

Markus M. Haefliger

**Die europäische Konfliktintervention im
burundischen Bürgerkrieg
(„Arusha-Prozess“) von 1996 bis 2002**

Das **Europainstitut der Universität Basel** ist ein rechts-, sozial- und wirtschaftswissenschaftliches Zentrum für interdisziplinäre Lehre und Forschung zu europäischen Fragen. Neben einem einjährigen, praxisbezogenen und interdisziplinären Nachdiplomstudium zum *Master of Advanced European Studies* werden spezielle Weiterbildungskurse angeboten. In der Forschung werden in Zusammenarbeit mit benachbarten Instituten sowohl fachspezifische wie multidisziplinäre Themen bearbeitet. Das Europainstitut ist als Ansprechpartner für Politik, Wirtschaft und Verwaltung beratend tätig.

Markus M. Haefliger hat in Basel und London Geschichte und Anglistik studiert und 1982 mit dem lic.phil.I abgeschlossen. Er schlug eine journalistische Laufbahn ein und war von 1988 bis 1994 Afrikakorrespondent von Schweizer Radio DRS mit Sitz in Harare (Simbabwe). Er ist Auslandredaktor der NZZ am Sonntag. Von 2000 bis 2002 absolvierte er das Nachdiplomstudium zum Master of Advanced European Studies am Europainstitut der Universität Basel. Die vorliegende Arbeit ist eine bearbeitete Version seiner Diplomarbeit, die von Prof. Laurent Goetschel betreut wurde.

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Grundlagen	5
	2.1 Instrumente der EU für die Konfliktintervention in Afrika	5
	2.2 Der Konflikt zwischen Hutu und Tutsi in Burundi	6
3	Historischer Abriss des Arusha-Prozesses 1996-2002	11
4	Analytischer Teil	17
	4.1. Ziele und Formen der Konfliktbehandlung in Burundi	17
	4.2. Afrikanische Eigenverantwortung	31
	4.3. Die Mittel der EU und ihr Einsatz	40
5	Schlussfolgerungen	55
6	Fussnoten	59
7	Quellen- und Literaturverzeichnisse	62
8	Glossar	68

1 Einleitung

Die vorliegende Studie verbindet zwei Bereiche, über die – je einzeln – in den letzten zehn Jahren viele Untersuchungen angestellt worden sind: Die Konfliktintervention der EU einerseits und ethnische Konflikte und ihre Vorbeugung und Beilegung in Afrika andererseits. Die meisten Studien zur europäischen Konfliktintervention haben deren Erfolg oder Misserfolg im Balkan und in der ehemaligen Sowjetunion, im „nahen Ausland“ also, zum Gegenstand. Die Literatur über afrikanische Konflikte wiederum kommt in der Regel auf die Rolle der EU nicht oder nur *inter alia* zu sprechen.

Der Mangel an Arbeiten mit einer Perspektive, die beide Themen zusammenführt, spiegelt eine politische Realität. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU hat seit ihrer Einführung 1993 Instrumentarien für die Konfliktintervention bereitgestellt, die im Prinzip weltweit eingesetzt werden können. Dies gilt selbst für die im Vertrag von Amsterdam (1997) beschlossene Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik und ihre als Petersberger Aufgaben bekannten Ziele einer militärischen Konfliktintervention. In der Praxis aber gelten die (eher lose formulierten) Lissabonner Ziele von 1992, wonach Massnahmen im Rahmen der GASP vor allem in drei Fällen zur Anwendung kommen: wenn das davon betroffene Gebiet in geographischer Nähe liegt; wenn die EU ein wichtiges Interesse an wirtschaftlicher und politischer Stabilität geltend machen kann; schliesslich, wenn die Sicherheitsbedürfnisse der EU betroffen sind. Europäische Aussenpolitik bedeutet also weniger die Aussenpolitik *Europas* als Aussenpolitik *in Europa*.¹ Afrikanische Konflikte spielen folglich in der GASP eine untergeordnete Rolle.

Eine Rolle spielen sie gleichwohl, und sei es als flankierendes Element der Entwicklungshilfe, die die EU in Afrika leistet. Welche Instrumente die EU dabei in einem exemplarischen afrikanischen Konflikt

eingesetzt hat, das soll im Folgenden veranschaulicht werden.

Eine Besonderheit dieser Untersuchung ist die Quellenlage. Schriftliche Primärquellen sind dürftig oder schwer zugänglich, da sie von niemandem systematisch gesammelt, geschweige denn öffentlich zugänglich gemacht worden sind. Darum verbrachte der Verfasser im Juni 2002 einen Monat in Burundi (mit einem Abstecher zu tansanischen Vermittlern in Dar es Salaam), wo er zahlreiche Interviews mit Exponenten der burundischen Übergangsregierung, Politikern, sowie europäischen und afrikanischen Diplomaten und Experten geführt hat. An dieser Stelle sei den Mitarbeitern der EG-Delegation in Bujumbura für die Unterstützung und Hilfe beim Zustandekommen dieser Gespräche gedankt.

2 Grundlagen

2.1 Instrumente der EU für die Konfliktintervention in Afrika

In einem gemeinsamen Standpunkt im Jahr 1997 erklärte die EU die Konfliktintervention auf dem afrikanischen Kontinent zu einem Ziel der GASP. Dabei sind in erster Linie strukturelle Massnahmen zur Konfliktprävention und für die Konsolidierung des Friedens angesprochen.² Die EU-Kommission, die mit eigenen Delegationen in allen afrikanischen Ländern vertreten ist, hat die Kompetenz, durch die Verwendung der humanitären Hilfe der EG in Konflikte einzugreifen. Sie tut dies über das European Commission's Humanitarian Aid Office (ECHO) und seine Niederlassungen. Wurden Gelder des ECHO früher „unpolitisch“ verwendet, können sie seit den neunziger Jahren im Rahmen von Rehabilitationsprogrammen zur Beseitigung von politischen Konfliktursachen herangezogen werden. Das gilt umfassender für die Verwendung der EU-Entwicklungshilfe. Die für Afrika bestimmten Entwicklungsgelder fallen unter das im Jahr 2000 abgeschlossene Cotonou-Abkommen zwischen der EU und den AKP-Staaten. Im Un-

terschied zu den früheren Lomé-Abkommen kennt das Cotonou-Abkommen einen formalisierten politischen Dialog zwischen der EU und den Entwicklungsländern; die Konfliktverhütung ist ein fester Bestandteil desselben.

Eine wichtige Neuerung der GASP ist der erweiterte und seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (1999) formalisierte Beizug der EU-Kommission auf allen Entscheidungsebenen. So ist die EU-Kommission unter gewissen Bedingungen berechtigt, Vorschläge für gemeinsame Standpunkte und Aktionen im Rahmen der GASP einzubringen; sie ist mit der Durchführung der GASP-Politiken betraut und verwaltet die dafür bereitgestellten Budgets. Als Reaktion auf die neuen Aufgaben hat die Kommission ihre aussenpolitischen Kapazitäten ausgebaut, insbesondere im Bereich der Konfliktprävention.

Einigen dieser Instrumente werden wir in der folgenden Untersuchung begegnen. Bei afrikanischen Konflikten möchte die EU jedoch wie erwähnt auf operationelle Instrumente wie die für 2003 geplante Schnelle Eingreiftruppe wann immer möglich verzichten. (Die Aussage wurde Mitte 2003 durch den Einsatz einer EU-Eingreiftruppe in dem ost-kongolesischen Distrikt Ituri etwas relativiert). Frieden stiftende Massnahmen dürften wegehend auf die zivilen und strukturellen Mittel beschränkt bleiben. Folgerichtig entwickelte die europäische Afrikapolitik denn auch ein Konzept, das die Lücke schliessen soll: Afrikanische Regierungen sollen für die Lösung von Konflikten in ihrer Region in erster Linie selbst Verantwortung übernehmen. Die EU unterstützt sie dabei.

2.2 Der Konflikt zwischen Hutu und Tutsi in Burundi

Für jeden Fremden, der Burundi das erste Mal besucht und herkömmliche Vorstellungen von ethnischen Konflikten im Gepäck trägt, ist die

Tatsache überraschend, dass die Hutu (offiziell 85 Prozent der Bevölkerung) und die Tutsi (14 Prozent) die gleiche Sprache (Kirundu) sprechen und überall in dem kleinen Land in ähnlichen demographischen Verhältnissen durchmischt leben. Eine Ausnahme bildet die Hauptstadt Bujumbura, wo der Anteil der Tutsi – insbesondere nach den ethnischen „Säuberungen“ der neunziger Jahre – bis zu 50 Prozent betragen dürfte.

Eine andere Eigentümlichkeit, die sich von den ethnischen Konflikten Afrikas unterscheidet, ist die vorkoloniale Existenz Burundis. Burundi (und auch Rwanda) sind keine Staaten, deren Grenzen willkürlich von europäischen Kolonialstaaten gezogen wurden. Burundi war ein relativ dicht und gleichmässig bevölkerter Staat ungefähr innerhalb seiner heutigen Grenzen, als die ersten Europäer aufmarschierten. An seiner Spitze stand ein Prinzensgeschlecht (Ganwa). Eine soziale Stufe unter den Ganwa regierte die *Chefferie*, deren Mitglieder Tutsi waren. Das Herrschaftssystem basierte auf feudalen Klientelen, innerhalb derer soziale Mobilität möglich war.³

Hutu und Tutsi unterschieden sich somit weniger durch ihren Rang als durch ihre Tätigkeiten: Die Hutu waren Bauern, die Tutsi Bauern und Viehzüchter. Die vorkoloniale Periode war keineswegs ohne Konflikte, diese wurden jedoch nicht zwischen Hutu und Tutsi, sondern zwischen Prinzensgeschlechtern und ihren Gefolgschaften ausgetragen.

30 Jahre „exclusion“

Die entscheidenden Ereignisse im Verhältnis von Hutu und Tutsi geschahen kurz vor und nach der Unabhängigkeit. Ein erstes, prägendes Erlebnis war die blutige Hutu-Revolution von 1959 im benachbarten Rwanda. Die in ihrem Zusammenhang erstmals aufkommende Hutu-Ideologie von einer „gerechten“ Erhebung eines „auserwählten“ Vol-

kes, die durch die Einwanderung Zehntausender von Tutsi-Flüchtlingen begleitet war, versetzte die Tutsi-Minderheit in Burundi in einen historischen Schrecken. Innerhalb der Regierungspartei Union Nationale pour le Progrès (Uprona) kam es zu einem Machtkampf zwischen Hutu- und Tutsi-Faktionen. Gleichzeitig wurde die auf Ausgleich bedachte Monarchie geschwächt. 1965 putschte die Armee. Sie schuf die Monarchie ab; die Uprona wurde zur einzigen legalen Partei erklärt.

In der Ersten Republik unter Oberst Micombero (1965 bis 1976) kam es zum Ausschluss der Hutu von den Schaltzentren des Staates und, da die meisten Industrien vom Staat betrieben wurden, weitgehend auch von den Spitzen des Wirtschaftslebens. Das Gegenstück zur „exclusion“ der Hutu – der Begriff ist ein fester Bestandteil des politischen Diskurses – ist ein Tutsi-Elitismus, der in der Hauptstadt Bujumbura durch einen wohlhabenden Lebensstil, französische Küche und Studienaufenthalte der Sprösslinge in Frankreich und Belgien zur Schau getragen wird. Die sozialen Unterschiede sind ausgeprägter als in anderen afrikanischen Staaten.

Die Opfer der exclusion waren und sind freilich nicht ausschliesslich Hutu, sondern auch Tutsi ausserhalb des herrschenden, aus der Provinz Bururi im Süden stammenden Clans. Dieser burundische Regionalismus überlagert und durchkreuzt den Konflikt zwischen Hutu und Tutsi. Ausserdem ist er ein wichtiges Element einer bis vor wenigen Jahren innerhalb der Tutsi-Elite wiedergekäuten Ideologie, wonach ein ethnischer Gegensatz – überhaupt ein Gegensatz – zwischen Tutsi und Hutu gar nicht existiere. „Wir sind alle Burundi (Burundier)“, lautet der zu dieser Schutzbehauptung gehörende und häufig vorgebrachte Allgemeinplatz. Die Verleugnung des Konflikts an sich – eine Verdrängung, die unter den Tutsi in Rwanda noch stärker zu spüren ist – erhält in Burundi eine reale Komponente durch die von den Tutsi-Eliten seit alters her und in der Einheitspartei Uprona fortgesetzten Tradition der

Kooptation von Hutu. Mit etwas Glück, Anpassung an die herrschende Verleugnungsideologie und Beziehungen konnte es ein Hutu in Burundi immer weit bringen.

