

HSFK STANDPUNKTE

© 2011 Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung

Nr. 9/2011

Nach den Wahlen, vor dem Krieg?

Burundi ein Jahr nach den Wahlen 2010

EDITORIAL

Was ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Konsolidierung der Demokratie hätte werden können, bringt Burundi an den Rand eines neuen Bürgerkriegs: Nach der Kommunalwahl im Jahr 2010 weigerten sich die wichtigsten Oppositionsparteien den Wahlsieg der Regierungspartei anzuerkennen und traten zu den folgenden drei Wahlen gar nicht erst an. Stattdessen riefen sie zum Widerstand auf. Seitdem vergeht kaum ein Tag ohne neue Gewalttaten. Die Regierung entpolitisiert die Widerständler, indem sie sie als „Banditen“ bezeichnet. Der Konflikt droht Burundi, eines der kleinsten Länder Afrikas (Einwohnerzahl etwa 8,5 Mio.) sowie die ganze „Region der Großen Seen“ in die Zeit der Bürgerkriege zurückzuwerfen.

Der über zehn Jahre währende Bürgerkrieg ab 1993 hatte rund 300 000 Burundier das Leben gekostet und zum völligen wirtschaftlichen Niedergang geführt. Mit den Folgen von Gewalt, Flucht und Vertreibung kämpft Burundi bis heute, noch hält es den zweiten Platz auf dem aktuellen „Welthunger-Index“.

Doch seit ein paar Jahren gibt es kleine wirtschaftliche Fortschritte und Burundi gehört zur 2010 gegründeten Ostafrikanischen Union, die ambitionierte Ziele verfolgt, bis hin zu einer Währungsunion.

Jörg Krempel beschreibt die gefährliche Krise, die das Land bedroht, und die Konfrontationsstrategie der Regierung, die für das Land, die Burundier und die ganze Region fatale Folgen haben kann. Noch ist die Abneigung der Burundier gegen einen neuen Bürgerkrieg groß. Doch steigende Opferzahlen und Repression werden den Konflikt unweigerlich eskalieren lassen. *Karin Hammer*



Seit dem 1. Juli 1962 ist Burundi unabhängig. *Unité, travail, progrès* – Einheit, Arbeit und Fortschritt wünschen sich die Burundier und haben sie sich als Motto ihres Staates gewählt, der zu den ärmsten der Welt zählt. Doch genau das ist jetzt wieder in Gefahr. Nach dem Wahlboykott der Oppositionsparteien hat die Einigkeit tiefe Risse bekommen, der wirtschaftliche Fortschritt droht zu stagnieren.

Foto: HSFK/Krempel

Jörg Krempel

Ein Jahr liegt der Wahlmarathon in Burundi zurück. Kommunal-, Präsidentschafts-, Parlaments-, Senats- und Gemeindewahlen fanden zwischen Mai und September vergangenen Jahres statt. Alle Beteiligten hatten sich viel von den Wahlen erhofft. Die Bevölkerung Burundis hatte sich eine Stabilisierung und Normalisierung der politischen Situation nach dem Bürgerkrieg der Jahre 1993-2006/9¹ gewünscht. Die internationale Gemeinschaft wollte erfolgreich abgehaltene Wahlen als Kriterium für ihren Rückzug aus Burundi anlegen. Sie betrachtete diese als Meilenstein auf dem Weg zur Konsolidierung der Demokratie.

Es sollte jedoch anders kommen. Nach dem überwältigenden Sieg der Regierungspartei bei den Kommunalwahlen im Mai

2010 entschieden sich 12 Oppositionsparteien das Bündnis ADC-Ikibiri² zu gründen, die Wahlergebnisse anzufechten und schließlich alle weiteren Wahlen zu boykottieren. Sie warfen der Regierung Wahlfälschung vor, ohne dies mit dem nötigen Beweismaterial belegen zu können, und forderten die Annullierung der Ergebnisse sowie Neuwahlen. Die Regierungspartei lehnte dies ab und zog so ohne ernstzunehmende Gegenkandidaten in die Präsidentschafts-, Parlaments- und Senatswahlen, gewann diese und kontrolliert nun sämtliche Ebenen des Staates. Diejenigen Oppositionsparteien, die sich nicht dem Boykott anschlossen, gewannen nur wenige Sitze. Die internationale Gemeinschaft kritisierte den Wahlboykott der anderen Oppositionsparteien. Im Nachhinein erwies sich der Boykott als folgenschwerer Fehler, da die nun außerparlamentarische Opposition kaum

mehr das politische Geschehen in Burundi beeinflussen kann.

Die außerparlamentarische Opposition hat jedoch nicht nur die Wahlen boykottiert, vielmehr haben sich einige ihrer Führer auch außer Landes begeben (müssen). Agathon Rwasa, Chef der Oppositionspartei *Front National pour la Libération* (FNL), ist seit dem 23. Juni 2010 im Osten der Demokratischen Republik Kongos untergetaucht. Vermutungen nach hält er sich in Süd-Kivu auf. Dort versucht er, eine schlagkräftige Truppe aufzubauen, um erneut den bewaffneten Kampf in Burundi zu beginnen. Seitdem häufen sich Gerüchte, dass auch andere Parteien sich dieser Rebellion anschließen könnten. Zudem kommt es immer wieder zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen den burundischen Streitkräften und den nach Burundi eindringenden Kräften der FNL in den an den Osten Kongos angrenzenden Provinzen.

Doch auch im Inland eskaliert die Gewalt. Hunderte von Oppositionsangehörigen sitzen im Gefängnis; gezielte Tötungen auf beiden Seiten sind an der Tagesordnung; Polizisten und Militärs werden direkt angegriffen und in Hinterhalte gelockt. Die Furcht vor einem neuen Bürgerkrieg ist groß. Einige Experten sehen bereits Parallelen zu den Spannungen 1993 vor Ausbruch des Bürgerkriegs, der 300 000 Menschen das Leben kostete (siehe Kasten).

