

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
DEMOKRATIE

E-PAPER

Die Krise in Burundi und das Phlegma der internationalen Politik

YOLANDE BOUKA/NANJALA NYABOLA

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, April 2016

Die Krise in Burundi und das Phlegma der internationalen Politik

verfasst von Yolande Bouka und Nanjala Nyabola

Eine Publikation des Stiftungsverbundes der Heinrich-Böll-Stiftung

Inhaltsverzeichnis

Ein Land im Ausnahmezustand	4
Politische Gruppen	5
Eskalation der Gewalt	7
Eine Friedensmission für Burundi?	9
Verfehlte Analyse	11
Alte Gewohnheiten	13
Vermittlungsversuche	15
Schwerwiegende Folgen	18
Die Autorinnen	21
Impressum	21

Am 25. April 2015 gab die Regierungspartei Burundis, der Conseil National Pour la Défense de la Démocratie – Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD–FDD) bekannt, Präsident Pierre Nkurunziza werde für eine dritte Amtszeit kandidieren. Nkurunziza setzte sich damit über das Arusha-Abkommen aus dem Jahr 2000 hinweg, das nur zwei Amtszeiten für den Präsidenten vorsieht. Am folgenden Tag kam es in der Hauptstadt Bujumbura zu einer Protestaktion gegen die Regierung, der viele weitere folgten. Tausende gingen auf die Straße und setzten sich damit über das amtliche Verbot solcher Proteste hinweg.^[1] Die internationale Gemeinschaft war besorgt: Wie würden die Menschen in Burundi reagieren? Würden sich die Proteste ausweiten, und würde die Gewalt, zu der es in der Vergangenheit gekommen war, erneut aufflammen? Oder war dies vielmehr der Auftakt zu einem «Afrikanischen Frühling», über den einige Fachleute bereits spekuliert hatten?

Burundi hat zwar eine lange Geschichte blutiger ethnopolitischer Konflikte und des Völkermords, sie spielt im aktuellen Konflikt jedoch eine untergeordnete Rolle. Es stimmt, dass in Burundi sehr bald nach der Unabhängigkeit von Belgien eine Spirale anhaltender und eskalierender interethnischer Gewalt begann, die staatlicherseits weiter angeheizt wurde, da man Identitätspolitik brutal dazu benutzte, bestimmte Gruppen willkürlich an der Macht zu beteiligen oder sie von ihr auszuschließen. So starben in der schlimmsten Phase von 1993 bis 2005 schätzungsweise 300.000 Menschen; aber schon während der politischen Unterdrückung in den Vorjahren wurden viele getötet oder verschwanden spurlos.

Die Proteste gegen eine dritte Amtszeit von Nkurunziza und dafür, das Arusha-Abkommen einzuhalten, welches schließlich das Ende der zyklischen Gewalt im Lande markierte, wurden jedoch von einer ethnisch und sozial gemischten Gruppe von Burundern getragen.

Auf den Weg gebracht von zwei der angesehensten Staatsmänner Afrikas, Julius Nyerere und Nelson Mandela, hat das Arusha-Abkommen in Burundi nach dem Ende der Konflikte quasi den Rang eines Verfassungsvertrags erlangt.

In Artikel 3 des Arusha-Abkommens heißt es: «... Konfliktparteien, ... die damit fortfahren, Krieg gegen das Volk von Burundi zu führen oder gegen einen Teil davon, ... die Gewalttaten einer solchen Partei werden als Angriff auf alle Vertragsparteien erachtet, aus denen die nationale Plattform des burundischen Volks besteht, wie auch auf das Unterfangen, einen demokratischen Staat in Burundi zu errichten, an dem alle Menschen teilhaben.»

Das Arusha-Abkommen bedeutet folglich für viele Menschen in Burundi mehr als nur Entspannungspolitik, steht es doch für den Geist und den Willen eines Landes, das von konfliktreichen Jahrzehnten erschöpft ist und das sich nichts mehr wünscht, als eine hoffnungsvolle Zukunft.

1 BBC (2015): «Deadly Burundi Protests after President Seeks Third Term», BBC Africa, 26. April 2015 (abgerufen am 9. März 2016), www.bbc.com/news/world-africa-32471667

All dies hilft vielleicht zu begreifen, warum es in Burundi vor einem Jahr zu derartigen Spannungen kam und so viele Menschen auf die Straße gingen. Eine dritte Amtszeit verstößt gegen die Regelungen des Arusha-Abkommens. Nkurunzizas Anhänger behaupten jedoch, laut Verfassung des Landes sei eine dritte Amtszeit möglich. Sie argumentieren, in der Verfassung sei die Rede von zwei Amtszeiten als vom Volk gewählter Präsident, und Nkurunziza wurde für seine erste Amtszeit vom Parlament gewählt. Die meisten Beobachter sind jedoch der Meinung, der Geist der Abkommen ließe in keinem Fall mehr als zwei Amtsperioden zu. Für die Demonstrantinnen und Demonstranten geht es dabei um mehr als die offensichtliche Machtanmaßung – nämlich darum, dass der Präsident den Willen des Volkes vorsätzlich missachtet.

Ogleich jedoch die Entscheidung von Präsident Nkurunziza, ein drittes Mal für das Präsidentenamt zu kandidieren, die aktuelle Krise heraufbeschworen hat, war es schon zuvor zu Spannungen innerhalb der Regierungspartei gekommen. Zu den eigentlichen Ursachen für die öffentlichen Unruhen zählen auch die anhaltenden Versuche der Regierung, den politischen Freiraum im Lande zu beschneiden, das fehlende Interesse, die Demokratie zu festigen, sowie die um sich greifende Korruption im Regierungsapparat und die Tatsache, dass Entwicklungsprojekte kaum von der Stelle kommen.

Ein Land im Ausnahmezustand

Fast ein Jahr nach Nkurunzizas Ankündigung wirkt die internationale Gemeinschaft immer noch wie gelähmt und weiß nicht, wie sie die Krise in Burundi angehen soll. Die Afrikanische Union (AU) hat angedeutet, sie wolle die Lösung der Ostafrikanischen Gemeinschaft (EAC) überlassen, und sie pocht auf eine afrikanische Lösung. Der Europäischen Union scheint dies ganz recht zu sein, und sie lässt es gerne geschehen, wenn auch erste Sanktionen früh ausgesprochen und vor allem von Belgien unterstützt wurden. Die US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen sowie der US-Sondergesandte für die Region der Großen Afrikanischen Seen haben beide davor gewarnt, das kleine Land könne im Chaos versinken.

Bislang wurde auf Burundi in erster Linie wirtschaftlicher Druck ausgeübt. Das heißt, es wurden Sanktionen seitens der EU verhängt, und der Vorzugsstatus, den das Land im Rahmen mehrerer Handelsabkommen genießt, wurde ausgesetzt. Unterdessen wird Gewalt schleichend zur Realität. So geht man schrittweise, systematisch und gezielt gegen Menschenrechtsorganisationen und Vertreter der Opposition vor, die sich klar und öffentlich gegen eine dritte Amtszeit von Nkurunziza ausgesprochen haben.

Im Mai 2015 kam es in Burundi zu einem Putschversuch seitens eines Teils des Militärs, als sich Nkurunziza gerade zu Gesprächen über eine Lösung der Krise in Daressalam (Tansania) aufhielt.^[2] Dieser Umsturzversuch änderte die politische Krisenstimmung

2 BBC Africa (2015): «Burundi Nkurunziza Faces Coup Attempt», BBC Africa, 13. Mai 2015 (abgerufen am 9. März 2016), www.bbc.com/news/world-africa-32724083

schlagartig, denn tausende Zivilisten strömten auf die Straßen, um die Absetzung Nkurunzizas sowie die Putschisten zu feiern. Als Nkurunziza nach Burundi zurückkehrte, ging die Regierung hart gegen Zivilisten und Soldaten vor, von denen sie glaubte, sie hätten den Putschversuch unterstützt. Auch wurden unabhängige Radiostationen geschlossen.

