



Rückkehr der UN-Polizei nach Burundi?

Die Vereinten Nationen (UN) planen knapp eineinhalb Jahre nach Ende ihrer zehnjährigen Präsenz in Burundi die Rückkehr mit einer Polizeikomponente. Seit November 2015 bemüht sich das *Office of the Special Adviser for Conflict Prevention, including Burundi* um eine Schlichtung des Konflikts.¹ Am 29. Juli 2016 beschloss der UN-Sicherheitsrat, das UN-Büro mit einem Kontingent von bis zu 228 Polizisten² zur Überwachung der Sicherheitslage und der Einhaltung der Menschenrechte zu erweitern. Dies soll verhindern, dass die Errungenschaften des „Arusha Peace and Reconciliation Agreement“, insbesondere der Ausgleich ethnischer Gegensätze, zunichte gemacht werden und das Land in einen Bürgerkrieg zurückfällt. Die UN-Polizeikomponente trifft aber auf heftigen Widerstand bei der burundischen Regierung.

Der aktuelle Konflikt

- Das [Friedensabkommen von Arusha](#) (August 2000) beendete den 1993 begonnenen Bürgerkrieg und führte ein System der Machtverteilung zwischen Hutu und Tutsi ein. 2005 wurde Pierre Nkurunziza zum Präsidenten gewählt. Seit seiner Wiederwahl 2010, welche die meisten Oppositionsparteien boykottierten, dominiert die Regierungspartei CNDD-FDD alle Institutionen. Während die ersten Amtsjahre als Phase des Ausgleichs zwischen politischen und gesellschaftlichen Gruppen gelten, zeigte die Regierung ab 2010 eine zunehmend autoritäre Haltung gegenüber politischen Gegnern auch innerhalb ihrer eigenen Partei, der Zivilgesellschaft und den Medien.
- Auslöser für die aktuelle Krise war die Ankündigung Nkurunzizas im Frühjahr 2015, sich entgegen der Verfassung zum dritten Mal zur Wahl zu stellen. Nachdem das Verfassungsgericht die Kandidatur in einer umstrittenen Entscheidung abgesegnet hatte und ein Putschversuch von Teilen des Militärs im Mai fehlgeschlagen war, wurde Nkurunziza im Juli 2015 mit 69 Prozent der Stimmen im Amt bestätigt.
- Die offene Gewalt zwischen Regierung und Opposition, die Ende 2015 einen Höhepunkt erreichte, ist zwar zuletzt zurückgegangen, aber gezielte Verfolgungen und Ermordungen gehen auf beiden Seiten weiter. Medien berichten über mindestens 400 Tote, die UN über 270.000 Flüchtlinge und 100.000 Vertriebene. ([Stand: 1. Juli 2016](#))
- Noch sind sich die Beobachter weitgehend einig, dass der Konflikt politisch motiviert ist. Die Angriffe gelten Regierungsgegnern, Medien und Zivilgesellschaft, nicht einer ethnischen Gruppe. Doch Nkurunziza nutzt zunehmend ethnisch-polarisierende Rhetorik, bezichtigt Tutsi hinter dem Putschversuch zu stehen und geht gezielt gegen Tutsi-Regimekritiker vor.

Internationales Engagement

- **East African Community (EAC)** | Seit Juli 2015 bemüht sich die EAC – unter Leitung des tansanischen Ex-Präsidenten Benjamin Mkapa – um eine Schlichtung des Konflikts, ist aber intern gespalten. Während die internationale Gemeinschaft einen inklusiven Dialog anmahnt, weigert sich die Regierung in Burundi mit der im Exil befindlichen Opposition (CNARED) zu verhandeln.
- **Afrikanische Union (AU)** | Die burundische Regierung hat eine 5.000 Personen starke AU-Friedenstruppe abgelehnt und lediglich einer Präsenz von 100 Menschenrechtlern und 100 Militärexperten zugestimmt. Bislang konnten aber nur 32 Menschenrechts- und 15 Militärbeobachter entsandt werden.

¹ Zuvor war die UN seit 2004 mit sukzessiven Einsätzen präsent: Mission der UN in Burundi (ONUB, 2004-06), Integriertes Büro der UN in Burundi (BINUB, 2007-2010), Büro der UN in Burundi (BNUB, 2011-2014) und Mission zur Vorbereitung und Beobachtung der Wahlen (MENUB, 2015). Zudem blieb ein kleines *UN Country Team* im Land.

² Im Folgenden wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Es können dabei aber sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sein.