Seit einem Jahr fordern daher mehrere Organisationen der burundischen Zivilgesellschaft und externe Beobachter wie Human Rights Watch, International Crisis Group oder Amnesty International die Regierung dazu auf, Verhandlungen oder zumindest einen politischen Dialog mit der außerparlamentarischen Opposition zu beginnen. Die Regierung setzte bislang jedoch unbeirrt auf Konfrontation, was die Situation nur verschlechtert hat. Sogar die größten externen Unterstützer und Freunde Burundis scheinen heute unter Druck des Regimes zu geraten.³ Noch halten sich die Geberländer mit Kritik zurück. Doch die bisher an den Tag gelegte Zurückhaltung der internationalen Gemeinschaft ist nicht mehr angebracht.

Der Standpunkt erörtert, ob es zu einem neuen Bürgerkrieg kommen kann. Er empfiehlt, dass die Regierung von Burundi ihren konfrontativen Kurs aufgibt und die außerparlamentarische Opposition in die legale

politische Arena zurückholt. Die externen Akteure sind aufgefordert, politischen Druck auf die Regierung auszuüben. Eine Integration der außerparlamentarischen Opposition ist unabdingbar. Denn ein neuer Bürgerkrieg in Burundi könnte nicht nur fatale Folgen für das Land selbst, sondern die gesamte Region haben.

Burundi während und nach den Wahlen

Im Wahljahr 2010 verschlechterte sich das politische Klima zwischen Regierung und Opposition. Es gab zahlreiche Attacken mit Handgranaten. Allein in den zehn Tagen vor der Präsidentschaftswahl kam es zu geschätzten 120 solcher Angriffe. Durch die Jugendorganisationen der Parteien, vor allem die *Imbonerakure* (die Weitsichtigen) genannte Jugend der Regierungspartei CNDD-FDD, eskalierte die Situation immer wieder. In dieser Atmosphäre der Gewalt und Einschüchterung wurden Hunderte Anhänger der Opposition festgenommen – von Mai bis Mitte Juli 2010 waren es laut Hohem Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (OHCHR) 242. Dafür nötige Haftbefehle lagen zumeist nicht vor. Einige Oppositionspolitiker hielten dem Druck nicht stand und liefen zwecks Selbstschutzes zur CNDD-FDD über, andere wählten das Exil oder wurden

unter oft ungeklärten Umständen getötet. Léonard Nyangoma, damaliger Sprecher des Bündnisses der außerparlamentarischen Opposition ADC-Ikibiri und Chef der Partei CNDD, konnte sich im Juli 2010 seiner Verhaftung nur durch Flucht entziehen. Kurz darauf floh auch Alexis Sinduhije, Chef der Oppositionspartei MSD und international bekannter Journalist, ins Ausland. Beiden Parteiführern wurde von offizieller Seite nie etwas Konkretes vorgeworfen. Mit Agathon Rwasa waren nunmehr drei Parteiführer der neben der Partei UPRONA wichtigsten Oppositionsparteien Burundis im Ausland untergetaucht. Zur gleichen Zeit (Juli 2010) häuften sich Berichte über eine bewaffnete Gruppe, die sich in den Nationalparks „Kibira“ und „Rukoko“ im Norden Burundis versteckte – letzterer war schon während des Bürgerkriegs ein Rückzugsgebiet der FNL.

Auch nach den Wahlen blieb die Situation angespannt. Die Polizei nahm Anhänger der Oppositionsparteien fest und folterte viele von ihnen. Der demokratische Raum wurde mehr und mehr eingeeengt. Dies bekam nicht nur die außerparlamentarische parteipolitische Opposition zu spüren, sondern auch zivilgesellschaftliche Akteure. Die Regierung reagierte immer dünnhäutiger auf Kritik. So musste eine Mitarbeiterin von Human Rights Watch im Mai/Juni 2010 nach der Veröffentlichung eines kritischen Berichts zur politischen Gewalt vor den Wahlen das Land verlassen. Insbesondere sind aber burundische Organisationen Repressalien ausgesetzt. In kritischen Äußerungen sieht die Regierung einen Beweis dafür, dass die Organisationen der Opposition angehören. OLUKUME⁴, ist beispielsweise immer wieder Drohungen und Gerichtsverfahren ausgesetzt. Ähnlich ergeht es Menschenrechtsorganisationen wie etwa APRODEH⁵ oder FORSC⁶, deren Aktivitäten bisweilen stark behindert wurden. Darüber hinaus geraten die Medien ins Visier der Regierung. So kommt es immer häufiger zu Inhaftierungen und Prozessen gegen unliebsame Journalisten. In den letzten Monaten scheint auch der politische Druck auf die Justiz zuzunehmen. So sind zurzeit einige Anwälte in Haft, ohne dass klar zu sein scheint, was man ihnen vorwirft. Ebenso werden Stimmen laut, dass auch Richter großem politischen Druck ausgesetzt seien.⁷



Burundi ist mit 27 834 km² eines der kleinsten Länder Afrikas. 85% der Bevölkerung sind Hutu, 14% Tutsi und 1% Twa. 93,6% der Bevölkerung arbeiten in der Agrarwirtschaft, 90% der Exporterlöse stammen aus dem Export von Kaffee und Tee.

Foto: Burundi, Map No. 3753 Rev.6, September 2004, © United Nations

Der Bürgerkrieg 1993-2006/9

Burundis politische Ordnung war seit der Unabhängigkeit 1962 von einer extrem ungleichen Machtverteilung geprägt. Eine Tutsi-Elite kontrollierte Staat und Wirtschaftsordnung und versperrte der Hutu-Mehrheit den Zugang zu wichtigen Funktionen. Dagegen rebellierten immer wieder Hutu-Gruppen.