Bis Oktober 2015 wurden, laut Angaben der UNO, vor allem in Bujumbura 134 Menschen getötet, wobei andere Quellen sowie Berichte von Bürgerinnen und Bürgern, die u.a. über soziale Medien verbreitet wurden, nahelegen, dass sehr viel mehr Menschen ums Leben kamen.[3] Am 28. Januar 2016 berichtete Amnesty International über Massengräber, und am 2. März 2016 räumte Freddy Mbonimpa, der Bürgermeister von Bujumbura, ein, auf dem Gebiet der Stadt gebe es wenigstens ein Massengrab mit 30 Toten. Täglich wurden und werden insbesondere junge Erwachsene scheinbar willkürlich verhaftet. Bislang sind beinahe 250.000 Menschen aus Burundi geflohen, die meisten nach Tansania (122.421), aber auch nach Ruanda (71.140), Uganda (18.427) und in die DR Kongo (18.832). Hinzu kommen viele Binnenflüchtlinge.[4] Eine beträchtliche Zahl der Flüchtlinge sind Jugendliche ohne Begleitung, die von ihren Eltern weggeschickt wurden, da diese befürchten, man könne sie für die Jugendorganisation der CNDD-FDD zwangsrekrutieren. Seit 2010 kursieren Vorwürfe, Teile dieser Organisation operierten als Miliz.[5]

Politische Gruppen

Politische Gruppen aller Couleur haben sich während des Konflikts neu organisiert. Die Regierung ist zusammengerückt und konnte einige wichtige Persönlichkeiten wie Agathon Rwasa auf ihre Seite ziehen. Rwasa war Anführer der Forces Nationales de Libération (FNL). Diese Organisation wurde in den 1980er Jahren von Flüchtlingen in Lagern in Tansania gegründet, die dem Völkermord von 1972 entkommen waren, und deren Ziel es war, Burundi zurückzuerobern.[6] Die FNL beteiligte sich am Bürgerkrieg, der von 1993 bis 2005 dauerte. Nach Unterzeichnung eines «Umfassenden Waffenstillstands», der sich

- 3 Desire Nimubona (2015): «Burundi's Descent into Hell», IRIN News, 5. Oktober 2015 (abgerufen am 9. März 2016), www.irinnews.org/feature/2015/10/05/burundis-descent-hell
- 4 US State Department (2016): «Burundi: Displacement Since April 2015», ReliefWeb.Int, 6. Januar 2016 (abgerufen am 10. März 2016), http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/BurundiDisplacement_2016Jan06_HIU_U1337.pdf
- 5 Tendai Marima (2015): «Unaccompanied Child Refugees Flee Burundi», Al Jazeera English, 1. Dezember 2015 (abgerufen am 10. März 2016), <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/11/unaccompanied-child-refugees-flee-burundi-151130084231030.html>
- 6 Immigration and Refugee Board of Canada (2000): Canada: Immigration and Refugee Board of Canada, Burundi: Party for the Liberation of the Hutu People-PALIPEHUTU (Parti pour la libération du peuple Hutu), including the date of its creation, founders, its involvement in human rights abuses and its links with the rebels Hutus and how its members are treated by the actual government, 1. Juni 2000, BDI34391.E, (abgerufen am 14. März 2016) <http://www.refworld.org/docid/3ae6ad4c74.html>

am Arusha-Abkommen orientierte, wurde die FNL im Mai 2008 entwaffnet.^[7] Rwasa hatte erklärt, 2010 für das Amt des Präsidenten kandidieren zu wollen, zog seine Kandidatur jedoch zurück und tauchte unter, nachdem die Opposition zum Boykott der Wahlen aufgerufen und die Regierung daraufhin hart durchgegriffen hatte. Mehrere Guerillaangriffe, zu denen es zwischen 2010 und 2012 kam, wurden der FNL zugeschrieben. Im Jahr 2013 erklärte Rwasa, er werde 2015 gegen Nkurunziza antreten. Obgleich er aber dessen Wiederwahl am 21. Juli 2015 anprangerte, war er bereits Ende des selbigen Monats stellvertretender Parlamentspräsident.^[8]

Am 1. August 2015 wurde der Conseil National pour le Respect de l'Accord d'Arusha et de l'Etat de Droit au Burundi (CNARED) gegründet, ein Bündnis zivilgesellschaftlicher Kräfte und im Exil lebender Oppositionspolitiker, deren erklärtes Ziel es ist, Nkurunziza zu stürzen.^[9] Da diese Gruppe sich klar gegen Nkurunziza stellt, behauptet die burundische Regierung, sie habe Verbindungen zu dem Putschversuch. Nkurunziza weigert sich, an einem nationalen Dialog teilzunehmen, was die Chancen auf eine echte und umfassende Versöhnung erheblich schmälert.

Im Dezember 2015 verkündete eine wenige Monate zuvor gegründete Rebellen­gruppe in Burundi offiziell ihre Existenz: die Forces Républicaines du Burundi (FOREBU).^[10] Es handelt sich dabei um die erste Gruppe, die offen erklärt, Nkurunziza mit Gewalt stürzen zu wollen, um «das Volk zu schützen und das Arusha-Abkommen zu wahren».^[11] Die Gruppe «verurteilt die Barbarei des Regimes von Nkurunziza (...), das grundsätzlich und überheblich jeden Dialog verweigert». Über eine weitere bewaffnete Gruppe namens Red-TABARA ist wenig bekannt, außer Mitteilungen, die unter diesem Namen über Twitter verbreitet wurden.^[12] Zwar haben weder FOREBU noch Red-TABARA offizielle Verbindungen zu CNARED, aber manche Beobachter gehen davon aus, dass zwischen bewaffneter und politischer Opposition verdeckte Beziehungen bestehen.

7 BBC News (2008): «Burundi Rebels in Ceasefire Pact», BBC News, 26. Mai 2008 (abgerufen am 10. März 2016), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7420067.stm>

8 Reuters (2015): «Burundi Opposition Leader becomes New Parliament's Deputy Speaker», VOA Africa. 30. Juli 2015, www.voanews.com/content/burundi-opposition-leader-becomes-new-parliament-deputy-speaker/2887248.html

9 Desire Nimubona (2015): «Burundi's Descent into Hell», IRIN News, 5. Oktober 2015 (abgerufen am 9. März 2016), www.irinnews.org/feature/2015/10/05/burundis-descent-hell

10 Al Jazeera (2015): «Burundi: New Rebel Group Formed to Oust President», Al Jazeera English, 23. Dezember 2015, www.aljazeera.com/news/2015/12/burundi-rebel-group-formed-oust-president-151223133950081.html

11 Ebd.

12 Farah Stockman (2016): «An Icon of Peace in Burundi turns to War», Boston Globe, 21. Februar 2016 (abgerufen am 14. März 2016), www.bostonglobe.com/opinion/2016/02/21/burundi-when-icon-peace-turns-war/m5xSA7rLx08P5ZjaQIkiuJ/story.html

Eskalation der Gewalt

Beide Konfliktparteien in Burundi sind verantwortlich für gezielte Tötungen. Am 2. August 2015 wurde einer der engsten Verbündeten Nkurunzizas bei einem Raketenangriff in der Hauptstadt getötet. Am selben Tag überlebte Pierre-Claver Mbonimpa, ein einflussreicher Menschenrechtler und Vorsitzender der Association pour la Protection des Droits Humains et des Personnes détenues (APRODH) ein Attentat nur knapp und ging anschließend ins Ausland, um sich dort medizinisch behandeln zu lassen. Im Oktober wurde Mbonimpas Schwiegersohn ermordet – angeblich von Sicherheitskräften –, und im November traf es seinen Sohn, Welly Fleury Nzitonda.^[13] Ein Zeuge sagte aus, Polizisten hätten von Nzitonda verlangt, dass er sich ausweise, und ihn dann angegriffen. Seine Leiche wurde später in einem leerstehenden Haus in Bujumburas Mutakura-Viertel gefunden.

Bereits am 15. August 2015 war Jean Bikomagu, von 1993 bis 1996 Generalstabschef der Streitkräfte, von einem Motorrad aus erschossen worden, als er sich auf dem Heimweg vom Gottesdienst befand.^[14] Am 7. September 2015 wurde Patrice Gahungu, Sprecher der L'Union pour la Paix et la Démocratie, einer kleinen Oppositionspartei, vor seinem Haus erschossen, worauf andere Parteiführer ins Ausland flohen. Am 29. September wurde mit Jean Baptiste Nsengiyumva ein weiterer Führer der Opposition ermordet.^[15] Die Polizei verhaftet weiterhin willkürlich zahlreiche Personen, und einige der Festgenommenen sitzen immer noch in Haft, während andere verschwunden bleiben und ihr Schicksal ungewiss ist.

