Bevölkerung soll nun abermals „geholfen“ werden?

Diese Frage ist berechtigt. Jedoch übersieht sie jüngere Entwicklungen und das Risiko internationaler Gesundheitskrisen:

Entwicklungshilfe in unserem heutigen Sinne begann vor rund 60 Jahren. Das neu bestimmende multilaterale Zeitalter ist jedoch erst 30 Jahre alt. Die ersten zehn Jahre standen unter dem Eindruck von Euphorie und dem Aufbau neuer Institutionen.³⁹ Die Terroranschläge von 9/11 veränderten die Lage. Seit 20 Jahren sucht die EZ ihre Rolle als ein Element staatlicher Außenpolitik – eine kurze Zeitspanne, und gefunden hat sich die EZ noch nicht. Neben Terror gibt es andere Faktoren, die neu hinzugekommen sind und ihre Schatten vorauswerfen: 1.) Denn genauso haben sich die afrikanischen Staaten weiterentwickelt, wenn zugegeben auch nur mit mäßigen Schritten. 30 Jahre nach dem Kalten Krieg scheint zurzeit eine Reihe von ihnen in eine tiefere Phase der Demokratisierung einzusteigen. So haben sich mehrere Länder in den vergangenen beiden Jahren von ihren langjährigen Herrschern („Big Men“) getrennt, die dem Druck der modernen Gesellschaften nicht mehr standhalten konnten und wogegen sie bislang ihre äußeren Partner, die USA, Sowjetunion oder die früheren Kolonialmächte schützten. 2.) Neue globale Einflüsse und Gefahren haben den Spielraum verändert, dazu gehört Ebola.

Kurz gesagt: Mit Blick auf das globale Risiko, welches von einer solchen Epidemie für die Welt ausgeht, besteht schlicht nicht die Zeit, darauf zu warten, bis sich ein „schlecht“ und undemokratisch geführtes Land zu einem „gut geführten“ mit einem funktionalen Gesundheitssystem entwickelt. Die Prävention internationaler Gesundheitskrisen ist im vitalen Interesse eines jeden Staates und damit auch ein sehr starkes nationales Interesse der Bundesrepublik Deutschland, sowohl zum Schutz ihrer Bürger als auch für ihre Interessen als Exportnation.

In einem solchen Szenario schließt nationales Interesse Mittel der klassischen EZ nicht aus. Der Aufbau der staatlichen Gesundheitsstrukturen im Kongo ist gerechtfertigt. Neu und sehr eng verbunden muss damit jedoch heute die noch stärkere Einforderung von „Reform-Fortschritten“ (nicht nur: Reformschritte) in Richtung „gute Regierungsführung“ sein, gerade in Staaten wie dem Kongo.

http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2019/ august/190816_Bundesentwicklungsminister-Gerd-Mueller-vereinbart-neues-Ebola-Programm-mit-DR-Kongo/index.html (21.12.2019).

³⁸ BMZ: Übergangshilfe. Resilienz stärken – Übergänge schaffen, in:

<https://www.bmz.de/de/themen/uebergangshilfe/index.html> (21.12.2019).

³⁹ Zelikow, Philip; Rice, Condoleezza: To Build A Better World. Choices To End the Cold War and Create A Global Commonwealth, September 2019.

Der Kongo, das „Deutschland Afrikas“

Der neue Präsident der DR Kongo, Félix Antoine Tshisekedi, versucht erkennbar, die internationalen Kontakte seines Landes zu verbessern und wirbt um Auslandsinvestitionen, was unter dem früheren, umstrittenen Präsidenten Joseph Kabila stark gelitten hatte. Seinen Fokus scheint Tshisekedi dabei auf den Westen zu legen, ohne jedoch zu verheimlichen, dass er auch in China und Russland wichtige Partner sieht.

Vor zwei Wochen bat Tshisekedi 21 Diplomaten zu einem Treffen in Kinshasa.⁴⁰ In den Wochen davor hatte er Amerika, Belgien, Russland, Frankreich und Deutschland besucht. Während des Besuchs in Berlin versprach er vor der kongolesischen Diaspora gar, sein Land zum „Deutschland Afrikas“ zu machen und brachte der Bundeskanzlerin bei ihrer gemeinsamen Pressekonferenz viel Lob entgegen.⁴¹ Bundeskanzlerin Merkel verkündete ein „neues Kapitel“ zwischen Deutschland und der DR Kongo und hob die „mutigen Reformen“ hervor, die Tshisekedi auf den Weg gebracht habe. Sie erwog auch eine wirtschaftliche Zusammenarbeit, die über die EZ hinausgehe, blieb jedoch bewusst im Konditional („begleiten könnten“) mit Blick auf die weiterhin gravierende Korruption im Land und die Notwendigkeit weiterer Anstrengungen zur Kreditwürdigkeit des Landes.⁴²

Sieg gegen Ebola: Ein Prüfstein für Tshisekedi

Präsident Tshisekedi macht Ebola öffentlich nicht zu seinen Prioritäten. Aktuell versucht er im Parlament eine Bildungsreform und dafür einen höheren Haushalt durchzusetzen.⁴³ Ein Sieg gegen Ebola müsste jedoch seine Priorität sein.

Scheitert er an der Krise – wodurch sich das globale Gesundheitsrisiko verlängern würde – riskiert er, die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft zu verlieren, die er zurzeit hat – und auf welche er unbedingt angewiesen ist. Innenpolitisch hält nach wie vor die Parteienkoalition des früheren Präsidenten Kabila die absolute Mehrheit in beiden Parlamentskammern fest in ihrer Hand. Kabila hat das Ziel, an die Spitze des Landes zurückzukehren, was ihm die Verfassung erlaubt.

Gelingt Tshisekedi wiederum, die Krise mit der internationalen Unterstützung zu beenden, wäre das ein großer Erfolg: Die Krise begann nicht unter seiner Führung. Eine erfolgreiche Großoffensive gegen die ADF-Rebellen hätte ebenso dazu beigetragen, wie es die Nominierung des nationalen Ebola-Leiters Jean-Jacques Muyembe bereits getan hat und ginge direkt auf sein Konto. So ist in diesen Tagen auch die Präsidentschaft Tshisekedis an einem entscheidenden Punkt angelangt.

⁴⁰ mediacongo.net: Amélioration du climat des affaires : Félix Tshisekedi a échangé avec 21 diplomates, 07.12.2019, in: <https://www.mediacongo.net/article-actualite-60763-amelioration-du-climat-des-affaires-felix-tshisekedi-a-echange-avec-21-diplomates.html> (21.12.2019).

⁴¹ makanisi.org: La RDC, future Allemagne de l'Afrique, 16.11.2019, in: <https://www.makanisi.org/2019/11/16/2001/> (21.12.2019).

⁴² Bundeskanzlerin : Mitschrift der Pressekonferenz im Wortlaut, 15.11.2019, in: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-praesidenten-der-demokratischen-republik-kongo-f%C3%A9lix-antoine-tshisekedi-1692280> (22.12.2019).

⁴³ Radio Okapi: Félix Tshisekedi sur le budget 2020 : « Pour un grand Congo, il faut une grande ambition », 13.12.2019, in: <https://www.radiookapi.net/2019/12/13/actualite/politique/felix-tshisekedi-sur-le-budget-2020-pour-un-grand-congo-il-faut-une> (21.12.2019).

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Benno Müchler
Leiter des KAS-Auslandsbüros DR Kongo
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
www.kas.de/kongo
benno.muechler@kas.de



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

Das Foto stammt von der World Bank Photo Collection (CC BY-NC-ND 2.0)