Ein weiteres Element zum Verständnis des burundischen Konflikts besteht in dem „Diskurs der Gewalt“ (Lemarchand), der die jeweils eigene Seite als das alleinige Opfer eines Genozids definiert und die Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Gruppe damit zur moralischen Kategorie erhebt. In Burundi kam es zum ersten Mal 1972 als Folge eines misslungenen Putschversuchs von Hutu-Offizieren zu blutigen Pogromen; in einer beispiellosen Repressionskampagne brachte die von Tutsi beherrschte Armee zwischen 100 000 und 200 000 Hutu um. Die zunehmende Politisierung der Hutu-Opposition in den achtziger Jahren führte 1988 zu einer erneuten Unterdrückungswelle, der 20 000 Personen zum Opfer fielen; Hauptziele der Gewalt waren Hutu-Intellektuelle und oppositionelle Tutsi. Der heftigste Gewaltausbruch ereignete sich im Oktober 1993. Nach einem misslungenen Putschversuch und der Ermordung des ersten Hutu-Präsidenten, Melchior Ndadaye, kam es zu einem spontanen Aufstand von Teilen der Hutu-Bevölkerung, der von der Armee blutig niedergeschlagen wurde. Insgesamt kamen 200 000 Menschen ums Leben.

Die Ereignisse von 1972, 1988 und 1993 sind in das kollektive Gedächtnis der Burundier eingebrannt. Wenn man aber die Opferperspektive der Beteiligten verlässt, lässt die blutige Geschichte der vergangenen 20 Jahre den Schluss zu, dass die politische Elite Burundis jedweder Couleur ein problematisches Verhältnis zur Gewalt hat. Auf der Seite der Hutu entstand 1980 aus einer kleinen, 1972 gegründeten Gruppe der militante Palipehutu, der bald darauf den bewaffneten Kampf aufnahm. Ein Jahrzehnt später spalteten sich die Forces pour la Défense de la Démocratie (FDD) als eine zweite Hutu-Guerilla vom Frodebu ab. Auf Seiten der Tutsi kam es bei Gewaltakten gegen Hutu und oppositionelle Tutsi immer wieder zur

Instrumentalisierung der Armee. Diese ist mit 70 000 Mann im regionalen Vergleich viel zu gross; ausserdem unterscheidet der burundische Staat bis heute nicht zwischen militärischen und klassisch polizeilichen Armeeaufgaben. Wenn die Armee nicht ausreichte, setzte die Regierung staatlich sanktionierte Milizen und „Selbstverteidigungskomitees“ ein. Der Bürgerkrieg wurde und wird auf beiden Seiten ohne Rücksicht auf die Zivilbevölkerung geführt.

Zusammenfassung

Die *Ursachen* des burundischen Konflikts liegen erstens in der zunehmenden Diskriminierung (exclusion) der Hutu seit der Unabhängigkeit, zweitens in der Angst der Tutsi, von der Mehrheit der Hutu dominiert zu werden.

Den *Hintergrund* zu diesen Ursachen bildet ein Meta-Konflikt, d.h. unterschiedliche Ideologien über den Konflikt selbst.⁴ Die so genannt primordiale Doktrin der Ethnizität sucht nach Begründungen für eine wahrgenommene kollektive Identität. Ihr Gegenstück, die so genannt instrumentale Doktrin, geht grundsätzlich von der Annahme aus, die behaupteten Identitäten seien ideologische Konstrukte. Die Hutu-Eliten haben sich spätestens seit den sechziger Jahren eine primordiale Sichtweise des Konflikts zu eigen gemacht. Diesem zufolge sollen die nilotischen Tutsi vor einigen Jahrhunderten eingewandert sein und eine repressive Monarchie eingerichtet haben. Umgekehrt hängen Tutsi vorwiegend einer instrumentalen Interpretation des Konflikts an. Danach ist dieser überhaupt herbeigeredet und durch die deutsche, nach 1918 durch die belgische Kolonialherrschaft und seit der Unabhängigkeit im Jahr 1961 durch Politiker der Hutu manipuliert worden.

Nach Lemarchand kann jedoch weder die primordiale, noch die instrumentale Interpretation der *Ethnizität* des Konflikts zu dessen Verständ-

nis beitragen, weil sie seinen ethnischen Charakter entweder verabsolutieren oder negieren. Dagegen lässt das Konzept „imaginärer Identitäten“ Raum für die Problematik des „Meta-Konflikts“. Es lässt sich darauf eine Theorie aufbauen, nach der Kategorie der Tutsi wesentlich dadurch bestimmt ist, was die Tutsi selbst resp. die Hutu darunter verstehen. Entsprechende Selbst- und Fremddefinitionen ergeben umgekehrt ein Bild von den Hutu. Das Entscheidende an der Interpretation der burundischen Geschichte als eines Konflikts imaginärer Identitäten ist, dass sie die Eigendynamik erklären kann, mit der der Bürgerkrieg seit den sechziger Jahren seine Ursachen immer wieder neu schuf.

Verschärfende Faktoren des Konflikts bilden die ländliche Armut und die Überbevölkerung (sieben Millionen Einwohner auf einer Fläche dreimal so klein wie die Schweiz); sie können zu Konflikten um Ressourcen führen, insbesondere bei der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen.

Auslösendes Element des Bürgerkriegs nach 1993 waren schliesslich die hohen Erwartungen der Hutu-Mehrheit in der Folge ihrer Politisierung in den neunziger Jahren. Sie führte im Juni 1993 zu einem überwältigenden Wahlsieg des Frodebu, auf den weder die Führung der Uprona noch die Armee vorbereitet waren. Die Folge war ein Putschversuch, der Präsident Ndadaye das Leben kostete.

3 Historischer Abriss des Arusha-Prozesses 1996 bis 2002

Die Internationalisierung des Konflikts in Burundi, die zum Friedensabkommen von Arusha führte, begann im Sommer 1996. Zu dem Zeitpunkt hatten sich die Errungenschaften der ersten demokratischen Wahlen von 1993 in chaotischen Zuständen und Gewalt aufgelöst. Im folgenden Jahr zwangen Armee und die von der früheren Einheitspar-

tei Uprona angeführte Opposition die Regierung der Mehrheitspartei der Hutu, Frodebu, zu zahlreichen Konzessionen. Die Machtverhältnisse kehrten sich um; man sprach von einem „schleichenden Putsch“.

Im März 1996 vereinbarten die Länder der Region (Tansania, Kenya, Rwanda, Uganda) im tansanischen Mwanza, in die burundische Krise schlichtend einzugreifen. Die burundische Armeespitze wollte sich dies jedoch nicht gefallen lassen. Am 25. Juli 1996 übernahm die Armee die Regierungsgeschäfte. An die Spitze der Junta berief sie Major Pierre Buyoya, der schon von 1986 bis 1993 Staatschef gewesen war.

Der in Mwanza zum Vermittler ernannte ehemalige tansanische Präsident Julius Nyerere und Ugandas Staatschef Museveni trommelten daraufhin Unterstützung für einen harten Kurs gegenüber den burundischen Putschisten zusammen. Die Staaten der Region einigten sich auf Handelssanktionen gegen Burundi. An eine Aufhebung der Strafmassnahme knüpften sie drei Forderungen: Wiedezulassung der Parteien; Wiedereröffnung des Parlaments; bedingungslose Aufnahme von Verhandlungen mit allen, auch den exilierten Parteien.

Die Brüsseler EU-Kommission empfahl die Unterstützung der von den Staaten der Region ergriffenen Massnahmen durch eine Aufkündigung der europäischen Entwicklungshilfe nach Art. 366 der Lomé-Konvention, doch die dafür notwendige Einstimmigkeit im Europäischen Rat kam nicht zustande. Allerdings wurde die EU-Entwicklungshilfe – rund 120 Millionen Euro pro Jahr⁵ – suspendiert, was de facto auf das gleiche herauskam. 1997 schloss die EU-Kommission ihre Delegation in Bujumbura.

In Burundi selbst nahmen die Kämpfe zwischen der Regierung und der bewaffneten Opposition zu. Zu dieser stiessen auch immer mehr Vertreter der grössten Hutu-Partei, des Frodebu. Andere Frodebu-Po-

litiker blieben im Lande und suchten einen politischen Ausgleich (sog. „interne Lösungen“).

Die Verhandlungen von 1998 bis 2000

Der Durchbruch für den Verhandlungsprozess ergab sich im Juni 1998. Unter einem neuen Abkommen über die Machtaufteilung zwischen Buyoya und dem internen Flügel des Frodebu anerkannte das Regime erstmals die Notwendigkeit von Verhandlungen mit der bewaffneten Opposition.

Die erste Verhandlungsrunde begann in Arusha (Tansania) unter dem Beisein zahlreicher Staatschefs. In den folgenden zwei Jahren entwickelten sich die Verhandlungen zu einer Institution, die am Aufwand, der Differenzierung und dem internationalen Engagement gemessen eine Premiere in Afrika darstellte.

Ab Oktober 1998 wurden die Arbeiten auf vier thematisch unterteilte Subkommissionen verteilt. Die jeweils aus einem Vorsitzenden und seiner Stellvertretung bestehende Leitung der Kommissionen gab der internationalen Gemeinschaft die Möglichkeit, auf den Arusha-Prozess einzuwirken. Die Kommission I (Ursachen des Konflikts und Aussöhnung) wurde von einem ehemaligen mosambikanischen Ministerpräsidenten, Armando Gabuzo, geleitet; die Kommission II (Verfassungsfragen) von einem Mitarbeiter Mandelas, Nicolas Haysom, und dem Schweizer Verfassungsrechtler Julian Hottinger; die Kommission III (militärische Fragen und Sicherheit) von Matteo Suppi von der Römer San-Egidio-Gemeinde und dem südafrikanischen General Masondo; die Kommission IV (Rückkehr der Flüchtlinge und Wiederaufbau) vom Leiter der Afrikaabteilung im österreichischen Entwicklungsministerium, Georg Lennkh, und der Leiterin der humanitären Hilfsorganisation der Uno (OCHA), Caroline McAskie.

1999 verstarb der an Leukämie leidende Chefvermittler Nyerere; seinen Platz nahm der ehemalige südafrikanische Präsident Nelson Mandela ein.

Das Abkommen

Die Arbeiten der vier Subkommissionen fanden als Protokolle I bis IV Eingang in das rund 100-seitige Friedensabkommen von Arusha. Dieses regelt die Modalitäten der Übergangs- und Reformperiode wie auch die Grundsätze der während dieser Zeitspanne auszuarbeitenden Verfassung. Zusätzlich wurde im März 2000 eine Kommission V (Garantien über die Einhaltung des Abkommens) ins Leben gerufen. Nachfolgend die wichtigsten Elemente der fünf Protokolle:

- Protokoll I (Ursachen des Konflikts). Während die Volksmehrheit der Hutu eher der primordialen Sicht des Konflikts in Burundi anhängt, ist bei den Tutsi die Tabuisierung des ethnischen Gegensatzes verbreitet. Im Unterschied dazu definiert das Abkommen von Arusha die Auseinandersetzung mit einer historischen Kompromissformulierung als „grundsätzlich politischer Konflikt mit äusserst wichtigen ethnischen Dimensionen“ (Protokoll I, Art. 4). Eine von der Uno einzusetzende internationale Untersuchungskommission soll die Urheber von Genozid und politischer Gewalt benennen. Es soll eine burundische Wahrheits- und Versöhnungskommission nach südafrikanischem Vorbild gebildet werden, allerdings ohne juristische Kompetenzen, d.h. ohne das Recht, Amnestie zu sprechen.