Nkurunziza hat wiederholt öffentlich erklärt, er sei ein Werkzeug Gottes und eine dritte Amtszeit von höheren Mächten gewollt.^[16] Führende Kirchenvertreter in Burundi haben versucht, auf den Präsidenten Einfluss zu nehmen, jedoch mit wenig Erfolg. Einige von ihnen haben sich zu Nkrunzizas dritter Amtszeit öffentlich kritisch geäußert. Im März 2015 sprachen sich die katholischen Bischöfe Burundis gegen eine dritte Amtszeit aus.^[17] Am 22. September 2015 forderte die Bischofskonferenz Burundis alle Konfliktparteien, CNA-RED inklusive, dazu auf, einen «echten Dialog» zu führen. Nkrunziza hat hierauf bislang

13 Eloge Wily Kaneza (2015): «Son of Human Rights Activist Killed in Burundi, Alarm Grows», Associated Press, 6. November 2015 (abgerufen am 23. März 2016), <http://bigstory.ap.org/article/1e90cc66529f4576a0ff3660a428e5a7/son-human-rights-activist-killed-burundi-alarm-grows>

14 Desire Nimubona (2015): «Burundi's Descent into Hell», IRIN News, 5. Oktober 2015 (abgerufen am 9. März 2016), www.irinnews.org/feature/2015/10/05/burundis-descent-hell

15 Ebd.

16 Al Jazeera (2015): «Burundi: New Rebel Group Formed to Oust President», Al Jazeera English, 23. Dezember 2015, www.aljazeera.com/news/2015/12/burundi-rebel-group-formed-oust-president-151223133950081.html

17 Vatican Radio (2015): «Catholic Bishops of Burundi oppose President's Third Term», 9. März 2015 (abgerufen am 9. März 2016), http://en.radiovaticana.va/news/2015/03/09/catholic_bishops_of_burundi_say_no_to_presidents_third_term/1127998

nicht reagiert und allein die zunehmende Unsicherheit im Lande beklagt.[18] Am 31. Mai 2015 wurde auf den Erzbischof von Bujumbura ein Anschlag verübt, den er jedoch überlebte.[19]

Auch die Zivilgesellschaft war von gezielten Mordanschlägen und vom harten Vorgehen der Regierung betroffen und sah sich in vielen Fällen gezwungen, ins Exil zu gehen,. Am 23. November 2015 verbot die Regierung vorläufig mehrere Nichtregierungsorganisationen (NGOs), denn sie würden, so der Vorwurf, «in Kürze für ihre Beteiligung an Verbrechen angeklagt».[20]

Derweil nimmt die Gewalt an der Bevölkerung weiter zu. Am 16. November 2015 explodierten in Bujumbura mehrere Granaten und verletzen 60 Menschen teilweise schwer.[21] Am 22. November kam es in Bujumbura über Nacht zu Schusswechseln und Explosionen, wobei mindestens vier Menschen ums Leben kamen und eine erhebliche Zahl verwundet wurde.[22] Am 1. Dezember starben sieben Menschen in verschiedenen Teilen des Landes. Weitere Leichen wurden am folgenden Tag auf der Straße gefunden. Außerdem wurden Handgranaten in Bars geschleudert, eine Polizeistreife geriet in einen Hinterhalt, und es kam zu weiteren Schießereien.[23] Am 9. Dezember erschoss die Polizei im Nordwesten des Landes auf der Suche nach Verdächtigen fünf Menschen.[24] Am 12. Dezember griffen Bewaffnete gleichzeitig drei Stützpunkte der Armee an, wobei zwölf der Angreifer getötet und 21 verhaftet wurden.[25] Nachdem es drei Wochen relativ ruhig gewesen war, wurde an Silvester bei einem Angriff mindestens eine Person getötet, und mehrere wurden

- 18** Desire Nimubona (2015): «Burundi's Descent into Hell», IRIN News, 5. Oktober 2015 (abgerufen am 9. März 2016), www.irinnews.org/feature/2015/10/05/burundis-descent-hell
- 19** Nsango Ya Bisu (2015): «Burundi: une tentative d'attentat contre l'archevêque de Bujumbura déjouée», 3. Juni 2015 (abgerufen am 10. März 2016), www.medias-presse.info/burundi-une-tentative-dattentat-contre-larcheveque-de-bujumbura-dejouee/32588#CCaKmsWpU3QURowB.99
- 20** AFP (2015): «Burundi Government Provisionally bans Local NGOs», 23. November 2015 (abgerufen am 10. März 2016), <http://reliefweb.int/report/burundi/burundi-govt-provisionally-bans-local-ngos>
- 21** Médecins Sans Frontières (MSF) (2015): «Burundi: MSF treats 60 people wounded in Grenade explosions», 18. November 2015 (abgerufen am 10. März 2016), <http://reliefweb.int/report/burundi/burundi-msf-treats-60-people-wounded-grenade-explosions>
- 22** AFP (2015): «Four Killed in Burundi Battles», 23. November 2015 (abgerufen am 10. März 2016), <http://reliefweb.int/report/burundi/four-killed-burundi-battles-police>
- 23** AFP (2015): «Seven Killed in Burundi Grenade Blasts and Battles», 2. Dezember 2015 (angerufen am 10. März 2015), <http://reliefweb.int/report/burundi/five-killed-burundi-grenade-blasts-battles-government>
- 24** AFP (2015): «Bujumbura: 5 Shot Dead in Cibitoke», 9. Dezember 2015 (abgerufen am 10. März 2015), <http://reliefweb.int/report/burundi/bujumbura-five-shot-dead-cibitoke>
- 25** AFP (2015): «Alarm as gunmen stage coordinated attacks in Burundi», 12. December 2015 (abgerufen am 10. März 2016), <http://reliefweb.int/report/burundi/alarm-gunmen-stage-coordinated-attacks-burundi>

verletzt.[26] Am 2. Februar 2016 starb eine Person, als man eine Bar mit Handgranaten angriff.[27]

Ohne eine politische Lösung wird die Krise in Burundi zu weiteren Toten führen, und sie gefährdet zunehmend die Stabilität der gesamten Region.

Eine Friedensmission für Burundi?

Im Januar 2016 fand das 26. Gipfeltreffen der Afrikanischen Union (AU) in Addis Abeba statt. Eines der zahlreichen, zur Diskussion stehenden Themen war, ob die AU trotz des entschiedenen Widerstands der burundischen Regierung einer Mission in Burundi zustimmen würde, der sogenannten «African Prevention and Protection Mission in Burundi» (MAPROBU).[28] Der AU-Sicherheitsrat sprach darüber, eine 5.000 Mann starke Einsatztruppe nach Burundi zu entsenden, um der Gewalt Einhalt zu gebieten und die Voraussetzungen für einen echten Dialog zwischen allen maßgeblichen Konfliktparteien zu schaffen. Begründet wurde dies mit Artikel 4(h) der Gründungsakte der AU, in der es heißt: «Die Union hat das Recht, gemäß einer Entscheidung der Vollversammlung, in einem Mitgliedsstaat einzugreifen, wenn schwerwiegende Umstände dies rechtfertigen, als da sind: Kriegsverbrechen, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit.» Es war jedoch kaum eine Überraschung, dass es die Staats- und Regierungschefs nach stundenlanger Diskussion ablehnten, MAPROBU ohne Burundis Einwilligung zu genehmigen. Stattdessen beschloss die AU, eine hochrangige Abordnung nach Burundi zu entsenden, die mit der Regierung und anderen Beteiligten über einen Dialog beraten und die Regierung dazu bewegen sollte, der MAPROBU-Mission zuzustimmen.[29]

Ende 2015 kam es nach dem Vorschlag der AU, eine Friedenstruppe nach Burundi zu schicken, zu den schlimmsten Gewalttaten seit Beginn der Krise: Am 11. Dezember 2015 griffen Rebellen vier Militärstützpunkte rund um Bujumbura an, und es kam zu Kämpfen zwischen ihnen und Regierungstruppen. Am Folgetag fanden Anwohner Dutzende Leichen auf den Straßen. Zeugen zufolge hatten Sicherheitskräfte und Armee während der Kämpfe kurzerhand junge Leute in jenen Vierteln ermordet, die als Hochburgen der Opposition gelten, und zudem Hunderte verhaftet.