Erst Anfang der 1990er Jahre wurden die alten Strukturen aufgebrochen. Aus den ersten demokratischen Wahlen Burundis im Jahr 1993 ging zum ersten Mal ein Hutu, Melchior Ndadaye, als Sieger hervor. Ndadaye wurde jedoch rund drei Monate nach seinem Wahlsieg bei einem missglückten Militärputsch getötet. Im Anschluss kam es zu Massakern, vor allem an Tutsis, die zuvor durch einen Putsch die alte Ordnung wiederherstellen wollten. Schätzungen gehen von 200 000 Opfern aus. Nach kurzen Regierungszeiten verschiedener Präsidenten starb neben dem Präsidenten Ruandas auch der Hutu-Präsident Burundis Cyprien Ntaryamira am 6. April 1994 bei einem Flugzeugabsturz in Kigali. Das löste einen Völkermord in Ruanda aus, bei dem innerhalb von 100 Tagen ca. 800 000 Menschen ums Leben kamen. Nachfolger im Präsidentenamt in Burundi wurde Sylvestre Ntibantunganya, ebenfalls ein Hutu. 1994 und 1995 ereigneten sich erneut Auseinandersetzungen zwischen Hutus und Tutsis. Die Armee unter Pierre Buyoya putschte im Juli 1996. Buyoya, ein Tutsi, wurde neuer Präsident. Verschiedene Hutu-Rebellenbewegungen intensivierten daraufhin den bewaffneten Kampf, um den Zugang der Hutus zu Macht und Ressourcen zu sichern.

Unter Vermittlung verschiedener internationaler Akteure liefen bald Verhandlungen mit den Rebellen an. 2001 wurde in einem Abkommen eine Rotation zwischen Hutus und Tutsis im Amt des Präsidenten vereinbart. Im April 2003 wurde der Hutu Domitien Ndayizeye Präsident. Im November vereinbarte die Hutu-Rebellengruppe CNDD-FDD ein Waffenstillstandsabkommen mit der Übergangsregierung. Pierre Nkurunziza, Chef der Rebellengruppe CNDD-FDD, gewann 2005 die Wahlen und wurde Präsident.

Der bewaffnete Kampf ging jedoch weiter – nun als Machtkampf zwischen Hutu-Gruppen. Erst 2009 legte die letzte Rebellengruppe PALIPEHUTU-FNL die Waffen nieder und konstituierte sich als politische Partei (FNL). Obwohl die verschiedenen Rebellengruppen sukzessive den bewaffneten Kampf aufgaben und demobilisiert werden sollten, war die vorgesehene Entwaffnung nicht erfolgreich. Viele der ehemaligen Kombattanten behielten ihre Waffen, die heute wieder zum Einsatz kommen.

Mit ihrer konfrontativen, bisweilen repressiven Politik versucht die Regierung, die eigene Macht in einem autokratischen Regime zu festigen. Zugleich reagiert sie damit auf die sich ausweitende militärische Rebellion der FNL. Erste Überfälle der FNL aus dem Osten Kongos heraus erfolgten schon im Juli 2010, vor allem in der Provinz Bubanza. Teilweise werden diese Auseinandersetzungen mit schwerem Gerät ausgefochten. In den Monaten nach Juli 2010 weiteten sich diese Kämpfe auf die Provinz Bujumbura Rural aus, wo die FNL großen Rückhalt hat. Andere Provinzen bleiben nicht verschont. So kommt es immer wieder zu Überfällen in Makamba im Süden Burundis. Zudem hat sich die Qualität der bewaffneten Auseinandersetzung verändert. Stan-

den zu Beginn eher punktuelle Angriffe im Vordergrund, kommt es nun zu direkten Attacken auf Polizei- oder Militärposten, bei Tageslicht und mit größeren Einheiten. Diese Kämpfe werden in zunehmender Zahl von gezielten Tötungen von Politikern und Parteiangehörigen jeglicher Couleur begleitet. Während im September 2010 20 Leichen aus dem Fluss Rusizi geborgen wurden, starben mehr als 200 Menschen in den Auseinandersetzungen von Mai bis August 2011.⁸ Am 19. September wurden in einer Bar in Gatumba 36 Zivilisten getötet. Sowohl Angehörige der Regierungspartei CNDD-FDD als auch Parteimitglieder der außerparlamentarischen Opposition fallen der Gewalt zum Opfer. Häufig werden auch Personen getötet, die nachts von der Poli-

Die Ergebnisse des Wahljahrs 2010

Kommunalwahlen: Nach dem offiziellen Ergebnis erhielt die CNDD-FDD 64,03 Prozent aller Stimmen, die FNL 14,15 %, UPRONA 6,25%, FRODEBU 5,43%, MSD 3,75%.

Präsidentenwahlen: Pierre Nkurunziza (CNDD-FDD) wurde mit 91,62 Prozent der abgegebenen Stimmen wiedergewählt. Es gab keinen Gegenkandidaten.

Parlamentswahlen: CNDD-FDD erhielt 81, UPRONA 17, FRODEBU-Nyakuri 5, die ethnische Minderheit der Twa 3 Sitze. Das neue Parlament hat damit 106 Volksvertreter.

Senatswahlen: Die CNDD-FDD erhielt 32 und UPRONA 2 Sitze. Die ethnische Minderheit der Twa ist durch 3 kooperative Senatoren vertreten. 4 ehemalige Präsidenten gehören ebenfalls dem Senat an. Insgesamt befinden sich so 41 Senatoren im neuen Senat.

Parteienlandschaft in Burundi

Laut Parteiengesetz dürfen Parteien nicht nur eine ethnische Gruppe repräsentieren. Kandidatenlisten der Parteien für Wahlen müssen daher ethnisch ausgewogen sein. Aufgrund der historischen Entwicklungen in Burundi gilt jedoch UPRONA als Tutsi-Partei, während alle anderen Parteien als Hutu-Parteien wahrgenommen werden.

CNDD-FDD (*Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Forces Nationales de Libération*), ehemalige Rebellenbewegung; heutige Regierungspartei.

UPRONA (*Unité pour le Progrès National*), ehemalige Tutsi-Partei; brachte Burundi die Unabhängigkeit und lenkte die Geschicke des Staates über Jahrzehnte hinweg in einem Einparteiensystem.

FNL (*Forces Nationales de la Libération*), gehört ADC-Ikibiri an; die Rebellenbewegung, die 2009 als letzte die Waffen niederlegte; ihr Führer Agathon Rwasa befindet sich im Osten der DR Kongo.