- **UN, EU und USA** | Bislang haben sich die UN, die EU und die USA klar hinter die regionalen Akteure gestellt und ihnen die Führung der Verhandlungen überlassen. Bilaterale Geldgeber haben jedoch ihre Hilfe suspendiert und die EU hat ihre Zusammenarbeit mit Burundi eingeschränkt. Der Druck aus den USA, trotz der ablehnenden Haltung der burundischen Regierung präventiv zu agieren, um einen Bürgerkrieg zu verhindern, hat zum aktuellen Beschluss des UN-Sicherheitsrats beigetragen. Das Format, bei dem eine UN-Polizeikomponente dem Büro des Sondergesandten angeschlossen wird, stellt ein neues Modell der Entsendung dar.

Die neue UN-Polizeikomponente

Am 16. April 2015 präsentierte der UN-Generalsekretär drei Optionen für einen UN-Polizeieinsatz: (1) eine Komponente von 3.000 Beamten, die auch Schutz für die Zivilbevölkerung bieten könnte, (2) ein kleineres Kontingent von 228 Polizisten oder (3) eine Gruppe von 20 bis 50 Beamten, die begrenzten Kapazitätsaufbau durchführen könnte. Die Regierung in Burundi hat seitdem klargestellt, dass sie nicht mehr als 50 UN-Polizisten akzeptieren würde. Am 29.07.2016 entschied sich der UN-Sicherheitsrat für die zweite Option ([Resolution 2303](#)).

- **Mandat** | Unter der Führung des *UN Special Adviser* Jamal Benomar und in Zusammenarbeit mit den Menschenrechtsbeobachtern der UN und der AU sollen bis zu 228 UN-Polizisten die Sicherheitssituation überwachen und über Menschenrechtsverletzungen berichten. In der Annahme, dass die burundische Regierung nach und nach überzeugt werden kann, soll das Kontingent sukzessive entsandt werden. Es hat aber weder das Mandat noch die Kapazität, Zivilisten zu schützen.
- **UN-Sicherheitsrat** | Da die Regierung in Burundi der Entsendung nicht zugestimmt hatte, enthielten sich Angola, China, Ägypten und Venezuela der Stimme. Die Resolution trägt diesen Bedenken Rechnung, indem sie unterstreicht, dass die Polizeikomponente ein integraler Teil des politischen Prozesses ist. Sie wiederholt die Forderung nach umfassenden Verhandlungen und empfiehlt eine Aufstockung des existierenden UN-Büros mit politischen Beratern.

Herausforderungen

- **Politisierter Sicherheitssektor** | Die vormals von Tutsi dominierten Sicherheitsorgane (Militär, Polizei, Geheimdienste) sind heute paritätisch von Hutu und Tutsi besetzt. Seit Beginn 2015 wurde die Polizei durch die sog. *Imbonerakure*, die militarisierte Jugendorganisation der Regierungspartei, infiltriert. Diese geht mit Duldung der Behörden gewaltsam gegen politische Gegner und unbeteiligte Bürger vor. Auch die Opposition nutzt militante Jugendgruppen – eine Tatsache, die vor dem Hintergrund einer sich zunehmend verschlechternden wirtschaftlichen Lage ein nicht zu unterschätzendes Eskalationspotential birgt.
- **Reformwille der Regierung** | Die von der Regierung zumindest geduldeten Übergriffe deuten darauf hin, dass es mit einfachen Ermahnungen nicht getan sein wird. Vor allem der Zerfall der Armee und der Polizei und deren Instrumentalisierung für politische Zwecke macht eine breit angelegte Reform des Sicherheitssektors notwendig. Gleichzeitig lässt die Ablehnung eines UN-Polizeieinsatzes durch die burundische Regierung an einem solchen Reformwillen zweifeln. Es wird einiger Verhandlungen bedürfen, damit das Kontingent graduell entsandt werden kann.
- **Zukunft des Arusha-Abkommens** | Die Konfliktparteien stehen sich kompromisslos gegenüber. In beiden Lagern werden – aus unterschiedlichen Beweggründen – die Stimmen lauter, Arusha neu zu verhandeln bzw. die Verfassung zu ändern. Während die Regierung ihre Machtkonzentration erhalten möchte, kritisieren ihre Gegner, dass sich Bestimmungen des Abkommens überlebt hätten und die Gewaltenteilung gestärkt werden müsste. Die internationale Gemeinschaft braucht also einen differenzierten Ansatz: dieser muss einerseits die Errungenschaften des Abkommens sichern, andererseits aber die Schwächen ausgleichen, die politische Manipulationen ermöglicht haben und welche die Nachhaltigkeit des Friedensprozesses in Burundi untergraben.