- 26 AFP (2016): «One dead: Dozen injured in Burundi Grenade Attacks», 1. Januar 2016 (abgerufen am 10. März 2016), <http://reliefweb.int/report/burundi/one-dead-dozen-hurt-burundi-grenade-attacks-police>
- 27 Reuters (2016): «Grenade attack kills one as Burundi Violence Continues», 2. Februar 2016 (abgerufen am 10. März 2016), <http://reliefweb.int/report/burundi/grenade-attack-kills-one-burundi-violence-continues>
- 28 African Union (2015): Communique PSC/PR/COMM.(DLXV) (African Union: Addis Ababa), www.peaceau.org/uploads/psc.565.comm.burundi.17.12.2015.pdf
- 29 African Union (2015): «African Union Appoints the High Level Delegation to Burundi», Pressemitteilung, 4. Februar 2016 (abgerufen am 23. März 2016), <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/com-pr-burundi-eng-4-02-2016.pdf>

Der AU-Sicherheitsrat reagierte auf diese schweren Gewalttaten, indem er die Regierung Burundis aufforderte, innerhalb von 96 Stunden der Stationierung von AU-Friedenstruppen zuzustimmen. Die burundische Regierung lehnte dies jedoch rundweg ab, und Präsident Nkurunziza erklärte im Fernsehen, jede AU-Mission, die ohne das Einverständnis der Regierung erfolge, sei ein feindlicher Akt und werde entsprechend behandelt.[30]

Der Vorstoß des UN-Sicherheitsrats für einen Friedenseinsatz schien die Entschlossenheit der AU auszudrücken, jedoch standen dem erhebliche Hürden im Weg. Um ohne Burundis Zustimmung Truppen zu entsenden, müssten zwei Drittel der Staatsoberhäupter dies unterstützen, was wenig wahrscheinlich ist, da die meisten afrikanischen Präsidenten zum Grundsatz der Nichteinmischung stehen, und es wäre auch das erste Mal gewesen, dass die AU Truppen ohne Zustimmung des Einsatzlandes entsenden würde. Hinzu kommt, selbst wenn es innerhalb der AU eine Zweidrittelmehrheit gegeben hätte, wäre immer noch die Zustimmung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen erforderlich gewesen. Die AU hat das MAPROBU-Mandat nämlich so definiert, dass es gemäß Kapitel VII der UN-Charta durchgeführt werden soll – und eben gerade nicht gemäß Artikel 4(h) der Gründungsakte der AU.[31] Der Text von Artikel 4(h) ist nicht vereinbar mit Kapitel VII der UN-Charta, da er humanitäre Militäreinsätze auch ohne Zustimmung des Zielstaats zulässt, jedoch die Zustimmung des UN-Sicherheitsrats voraussetzt. Das bedeutet, die AU benötigte in jedem Fall die Zustimmung der UNO. Hierfür gibt es zwar Beispiele wie den Einsatz in Libyen, aber diese Regelungen machen die Angelegenheit ziemlich kompliziert.

Aktuell ist ungewiss, wie es mit MAPROBU weitergehen wird. Grundsätzlich ist ein Einsatz möglich, wenn auch unwahrscheinlich, denn der wesentliche Grund, ihn bislang nicht durchzuführen, war, laut AU, dass es dafür zu früh sei. Die hochrangige Abordnung, die am 25./26. Februar 2016 in Bujumbura über die mögliche Entsendung von MAPROBU sprach, mag vielleicht darauf hindeuten, dass sich die AU diese Option offen hält. Davon abgesehen ist jedoch auch fraglich, ob die AU die Mittel und die Fähigkeit hat, einen derartigen Einsatz durchzuführen. Viele Mitgliedsstaaten sind mit ihren Beiträgen im Verzug. Zwar hat die AU für eben solche Situationen nicht nur eine, sondern gleich zwei Militäreinheiten aufgestellt, aber weder die «African Capacity for Immediate Response to Crises» (ACIRC) noch die «African Standby Force» (ASF) hätten in Burundi überhaupt zum Einsatz kommen können. Durch zwei Einheiten, die im Wesentlichen dasselbe tun, verknappen sich die bereits knappen Mittel der AU noch mehr. ACIRC hat noch nicht die volle Mann-

30 IBT (2015): «Burundi: President Pierre Nkurunziza Vows Fight African Union Peacekeeping», 30. Dezember 2015 (abgerufen am 11. März 2016), www.ibtimes.co.uk/burundi-president-pierre-nkurunziza-vows-fight-african-union-peacekeeping-force

31 Paul Williams (2016): Special Report: The African Union's Coercive Diplomacy in Burundi, 18. Dezember 2015 (abgerufen am 10. März 2016), <http://reliefweb.int/report/burundi/special-report-african-union-s-coercive-diplomacy-burundi>

schaftsstärke erreicht, und bei den ASF hapert es mit der Einsatzbereitschaft.^[32] Jene Staaten, die sich früher an Friedenseinsätzen beteiligt haben, zögern im Fall von Burundi, könnte dies doch ein gefährlicher Präzedenzfall für einen Einsatz ohne Zustimmung des betroffenen Landes sein.

Während die AU darüber diskutiert, wie sich Bewegung in die Vermittlungsbemühungen bringen lässt, hält die Gewalt in Burundi an. Die Frage ist, ob die internationalen und regionalen Akteure noch die Mittel haben, auf eine Regierung einzuwirken, die Abweichler brutal verfolgt, sowie etwas gegen einen bewaffneten Aufstand zu tun, der an Fahrt gewinnt. Derweil alle wichtigen Beteiligten überlegen, was zu tun ist, wäre es gut, wenn sie sich der zahlreichen Gründe erinnern, die dazu geführt haben, dass Burundi langsam aber sicher auf die schwerste Krise seit dem Bürgerkrieg zusteuert.

Verfehlte Analyse

Die Art und Weise, in der man in aller Welt auf die Krise in Burundi reagierte, hatte viele Mängel. Zwei Faktoren sind dabei von besonderer Bedeutung: Zum einen haben es die Politikerinnen und Politiker versäumt, sich ernsthaft mit Burundis Geschichte und der Entwicklung der dortigen politischen Landschaft auseinanderzusetzen; zum anderen konzentrierten sich die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft schon seit Längerem auf die interethnischen Aspekte der politischen Lage nach der Phase des Übergangs in Burundi, wobei die entscheidenden Auseinandersetzungen zwischen Fraktionen der Hutu aus den Augen gerieten – und das, obgleich es sich dabei um genau jene Entwicklung handelt, welche die Jahre nach dem Übergang politisch geprägt hat. Angefangen von der Amtsenthebung von 22 Abgeordneten der CNDD-FDD, die auf die Verhaftung des einstigen Parteivorsitzenden und starken Manns, Hussein Radjabu, folgte, über die erbarmungslose Zerschlagung von Agathon Rwasas FNL, durch die er seiner Basis beraubt werden sollte, fanden viele politische Auseinandersetzungen innerhalb der Hutu-Elite und innerhalb der Regierungspartei statt. Diese Rivalitäten, die zwischen den Angehörigen einer Ethnie ausgetragen werden, prägen die Politik Burundis bis heute.

Im Laufe der Jahre führte der Mangel an innerparteilicher Demokratie in der CNDD-FDD – aber auch innerhalb der Oppositionsparteien – zu neuen Spaltungen.^[33] Diese Spannungen sind von großer Bedeutung, denn sie begannen zu Beginn seiner zweiten Amtszeit für Präsident Nkurunziza und seine Getreuen gefährlich zu werden. Als im März 2015

32 Institute for Security Studies (2015): Will ACIRC Survive the AU Summit?, 10. Juni 2015 (abgerufen am 10. März 2016), www.issafrica.org/pscreport/addis-insights/will-acirc-survive-the-au-summit

33 ISS (2015): A House Divided in Burundi: Rifts at the Heart of the Ruling Party, 1. April 2015 (abgerufen am 11. März 2016), www.issafrica.org/iss-today/a-house-divided-in-burundi-rifts-at-the-heart-of-the-ruling-party

Teile der CNDD-FDD,^[34] die eine dritte Amtszeit Nkurunzizas ablehnten, aufbegehrten, äußerte sich darin nur die seit Langem gärende Unzufriedenheit in der Partei. Zweifellos hat diese Krise auch dazu geführt, dass sich verstärkt Tutsi an der außerparlamentarischen Opposition beteiligen – wofür die Tutsi insgesamt einen hohen Preis bezahlten. Das Ausmaß der gegenwärtigen Krise und ihre lange Dauer, hat jedoch wenigstens zum Teil mit der Unzufriedenheit innerhalb der CNDD-FDD zu tun, die dazu führte, dass wichtige politische und militärische Persönlichkeiten aus der Partei sich der politischen wie der bewaffneten Opposition anschlossen.