- Protokoll II (Verfassungsfragen). Die Verfassungsgrundsätze enthalten der Hutu-Volksmehrheit entgegenkommende Elemente der direkten Volkswahl (z.B. des Präsidenten) und von Garantien für die demokratische Kontrolle von wichtigen Verwaltungszweigen wie dem Justizapparat (z.B. Ombudsmann). Als Gegengewicht ist der Minderheiten-

schutz (im burundischen Kontext: der Schutz der herrschenden Tutsi-Elite) institutionalisiert. Parteien mit mindestens fünf Prozent Stimmenanteil haben ein Anrecht auf Regierungsbeteiligung. In der Assemblée nationale werden den Oppositionsparteien (d.h. voraussichtlich den von Tutsi-Interessen geleiteten Parteien) 40 Prozent der Sitze zugesichert. Der Senat, dessen Mitglieder (je zwei pro Provinz) indirekt durch Wahlmännnergremien gewählt werden, soll gar ethnisch ausgeglichen sein (je 50 Prozent). Der Minderheitenschutz soll zusätzlich durch hohe parlamentarische Hürden für Verfassungs- und Gesetzesänderungen gewährleistet werden. Ein liberales Parteiengesetz verbietet ethnisch definierte Parteien und lässt Sanktionsmöglichkeiten gegen Parteien zu, die ethnischen Hass säen. Die Verfassungsgrundsätze enthalten Vorgaben für ein liberales Pressegesetz und für die Dezentralisierung des Staates.

- Protokoll III (Sicherheit). Das Protokoll enthält Bestimmungen über eine Armeereform, einen Waffenstillstand, sowie eine internationale Friedenstruppe. Das Protokoll wurde nicht unterzeichnet, ein schwer wiegender Mangel, auf den weiter unten eingegangen wird.

- Protokoll IV (Wiederaufbau, Rückkehr der Flüchtlinge) enthält Bestimmungen über die Organisation der Repatriierung von 360 000 Flüchtlingen (vor allem aus Lagern in Tansania) und 800 000 intern Vertriebenen. Eine Regierungskommission soll bei sich widersprechenden Landnutzungsanrechten vermitteln und gegebenenfalls aus einem Fonds Entschädigungen ausbezahlen. Das Protokoll enthält ausserdem einen Entwicklungsplan, der Remedur an der jahrzehntelangen Diskriminierung der Landbevölkerung im Allgemeinen und der Hutu im Besonderen leisten will. Als wichtigstes Mittel dazu ist die Dezentralisierung des Staates vorgesehen.

- Protokoll V (Garantien über die Einhaltung). Das Protokoll verpflichtet

die Parteien zur Bildung einer Kommission zur Beobachtung und Implementierung des Arusha-Abkommens (Commission de suivi de l'application de l'Accord, CSAA). Dieser gehören Vertreter aller 19 Parteien, anerkannte burundische Persönlichkeiten, die regionalen Vermittler, sowie EU, OAU und Uno an. Die Kommission hat ihren Sitz in Bujumbura. Sie kann Empfehlungen ausarbeiten, hat darüber hinaus jedoch keine Kompetenzen.

Am 28. August setzten die 19 in Arusha vertretenen Parteien ihre Unterschriften unter die Protokolle I, II und IV. Das Protokoll III über Sicherheitsfragen und den Waffenstillstand konnte nicht unterzeichnet werden, weil sich die beiden militanten Hutu-Parteien Palipehutu und CNDD im Verlaufe des Verhandlungsprozesses mit ihren unter den Waffen stehenden Gesinnungsgenossen, den FNL resp. den FDD, zerstritten hatten. Die fehlende Übereinkunft über einen Waffenstillstand diente dem Regime von Buyoya und der Uprona seinerseits als Vorbehalt gegen das gesamte Verhandlungspaket. Die Folge war, dass auch das Protokoll V, das die Durchführung des Abkommens regelt, nicht zur Unterschrift reif war.

„Arusha“ bleibt ein Flickwerk

Der andauernde Guerillakrieg verzögerte die Implementierung des Arusha-Abkommens weiter. Erst im Juli 2001 willigte die Macht habende Uprona-Partei in einen Vorschlag von Mandela über die Regelung der Übergangszeit ein. Danach würden die tragenden Parteien des Abkommens, Uprona und Frodebu, nach der Hälfte der Übergangszeit, d.h. nach 18 Monaten, die Ämter des Präsidenten resp. Vizepräsidenten tauschen.

Seit der Einigung über die Besetzung der Staatsspitze sind weitere Institutionen des Übergangs (*transition*) realisiert worden: eine Koaliti-

onsregierung mit 26 Ministern, Nationalversammlung, Senat. Führende Hutu-Politiker sind aus dem Exil zurückgekehrt. 2002 bezog die Beobachterkommission CSAA im obersten Stockwerk des Uno-Gebäudes in Bujumbura ihr Quartier. Die CSAA wacht über die Einhaltung des Abkommens und vermittelt bei Bedarf.

Nach dem Abschluss des Friedensabkommens sprachen internationale Geber Burundi an zwei Konferenzen in Paris (Dezember 2000) und Genf (Dezember 2001) insgesamt 880 Millionen Dollar (770 Mio. Euro) an Hilfgeldern zu. Der grösste Anteil, 375 Millionen Euro, wurde von der Europäischen Kommission in Aussicht gestellt. 2002 begann die tansanische Regierung mit der Repatriierung von Flüchtlingen.

4 Analytischer Teil

4.1 Ziele und Formen der Konfliktbehandlung in Burundi

In einem ersten analytischen Teil widmen wir uns der Frage, welche Ziele die Beteiligten bei den Verhandlungen in Arusha verfolgten und ob diese erfüllt wurden. Nach Ross und Rothman gilt es, „interne“ (d.h. unmittelbare) Ziele des gewählten Konfliktlösungsprozesses von „externen“ Zielen (meistens die Befriedung eines Konflikts) zu unterscheiden. Wer sich ein internes Ziel setzt, sollte ausserdem über plausible Annahmen darüber verfügen, wie sich die Erfüllung desselben auf das weiter gesteckte „externe“ Ziel auswirken soll. Die Analyse eines Friedensprozesses sollte solche Transferprozesse der Konfliktbehandlung orten und erläutern.⁶

Da es sich beim Arusha-Prozess um einen von afrikanischer Seite initiierten Verhandlungsprozess handelt, stellt sich für unsere Untersuchung zusätzlich die Frage, wie und mit welcher Zielsetzung sich die EU darin einbrachte. Schliesslich kann die Frage gestellt werden, welche methodischen Mittel bei der Behandlung des Konflikts in Burundi

angewandt und welche unterlassen wurden. Ross unterscheidet sechs verschiedene praxisbezogene Theorien der Behandlung von ethnischen Konflikten, denen jeweils bestimmte Annahmen über Natur und Ursachen des Konflikts und die Möglichkeiten seiner Beilegung zugrunde liegen.⁷ So geht die Methode der formellen Verhandlungen (principled negotiations) davon aus, dass sich Vertreter der verschiedenen Seiten eines Konflikts über ihre unterschiedlichen Interessen verständigen können, während eine bedürfnisorientierte Konfliktbehandlung (human-needs approach) die Betonung auf die Notwendigkeit legt, die tieferen Ursachen des Konflikts beizulegen. Eine weitere Theorie fusst auf der Intuition, dass Konflikte „festgefahren“ sein können – die Konfliktparteien „reden aneinander vorbei“. Dann kann es nötig sein, den Konflikt zunächst auf eine Ebene zu transformieren, auf der fruchtbarere Konfliktbehandlungsmethoden greifen können (conflict transformation).

„Mit allen und über alles verhandeln“

Nach den Aussagen seiner engsten Mitarbeiter hatte der Chefvermittler Nyerere klare Vorstellungen von den Voraussetzungen, die gegeben sein müssten, damit Verhandlungen fruchtbar sein könnten. Er wollte „alle Burundier“ in einen umfassenden Dialog verwickeln, und sie sollten über alles (also nicht nur über die Verteilung von Regierungsposten) verhandeln können.

Nyerere gab sich keinen Illusionen hin, als neutraler Mediator vermitteln zu können: Er wusste und sprach es nach dem Putsch von Buyoya im Juli 1996 auch aus, dass es darum ging, das Regime in Bujumbura dazu zu *zwingen*, sich mit allen Parteien an einen Tisch zu setzen. Um dieses Ziel zu erreichen – ein Unterfangen, das zwei Jahre in Anspruch nehmen sollte –, richtete sich Nyerere an die internationale Gemeinschaft und wappnete sich mit zwei mächtigen Werkzeugen aus deren Arsenal. Er kooperierte erstens mit den Gebern, insbesondere mit der

EU. Auf diese Weise konnte die EU-Entwicklungshilfe in den Prozess miteinbezogen werden – das „Zuckerbrot“ bei einem Gelingen des Friedensprozesses. Daneben bemühte sich Nyerere um die regionale Kooperation. Die wichtigste Rolle spielte dabei der ugandische Staatschef Museveni. Er schmiedete gegen viele Widerstände eine Koalition für Handelssanktionen gegen Burundi – die „Peitsche“ im Arusha-Prozess. Die Rolle Nyereres als „Scharnier“ zwischen dem Konfliktbeilegungsprozess und seinen internationalen Weiterungen wird durch europäische Beteiligte bestätigt, die berichten, wie Nyerere burundische Akteure um einen Tisch versammelt hatte und, wenn der Verhandlungsverlauf dies erforderte, die Gespräche unterbrach, um am Telefon mit Museveni, dem südafrikanischen Präsidenten Mandela oder mit europäischen Politikern wichtige Fragen zu klären.

Partnerschaft der EU mit der Vermittlung

Für die EU ging es in dieser Periode, d.h. vor dem Beginn der eigentlichen Verhandlungen, darum, sich in den Prozess einzubringen. Dass die EU diesem Ziel eine relativ hohe Priorität einräumte, ist an der Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für das Gebiet der Grossen Seen im Frühjahr 1996 ersichtlich.⁸ Der Sonderbeauftragte, Ajello, pflegte mit Nyerere intensive Kontakte, die sich als fruchtbar für den Verhandlungsprozess erwiesen. So schlug er die thematische Strukturierung der Arusha-Verhandlungen – d.h. die Bildung von Subkommissionen – vor. Es war ein Plan, der von anderen afrikanischen Vermittlern womöglich als Prestigeverlust taxiert und abgelehnt worden wäre; Nyerere jedoch ging ohne zu zögern darauf ein.⁹

Die Subkommissionen veränderten nicht nur den Charakter, sondern auch die Zielsetzung des Arusha-Prozesses. Es handelte sich nun um formelle Verhandlungen. Zuvor, bis 1998, und in abgeschwächter Form auch später in den wiederkehrenden Plenarsitzungen, hatten die Tref-

fen den Charakter einer „Chropfleerete“. Sie waren vergleichbar mit Workshops, wie sie in anderen Zusammenhängen geschildert und als Katharsis für die Konfliktbehandlung bezeichnet worden sind.¹⁰ Beteiligte Parteienvertreter und Vermittler erinnern sich an die manchmal tumultuösen Zustände, wenn sich Hutu- und Tutsi-Vertreter gegenüber sass. Sie verstanden sich dann wirklich als das: als Vertreter der Hutu und der Tutsi. Tutsi stürmten aus dem Saal, gaben ihrer Entrüstung Luft, dass sie sich überhaupt mit „génocidaires“ an einen Tisch setzen sollten, bauten argumentative „Festungen“ auf. Hutu-Vertreter gaben ihre Sicht des Konflikts als einer Geschichte aus Privilegien und Diskriminierung der anderen Seite wieder und untermauerten diese bei Bedarf mit Listen, etwa der Zusammensetzung der Armeespitze und der hohen Beamtschaft. Auch persönliche Erlebnisse wurden angeführt. Manche Reden dauerten eine Stunde und länger.

Wenn diese Form der Gespräche zum Ziel hatte, den Konflikt zu transformieren, war sie darin erfolgreich. Vertreter aller Parteien erinnern sich, wie die Wortmeldungen allmählich kürzer, sachlicher und auch freundlicher wurden. Der stellvertretende Vermittler, der tansanische Richter Mark Bomani, beteuert, dass die Verhandlungsführung den Prozess bewusst in diese Richtung gesteuert habe. Es sei darum gegangen, die Beteiligten von der ethnischen Sicht des Konflikts wegzuführen und sie dazu zu bringen, über Institutionen zu sprechen – über die Armee, das Parlament usw. Immer öfter sei es dazu gekommen, dass Delegierte in einer Debatte den ethnischen Graben überquerten. „Innerhalb einer Gruppe, sagen wir innerhalb der Tutsi, gab es auf einmal Leute, die ihre Worte so einleiteten: ‘Unser Freund hier auf der Seite der Hutu hat nicht ganz unrecht, wenn er behauptet...’. Diese ethnischen Grabenüberquerungen erschienen uns überaus wichtig zu sein.“¹¹

Konflikttransformation

Burundische Beobachter und Teilnehmer an den Verhandlungen stimmen der Analyse zu, dass mit der Dauer der Verhandlungen ein Sinneswandel hin zur Kompromissfähigkeit einherging. Nyerere habe zu Beginn die Teilnehmer gedrängt, ihre Leidenschaften sprechen zu lassen, sich von der Last ihrer Anschuldigungen zu befreien; dies sei damals vielen „auf die Nerven gegangen“, doch müsse man im Nachhinein anerkennen, dass es sich um eine wichtige Phase der Gespräche gehandelt habe.¹² Ein ehemaliger Minister sagt, die Teilnehmer hätten weniger ihre Meinung geändert, als sie sich gesagt; so sei das Verständnis dafür gewachsen, dass es zu einer Frage legitimerweise verschiedene Ansichten geben könne. Im späteren Verlauf der Verhandlungen sei man übereingekommen, strittige Fragen – beispielsweise im Zusammenhang mit den Ursachen des Konflikts – durch Historiker abklären, d.h. durch einen „Schiedsrichter“ entscheiden zu lassen.