MSD (*Mouvement pour la Solidarité et le Développement*), gehört ADC-Ikibiri an; ihr Führer Alexis Sinduhije sah sich gezwungen, nach den Wahlen das Land zu verlassen.

CNDD (*Conseil National pour la Défense de la Démocratie*), ehemalige Rebellengruppe; gehört ADC-Ikibiri an; ihr Führer Léonard Nyangoma ist auf der Flucht.

FRODEBU (*Front pour la Démocratie au Burundi*), traditionelle Hutu-Opposition, die über Jahrzehnte gegen die UPRONA kämpfte.

Kaze-FDD (*Kaze Front pour la Défense de la Démocratie*), Abspaltung der CNDD-FDD, hat sich dieser aber wieder angenähert.

FRODEBU-Nyakuri (*Front pour la Démocratie au Burundi-Nyakuri*), Abspaltung von FRODEBU; nahm an den Parlamentswahlen teil. Sie ist, neben der CNDD-FDD und der UPRONA die dritte im Parlament vertretene Partei.

zei oder dem Militär aufgegriffen werden und in Besitz von Waffen sind. Ihre Leichen bleiben ohne weitere Ermittlungen am Ort des Geschehens liegen. Ebenso ist von einem „safisha“ (= Reinigung) genannten Plan des CNDD-FDD-Regimes die Rede, der die systematische Eliminierung wichtiger Oppositionsanhänger vorsieht. Kurz: Das Klima der Angst, welches sich seit den Wahlen ausgebreitet hat, wird inzwischen von einem sich ausweitenden bewaffneten Konflikt begleitet. Inzwischen vergeht kaum ein Tag, an dem keine Todesopfer zu beklagen sind.

Trotz dieser Eskalation bleibt die Sprachregelung der Regierung seit einem Jahr unverändert: Es gebe keine Rebellion. Bei den Bewaffneten handle es sich um Banditen. Solange keine Gruppe offiziell politische Forderungen gestellt habe, treffe der Begriff der „Rebellion“ nicht zu. Diese Verweigerungshaltung zielt darauf ab, die Anliegen der Opposition zu entpolitisieren. Sie bietet

aber keinen Ausweg aus der jetzigen Krise. Daher wächst die Furcht, dass es zu einem neuen Bürgerkrieg kommt.

Burundi vor einem neuen Bürgerkrieg?

Angesichts dieser besorgniserregenden Entwicklungen sehen einige Experten und Kommentatoren Parallelen zur Situation vor dem Bürgerkrieg 1993. Wenngleich es Ähnlichkeiten gibt, unterscheidet sich die Situation heute in einigen Punkten signifikant von der damaligen. Die Kriegsmüdigkeit der Bevölkerung, die Haltung der internationalen Gemeinschaft, die mangelnde Unterstützung durch Nachbarstaaten, fehlende Einnahmequellen und die Beziehungen zu anderen Rebellengruppen sind hier zu nennen. Im Übrigen handelt es sich in den ersten Jahren des Bürgerkrieges um eine Auseinandersetzung zwi-

schen der herrschenden Tutsi-Minderheit und der Mehrheit der Hutus. Heute steht der Machtkampf zwischen Hutu-Gruppen im Vordergrund.

Kriegsmüdigkeit der Burundier

Während der 1990er und 2000er Jahre konnten die (Hutu-)Rebellengruppen CNDD, später CNDD-FDD, FNL und andere auf starken Rückhalt in der Bevölkerung bauen. Diese unterstützte die Rebellen moralisch, gewährte ihnen Zuflucht und stellte Proviant und Rekruten zur Verfügung. Die Bevölkerungsmehrheit der Hutus erbrachte diese Unterstützung vor allem deshalb, weil sie sich eine neue politische Ordnung wünschte und das „Joch“ der alten (Tutsi-)Machtelite abwerfen wollte. Heute ist die Situation anders. Nach den langen Jahren des Bürgerkriegs ist die überwältigende Mehrheit der Bevölkerung heute kriegsmüde. Er hat zu viel Not und Zerstörung gebracht. Kaum jemand scheint heute bereit, diese Opfer erneut auf sich zu nehmen. Hinzu kommt: Den meisten Menschen in Burundi geht es heute wirtschaftlich besser als Anfang der 1990er. Immer mehr Burundier haben Zugang zu fließendem Wasser und medizinischer Versorgung. Das bescheidene wirtschaftliche Wachstum sorgt dafür, dass immer mehr Burundier von der Nachkriegsordnung profitieren. Diese Errungenschaften möchte kaum einer so schnell aufs Spiel setzen. Zwar ist der Rückhalt der FNL in einigen Provinzen (vor allem in Bujumbura Mairie und Bujumbura Rural) ungebrochen – ein Großteil der finanziellen Unterstützung für die FNL kommt aus diesen Provinzen. Jedoch reicht diese Unterstützung sowie die Unzufriedenheit einiger mit dem CNDD-FDD Regime noch nicht dafür aus, weite Teile der Bevölkerung für den bewaffneten Kampf der FNL zu begeistern. Dies könnte sich aber schon bald ändern: Steigt die Zahl der Opfer aufgrund der Konfrontationspolitik der Regierung, könnte sich die Bevölkerung von dieser abwenden. Ebenso führen erhöhte Lebensmittelpreise, bedingt durch Weltwirtschaftskrise und hohe Inflation, zu einer allgemeinen Missstimmung. Der Rückhalt der CNDD-FDD scheint daher nicht mehr so ungebrochen wie in den vergangenen Jahren.