Das bedeutet allerdings nicht, der aktuellen Krise fehle jede gefährliche ethnische Dimension. Zweifelsfrei äußert sich die Regierung zunehmend hetzerisch gegen Tutsi,^[35] und immer mehr Tutsi werden Opfer politisch motivierter Gewalt.^[36] Auch befindet sich eine große Anzahl von Hutu-Oppositionellen im Exil. Zwar ist die Opposition immer noch ethnisch gemischt, jedoch ist dies zunehmend weniger der Fall, da, nachdem Rwasas auf die Seite der Regierung übergelaufen ist, auch manche seiner verbliebenen Unterstützer zur Opposition auf Abstand gegangen sind.

Burundis Geschichte ist zweifellos von politischer Gewalt geprägt.^[37] Doch man sollte sich davor in Acht nehmen, aus den ethnischen Aspekten des burundischen Bürgerkriegs und der Nähe des Landes zu Ruanda den Schluss zu ziehen, das Land stände an der Schwelle zu einem Völkermord, wie er sich 1994 in Ruanda ereignet hat. Wenn man von einem möglichen Völkermord spricht, noch bevor ernsthaft versucht wurde, die politische Krise im Lande zu lösen, verkennt man, dass die derzeitige politisch motivierte Gewalt alten Mustern folgt. Während früherer Phasen der Gewalt, beispielsweise in den Jahren 1972 und 1993, ging ein Großteil der Greuel von den Sicherheitskräften aus, die dabei von Milizen, bestehend aus jungen Leuten, unterstützt wurden. Die Entstehung einer der Rebellengruppen von heute, nämlich von FOREBU, ähnelt auf mancherlei Art der Entstehung des CNDD vor dem Bürgerkrieg. Zwar ist das Umfeld heute ein grundlegend anderes, aber auch der CNDD-Aufstand begann mit sehr begrenzten Mitteln und wurde getragen von einigen wenigen, die aus den Streitkräften und der Militärakademie desertiert waren. Wie

- 34** Eduard Madirisha (2015): «De grosses pointures du Cnnd-Fdd disent non à un 3ème mandat de Pierre Nkurunziza», IWACU, 23. März 2015 (abgerufen am 5. März 2016), www.iwacu-burundi.org/de-grosses-pointures-du-cnnd-fdd-disent-non-a-un-3eme-mandat-de-pierre-nkurunziza
- 35** IBT (2015): Burundi Hears Echoes Anti-Tutsi Hate Speech That Sparked Rwanda Genocide, 9. November 2015 (abgerufen am 11. März 2016), www.ibtimes.co.uk/burundi-hears-echoes-anti-tutsi-hate-speech-that-sparked-rwanda-genocide
- 36** FP (2016): «Ahead of U.S Meetings, Top Burundian Official Denies Mass Rape», 21. Januar 2016 (abgerufen am 11. März 2016), http://foreignpolicy.com/2016/01/21/ahead-of-u-s-meetings-top-burundian-official-denies-mass-rape/?wp_login_redirect=0
- 37** AA (2016): «In the Shadow of Genocides Past: Can Burundi be Pulled Back from the Brink?», 22. Januar 2016 (abgerufen am 11. März 2016), <http://africanarguments.org/2016/01/22/in-the-shadow-of-genocides-past-can-burundi-be-pulled-back-from-the-brink>

heute FOREBU stellte diese Gruppe für den burundischen Staat anfangs kaum eine Gefahr dar und wurde von der Regierung verspottet. Die Zukunft wird zeigen, ob es dem gegenwärtigen Aufstand gelingt, auf dem Land Unterstützer zu mobilisieren und so an Kraft zu gewinnen.

Während die internationale Gemeinschaft in erster Linie nach Hinweisen für einen drohenden Bürgerkrieg mit ethnischen Dimensionen sucht, sollte sie besser die vermehrten Belege für Menschenrechtsverletzungen, die sich aktuell bereits ereignen, ernst nehmen und prüfen. Nur weil es im sehr labilen Burundi keinen Völkermord wie in Ruanda gab, heißt das allerdings nicht, man könnte sich bequem zurücklehnen und abwarten. Wenn man einen Völkermord erwartet, ohne entschieden etwas dagegen zu tun, werden die Folgen verheerend sein. Sollte sich das Kräftespiel verschieben, und sollte es tatsächlich zu umfassenden interethnischen Auseinandersetzungen kommen, könnte die UNO, da sie vor Ort weder politisch noch durch Blauhelme präsent ist, weder angemessen noch rechtzeitig eingreifen.[38]

Alte Gewohnheiten

Bedenken muss man auch, dass das Regime sich jahrelang allerlei zuschulden kommen lassen konnte, ohne dafür von der internationalen Gemeinschaft abgestraft zu werden. Leicht könnte man behaupten, was die Regierung aktuell tut, sei nicht neu, und werde dadurch noch begünstigt, dass die internationale Gemeinschaft sich über Jahre mit der Legende von einem erfolgreichen Friedensprozess in Burundi hat abspeisen lassen. Die politische Elite Burundis geht jedenfalls davon aus, auch die gegenwärtigen Turbulenzen unbeschadet überstehen zu können.

Seit die CNDD-FDD an der Macht ist, hat die regierende Elite stets auf Zwang und Gewalt gesetzt, um ihre Ziele zu erreichen. Innerhalb der Partei wurden Abweichler ausgeschlossen, degradiert oder versetzt, um so die Parteidisziplin zu wahren. Außerhalb der Partei wurden rechtliche Kniffe und der Sicherheitsapparat dazu benutzt, den politischen Spielraum zu beschneiden und Gegner auszuschalten. Wie im Jahr 2015 hat die Regierung bereits fünf Jahre zuvor Vertreter der Opposition schikaniert, eingeschüchtert und verhaftet,[39] um dadurch die politische Konkurrenz, die Medien und die Zivilgesellschaft zu schwächen. Der internationalen Gemeinschaft kamen diese Maßnahmen zwar zu Ohren, aber dessen ungeachtet erklärte sie die Wahlen für frei und fair.[40]

38 Reuters (2015): «U.N. Says Ill-prepared for Rwanda-Style Descent in Burundi», 10. November 2015 (abgerufen am 11. März 2016), www.reuters.com/article/us-burundi-politics-un-idUSKCN0SZ1RX20151110

39 UNSC (2010): Seventh Report of the Secretary-General on the United Nations Integrated Office in Burundi, 8. Juni 2010 (abgerufen am 11. März 2016), www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/608&Lang=E

40 European Union (2010): Burundi, Rapport Final: Elections Communales Elections communales, présidentielle, législatives, sénatoriales et collinaires (Brüssel, Europäische Union)

Zwischen 2010 und 2011 und nachdem Teile der Opposition mit Rebellion gedroht hatten, reagierte die Regierung, indem sie die Strukturen der FNL schonungslos und brutal zerschlug, wobei internationale Organisationen von Folter, von Verschwundenen, von Tötungen und von Massakern durch die Sicherheitskräfte berichteten. Dennoch wurde im Jahr 2012 die Entwicklungshilfe für Burundi auf ein Niveau angehoben,^[41] das die Erwartungen der Regierung übertraf. «Als Gegenleistung versprach die Regierung Burundis, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu achten.»^[42]

Schnell wurde jedoch klar, an Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit war der Regierung gar nicht gelegen. Ganz im Gegenteil unternahm man eine Reihe von Justizreformen und änderte bestehende, beziehungsweise erließ neue Gesetze, durch die der politische Handlungsspielraum der Opposition und der Presse eingeschränkt und das Demonstrationsrecht beschnitten wurde. Es muss jedoch auch erwähnt werden, dass die Opposition durch ihren Rückzug aus der parlamentarischen Arbeit nach den Wahlen 2010 den politischen Spielraum für die CNDD-FDD begünstigte.