Ein weiterer Beweis, dass sich der burundische Konflikt gewandelt hat, ist darin zu erkennen, dass Gesprächspartner in Bujumbura heute freier sind, die Bezeichnungen „Hutu“ und „Tutsi“ in den Mund zu nehmen. Früher taten dies nur Hutu-Politiker, da die Bezeichnungen ihrer primordialen Sicht des Konflikts entsprach. Laut übereinstimmenden Aussagen von Burundiern kommt die Befreiung vom Tutsi/Hutu-Tabu nicht nur gegenüber Fremden zum Tragen, sondern auch in Diskussionen innerhalb der politischen Elite. Auf lange Sicht ist sie eine Voraussetzung für die Überwindung des Konflikts, denn erst die Benennung der Ethnien ermöglicht es, eine seiner tief liegenden Ursachen, die Diskriminierung der Hutu, zu überprüfen und entsprechende Anklagen zu belegen oder zu entkräften.

Die Bedeutung des geschilderten Transformationsprozesses, d.h. die

Versachlichung des Konflikts in der Optik praktisch der gesamten politischen Elite des Landes, kann nicht überbewertet werden. Sie rechtfertigt aus der Sicht der beteiligten Afrikaner die lange Dauer des von europäischen Beobachtern oft als ineffizient empfundenen Arusha-Prozesses. Diese Versachlichung erhielt Nahrung durch die Ergebnisse, die auf der anderen Schiene des Prozesses angeschoben wurden, bei den formellen Verhandlungen in den Subkommissionen. Der Unterschied beispielsweise zwischen der gegenseitigen Bezeichnung der Diskriminierung und den Verhandlungen über einen Minderheitenschutz durch *checks and balances* im parlamentarischen System war für zahlreiche beteiligte Burundier ein fundamentales Erlebnis.

Dieser Transformationsprozess hält weiter an. Er kam im Sommer 2002 etwa darin zum Ausdruck, dass sich die kleineren Parteien sowohl der G7 wie der G10 (d.h. des Hutu- resp. des Tutsi-Parteienblocks) mitunter gegen die grossen Parteien Frodebu resp. Uprona verbündeten. Überdies sind seit der Einsetzung der Übergangsregierung Ende 2001 viele Politiker in die tagtägliche Arbeit ihrer Ministerien eingebunden.

Das Erlernen von „negotiation skills“

Die Fähigkeit, Kompromisse zu schliessen, ist ein wichtiger Teil jeder Konfliktlösung. Aber für Akteure in Gesellschaften mit wenig formalisierten politischen Institutionen ist die Erfahrung oft neu, dass ein „Gewinn“ für die eigene Seite (in Form eines materiellen Gewinns, aber auch in Ansehen und Ehre) kompatibel sein kann mit einem entsprechenden Gewinn für die Gegenseite (win/win-Situationen), also nicht auf einem Verlust derselben beruhen muss (win/lose-Situationen). Es stellt sich also die Frage, wie sehr der Arusha-Prozess das Verhandlungsgeschick der Beteiligten beeinflusst hat. Unter den direkt Beteiligten scheint das Lernerlebnis nachhaltig gewesen zu sein - mit

Einschränkungen. Es wurde aber zu wenig unternommen, um auch denjenigen bewaffneten Gruppen Verhandlungsgeschick beizubringen, die vorläufig nicht am Verhandlungsprozess beteiligt waren. Auch innerhalb der etablierten Parteien ist es fraglich, ob das Verhandlungsgeschick nachhaltig beeinflusst worden ist. Die Rückkehr zu einer „win/lose“-Rhetorik bei Exponenten der Übergangsregierung immer dann, wenn die Sprache auf den andauernden Konflikt mit den bewaffneten Hutu-Gruppen kommt, lässt diesbezüglich Zweifel zu.¹³

In diesem Zusammenhang ist auf das *Vermittlungsgeschick* hinzuweisen, das ebenfalls notwendig ist, sollen Verhandlungen erfolgreich verlaufen. Beobachter sprechen übereinstimmend davon, dass die Qualität der Vermittlung während des eigentlichen Arusha-Prozesses (1998-2000) ausserordentlich hoch war, seither jedoch abgenommen habe.¹⁴ Es wird darauf verwiesen, dass die Afrikanische Union (AU) und andere regionale Gruppierungen, wenn es ihnen denn Ernst sei mit der Übernahme der Verantwortung für Konfliktbehandlung auf dem Kontinent, ihre professionellen Kapazitäten auf dem Gebiet deutlich verbessern müssten.¹⁵

Im Zusammenhang mit der Konflikttransformation bleibt die Frage zu erörtern, ob und allenfalls wie diese von der politischen Elite auf die Bevölkerung als Ganzes übergreifen soll. Welche Annahmen machten die Akteure des Arusha-Prozesses in dieser Hinsicht? Die kurze Antwort lautet: wenige. Die tansanische Vermittlung und Nelson Mandela dachten ursprünglich daran, durch symbolische Versöhnungshandlungen in Burundi die Bevölkerung „mitzureissen“. Schon während den Verhandlungen in Arusha sollten ausserdem Vertreter der Zivilgesellschaft, von Verbänden, Frauen- und Jugendorganisationen, eingeladen werden. Doch unter den Parteien war das Interesse an solchen Treffen gering.

Seither wäre die Übergangsregierung verpflichtet, Kopien des Vertragswerk von Arusha gemeinsam mit allen Verhandlungsparteien unter der Bevölkerung zu verteilen und zu erklären. Doch sie kam diesem Auftrag nur schleppend nach. Mehr als ein halbes Jahr nach der Einsetzung der Übergangsinstitutionen war das Abkommen im Juni 2002 nur in französischer Sprache erhältlich. Seine Auflage war beschränkt. Im Mai wurde eine handliche Zusammenfassung auf Französisch aufgelegt, eine Übersetzung in Kirundu war immerhin in Vorbereitung. Ländliche Veranstaltungen, in denen das Abkommen erklärt wurde, fanden statt, doch sie glichen Wahlversammlungen der dominierenden Parteien Frodebu und Uprona. Kleineren Parteien blieb unter dem Vorwand der fortwährenden Kämpfe in einigen Provinzen die politische Mobilisierung verwehrt. Die Arbeiten an einer Reform des Parteiengesetzes gemäss dem Arusha-Abkommen waren sistiert, nur die Führungsgremien der Parteien durften sich versammeln. Unter diesen Voraussetzungen lässt sich Aussöhnung schlecht vorleben.

Formeller Verhandlungsprozess

Es herrschte Einigkeit zwischen der Vermittlung und den burundischen Parteiendelegationen, dass die vier (später fünf) Subkommissionen von Persönlichkeiten ausserhalb der ostafrikanischen Region geleitet werden sollten. Jede der vier Kommissionen (Ursachen des Konflikts, Verfassungsfragen, Sicherheit und Waffenstillstand, Wiederaufbau und Rückkehr der Flüchtlinge) erhielt so ein Präsidium, das aus zwei Personen bestand, die entweder aus Europa, dem südlichen Afrika oder Westafrika stammten. Diese Aufteilung der Vermittlungstätigkeit – Nyerere und sein Team behielten die Übersicht, Experten von ausserhalb der Region gaben die Inputs im Detail – bewährte sich. Europäische Verhandlungsteilnehmer erzählen, dass ihnen Nyerere in den Subkommissionen freie Hand gelassen habe, während er auf der zentralen Vermittlungsebene darauf bedacht gewesen sei, diese in afri-

kanischen Händen zu belassen und Einflüsse von ausserhalb der Region zu minimieren.

Die externen Kommissionsvorsitzenden betraten weitgehend Neuland, als sie sich mit den Details des burundischen Konflikts zu befassen begannen. Für den Verhandlungsprozess konnte dies nur von Vorteil sein, denn die Aussenstehenden brachten neue, im burundischen Kontext unkonventionelle Ideen ein.

An jedem der insgesamt über hundert Tage dauernden Verhandlungen rapportierten die Kommissionspräsidien der Vermittlungskoordination. Je nach Stand der Gespräche fanden Sitzungen im Schoss des ganzen Vermittlungsbüros statt (Koordination und Kommissionspräsidien), oder die Koordination nahm sich Kommissionspräsidien einzeln vor. Auf diese Weise wurden Kompromissvorschläge zu den vier Themenbereichen ausgearbeitet oder mögliche trade-offs zwischen diesen identifiziert. Zwischen den Verhandlungsrunden knöpfte sich die Vermittlung einzelne Parteien oder Parteigruppen vor, um diese dazu zu bringen, eine einheitliche Position zu vertreten und damit die Zahl der Positionen zu einem Thema nach und nach zu reduzieren (sog. „clustering“).

Viele dieser in anderen Workshops bewährten Techniken gingen von den Kommissionspräsidien aus, mussten aber, da sie anfänglich auf heftige Opposition beispielsweise der kleineren Parteien trafen, durch Nyerere abgesegnet sein. Langwierig waren die regelmässigen Konsultationen der Parteien mit ihrer Basis. Wenn nötig, reisten Vertreter der Vermittlung mit den Parteidelegierten nach Burundi oder in die Flüchtlingslager in Tansania, um den Versammlungen beizuwohnen und ihre Autorität in die Waagschale zu werfen, damit Kompromisse akzeptiert wurden. Während in den Kommissionen Expertise und frische Ideen gefragt waren – in der Kommission II etwa verschiedene Wahl- und Parlamentssysteme, die demokratische Anforderungen und

Minderheitenschutz in Übereinklang zu bringen versuchen – kam in der zentralen Koordination der Vermittlung ein im afrikanischen Zusammenhang wichtiges Element der Konfliktbehandlung zum Tragen: die Autorität der Älteren. Die Präsenz Nyereres, dann Mandelas war in vieler Hinsicht entscheidend.

Die textlichen Grundlagen für das Abkommen entstanden ohne methodische Anleitungen in den Subkommissionen. Jede Kommission arbeitete anders: Die Kommission IV setzte einen in sich geschlossenen Text auf, der als Annex Eingang in das fertige Arusha-Abkommen fand. In der Kommission II setzte der Vorsitz verschiedene Textvorschläge auf, auf die sich die Delegierten im Ausscheidungsverfahren einigten. Die Kommission III verfügte lediglich über Notizen über Einverständnisse und offene Fragen.

Das Arusha-Abkommen setzt Massstäbe

Als Grundlage für eine zukünftige burundische Verfassung handelt es sich beim Arusha-Abkommen um ein Grundgesetz von hoher Qualität, das in Afrika seinesgleichen sucht. Alle am Prozess beteiligten Parteien bekunden, dass es sich um einen „guten Text“ handle. Das Abkommen ist umfassend und detailliert. Der im Protokoll I hochgehaltene Grundsatz der individuellen Verantwortung für vergangene, im Namen der einen oder anderen Volksgruppe begangene Straftaten ist die einzige mögliche Basis einer Versöhnung. Die festgeschriebenen Freiheits- und Minderheitenrechte, die verfassungsrechtlichen *checks and balances* und das Prinzip der Subsidiarität auf Grundlage der Dezentralisierung bieten Voraussetzungen zur Beseitigung der tiefer liegenden Ursachen des Konflikts.