Haltung der internationalen Gemeinschaft

In den 1990er Jahren waren die Augen der Weltöffentlichkeit auf die „Region der Großen Seen“ gerichtet. Einige Staaten, insbesondere Frankreich, Belgien, aber vor allem Tansania und Südafrika, bekundeten ihre Sympathie für Rebellenbewegungen in Burundi, unterstützten diese und verschafften ihnen internationale Legitimität. Da die Bevölkerungsmehrheit der Hutus in Burundi damals massiv unterdrückt wurde, erschienen die Rebellenbewegungen als Befreier. Zudem wollte die herrschende Tutsi-Elite die Einführung demokratischer Standards in Burundi verhindern, und die wechselnden Militärregime konnten nur wenig Sympathie für sich mobilisieren. Auch wenn die internationale Gemeinschaft während der zähen Friedensverhandlungen zeitweise die Geduld mit einigen Rebellenbewegungen zu verlieren schien (die ehemaligen Präsidenten Tansanias und Südafrikas Nyerere und Mandela, die die Verhandlungen sukzessive vorantrieben, beklagten sich immer wieder über die verschiedenen Rebellenbewegungen), so war sie doch daran interessiert, deren Anliegen ernst zu nehmen und sie in den Friedensprozess zu integrieren. Diejenigen Gruppierungen, die heute zu den Waffen greifen, können indes nicht mit dieser Sympathie rechnen. Westliche Geberländer und auch die Nachbarländer Burundis lehnen jegliche bewaffnete Opposition ab. Geradezu mit Verachtung verurteilten westliche Botschaften das Untertauschen Agathon Rwasas. Auch weil eine neue Rebellion alle Wiederaufbauprojekte der internationalen Zusammenarbeit in Burundi gefährden würde, stellten sich westliche Botschaften schnell hinter den Präsidenten Nkurunziza und gratulierten ihm zu seiner Wiederwahl.

Kein regionaler Rückhalt

Die Rebellenbewegungen des Bürgerkriegs 1993-2006/9 konnten nicht nur auf Sympathie der internationalen Gemeinschaft hoffen, sondern auch auf materielle Hilfe der Nachbarstaaten. So hatte 1993 die damalige Hutu-Regierung Ruandas die CNDD materiell und personell unterstützt. Ein

Großteil der Unterstützung kam jedoch aus Tansania. Ohne die Hilfe des östlichen Nachbarn hätten die Rebellenbewegungen nicht die für den Kampf notwendigen Waffen und die logistische Unterstützung bekommen. Auch andere Staaten der Sub-Region unterstützten den bewaffneten Kampf der Rebellen in Burundi. Heute stellt sich die Situation jedoch anders dar. Weder Ruanda noch Tansania oder die Demokratische Republik Kongo haben ein Interesse daran, die jetzige Regierung der CNDD-FDD zu schwächen oder abzusetzen. Ganz im Gegenteil: die regionale Integration durch die Ostafrikanische Gemeinschaft (engl. East African Community, EAC) schreitet voran. Keiner der beteiligten Staaten möchte diese Integration durch einen Konflikt in einem der Mitgliedsstaaten gefährden. Auch wenn die FNL heute einen Rückzugsraum im Osten Kongos gefunden hat, so liegt das nicht an der Unterstützung durch die dortige Regierung. Die kongolesische Armee versucht vielmehr (mit ihren bescheidenen Mitteln) in Kooperation mit der burundischen Armee Angehörige der FNL festzunehmen. Auch wenn das Rückzugsgebiet im Osten Kongos wichtige Vorteile für die FNL bedeutet – ohne den für eine Rebellion nötigen regionalen Rückhalt wird es für sie schwierig, ihren bewaffneten Widerstand in großem Umfang zu organisieren.

Einnahmequellen

Jede Rebellion braucht Geld. Die materielle und finanzielle Unterstützung während des Bürgerkriegs kam zumeist aus dem Ausland. Doch diese Quellen stehen der FNL und anderen heute nicht mehr zur Verfügung. Wenn die Rebellen aber keine externe Unterstützung bekommen, bleibt ihnen einzig die Möglichkeit, sich eigene Einnahmequellen zu sichern.

Die Beispiele Angola, Ost-Kongo, Sierra Leone und Liberia zeigen, dass Rebellen durch Ressourceneinnahmen in einem von ihnen kontrollierten Territorium die Mittel erhalten, die für eine Rebellion notwendig sind. Da die FNL in Burundi jedoch kein Territorium kontrolliert, müsste sie sich in ihrem Rückzugsgebiet im Osten Kongos Einnahmequellen sichern. Doch kontrollieren Rebellenbewegungen aus Ruanda, Uganda und der Demokratischen Republik Kongo

Zum Weiterlesen

Hofmeier, Rolf, Wahlen in Burundi: Rückschlag für die Demokratie, GIGA Focus Afrika, Nummer 6, 2010.

Human Rights Watch, We Will Tie You Up and Shoot You. Lack of Accountability for Political Violence in Burundi, May 2010.

Human Rights Watch, Closing Doors? The Narrowing of Democratic Space in Burundi, November 2010.

International Crisis Group, Burundi: du boycott électoral à l'impasse politique, Rapport Afrique No.169, février 2011.

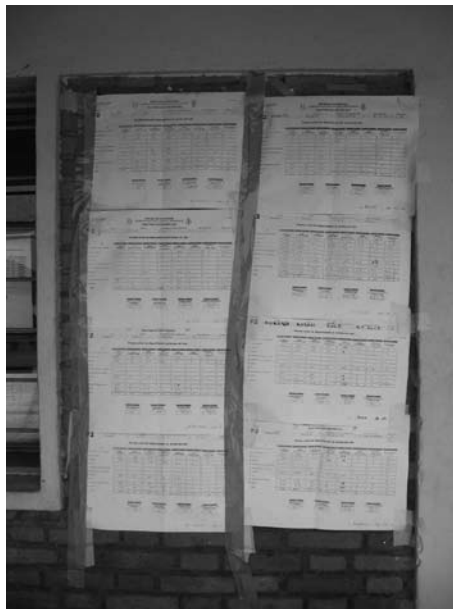
Krempel, Jörg, Die Ergebnisse der Wahlen in Burundi 2010, in: FriEnt Paper, www.frient.de/downloads/FriEnt_Paper_Joerg_Krempel.pdf.

die Minen (Coltan, Wolfram, Gold, Zinn, etc.) im Osten Kongos. Die FNL scheint bislang nicht die militärischen Mittel zu haben, um diesen Gruppen die Kontrolle der Minen streitig zu machen. So hat sie sich bisher vor allem durch eine Kollekte von Geld in den Rängen ihre Mitglieder finanziert.⁹ Dieses reicht aber auf Dauer nicht aus, um eine längere militärische Auseinandersetzung großen Umfangs zu finanzieren.