Auch setzte die Regierung entscheidende Klauseln des 2013 vereinbarten Fahrplans nie um. Im März dieses Jahres hatten die Vereinten Nationen im Rahmen eines Workshops eine vorläufige Verständigung zwischen Opposition und Regierungspartei ausgehandelt, wozu ein 42 Punkte umfassender Fahrplan für die Wahlen im Jahre 2015 gehörte. Da jedoch die praktische Umsetzung nicht genau geregelt war, setzte sich die Regierungspartei über mehrere der vereinbarten Punkte einfach hinweg, so zum Beispiel über die Forderung, die Voraussetzungen für Wahlen zu schaffen, die allgemein, frei und fair seien sowie darüber, nicht einseitig die Verfassung zu ändern.

Es kann entsprechend kaum überraschen, dass die Regierung auf die gegenwärtige Krise ähnlich reagiert. Im vergangenen Jahr hat sie wiederholt versprochen, mit der Opposition einen umfassenden und aufrichtigen Dialog zu führen, diese Zusagen jedoch ein jedes Mal gebrochen oder sie rein wörtlich und nicht dem Geiste des Abkommens entsprechend ausgelegt. Als die internationale Gemeinschaft im November 2015 die Regierung Burundis für die Art kritisierte, in der ein Entwaffnungsprogramm^[43] umgesetzt wurde, mäßigte die Regierung ihr Vorgehen, da sie unter Beobachtung stand. Nur einen Monat später jedoch, nachdem Rebellen Stellungen des Militärs angegriffen hatten, kam es Berichten zufolge zu Vergeltungsmaßnahmen und zu zahlreichen illegalen Tötungen.^[44] Erst nachdem die AU

41 Devex (2012): Burundi Donors Conference End on a High Note, 31. Oktober 2012 (abgerufen am 11. März 2016), www.devex.com/news/burundi-donors-conference-ends-on-a-high-note-79608

42 BMZ (2015): Situation and Cooperation, 10. Juni 2015 (abgerufen am 11. März 2016), [www.bmz.de/en/what we do/countries regions/subsahara/burundi/zusammenarbeit/index.html](http://www.bmz.de/en/what_we_do/countries_regions/subsahara/burundi/zusammenarbeit/index.html)

43 All Africa (2015): «Burundi: Bujumbura Residents Flee as Illegal Weapons Amnesty Expires Today», 7. November (abgerufen am 11. März 2016), <http://allafrica.com/stories/201511070667.html>

44 Aljazeera (2015): «Burundi Accused of 'Systematic Killings' in Capital», 22. Dezember 2015 (abgerufen am 11. März 2016), www.aljazeera.com/news/2015/12/burundi-accused-systematic-killings-capital-151222090152823.html

mit dem MAPROBU-Einsatz gedroht hatte, stimmte die Regierung einer Vermittlung zu, der am 28. Dezember 2015 in Uganda stattfand; seither stagniert dieser Prozess.

Vermittlungsversuche

Viele Seiten haben versucht, in Burundi zu vermitteln – bislang ohne Erfolg.

Als erstes wollte die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC) unter Führung des ugandischen Präsidenten Yoweri Museveni vermitteln. Im Juli 2015 reiste Museveni nach Burundi, um in Bujumbura an Gesprächen zwischen Nkurunziza und der Opposition, darunter auch Rwasas FNL, teilzunehmen.^[45] Die Wahl von Museveni als Vermittler sorgte bei einigen für Verwunderung, da er selbst gerade versuchte, die eigene Amtsperiode ein weiteres Mal zu verlängern – auf erstaunliche 30 Jahre – und entsprechend moralisch kaum dazu in der Lage war, Nkurunziza für sein Vorgehen zu kritisieren. Hinzu kam, dass Museveni gleich darauf ganz von den Wahlen in Uganda in Anspruch genommen wurde und sich, statt in Burundi zu vermitteln, seither der Innenpolitik und den Folgen des umstrittenen Ausgangs der ugandischen Wahlen widmet. Gespräche, die für Januar 2016 in Arusha geplant waren, kamen nicht zustande, da Burundi sich weigert, mit CNARED zu verhandeln.^[46] Am 2. März 2016 wurde zum Abschluss eines Gipfeltreffens der Staatspräsidenten der Ostafrikanischen Gemeinschaft der ehemalige tansanische Präsident Benjamin Mkapa, der zur Gruppe jener gehörte, die die Unterzeichnung des Arusha-Abkommens leiteten, zum Vermittler für Burundi ernannt.^[47]

Bedenken muss man bei all dem, dass es sich bei der EAC um keinen politischen Zusammenschluss, sondern um eine Wirtschaftsgemeinschaft handelt, deren Ziel es ist, die Region wirtschaftlich besser zu vernetzen. Entsprechend fehlt es der EAC an Erfahrung, mit einer derartigen Krise umzugehen. Die Staatsoberhäupter innerhalb der EAC verfolgen zudem unterschiedliche politische Ziele, und sind sich uneinig darüber, ob Präsident Nkurunziza ein drittes Mal kandidieren durfte oder nicht. Da weder Museveni noch Ruandas Präsident Kagame persönlich ein Interesse daran haben, sehr lange politische Amtszeiten per se in die Kritik zu stellen, konnten auch demokratisch gesinnte EAC-Regierungen keine Führungsrolle bei den Vermittlungen übernehmen. Besonders Ruanda hat sich aus der

45 Al Jazeera (2015): «Ugandan President in Burundi for Mediation talks», Al Jazeera English, 15. Juli 2015 (abgerufen am 9. März 2015), www.aljazeera.com/news/2015/07/ugandan-president-burundi-mediation-talks-150715055302962.html

46 Lee Mwititi (2016): «Burundi crisis: Nkurunziza sits pretty, AU mediation effort in chaos, and a leaked UN memo paints bleak picture», Mail and Guardian, 13. Januar 2016 (abgerufen am 9. März 2016), <http://mgafrika.com/article/2016-01-12-burundis-nkurunziza-sits-pretty-as-au-mediation-effort-inchaosand-how-dozens-of-militaries-could-be-drawn-in>

47 AFP (2016): «Mkapa named new Crisis Mediator», The Independent (Uganda), 2. März 2016 (abgerufen am 9. März 2016), www.independent.co.ug/news/136-the-news-today/11090-mkapa-named-new-burundi-crisis-mediator

Angelegenheit weitgehend herausgehalten, obgleich Ruanda in einem vertraulichen Bericht der UNO vorgeworfen wird, es liefere Aufständischen, die gegen Nkurunziza kämpfen, Waffen.[48] Der ehemalige tansanische Präsident Mkapa hat Nkurunziza zwar anfangs dazu gedrängt, auf eine dritte Amtszeit zu verzichten, dann aber, noch bevor Ende 2015 die neue Regierung ins Amt kam, wurde sein Protest leiser. Kenia ist aktuell an Einsätzen im Südsudan, in der Zentralafrikanischen Republik und in Somalia beteiligt und hat kein Interesse daran, sich in Burundi einzubringen. Entsprechend war die EAC nicht in der Lage, bei der Konfliktlösung eine Führungsrolle zu spielen.

Auch die Afrikanische Union hat versucht, in der Krise zu vermitteln. Die jüngste Anstrengung war der erwähnte MAPROBU-Einsatz, aber obgleich alles darauf hindeutete, dass es dazu nicht kommen würde, gab es Gespräche über verstärkte diplomatische Anstrengungen zur Lösung der Krise. Am 29. Dezember 2015 erklärte die Vorsitzende der Afrikanischen Union, Nkosozana Dlamini-Zuma, der innerburundische Dialog unter Führung der AU werde weitergeführt.[49] In einer Pressemitteilung wies sie darauf hin, dass die MAPROBU-Mission für die AU ein großer diplomatischer Erfolg sei, was vielleicht der Annahme Auftrieb gab, der AU-Gipfel im Januar 2016 werde diese Einsatztruppe auch absegnen – wozu es dann aber nicht kam. Stattdessen schickte die AU eine hochrangige Delegation unter Führung des südafrikanischen Präsidenten Jacob Zuma nach Burundi. Die anschließenden Verhandlungen führten zu der Vereinbarung, die AU solle 100 Menschenrechtsbeobachter sowie 100 militärische Beobachter in das Land entsenden.[50] Die Afrikanische Union feierte dies als Erfolg, jedoch ist zu hören, es sei über entscheidende Fragen überhaupt nicht gesprochen worden. Beispielsweise wurde nicht gefordert, dass CNARED an den Friedensverhandlungen teilnehme, noch bestand man auf die MAPROBU-Mission.[51] Hinzu kommt, dass man sich schon Monate zuvor darauf geeinigt hatte, mehr Menschenrechts- und militärische Beobachter zu entsenden – nur wurde dies bis dahin nie umgesetzt. Entsprechend ist es irreführend zu behaupten, die hochrangige Delegation sei ein Erfolg gewesen.