Aber der burundische Konflikt ist ein Bürgerkrieg. Weil der militärisch-sicherheitspolitische Protokoll des Grundvertrags nicht unterzeichnet

wurde, schwiegen auch Mitte 2003 die Waffen noch nicht. Die Zielsetzung des Arusha-Prozesses war damit höchstens teilweise erfüllt. Dieser Makel beeinträchtigte die Ausstrahlung, die die interne Zielsetzung (Einigung über das Abkommen) gegenüber der äusseren (Beilegung des Konflikts und Friedenskonsolidierung) entfalten konnte. Man hatte angenommen, die Hutu-Rebellen würden die Waffen niederlegen, wenn das Abkommen unterzeichnet sei; eine durch die grosszügige Hilfe westlicher Geber ermöglichte Friedensdividende würde das übrige richten. Man glaubte also, das Arusha-Abkommen genüge als eine *hinreichende* Voraussetzung für die Beilegung des Konflikts. Dieser Optimismus wurde enttäuscht.

Wenn nicht als hinreichende, kann das Arusha-Abkommen als *notwendige* Voraussetzung für einen Frieden bezeichnet werden. Die meisten Parteien halten es für wahrscheinlich, dass das Vertragswerk über mögliche Krisen im Konfliktbeilegungsprozess hinaus als Referenz Bestand haben wird.

Strukturelle Konfliktbeilegung

Wenden wir uns nun dem sozialen Friedensprozess zu, der die strukturellen Ursachen und Hintergründe des burundischen Konflikts aus dem Weg räumen sollte. Als sozialer Prozess müsste der Arusha-Prozess durch die Zivilgesellschaft mitgetragen werden. Er müsste die Chancen wahrnehmen, die sich in der Verbindung der Wiederaufbauhilfe mit der Konfliktbeilegung bieten: Wiederaufbauprojekte sollten *Reform*projekte sein, die eine neue gesellschaftliche Ordnung vorwegnehmen.¹⁶ Im burundischen Kontext heisst dies, die Reformen müssten die Landbevölkerung erfassen und städtische und regionale Privilegien abbauen.

Das Protokoll IV des Abkommens, das die Rückkehr der Flüchtlinge

und den Wiederaufbau des Landes thematisiert, enthält diese Elemente. Auch die durch den Vertragsabschluss in Arusha ausgelöste internationale Wiederaufbauhilfe – wie das von der EU mit 48 Millionen Euro finanzierte *Programme pour la réhabilitation du Burundi* (PREBU) – hat den Anspruch, entsprechende Lehren aus anderen Konfliktbeilegungsprozessen zu ziehen. Die geplanten Massnahmen zur Armutsbeseitigung (Ansiedlung von zurückkehrenden Flüchtlingen, landwirtschaftliche Modernisierung, Arbeitsbeschaffungsprogramme) gehen einher mit politischen Reformen (Verbesserung der staatlichen Kapazitäten, Demobilisierung, Justizreform).

Doch bis Ende 2002 haperte es mit der Umsetzung der Programme. Der anhaltende Bürgerkrieg behinderte den Reformprozess direkt – in die Provinzen, in denen Unsicherheit herrschte, konnten keine Flüchtlinge zurückkehren – oder indirekt, indem die Übergangsregierung auch in relativ friedlichen Gegenden mit dem Vorwand des militärischen Ausnahmezustandes Entwicklungen, die sie beunruhigten, blockierte. So kam die Dezentralisierung der Wiederaufbauhilfe nur schleppend voran. Die Auswechslung der Gouverneure wurde ebenfalls verzögert, im Juni 2002 jedoch endlich an die Hand genommen.

Schwache Zivilgesellschaft

Auch die Demokratisierung hatte bis Mitte des Jahres 2002 in Burundi nicht Fuss gefasst. In diesem Zusammenhang äussert sich ein Entwicklungsexperte pointiert: Es sei schwierig, eine Zivilgesellschaft für den Friedensprozess zu mobilisieren, wenn ein Merkmal der burundischen Gesellschaft gerade die *Inexistenz* derselben sei. Während Jahrzehnten war den Burundiern jede politische Tätigkeit untersagt gewesen; staatliche Beamten mussten niemandem Rechenschaft ablegen. Wie fundamental sich die Problematik darstellt, kann ein Vergleich mit Südafrika zeigen: Die Abschaffung der Apartheid und der

politische Aussöhnungsprozess erhielten dort eine eigene Dynamik, weil sie von einer artikulierten und organisierten Zivilgesellschaft aufgenommen wurden – am Arbeitsplatz, in Nachbarschaftsgruppen usw. Diese Voraussetzungen fehlen in Burundi.

Allerdings existiert in Burundi eine einzigartige zivilgesellschaftliche Institution, die sich womöglich für die Friedenskonsolidierung mobilisieren liesse – die Räte der Weisen oder *Bashingantahe*. Dabei handelt es sich um eine traditionelle Institution von Laienrichtern, die Teil des vorkolonialen Herrschaftssystems war, jedoch eine gewisse Unabhängigkeit vom Königshaus und der traditionellen Chefferie genoss. Während der belgischen Kolonialzeit und seit der Unabhängigkeit wurden die Bashingantahe durch moderne Einrichtungen konkurrenziert, aber sie bestehen fort. Der burundische Religionsgelehrte und Volkskundler Adrien Ntabona, der sich um ihre Anerkennung in der zukünftigen Verfassung Burundis bemüht, schätzt die Zahl der für die Bashingantahe qualifizierten Personen auf 40 000. Im Unterschied zur traditionellen Chefferie beruht die Autorität der Bashingantahe nicht auf Vererbbarkeit, sondern auf Anerkennung und Verdienst. Sie bildeten damit seit alters her ein demokratisches Korrektiv und – vom ethnischen Gesichtspunkt aus betrachtet – eine Basis für das Vertrauen der Hutu in die Herrschaft der Tutsi-Monarchie. Die Laienrichter werden aufgrund ihrer natürlichen Autorität innerhalb der Sippe vorgeschlagen, darauf erhalten sie vom örtlichen Rat der Weisen einen Paten zugeteilt, der sie in Rechtsprechung und Menschenkenntnis ausbildet.¹⁷

Ntabona weist den Bashingantahe zwei wichtige Rollen in der Konfliktbeilegung zu. Bei alltäglichen Auseinandersetzungen sähen sie es als ihre Pflicht an, die Gemüter zu beruhigen. Daneben entscheiden sie, ob eine Familie aus einem bestimmten Ort stammt und Ansprüche auf Land geltend machen kann. Die Aufgabe ist vor allem bei der Rückkehr von Flüchtlingen äusserst verantwortungsvoll. Zivilrechtliche Verträge,

also auch der Kauf von Land, müssen ebenfalls durch die Bashingantahe bestätigt werden. Das Arusha-Abkommen stellt den Bashingantahe eine Funktion in der zukünftigen Rechtsprechung in Aussicht (Protokoll II, Art. 9).

Als Mediatoren ist die Rolle der Bashingantahe unbestritten. Ob diese darüber hinaus mächtig genug sind, sich zwischen politische Gegner zu stellen, ist allerdings weniger evident. Auch ihre Fürsprecher machen sich keine Illusionen über die intuitive Ablehnung, die den Bashingantahe von Seiten der Politiker entgegenschlägt. Ntabona sagt, viele Politiker wollten das Volk auf „billige Art und Weise“ mobilisieren, die Bashingantahe störten solche Umtriebe.

Zusammenfassung

Der Mangel an Demokratie ist für den Friedensprozess in Burundi eine schwere Hypothek. Er wirkt als „Blocker“, der den Transferprozess vom Verhandlungsprozess zur Konsolidierung des Friedens behindert. Die Errungenschaften des Arusha-Prozesses laufen Gefahr, zu verpuffen, wenn sie von der burundischen Gesellschaft nicht aufgenommen werden. Eine andere Folge dieses Mangels an Vertiefung ist, dass die politische Elite des Landes dringend einer Blutauffrischung bedürfte, aber keine erhält. Ein burundischer Politiker bringt den Konflikt in seinem Land auf den folgenden Punkt: „Das einzige Problem, das uns trennt, sind die Toten.“ Die meisten heute aktiven Politiker haben in den blutigen Ereignissen von 1972, 1988 und 1993 Angehörige und Weggefährten verloren. Eine neue Politikergeneration fehlt. Das Übergangsparlament ist aus den 1993 gewählten, heute in der Regel zwischen 50 und 60 Jahre alten Volksvertretern zusammengesetzt.

4.2 Afrikanische Eigenverantwortung

Afrikanische Eigenverantwortung ist ein zentrales Konzept der europäischen Strategie der Konfliktbewältigung in Afrika. Die Präambel des 2001 verabschiedeten Gemeinsamen Standpunktes des EU-Rats „über die Verhütung (...) von Konflikten in Afrika“ hält fest: „Die Hauptverantwortung für die Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten liegt bei den Afrikanern selbst.“¹⁸ Der Leitsatz enthält gleich mehrere implizite Hinweise: Die EU anerkennt darin jedenfalls ihre *Nebenverantwortung* bei der Konfliktbewältigung; das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit gilt für *alle* Massnahmen der Konfliktbewältigung, also auch den Versuch der Remedur der tieferen Konfliktursachen; schliesslich sind als Verantwortungsträger nicht etwa Staaten, sondern alle *Afrikaner* angesprochen.

Die auf afrikanischer Eigenverantwortung aufbauende Konfliktbewältigungsstrategie ist somit umfassend und gilt sowohl für die diplomatische Vermittlungstätigkeit bei der Krisen- und Konfliktbewältigung, als auch für soziale und wirtschaftliche Massnahmen im Zusammenhang mit der Friedenskonsolidierung. Artikel 3 des genannten gemeinsamen Standpunktes spricht der Organisation für afrikanische Einheit (OAU) und subregionalen afrikanischen Organisationen eine zentrale Rolle bei der Krisenbewältigung zu. Die EU will „diese Organisationen beim Aufbau ihrer Fähigkeiten unter anderem in Bezug auf politische und wirtschaftliche Analysen, Frühwarnsysteme, Verhandlungs- und Vermittlungsfertigkeiten (...) unterstützen“.

Europäer sollen und wollen zweite Geige spielen

Damit ist nichts über das Motiv ausgesagt, weshalb die EU der afrikanischen Eigenverantwortung eine hohe Priorität einräumt. Grundsätzlich sind ein positiver und ein negativer Beweggrund möglich. Man kann Eigenverantwortlichkeit als nützlich betrachten, weil ihre Anstrengun-

gen nachhaltige Ergebnisse versprechen. Nach dieser Auffassung, die sich an die Grundsätze einer partizipativen Entwicklungspolitik anlehnt, geht es um die Identifikation der Akteure mit „ihrem“ Friedensprozess. Eigenverantwortlichkeit wird also als Voraussetzung für die anhaltende Beteiligung der Akteure an einem Prozess angesehen.

Die afrikanische Eigenverantwortung kann aber auch als notwendig betrachtet werden, weil es dazu keine Alternative gibt, es sei denn, von den afrikanischen Konflikten „wegzulaufen“.¹⁹ Eine solche nüchterne Begründung beruht auf der Einschätzung, dass in absehbarer Zeit keine europäischen Friedenstruppen nach Afrika entsandt würden. „Wir lassen unsere Männer nicht in Afrika sterben“, sagt ein verantwortlicher Funktionär der EU-Kommission sarkastisch. Die EU kann sich also nicht als Hauptverantwortliche für die Beilegung eines afrikanischen Konflikts in den Sattel schwingen, denn sie müsste dann auch bereit sein, wie im Balkan einen Frieden in letzter Konsequenz militärisch durchzusetzen und EU-Protectorate einzurichten.

Das Prinzip der afrikanischen Eigenverantwortung hat dem Arusha-Friedensprozess von Beginn weg den Stempel aufgedrückt. Die Internationalisierung des Konflikts ging von Afrika – vom ugandischen Präsidenten Museveni und von Nyerere als Vermittler – aus. Dass dies keine Selbstverständlichkeit ist, zeigen die diplomatischen Bemühungen, mit denen die EU seit 2001 vergeblich versucht, indirekt Einfluss auf die Krise in Simbabwe zu nehmen, indem sie die regionalen Staaten der Entwicklungsgemeinschaft für das südliche Afrika (SADC), „zum Nachdenken [über die Lage in Simbabwe] und darüber, was sie dagegen unternehmen könnten“, zu bringen versucht.²⁰

Auf der politischen Bühne im Lande selbst liegen die Dinge ähnlich. Die politische Klasse Burundis hat viele Erfahrungen mit internen Abmachungen, d.h. Abmachungen unter Ausschluss der Exil-Oppositi-

on, gesammelt, wie die *convention pour la paix* von Uprona und Frodebu von 1994 bis 1996 und Buyoyas *partenariat* zwischen 1996 und 1998. Führende Uprona-Politiker behaupten auch heute noch gerne, im Grunde genommen sei der Arusha-Prozess nichts anderes als die Fortführung des Dialogs, den man schon immer praktiziert habe. Die Auffassung ist falsch, denn sie unterschlägt den Unterschied zwischen Ko-optation und Mandatierung, aber es ist richtig, dass eine thematische Kontinuität die Reformversuche der internen „Lösungen“ und den Arusha-Friedensprozess verbindet. Jedenfalls halten sich burundische Politiker, von denen viele schon in der *convention* zusammengearbeitet haben, durchaus selbst für ihren Frieden verantwortlich.