Allianz mit anderen Rebellen

Die FNL könnte versuchen, Allianzen mit anderen bewaffneten Gruppierungen im Osten Kongos einzugehen. Die dort operierenden Forces démocratiques de libération du Rwanda (FDLR)¹⁰ hatten, als sie in Ruanda an der Macht waren, burundische Hutu-Rebellen unterstützt. Agathon Rwasa suchte deshalb im Juni 2010 das Gespräch mit der im Süd-Kivu ansässigen FDLR. Seit November vergangenen Jahres unternehmen FNL und FDLR gemeinsame Angriffe und legen Hinterhalte im Osten Kongos. Nach Angaben der Vereinten Nationen verwendet die FNL Süd-Kivu inzwischen als Rückzugsraum gemeinsam mit der FDLR, auch, um sich hier mit Waffen, Lebensmitteln und neuen Rekruten zu versorgen.¹¹ Die Zahl der burundischen Kämpfer wird auf 700 geschätzt. Nicht alle von ihnen stammen aus den Rängen der FNL – einige kommen von anderen Parteien des Bündnisses ADC-Ikibiri. Inzwischen scheint auch eine weitere burundische Rebellengruppe (Fronabo Tabora) im Süd-Kivu aktiv zu sein.

Die zunehmend engere Kooperation zwischen FNL und FDLR ist noch aus einer anderen Perspektive besorgniserregend. Durch die repressive Politik des Kagame-Regimes in Ruanda werden auch in diesem Land Regimekritiker in den Osten Kongos abgedrängt. Tun sich aber immer mehr Gruppen im Osten Kongos zusammen, so kann hier schnell eine numerisch beachtliche Allianz entstehen, die genügend Störpotential in beiden Ländern entwickeln könnte. Ebenso problematisch könnte ein weiteres Phänomen sein: Die zunehmenden Fälle von Fahnenflucht in den Rängen der burundischen Armee haben sich bislang weitgehend auf ehemalige FNL-Kämpfer beschränkt. Es gibt nun auch erste Berichte über fahnenflüchtige Soldaten, die ehe-



Freie Wahlen gelten gemeinhin als Indikator für eine funktionierende oder zumindest sich gut entwickelnde, Demokratie. Anders in Burundi: Nach den Kommunalwahlen brachen alte Konflikte wieder auf. Repression, Terror und Angst überziehen seitdem das Land.

Foto: HSFK/Krempel

mals der von Tutsis kontrollierten Armee (Forces Armées du Burundi, FAB) angehören. Sollten sich diese Soldaten entweder der FNL anschließen oder eine eigene (Tutsi-) Gruppe gründen, wäre die Situation schnell weitaus dramatischer als bislang vermutet. Denn dann drohte auch ein Auseinanderbrechen der neuen Armee Burundis. Hinzu käme, dass die ethnische Komponente des Konflikts wieder aufflammen würde.

Inklusion statt Eskalation!

Wenngleich die Voraussetzungen für einen neuen Bürgerkrieg derzeit noch nicht gegeben sind, kann sich die Lage doch schnell ändern. Sollte es nicht gelingen, den andauernden Machtkonflikt friedlich auszutragen, und sollte die Regierung nicht auf die Oppositionsparteien zugehen, wird die Situation weiter eskalieren. Diejenigen Parteien, die derzeit nicht im Parlament vertreten sind, müssen deshalb schnell in die legale politische Arena zurückkehren. Die Politik der Konfrontation muss durch eine politische Kultur des Dialogs ersetzt werden.

Die Handlungsoptionen, welche zu einem besseren politischen Klima beitragen könnten, liegen seit Langem auf dem Tisch. Ein erster Vorschlag sah ein Gesetz vor, welches die Rolle der außerparlamentarischen Opposition regelt, dieser z.B. be-

sondere Rechte einräumt. Auch wenn ein solches Gesetz juristisch möglicherweise nicht absolut notwendig wäre – denn die meisten Rechte und Pflichten von Parteien waren im Parteiengesetz geregelt – so wäre es doch ein symbolischer Akt der Anerkennung. Es würde deshalb ein entscheidendes Signal senden und die politischen Akteure wieder zurück in den öffentlichen Raum holen. Ein physisches Abtauchen in den ostkongolesischen Rückzugsraum wäre dann unwahrscheinlicher. Die Regierung hat diesen Vorschlag jedoch vor wenigen Wochen kurzerhand vom Tisch gewischt: sie hat das Parteiengesetz einzig nach ihren Vorstellungen verändert. In der jetzigen Neufassung schließt das Gesetz die außerparlamentarische Opposition de facto vom politischen Geschehen in Burundi aus.

Ein Mittel der Konfliktregelung könnten Verhandlungen sein. Einige Akteure hatten bereits zu Beginn der Krise die Hoffnung geäußert, dass die CNDD-FDD eine bestimmte Anzahl an Posten in Verwaltung und Parlament für die außerparlamentarische Opposition freimachen könnte. Dies war schon früh eine inoffizielle Option für ADC-Ikibiri – als Alternative zur Annullierung aller Wahlen. Auch die Rückkehr bestimmter politischer Führer sowie Garantien für alle Anhänger der ADC-Ikibiri und die Freilassung derselben sollten verhandelt werden. Die Gemeinde Sant' Egidio, die schon bei den Friedensverhandlungen in den 1990ern eine bedeutende Rolle gespielt hatte, hat ihre Dienste erneut angeboten. Die Regierung hatte sich jedoch bereits zu Beginn der Krise schon gegen den Begriff der „Verhandlung“ gewehrt. Es gebe nichts zu verhandeln, erst recht nicht die Wahlergebnisse des vergangenen Jahres (zu Beginn eine Forderung der ADC-Ikibiri). Inzwischen scheinen auch die Oppositionsparteien zumindest hinter vorgehaltener Hand anzuerkennen, dass solche Verhandlungen nicht mehr möglich sind.