- 48** Michelle Nichols and Louis Charbonneau (2016): «Exclusive: Burundi rebels say trained by Rwandan military - U.N. experts», Reuters, 3. Februar 2016 (abgerufen am 9. März 2016), www.reuters.com/article/us-burundi-rwanda-un-idUSKCN0VD04K
- 49** African Union (2015): The African Union welcomes the resumption of the Inter-Burundian dialogue and reiterates its call to the parties to extend full cooperation to the mediation, AU Peace and Security Council, 29. Dezember 2015 (abgerufen am 10. März 2016), www.peaceau.org/en/article/the-african-union-welcomes-the-resumption-of-the-inter-burundian-dialogue-and-reiterates-its-call-to-the-parties-to-extend-full-cooperation-to-the-mediation#sthash.9HR3uAkg.dpuf
- 50** Al Jazeera (2016): «Zuma: African Union to send monitors to Burundi», Al Jazeera English, 28. Februar 2016 (abgerufen am 9. März 2016), www.aljazeera.com/news/2016/02/zuma-african-union-send-monitors-burundi-160228035159349.html
- 51** Mohammed Yusuf (2016): «AU to Send Monitors to Burundi», VOA Africa, 29. Februar 2016 (abgerufen am 9. März 2016), www.voanews.com/content/au-to-send-monitors-to-burundi/3213193.html

Auch die Vereinten Nationen tun sich schwer damit, in Burundi einen praktikablen Lösungsansatz zu finden. Anrechenen muss man der UNO immerhin, dass, neben einigen Erklärungen des Menschenrechtsrats, auch der Sicherheitsrat am 19. Dezember 2015 die Gewalt und die Menschenrechtsverletzungen in Burundi eindeutig verurteilte und Nkurunziza dazu aufforderte, dem MAPROBU-Einsatz zuzustimmen.[52] Mitglieder des Sicherheitsrates besuchten Burundi im Januar 2016,[53] am 22. Februar gefolgt vom UN-Generalsekretär Ban Ki Moon, der einen politischen Dialog und ein Ende der Gewalt forderte.[54]

Im Oktober 2015 setzten die USA Burundis Teilnahme am «African Growth and Opportunities Act» (AGOA) aus,[55] und im Dezember war zu hören, die UNO-Botschafterin der USA haben ihren britischen und französischen Kollegen zu verstehen gegeben, sie sei vom Sicherheitsrat enttäuscht, da dieser in Sachen Burundi nichts unternahme. Es gebe «keinen Notfallplan, keine Präsenz der UNO, keinen Dialog ... und fast keine Mittel».[56] Obwohl die UNO sich bemühte, belegt ein Memorandum der Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (DPKO), dass man auf eine weitere Verschärfung der Lage in Burundi ganz und gar unvorbereitet ist.[57] Das DPKO-Dokument bestätigt, dass die UNO nicht in der Lage ist, auf interethnische Auseinandersetzungen oder einen Bürgerkrieg in Burundi zu reagieren, und man ist auch auch außerstande, gegen die an Zivilisten verübten Gewalttaten einzuschreiten, da für ein Eingreifen die politischen Rahmenbedingungen fehlen. Die Haltung einzelner Mitglieder des Sicherheitsrats macht die Lage nicht besser. Weder der Sicherheitsrat als Gremium noch seine Mitglieder konnten den Verlauf der Krise in Burundi wesentlich beeinflussen.

Bislang ist es weder regionalen noch internationalen Akteuren gelungen, dahingehend Druck auf die Regierung Burundis auszuüben, sich konsequent um Frieden und Aussöhnung zu bemühen. Ein Großteil der vereinbarten 100 AU-Beobachter ist immer noch nicht an Ort und Stelle, und die wenigen Beobachter, die sich aufgrund eines früheren Abkommens

52 UN Security Council (2015): Security Council Press Statement on Situation in Burundi, 19. Dezember 2015 (abgerufen am 10. März 2016), <http://reliefweb.int/report/burundi/security-council-press-statement-situation-burundi-1>

53 Camilla Tertsakian (2016): Dispatches: Pulling Burundi Back from the Brink?, Human Rights Watch, 20. Januar 2016 (abgerufen am 10. März 2016), <http://reliefweb.int/report/burundi/dispatches-pulling-burundi-back-brink>

54 UN News Centre (2016): Ban arrives in Burundi in Support of UN efforts to Resolve Political Crisis, 22. Februar 2016 (abgerufen am 10. März 2016), www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53287#.VuGTVkCRpuM

55 International Crisis Group (2015): Burundi: Conflict Alert, 5. November 2015 (abgerufen am 10. März 2016), <http://reliefweb.int/report/burundi/burundi-conflict-alert>

56 Samuel Oakford (2016): «Exclusive: Leaked UN Memo Shows There's No Plan to Prevent Genocide in Burundi», Vice News, 10. Januar 2016 (abgerufen am 23. März 2016), <https://news.vice.com/article/exclusive-leaked-un-memo-shows-theres-no-plan-to-prevent-genocide-in-burundi>

57 Samuel Oakford (2016), a.a.O.

im Lande aufhalten, haben keine Einsatzvereinbarung (MoU) unterschrieben, wodurch ihr Aktionsradius in Burundi stark eingeschränkt ist.

Es ist aus all diesen Gründen gut möglich, dass die burundische Regierung weiterhin glaubt, ihre Ziele durch Unnachgiebigkeit erreichen zu können.

Schwerwiegende Folgen

Die Krise in Burundi verschärft sich weiter, ist aber wohl immer noch nicht als «ernst» oder «katastrophal» genug eingestuft, als dass man glaubt, von außen effektiv eingreifen zu müssen. In den vergangenen Wochen sah es so aus, als zeigte sich die Regierung Burundis unabhängigen Medien und der Opposition gegenüber nachgiebig, denn man ließ es zu, dass zwei unabhängige Radiostationen, die während des versuchten Putschs im Mai 2015 zerstört worden waren, wieder auf Sendung gingen – wenn auch unter strengen Auflagen.^[58] Weiter hat die Regierung einen internationalen Haftbefehl gegen 15 bekannte Oppositionelle, Journalisten und Mitglieder der Zivilgesellschaft aufgehoben. Eine Rückkehr aus dem Exil ist ihnen jedoch nicht möglich. Zwar kann es sein, dass die Regierung Burundis nach ihrem diplomatischen Erfolg auf dem AU-Gipfel versucht, ein neues Kapitel aufzuschlagen, aber genauso gut ist es möglich, dass es sich um den Versuch handelt, Spannungen mit der Europäischen Union abzubauen. Die EU hatte zuletzt erwogen, Sanktionen gegen Burundi zu verhängen,^[59] da die Beratungen auf Grundlage von Artikel 96 des Abkommens von Cotonou wenig zufriedenstellend verlaufen waren. In diesem Artikel 96 heißt es, Hilfen der EU und von EU-Mitgliedern müssten dann neu bewertet werden, wenn der Vertragspartner wesentlich gegen die Menschenrechte, gegen demokratische Grundsätze und gegen die Rechtsstaatlichkeit verstoße. Wenn die Finanzhilfen der EU und ihrer Mitglieder für Burundi gestrichen würden, wäre dies ein schwerer Schlag, da die Wirtschaft des Landes auch so bereits leidet.^[60] Es ist folglich möglich, dass die Regierung bestimmte Maßnahmen ergreift, um zu signalisieren, man bewege sich in die richtige Richtung. Die Frage ist jedoch, ob sie diese Maßnahmen auch wirklich vollständig umsetzt – und ob sie versucht, das politische Patt durch einen umfassenden Dialog mit sämtlichen Beteiligten zu durchbrechen.