Die Frage für die europäischen Partner der Konfliktintervention war also weniger, wie der Friedensprozess in afrikanischer Verantwortung übergeführt werde, als umgekehrt, wie die EU darin eine Rolle finden konnte. Zu Beginn war das nicht klar. Denkbar wäre gewesen, dass die EU gemeinsam mit anderen Gebern den Arusha-Prozess und die mit der Vermittlung betraute *Nyerere Foundation* lediglich finanziert hätte. Doch es gab innerhalb der EU Bedenken gegen eine zu dominierende Rolle Nyereres, die vom Regime in Bujumbura jederzeit als Vorwand hätte genutzt werden können, die Gespräche platzen zu lassen.

Afrikanische Eigenverantwortung wird auch auf der Ebene der sozialen Massnahmen zur Friedenskonsolidierung grossgeschrieben. Im Rahmen der PREBU-Projekte wird ein möglichst hohes Engagement der lokalen Bevölkerung gefordert. Ausserdem wurde die Aufsicht über einzelne Projekte in die Hände von lokal rekrutierten Verwaltern gelegt (sogenannte „Antennen“). Die Erfahrungen mit der Dezentralisierung der Programme sind gemischt: Während die Beteiligung der Bevölkerung erfolgreich verläuft – Elterngemeinschaften tragen zum Beispiel mit Material und Arbeitsstunden zum Wiederaufbau von Schulen bei – , mussten die „Antennen“ entmachtet werden, nachdem sie mehrfach

wegen Veruntreuungen überführt worden waren.

Wurde das Prinzip der afrikanischen Eigenverantwortung erfolgreich angewendet? Wenn wir zur Beantwortung dieser Frage die formellen Verhandlungen in Arusha betrachten, müssen wir ein methodisches Problem aus dem Weg räumen. Wir haben diese Phase des Friedensprozesses als erfolgreich beurteilt – wie wollen wir aber beweisen, dass sie es ohne die Anwendung des Selbstverantwortlichkeitsprinzips nicht gewesen wäre? Ein möglicher Test besteht darin zu fragen, ob die am Prozess Beteiligten auf diese Frage eine übereinstimmende Antwort geben.

Verhandlungsteilnehmer sowohl auf der Seite der Regierung wie auch von kleineren Parteien sind sich einig, dass der innerburundische Friede „eine Sache der Burundier ist“ und nicht etwas, das man diesen aufzwingen könnte. Ein Teilnehmer vergleicht das Verhältnis von Burundiern und Vermittlern mit der Sitte, nach der Nachbarn beim Errichten eines Hauses helfen, die Autorität des Bauherrn jedoch nicht in Frage stellen. Die Einschätzung, dass das Arusha-Abkommen „krisenresistent“ sei, also auch bei allfälligen Rückschlägen eine Referenz bleibe, wird gerade damit begründet, dass es aus dem Dialog der politischen Akteure hervorgegangen sei.

Herrscht also ein Konsens darüber, dass die afrikanische Eigenverantwortung eine notwendige Voraussetzung des Erfolgs des Verhandlungsprozesses war, wird auf die entgegengesetzte Frage, wie wichtig umgekehrt die Einmischung der internationalen Gemeinschaft gewesen sei, differenziert geantwortet. Mitglieder des engeren Machtzirkels um Buyoya kritisieren den Einfluss Aussenstehender als „übertrieben“, „zu theoretisch“ oder bezeichnen ihn als „unvermeidlicher Ausdruck der Globalisierung“. Aus dem Exil zurückgekehrte Minister der Übergangsregierung und Vertreter kleinerer Parteien sowohl der

G7 wie der G10 betonen dagegen, dass ohne das Zutun Dritter ein Kompromiss nie gefunden worden wäre.

Das Prinzip der afrikanischen Eigenverantwortung verursachte Kosten in der Form von Frustrationen bei den Vermittlern, sowie im wörtlichen, finanziellen Sinn. Der Gang der Verhandlungen wurde von vielen, vor allem von nichtafrikanischen Vermittlern, als ineffizient empfunden. Eine Achillessehne stellte die mangelhafte Mandatierung der Vertreter kleinerer Parteien dar. Damit deren Basis eingebunden blieb, mussten Traktanden vertagt und oft bei einem nächsten Treffen neu aufgerollt werden. Afrikanische Eigenverantwortung bedeutete auch, dass der Stil der Verhandlungen „afrikanisch“ war. Ein westlicher Teilnehmer erinnert sich, er habe den Arusha-Prozess erst zu verstehen begonnen, nachdem er bei einer burundischen Verlobungszeremonie zu Gast gewesen war. Obwohl allen Teilnehmern klar gewesen sei, dass keine der beteiligten Familien Einwände gegen die Hochzeit vorbringen würde und auch der Brautpreis durch Unterhändler bereits festgelegt worden war, wurde in einem mehrere Tage dauernden Prozedere, in das eine Vielzahl von familiären Würdenträgern involviert waren, über die Modalitäten „gefeilscht“.

Ein Thema, das noch immer gereizte Diskussionen auslösen kann, bildeten die für die Dauer der Verhandlungen ausbezahlten täglichen Spesenvergütungen von mindestens 100 Dollar und über 1000 Dollar für Minister des Regimes in Bujumbura. Die Gelder wurden anfänglich von der mit der Organisation der Verhandlungen betrauten Nyerere Foundation in Dar es Salaam verwaltet. In der tansanischen Presse wurde bald Kritik laut, Vermittler und Delegierte funktionierten den von den westlichen Gebern geäußerten Spesentopf zu einer „Bausparkasse“ um. Gleichzeitig kam bei einigen Teilnehmern der Eindruck auf, die Spesenregelungen erwiesen sich als kontraproduktiv, da sie ein Interesse an langgezogenen Verhandlungen weckten. Die Situation verbes-

serte sich erst, als die EU-Kommission eine internationale Treuhandfirma mit der Rechnungsführung beauftragte.

Das Prinzip der Eigenverantwortung stösst ebenfalls an Widerstände, wenn – wie dies in Burundi im Rahmen des Wiederaufbauprogramms PREBU modellhaft geschieht – eine Vielzahl von entwicklungspolitischen Massnahmen in den Dienst der Konfliktbeilegung gestellt wird. Eigenverantwortung wird in diesem Zusammenhang in erster Linie von Ministerien eingefordert, die von der Reform des Justizwesens bis zum Wiederaufbau von ländlichen Gesundheitszentren die versprochenen EU-Subventionen selbst verwalten, d.h. in der Form von sektoriellen Budgetbeihilfen einbezahlt bekommen wollen. Dieses Ziel steht jedoch im Widerspruch zu den Anforderungen einer wirksamen Kontrolle der EU-Hilfe. Budgetzuwendungen können umfunktioniert und im schlimmsten Fall für die Anschaffung von Rüstungsgütern missbraucht werden. So verweigerte der Internationale Währungsfonds (IWF) der burundischen Übergangsregierung weiterhin das Attestat der Kreditwürdigkeit, weil sie im Dezember 2001 mittels einer vertragswidrigen Budgetmanipulation im Umfang von 12 Millionen Dollar EU-Hilfsgelder für den Kauf von Kampfhelikoptern verwendet haben soll.²¹

Zusammenfassung

Der Arusha-Prozess zeigt, dass bei der politischen Vermittlung in einem Konflikt nicht die afrikanische Eigenverantwortung allein entscheidend ist, sondern die Art und Weise, wie diese und ein externes Engagement zusammenspielen. Das Pendant zur Eigenverantwortung darf auf europäischer Seite nicht Abseitsstehen, sondern muss Engagement bedeuten. Die Erfahrungen aus den Subkommissionen I bis IV legen den Schluss nahe, dass damit nicht ausschliesslich ein finanzielles Engagement gemeint sein kann, sondern dass inhaltliches Engagement gefragt ist.

Die internationale Beteiligung in der Beobachterkommission CSAA ist der Versuch, den Gebern auch nach Abschluss des formellen Verhandlungsprozesses eine Aufgabe zu überantworten. Aber der CSAA mangelt es an Kompetenzen.

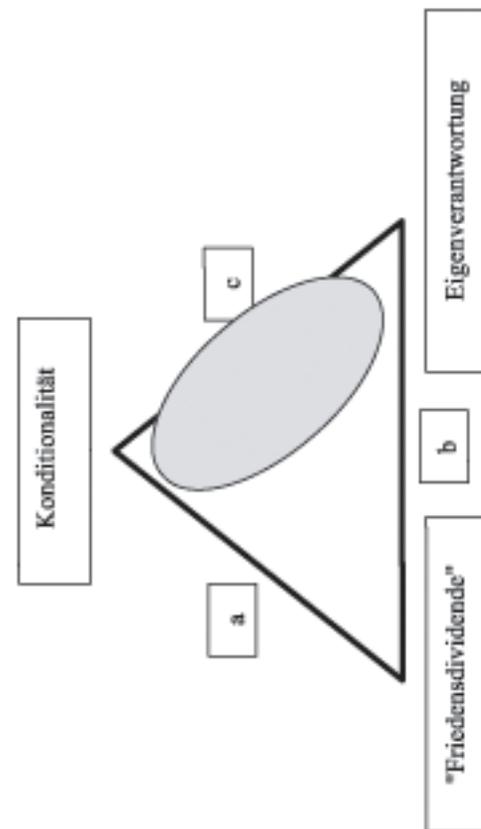
Bei vergleichbaren Konfliktbehandlungen wäre zu prüfen, ob ähnliche Institutionen wie die CSAA nicht mit mehr Kompetenzen ausgestattet werden könnten. Denkbar wäre die Entsendung von Regierungsberatern in diejenigen Ministerien, die für den Friedensprozess prioritäre Bedeutung haben (in Burundi etwa die Justiz- und Verwaltungsreformen). Der Idee von Regierungsberatern haftet ein neo-kolonialistischer Makel an. Das muss aber nicht so sein, wenn darunter eine Partnerschaft verstanden wird, wie dies zwar im Arusha-Verhandlungsprozess der Fall gewesen war.

Innerhalb des Konzepts der afrikanischen Eigenverantwortung wäre zu prüfen, ob nicht zwischen dem vom Konflikt betroffenen Land selbst (Burundi) und der umliegenden Region unterschieden werden sollte. Während die nationale Partizipation eine unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen eines Friedensprozesses ist, gilt umgekehrt nicht das Gleiche für die regionale Vermittlungstätigkeit. Die Einrichtung eines mit dem nötigen Know-how und den technischen und personellen Kapazitäten eingerichteten regionalen Konfliktbeilegungszentrums könnte zu einem kontinuierlicheren und fruchtbareren Einsatz der Mittel führen.

Eine letzte Folgerung betrifft den Einsatz von Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe zu politischen Zwecken im Rahmen der Konfliktbeilegung. Auf diesem Gebiet kann der Fall Burundi als Modell der im Rahmen der GASP und des Cotonou-Abkommens verbesserten Möglichkeiten des politischen Dialogs bezeichnet werden. Der Fall macht aber auch den Zielkonflikt deutlich zwischen der Konditionalität von Hil-

fe und afrikanischer Eigenverantwortung. Im „Normalfall“, d.h. bei der Entwicklungshilfe in einem Land mit stabilen politischen Verhältnissen, ist dieser Zielkonflikt lösbar. Ausbleibende Hilfe als Strafe für Verstöße gegen die Konditionalität ist nicht gleichbedeutend mit dem Ausfall eines ganzen Sektors, sondern kann für eine Regierung ein Signal sein (beispielsweise für Massnahmen gegen die Korruption). In Situationen, in denen ein lang anhaltender Konflikt beigelegt werden soll, ist dies bedeutend schwieriger.