Eine andere Kompromissformel schlägt einen Dialog vor, der vor allem in die Zukunft blickt und somit bereits abgeschlossene (Wahl)Prozesse unberührt lässt. Gegenstand eines solchen Dialogs müsste die Zusicherung der unversehrten Rückkehr derjenigen Oppositionspolitiker sein, die im letzten Jahr in der Klandestinität oder im Exil ausharren mussten. Ein weiterer Punkt wäre die Freilassung der politischen Gefan-

genen. Als Gegenleistung müsste die außerparlamentarische Opposition sich klar zum Gewaltverzicht bekennen. Ebenso müssten auch schon jetzt die Weichenstellungen für zukünftige freie und faire Wahlen gestellt werden. Schließlich geht es auch um die Frage, wie mit den von der CNDD-FDD geförderten Abspaltungen der Oppositionsparteien umzugehen ist: Die CNDD-FDD hat über die vergangenen Monate versucht, die Oppositionsparteien und ihre Führer dadurch zu schwächen, dass sie bei Parteitagen einen Keil zwischen die Parteiführer und die Partei selbst trieb. Dies ist in einer Vielzahl von Fällen gelungen.

Zwar zeigte sich die Regierung bislang unnachgiebig, was die Frage eines Dialogs mit der außerparlamentarischen Opposition anbelangt. Dies war beispielsweise bei der Neujahrsansprache des Präsidenten Nkurunziza zu beobachten. Hier betonte er noch, dass ein Verlierer einer Wahl kein Anrecht darauf haben könnte, nun doch in den staatlichen Institutionen vertreten zu sein. Die Opposition habe ja 2015 wieder die Chance, an die Macht zu kommen und solle sich lieber schon heute auf diese Wahlen vorbereiten. Resultat dieser politischen Konfrontationsstrategie ist aber die Eskalation der Krise. Einziger Hoffnungsschimmer ist die Ansprache Nkurunzizas zum fünfzigsten Jahrestag der Unabhängigkeit Burundis im Juni, in dem er zum ersten Mal Dialogbereitschaft im Sinne der oben dargestellten Kompromissformel signalisierte.

Moderate Oppositionsparteien inkludieren

Auch wenn diese Vorschläge vielleicht nicht alle Oppositionsparteien und vor allem nicht die FNL an den Tisch zurückholen, so würden sie zumindest die moderaten Parteien inkludieren. Zu diesen gehören vor allem MSD und CNDD. Auch wenn diese den bewaffneten Kampf als Option bisher nicht ausschließen wollten – so Alexis Sinduhije, Chef der MSD in einem Zeitungsartikel im August 2010¹² und Léonce Ngendakumana, aktueller Präsident von ADC-Ikibiri und der Partei Sahwanya Frodebu im August 2011¹³ – so scheinen sie doch eher geneigt, die Auseinandersetzung auf der legalen politischen Bühne Burundis

zu suchen. Zwar mag die FNL weiterhin über ein begrenztes Störpotential verfügen, dem die Regierung auch mit polizeilichen und militärischen Mitteln begegnen muss. Dennoch wäre durch die Inklusion anderer zentraler Parteien das Abgleiten in einen Konflikt aufgehalten. Dazu bedürfte es jedoch des Entgegenkommens der Regierung, die stattdessen ihre Politik der Marginalisierung und Exklusion der Opposition vorantreibt. Nkurunziza muss seinen Worten zum fünfzigsten Jahrestag der Unabhängigkeit Burundis Taten folgen lassen. Geschieht dies nicht, kommt es unweigerlich zu einer weiteren Eskalation.

Die aufgezeigten Handlungsoptionen stehen der CNDD-FDD Regierung offen. Neben dem Willen der Regierung einen Weg der Inklusion zu gehen, müsste auch die Opposition Kompromissbereitschaft zeigen. Um entsprechende Bedingungen zu schaffen, muss auch die internationale Gemeinschaft das Ihre tun. Trotz des sich abzeichnenden Konflikts zogen sich die VN und andere externe Akteure sukzessive aus Burundi zurück. So wurde die VN-Mission in Burundi (zunächst ONUB, ab 1.1.2007 BINUB) um ca. 70% verkleinert und in eine nur noch 134 zivile Mitarbeiter umfassende Mission (BNUB, seit dem 1.1.2011) umgewandelt. Viel zu lange haben die westlichen Geber weggeschaut. Nur langsam scheint sich dies zu ändern. Westliche Geber sowie auch Burundis Nachbarländer müssen den nötigen Druck auf die burundischen Akteure ausüben, so dass diese den Kurs der konfrontativen Politik verlassen. Erste Anzeichen für eine Änderung scheint es bereits zu geben. So hat der belgische Botschafter am 21. Juli 2011 Sanktionen gegen jene Personen gefordert, die für außergerichtliche Tötungen verantwortlich sind. Mehr als die Hälfte des burundischen Staatsbudgets wird extern finanziert. Belgien, Deutschland, Frankreich, die USA, die Niederlande und die EU sind die wichtigsten Geber in Burundi. Teilweise konditionieren sie ihre Hilfe, z.B. waren erfolgreich abgehaltene, demokratischen Standards genügende Wahlen ein Kriterium für die Auszahlung beträchtlicher finanzieller Hilfe im letzten Jahr. Eine weitere finanzielle Unterstützung in der jetzigen Lage scheint heute unverantwortbar. Gerade diese finanzielle Abhängigkeit Burundis ermöglicht Geberländern