58 Rénovat Ndabashinze (2016): «Isanganiro et radiotélévision Rema peuvent de nouveau émettre», Iwacu, 19. Februar 2016 (abgerufen am 23. März 2016), www.iwacu-burundi.org/isanganiro-et-radiotelevision-rema-peuvent-de-nouveau-emettre/

59 Conseil de l'Union européenne (2015): Consultations UE - République du Burundi au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou - Conclusions de l'Union européenne, 8. Dezember 2015 (abgerufen am 5. März 2016), www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/12/08-burundi-conclusions/

60 Desire Nimubona (2016): «How Burundi's Political Crisis has Crippled It's Economy», IRIN News, 12. Februar 2016 (abgerufen am 23. März 2016), www.irinnews.org/analysis/2016/02/12/how-burundi%E2%80%99s-political-crisis-has-crippled-its-economy

Ungeachtet dieser Reaktionen der Regierung gibt es weitere Faktoren, die dem Frieden und der Sicherheit in Burundi im Weg stehen. Die bewaffnete Opposition, deren Verbindungen zu Teilen der politischen Opposition unklar sind,^[61] trägt ebenfalls zur Unsicherheit im Land und in der Region bei. (Bei Auseinandersetzungen in den Straßen Bujumburas starben zahlreiche Zivilisten.) Dazu kommen ernstzunehmende Vorwürfe gegen Ruanda, das möglicherweise dabei hilft, Rebellen anzuwerben und auszubilden.^[62] Die internationale Gemeinschaft sollte dies ernstnehmen und sich, eingedenk des Erbes solcher Allianzen in der Region, mit dem Kräftespiel zwischen Regierungen und nicht-staatlichen bewaffneten Gruppen rund um die Afrikanischen Großen Seen auseinandersetzen, denn dieses mag, selbst wenn es nicht ursächlich ist, dazu beitragen, dass die Gewalt in Burundi aus dem Ruder läuft.

Schließlich stellt sich auch noch die Frage, ob die politische Exil-Opposition, so sie zu Verhandlungen mit der Regierung eingeladen wird, dazu in der Lage wäre, die eigene Eitelkeit ebenso hintanzustellen wie jene opportunistischen Verhaltensweisen, die in der Vergangenheit oft eine Rolle spielten. Zwar haben sich die wesentlichen politischen Kräfte seit dem Krieg nur wenig geändert, dennoch muss die Exil-Opposition dafür sorgen, dass eine Vermittlung zum Wohle der burundischen Bevölkerung stattfindet – und eben nicht mit dem Ziel, den eigenen politischen Ehrgeiz zu befriedigen. Sollten die Gespräche wieder aufgenommen werden, müssten die Verhandlungsführer darauf achten, dass Macht und Einfluss nicht einmal mehr nach den bekannten Mustern aufgeteilt werden und dass stattdessen andere, oft übergangene Akteure wie junge Menschen und Frauen in den Prozess mit einbezogen werden.

Es ist schwer zu begreifen, warum Nkurunziza und seine engsten Vertrauten so entschlossen sind, eine dritte Amtszeit durchzusetzen – und zwar gegen den Widerstand von Demonstrierenden, gegen den Wahlboykott der Opposition und obwohl zahlreiche regionale und internationale Organisationen seinen Rücktritt fordern. Das Verfassungsgericht Burundis hat zwar Nkurunzizas dritte Amtszeit abgesegnet, aber der Rückzug mehrerer Richter und Regierungsvertreter hat die rechtliche Legitimität des Gerichts schwer beschädigt.

Die erheblichen Konsequenzen, die diese Starrköpfigkeit hat, sind bereits überdeutlich. Bislang gibt es bereits 250.000 Flüchtlinge in den Nachbarstaaten, denn die Bilder der (meist) jungen Männer, die von der Polizei getötet wurden, verbreiten sich rasant über die Newsfeeds, und jeder, der die Nachrichten verfolgt, hat sie gesehen. Burundi ist kein kleines Land – es wirkt nur klein, da seine Nachbarstaaten um so vieles größer sind –, und

61 Farah Stockman (2016): «An Icon of Burundi's Peace Turns to War», Boston Globe, 21. Februar 2016 (abgerufen am 5. März 2016), www.bostonglobe.com/opinion/2016/02/21/burundi-when-icon-peace-turns-war/m5xSA7rLx08P5ZjaQIkiuJ/story.html?event=event25

62 Michelle Nichols and Louis Charbonneau (2016): «Exclusive: Burundi rebels say trained by Rwandan military - U.N. experts», Reuters, 3. Februar 2016 (abgerufen am 9. März 2016), www.reuters.com/article/us-burundi-rwanda-un-idUSKCN0VD04K

eine Abwanderung im großen Stil, speziell in den labilen Osten der DR Kongo, würde diese Unruheregion weiter aus dem Gleichgewicht bringen.

Weitere schwerwiegende Folgen werden sich nicht ganz so rasch zeigen, sind aber gleichfalls auf Dauer absehbar. Kommt es in Burundi zu einem Bürgerkrieg, dann wird dies den AMISOM-Einsatz in Somalia schwächen, denn Burundi stellt dort einen erheblichen Teil der Truppen, und die Folge wären Sicherheitslücken, die vermutlich vor allem Kenia zu spüren bekäme, dessen überlastete Streitkräfte bereits jetzt Probleme im Kampf gegen Al-Shabaab haben.

Hinzu kommt, dass Nkurunziza die historisch schwache institutionelle Rolle des Präsidentenamts in Burundi weiter aushöhlt. Seit der Unabhängigkeit im Jahre 1962 hat nur ein burundischer Präsident seine Amtszeit auch beendet, nämlich Pierre Buyoya, dessen zwei Amtszeiten die Folge von Staatsstreichern waren. Indem Nkurunziza so tut, als sei er unabhängig, schwindet die Unterscheidung zwischen Person und Institution.

Aktuell ist keine politische Lösung in Sicht, und mehrere wichtige Entwicklungen in Burundi haben die Lage weiter verschlimmert. Ob es nun zum MAPROBU-Einsatz kommt oder nicht, sollte nicht darüber entscheiden, wie sehr sich regionale und internationale Akteure beim Versuch, die Krise zu lösen, engagieren. In den Wochen, die vergangen sind, seit deutlich wurde, dass die AU keine Einsatztruppe entsendet, haben mehrere hochrangige Delegationen Burundi besucht. Dennoch gibt es, ein Jahr nach Beginn der Krise, noch immer keine konkrete Strategie, wie sich die Kriegsgefahr in Burundi abwenden lässt. Der gegenwärtige Zustand ist unhaltbar, und die internationale Gemeinschaft kann sich unmöglich darauf verlassen, dass sich die Situation von selbst löst. Es ist alles eine Frage der Zeit, denn je länger die Beteiligten darauf verzichten, entschieden auf die Akteure in Burundi einzuwirken – und eben nicht nur symbolisch –, umso wahrscheinlicher wird es, dass die Errungenschaften, zu denen es seit dem Arusha-Abkommen gekommen ist, wieder verloren gehen.

Aus dem Englischen übersetzt von Bernd Herrmann.

Die Autorinnen

Dr. Yolande Bouka arbeitet als Expertin für Konfliktprävention und Risikoanalyse am Institute for Security Studies (ISS). Sie hat umfangreich zu Konflikten, Sicherheit und Genderfragen in der Region der Afrikanischen Großen Seen geforscht und publiziert.

Nanjala Nyabola ist Programmkoordinatorin im Regionalbüro der Heinrich-Böll-Stiftung in Nairobi. Sie schreibt und publiziert regelmäßig politische Kommentare über die Region.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung
Schumannstraße 8, 10117 Berlin, D
Erscheinungsort: www.boell.de
Erscheinungsdatum: April 2016

Weitere E-Books zum Downloaden unter
www.boell.de/publikationen

Die vorliegende Analyse gibt die Meinung der Verfasserinnen
und nicht die der Heinrich-Böll-Stiftung wieder.

Copyright

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors/ der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers: internetredaktion@boell.de