Dieses Dilemma der Konfliktbeilegung durch Entwicklungshilfe („Friedensdividende“) ist in der Grafik 4.1. dargestellt. „Friedensdividende“, „Konditionalität“ und „Eigenverantwortung“ bilden dabei die drei Spitzen eines Dreiecks, von denen immer nur zwei optimiert werden können. Die Geber können, um einen Konflikt nicht weiter zu schüren, auf Konditionalität setzen. Dies bedeutet in der Realität: projektorientierte Hilfe und Ausführung der Programme durch private Vertragspartner oder NGO (Seite a). Die Geber können umgekehrt auf Eigenverantwortung setzen – dann müssen sie ein grösseres Risiko tragen und zu einer Vorausfinanzierung zerrütteter administrativer Kapazitäten im Empfängerland bereit sein (b). Die dritte Seite im Dreieck stellt den Versuch dar, Konditionalität und Eigenverantwortung zu optimieren (c). Die Grafik legt den Verdacht nahe, dass dies auf Kosten der Friedensdividende gehen muss (schattierte Fläche). Die Tatsache, dass in Burundi in den vergangenen zwei Jahren nur rund ein Drittel der in Aussicht gestellten Hilfe eingesetzt werden konnte, verleiht dem Denkmodell eine gewisse Plausibilität.



Graphik 4.1.: Der Versuch, die widersprüchlichen Konzepte Konditionalität und Eigenverantwortung unter einen Hut zu bringen, geht auf Kosten der Mittelausschüttung

4.3 Die Mittel der EU und ihr Einsatz

Im Unterschied zur Weltbank und zum IWF, die ihre Hilfe lediglich von der Erfüllung wirtschaftlicher Eckdaten und spezifischer wirtschaftspolitischer Massnahmen abhängig machen, hat sich die EU als einziger nennenswerter Geber das Recht und die Verpflichtung herausgenommen, sich in die politischen Angelegenheiten ihrer Partnerländer einzumischen und die Beachtung der Menschenrechte, der Demokratie und das Ziel eines friedlichen Gedeihens der Gesellschaft in ihre Liste der Konditionalitäten aufzunehmen. Folgerichtig figurieren diese auch in dem im Jahr 2000 unterzeichneten Cotonou-Abkommen, das die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit den afrikanischen Staaten regelt.

„Wir haben die Analyse, und wir haben das Geld“, beschreibt ein politischer Funktionär der Brüsseler Kommission den Vorteil der EU im Vergleich mit anderen Gebern bei der Konfliktbehandlung in Afrika. Allein mit der gemeinschaftlichen Hilfe aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und der humanitären Hilfe der EU-Kommission (ECHO) ist die EU der grösste bei der Programmhilfe engagierte Partner Burundis. Betrachten wir zunächst diese finanzielle Seite der EU-Aktivitäten. Anschliessend werfen wir einen Blick auf die Strukturen und diplomatischen Massnahmen, mit denen Brüssel auf die politische Lage in Burundi einzuwirken versucht.

Finanzielle Ressourcen

Nach dem Abschluss des Arusha-Abkommens wurden Burundi an zwei Geberkonferenzen insgesamt 770 Millionen Euro an internationaler Hilfe zugesprochen. Fast die Hälfte der Zusagen, 350 Millionen Euro, stammte von der EU. Weil der Bürgerkrieg anhält oder andere Konditionalitäten nicht erfüllt sind, konnten die Gelder allerdings nicht vollständig ausbezahlt werden. Im Jahr 2001 wurden 93 Millionen Euro aus Brüssel über-

wiesen, für 2002 erhielt Burundi eine Zusage von 115 Millionen Euro.²² Zusammengenommen belaufen sich die bis Mitte 2002 aktiven Programme auf 160 Millionen Euro, das sind rund 45 Prozent sämtlicher Mittel, die Bujumbura zugesagt wurden. Hinzu kommt die bilaterale Hilfe der EU-Mitgliedstaaten. Die für Burundi wichtigsten EU-Mitgliedsländer sind Belgien und Frankreich, Belgien sowohl politisch wie finanziell (Entwicklungshilfe pro Jahr: 25 Millionen Euro), Frankreich vor allem politisch, d.h. durch die Präsenz einer Botschaft in Bujumbura (der finanzielle Umfang der französischen Hilfe liegt mit 6 Millionen Euro pro Jahr noch unter demjenigen einiger anderer Mitgliedstaaten).

Die von der EU-Kommission verwalteten Entwicklungsgelder, d.h. die genannten 160 Millionen Euro, lassen sich auf drei Arten gliedern: nach ihrer Herkunft; nach dem Instrument, mit dem sie eingesetzt werden; sowie nach den Sektoren, denen die Mittel schliesslich zufließen. Die Herkunft der Mittel setzt sich wie folgt zusammen: 132 Mio. Euro (82 Prozent) stammen aus dem EEF, 20 Mio. Euro (13 Prozent) vom Büro für humanitäre Hilfe der EU-Kommission (ECHO), 8 Mio. Euro (5 Prozent) aus anderen Budgetlinien (Menschenrechte und Demokratie).²³

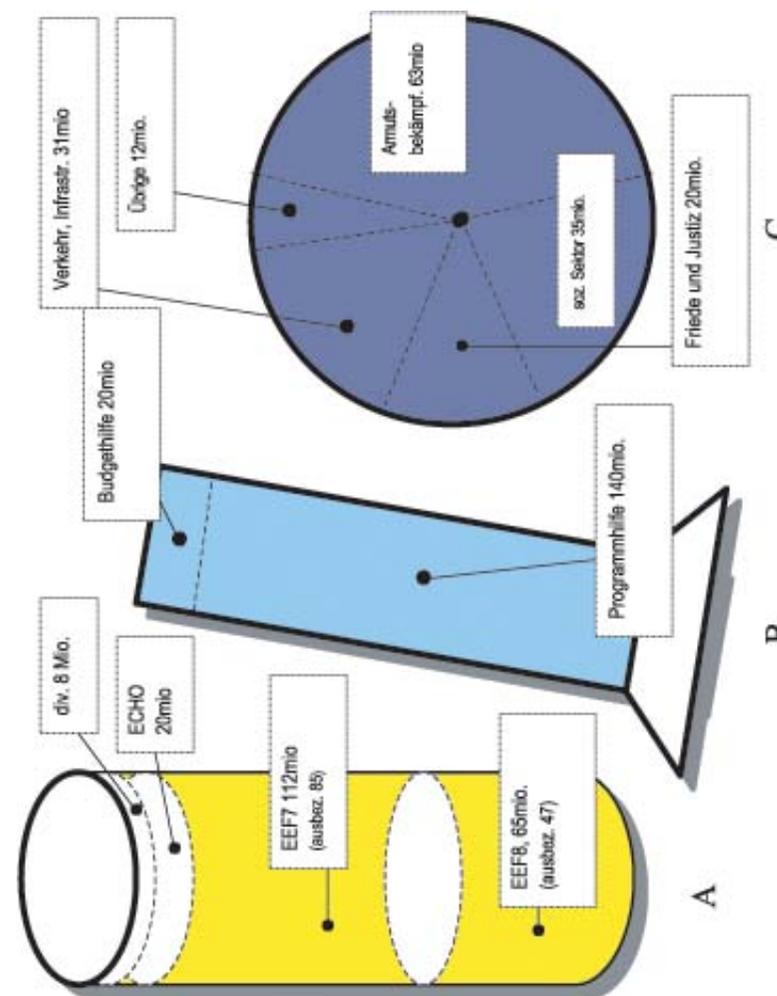
Unterteilt man die EU-Hilfe nach Instrumenten, fällt auf, wie gering darunter die Budgethilfe ausfällt. Im Jahr 2001 wurden lediglich 12 Mio. Euro (7,5 Prozent) für die Devisenstabilisierung bereitgestellt. Die Zurückhaltung bei der Überweisung von Finanzhilfe an Regierungsstellen macht selbst vor dem Exportausgleichsfonds Stabex nicht Halt, einem klassischen Mittel des Budgetausgleichs.

Die Zurückhaltung bei der sektoriellen Hilfe wird von EU-Seite mit dem anhaltenden Bürgerkrieg und der Gefahr begründet, dass die Entwicklungshilfe zweckentfremdet, d.h. in Militärausgaben umgeleitet werden könnte. Wie gross der Zug aus diesem Budgetsektor ist, kann an den 35 Prozent des Haushalts abgelesen werden, die Bujumbura ohnehin

für Rüstung und Militär einsetzt.²⁴

Die „Vernachlässigung“ staatlicher Budgets bei der Finanzhilfe ist Gegenstand einer verhaltenen Polemik zwischen der EU-Kommission und der burundischen Übergangsregierung. Während diese klagt, die Hilfe aus Brüssel werde an ihr vorbeigeschleust und sei darum kontraproduktiv, kehren Vertreter der Kommission den Spieß um. Ihren Aussagen zufolge wären mit den nötigen Kontrollmechanismen versehene sektorielle Budgethilfen in höherem Masse als bisher möglich, doch zeige die Regierung daran effektiv ein geringes Interesse. Hinter vorgehaltener Hand geben EU-Vertreter als Grund für diese widersprüchliche Haltung an, dass Programmausschreibungen einfacher zu manipulieren seien und für Bestechungen (kick-backs) missbraucht würden.

Unterteilt man die ausbezahlten Entwicklungsgelder schliesslich nach den Sektoren, in denen sie eingesetzt werden, hatten der Bürgerkrieg und die darauf folgende politische Krise eine merkliche Umschichtung zur Folge. Während vor 1993 noch rund je ein Drittel der EU-Entwicklungshilfe in den ländlichen Sektor, in die soziale Infrastruktur (v.a. Gesundheit und Erziehung), sowie in den Bau von Strassen floss, haben seit der Wiederaufnahme der Zahlungen im Jahr 2000 vor allem die Sektoren ländliche Armutsbekämpfung und politische Reformen (Verhandlungsprozess und Justizreform) an Bedeutung zugenommen. Grafik 4.2. veranschaulicht die Herkunft und Verteilung der EU-Hilfe.



Grafik 4.2.: Die Hilfgelder der EU an Burundi im Jahr 2001 betragen rund 160 Millionen Euro. Aufteilung nach: Herkunft (A); finanzielles Instrument (B); Zweckbestimmung (C).

Politisch-diplomatische Mittel

Betrachten wir jetzt die Informationsströme, die der EU erlauben, ihre Hilfe vor Ort zu koordinieren, die politische Lage zu analysieren, sowie gegebenenfalls Korrekturen anzubringen und Demarchen im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) in Gang zu setzen. Burundi ist insofern ein spezieller Fall, als gegenwärtig (Ende 2002) lediglich zwei EU-Mitgliedstaaten, Belgien und Frankreich, in der Hauptstadt Bujumbura Botschaften unterhalten. Zählt man die Delegation der Europäischen Kommission dazu, ist die EU somit lediglich mit drei diplomatischen Niederlassungen in Burundi vertreten. Dies vereinfacht zwar die Koordination der EU-Politik, aber die geringe Präsenz mag auch ein Grund dafür sein, dass im Urteil von politischen Beobachtern dem Dossier Burundi in Brüssel nicht mehr die gebotene Priorität beigemessen wird. „Wir ziehen alle am gleichen Strick, aber ein bisschen zu wenig fest“, sagt ein Mitarbeiter der Kommission.

Uns interessiert die Koordination der EU-Organe im Besonderen. Dabei sind vor Ort zwei Koordinationsgremien zu nennen. Eine technische Koordinationssitzung wird vom Leiter der EG-Delegation präsiert; seit der Wiederaufnahme der EU-Hilfe im Jahr 2000 handelt es sich dabei um einen Entwicklungsexperten der Kommission (DG Entwicklung) mit diplomatischem Status. Neben den Verantwortlichen für die technische Zusammenarbeit in der belgischen und der französischen Botschaft nimmt an den Sitzungen auch der Leiter des Büros der österreichischen Entwicklungszusammenarbeit teil.

Auf der diplomatischen Ebene treffen sich die Botschafter Belgiens, Frankreichs, ihre politischen Sekretäre, sowie wiederum der Leiter der EG-Delegation, in der Regel ebenfalls einmal wöchentlich. Den Vorsitz hat hier derjenige Botschafter, der die jeweilige EU-Ratspräsidentschaft vertritt; Frankreich und Belgien teilen sich zur Zeit alternierend in die

Aufgabe. Auf dieser lokalen diplomatischen Koordinationsebene werden gewisse politische Entscheidungen getroffen – beispielsweise, ob die Regierung Bedingungen wie eine transparente Personalrekrutierung und dergleichen erfüllt. Fragen, die auf Botschafterebene in den Dialog gemäss Artikel 8 des Cotonou-Abkommens aufgenommen werden können, werden ebenfalls in diesem Rahmen vordiskutiert.