Anmerkungen

- 1 Es herrscht Uneinigkeit über das Enddatum des Bürgerkriegs. Einige geben das Jahr 2003 an (Waffenstillstand mit der CNDD-FDD), andere 2006 (letzter Waffenstillstand mit der Rebellenorganisation PALIPEHUTU-FNL), wiederum andere das Jahr 2009, da sich erst dann die PALIPEHUTU-FNL als politische Partei (FNL) konstituierte und die Waffen niederlegte.
- 2 *Alliance des Démocrates pour le Changement au Burundi* (Bündnis der Demokraten für den Wechsel in Burundi).
- 3 Der ehemalige deutsche Botschafter Joseph Weiß wurde ex post facto vom CNDD-FDD Regime zur *persona non grata* erklärt. Dabei war Herr Weiß seinerseits bisweilen als zu freundlich und unkritisch mit dem Regime kritisiert worden. Wie kaum ein anderer westlicher Diplomat setzte er sich für die Belange Burundis ein.
- 4 *Observatoire de lutte contre la corruption et les malversations* (Observatorium gegen Korruption und Malversation).
- 5 *Association pour la protection des personnes détenues et des droits humains* (Assoziation für den Schutz von Häftlingen und Menschenrechte).
- 6 *Forum pour le renforcement de la société civile* (Form für die Stärkung der Zivilgesellschaft).
- 7 arib news, „Burundi: Un ancien magistrat dénonce une main invisible qui embri-gade la justice“, www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=3967&Itemid=81, (4.9.2011).
- 8 arib news, „Burundi : Aprodh dénonce un plan macabre d’assassinat dé-nommé „Safisha“, www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=3975&Itemid=90, (6.9.2011).
- 9 Vircoulon, Thierry 2011, *Le Burundi peut-il se permettre de rater sa consolidation démocratique?*, in: *Commentaire sur l’African Peacebuilding Agenda*, 22. Juli 2011.
- 10 Die FDLR besteht aus der den ehemaligen Kräften der *Forces armées du Rwanda* und den *Interahamwe* genannten Milizen aus Ruanda – die beide maßgeblich am Völkermord in Ruanda beteiligt waren.
- 11 UN Security Council, *Rapport final du groupe des experts sur la République démocratique du Congo*, S/2010/596, 29. November 2010.
- 12 Alexis Sinduhije, „Burundi: as democracy is buried, EAC hides its head in the sand“, in: *The East African*, 16.8.2010.
- 13 „Wir streben Verhandlungen an, um die jetzige Situation zu verbessern – wenn das aber nicht funktioniert, werden wir diese alle erdenklichen Mittel in Erwägung ziehen.“ Ngendakumana am 24.8.2011. www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=3926&Itemid=63 (7.11.2011)

die politische Einflussnahme. Einige der finanziellen Zuwendungen sollten von der Aufnahme des politischen Dialogs mit der außerparlamentarischen Opposition abhängen. Ein konzertiertes Vorgehen aller Geberländer und der in Burundi vertretenen internationalen Organisationen ist erforderlich, um die weitere Eskalation der Lage zu verhindern.

Fatale Konfrontationsstrategie der Regierung

Der Konflikt der Parteien in Burundi um Zugang zu Macht und Ressourcen geht gegenwärtig immer mehr in einen gewaltsamen Kampf über. Die Parteien, die ehemals Hutu-Rebellengruppen waren und teilweise noch bis vor Kurzem unter Waffen standen, haben Schwierigkeiten, den Machtstreit in der Logik einer friedlichen politischen Auseinandersetzung auszutragen.

Gleichzeitig wählt die Regierungspartei CNDD-FDD statt einer Politik der Konsolidierung der Demokratie und der Inklusion aller politischen Akteure den Konfrontationskurs. Noch lehnt sie jede Art des Dialogs ab und treibt aktiv die Ausgrenzung und Spaltung der Opposition voran. Der Misserfolg dieser Politik ist unübersehbar. Es kommt nicht nur immer häufiger zu Anschlägen, sondern inzwischen sogar zu direkten Angriffen auf die staatlichen Sicherheitskräfte. Immer mehr Opfer sind zu beklagen. Der offiziellen Rhetorik, dass es sich dabei nur um Übergriffe von

Banditen handele, schenkt niemand mehr Glauben.

Zwar erscheint es zu diesem Zeitpunkt unwahrscheinlich, dass sich Oppositionsgruppen im Osten Kongos miteinander verbinden, um größere bewaffnete Auseinandersetzungen sowie einen neuen Bürgerkrieg herbeizuführen. Jedoch sind die Entwicklungen der letzten Monate besorgniserregend. Die aktuellen Dynamiken könnten das fragile Gefüge ins Wanken bringen und die ersten Erfolge der Stabilisierung Burundis aufs Spiel setzen. Eine politische Integration burundischer außerparlamentarischer Parteien ist notwendig. Das von Nkurunziza in seiner Rede zur Unabhängigkeit Burundis vorgelegte Angebot des Dialogs mit der Opposition muss umgesetzt werden. Dazu müssen auch die internationalen Akteure, die bisher nur allzu oft vor den jüngsten Ereignissen die Augen verschlossen, politischen Druck auf die Re-

gierung ausüben. Auch, wenn die Versuchung für die internationale Gemeinschaft groß ist, sich weiter aus Burundi zurückzuziehen, so darf sie das Land in diesem entscheidenden Moment nicht sich selbst überlassen. Sonst wird die internationale Gemeinschaft die Folgen der aktuellen Krise zu späterer Zeit wieder bearbeiten müssen.



Jörg Krempel ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Programmbe- reich „Internationale Organisationen und Völkerrecht“ an der HSFK. Er beschäftigt sich unter anderem mit Wahlen in Afrika.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27-31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 als unabhängige Stiftung vom Land Hessen gegründet und seit 2009 Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft, arbeitet mit rund 45 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in vier Programmbereichen zu den Themen: „Sicherheits- und Weltordnungspolitik von Staaten“, „Internationale Organisationen und Völkerrecht“, „Private Akteure im transnationalen Raum“ sowie zu „Herrschaft und gesellschaftlicher Frieden“. Außerdem gibt es einen fünften Programmbereich „Information, Beratung und Vermittlung“, zu dem das Projekt „Raketenabwehrforschung International“, der Arbeitsbereich Friedenspädagogik sowie die Institutsbibliothek und die Angebote der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählen.

Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Redakteurin an der HSFK, Baseler Straße 27-31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, Fax (069) 558481, E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de.

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Quellenangabe und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der HSFK-Standpunkte ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen. Bitte geben Sie Ihre Adresse für die Zuwendungsbestätigung an.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Layout: HSFK · Druck: CARO Druck
ISSN 0945-9332