Die Koordination auf Botschafterebene ist auch der Ausgangspunkt für Analysen und Berichte, die auf dem Instanzenweg in die europäischen Hauptstädte kommuniziert wird, wo sie gegebenenfalls als Erklärungen oder Massnahmen im Rahmen der GASP Gestalt annehmen. Dabei verfassen der jeweilige Botschafter der EU-Präsidentschaft und der Leiter der EG-Delegation getrennte Berichte. Der Botschafterbericht gelangt in das Aussenministerium in Paris oder Brüssel und von dort – wenn nicht gerade Frankreich oder Belgien den Ratsvorsitz führten – in die jeweilige Hauptstadt der EU-Präsidentschaft. Der Bericht wird daraufhin unter allen 15 Mitgliedstaaten zirkuliert, bevor er in der Arbeitsgruppe Afrika des EU-Rats traktandiert wird.²⁵ In dieser Arbeitsgruppe, zu der sich die leitenden Funktionäre der Afrikaabteilungen der 15 Aussenministerien alle zwei bis drei Monate in Brüssel treffen, ist auch die EU-Kommission vertreten, die ihrerseits vom Leiter der EG-Delegation in Bujumbura durch einen sogenannten Head of Mission Report orientiert wurde.

Der Weg durch die Instanzen

Wird in der AG Afrika die Empfehlung für eine Erklärung, eine Demarche oder eine (verpflichtende) GASP-Massnahme beschlossen, wird diese im Rat für Allgemeine Angelegenheiten (Beschlussorgan der EU-Aussenminister) verabschiedet. Zu Burundi verabschiedete der Rat in den vergangenen zwei Jahren seit dem Abschluss des Arusha-Abkommens eine gemeinsame Aktion gemäss Art. 14 EUV (Finanzierung ei-

ner südafrikanischen Sicherheitstruppe zum Schutz der aus dem Exil zurückgekehrten Politiker mit 9,5 Mio. Euro)²⁶ und neun Erklärungen zur politischen Lage. Dabei handelt es sich um Ermutigungen, auf dem Weg des Arusha-Prozesses fortzufahren, um in diplomatische Sprache gekleidete Ermahnungen an die Adresse der Übergangsregierung, die im Abkommen vorgesehenen Reformen nicht zu verschleppen, und an die bewaffneten Hutu-Rebellen, auf Verhandlungen einzutreten. Der Rat bringt ausserdem des öfteren seine Sorge über die Einhaltung der Menschenrechte zum Ausdruck. Die Erklärungen enden meistens mit dem Versprechen, die EU werde grosszügig bei der Friedenskonsolidierung helfen, sobald ein Waffenstillstand vereinbart worden sei.

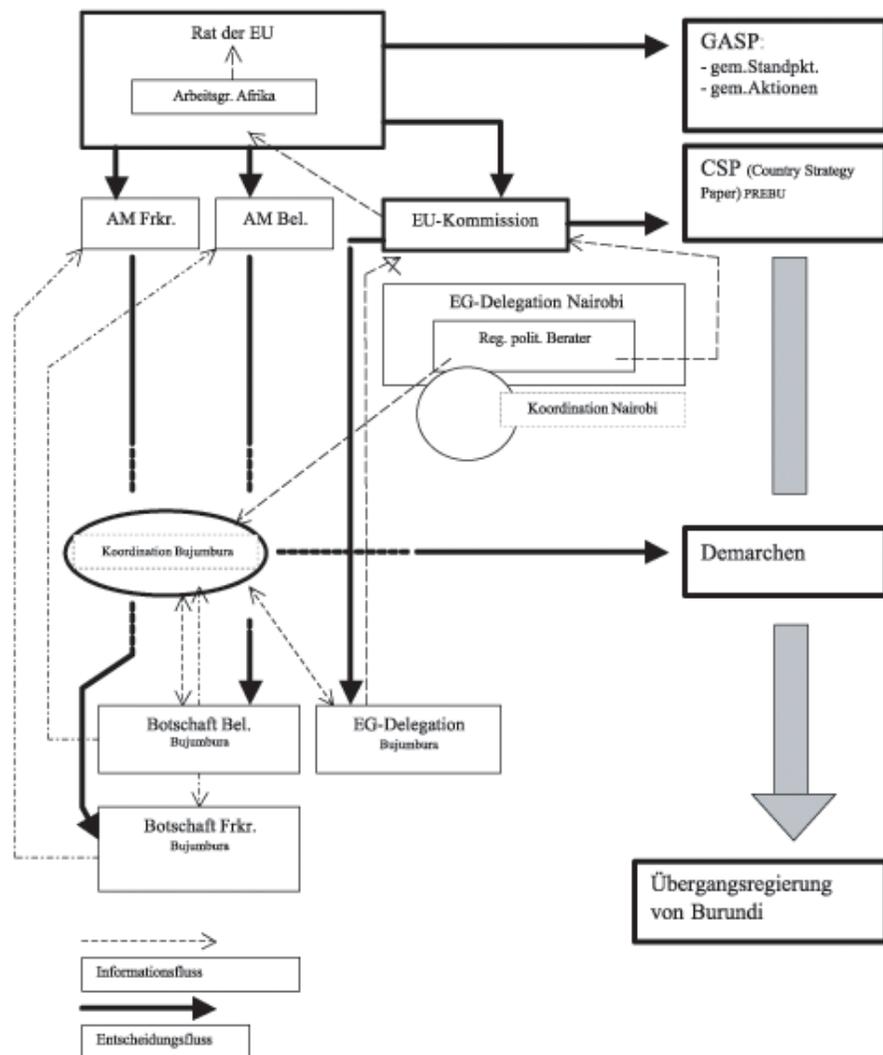
Erklärungen des Rats gehen den gleichen Instanzenweg wieder „nach unten“, über das Aussenministerium der Präsidentschaft und ihre Botschaft in Bujumbura, resp. deren Vertretung. Sie werden der burundischen Regierung von einer diplomatischen „Troika“ aus Präsidentschaft, nächster Präsidentschaft und der Vertretung der Kommission überbracht. In Bujumbura sind dies immer die gleichen drei Personen: der belgische und der französische Botschafter und der Leiter der EG-Delegation. Einmal seit dem Abschluss des Arusha-Abkommens, während der belgischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2001, bereiste die „richtige“ Troika – der belgische Aussenminister Michel, der Hohe Repräsentant für die GASP, Solana, sowie der EU-Kommissar für Aussenbeziehungen, Patten – die Region der Grossen Seen und weilte zu politischen Gesprächen in Bujumbura.

Eine Besonderheit der Organisation der EU in der volatilen ostafrikanischen Region ist eine zusätzliche, regionale Koordinations-ebene. Wenn in den geschilderten Informations- und Entscheidungsflüssen regionale Fragen tangiert sind, werden diese an die alle zwei bis drei Monate stattfindenden Botschaftertreffen in der kenyanischen

Hauptstadt Nairobi delegiert.

Die regionale Ebene verdient aus einem weiteren Grund Aufmerksamkeit. Von Nairobi aus zieht der politische Berater der Europäischen Union für das Horn von Afrika und das Gebiet der Grossen Seen seine Fäden. Der Berater, der der Aussenabteilung Relex der EU-Kommission unterstellt ist, kann sich für die Erstellung seiner Analysen auf ein dichtes formelles wie informelles Beziehungsnetz stützen. Er kann aus eigenem Antrieb Berichte verfassen, erhält die Aufträge dazu aus der Zentrale in Brüssel oder – im Falle Burundis – auch einmal von der EG-Delegation in Bujumbura. Er wird bei den EU-internen Beratungen in Nairobi, seltener auch in Brüssel zugezogen.

Als Instrument der GASP steht der EU ausserdem der Sonderbeauftragte für die Region der Grossen Seen, Ajello, zur Verfügung. Ajello, ein italienischer Diplomat und von 1992 bis 1994 Vertreter des UN-Generalsekretärs während des erfolgreichen Friedens- und Demokratisierungsprozesses in Moçambique, wurde 1996 zum Sonderbeauftragten ernannt.²⁷ Seine wichtigste Aufgabe ist es, ausserhalb der bürokratischen Strukturen für Nachdruck zu sorgen – sei es, um den EU-Aussenministern die Dringlichkeit einer afrikanischen Situation beizubringen, sei es in afrikanischen Hauptstädten und bei Treffen der OAU, wo Ajello als politische Stimme der EU wahrgenommen wird. Grafik 4.3. stellt den Fluss an Informationen und Massnahmen der EU dar, die Burundi betreffen.



Grafik 4.3.: Informations- und Entscheidungswege der EU gegenüber Burundi

Mobilisierung der Entwicklungshilfe für die Konfliktbehandlung

Vergleicht man das Entwicklungsprogramm der Europäischen Kommission für Burundi vor Ausbruch des Bürgerkriegs im Jahr 1993 mit demjenigen seit der Wiederaufnahme der Zusammenarbeit nach 1998, wird die Politisierung der Entwicklungszusammenarbeit deutlich. Vor zehn Jahren verantwortete die EG-Delegation in Bujumbura vorwiegend klassische Entwicklungsprogramme wie Strassenbau, landwirtschaftliche Entwicklung, Kampf gegen Bodenerosion, Beihilfen für die Diversifikation des Exportsektors. Heute steht die Entwicklungszusammenarbeit expressis verbis im Dienst der Konfliktbearbeitung.²⁸

Das wesentliche Problem dieses Konfliktmanagements liegt darin, dass es wohl helfen kann, Konflikte präventiv zu verhindern oder Friedensprozesse zu konsolidieren, nicht aber, letztere einzuleiten. In Burundi sind seit dem Jahr 2001 im Rahmen der strukturellen Konfliktbehandlung Massnahmen im Gang, während gleichzeitig in mehreren Provinzen noch immer gekämpft wird. Die Folge sind zum einen eine Reihe technischer und organisatorischer Probleme, die sich im schlimmsten Fall kontraproduktiv, d.h. konfliktverschärfend, auswirken können. So werden Projekte im Rahmen des Wiederaufbauprogramms PREBU nur autorisiert, wenn im betroffenen „Gebiet“ während eines „vernünftigen“ Zeitabschnitts „keine Kämpfe“ stattgefunden haben. Über die Auslegung dieser unscharfen Begriffe im konkreten Fall soll es 2001 zu Auseinandersetzungen zwischen lokalen Entscheidungsträgern und der Bevölkerung gekommen sein.²⁹ Die Konflikte waren mit ein Grund dafür, dass die das PREBU betreffenden Grundsatzentscheidungen wieder vermehrt in Bujumbura gefällt werden.

Ein andere Schwierigkeit liegt darin, die finanziellen Mittel mit den Bedürfnissen in Einklang zu bringen. Nach der Aussage von Programmverantwortlichen ist die Nachfrage nach PREBU-Projekten oftmals zu gross – sie übertrifft das Mass dessen, was vernünftiger-

weise kontrolliert und implementiert werden kann –, andererseits verweisen zugesprochene Gelder, weil für die partizipativ angelegene Projekte keine lokalen Interessenten zur Verfügung stehen.

Lücken zwischen Konzept und Durchführung

Entwicklungsexperten etablierter staatlicher Organisationen bemängeln, die Ausbildung und Anleitung des führenden Personals der EU-Entwicklungshilfe habe nicht Schritt gehalten mit der Politisierung der Entwicklungshilfe. Zwar gibt die EU-Kommission fleissig Handbücher über Konfliktbearbeitung und Anleitungen über ihre Berücksichtigung bei der Entwicklungszusammenarbeit heraus. Doch im Felde sind sie unbekannt. Trotz zahlreicher Koordinationssitzungen in Bujumbura – sowohl innerhalb des EU-Organigramms wie gemeinsam mit anderen Gebern und Hilfsorganisationen – diskutieren ausländische Entwicklungsexperten im Alltag kaum über die Relevanz einzelner Projekte bei der Konfliktbearbeitung. Ein beteiligter Experte sagt, viele seiner Kollegen dächten in den traditionellen Konzepten der Entwicklungszusammenarbeit, wie Dezentralisierung, Transparenz und Partizipation. Entscheidungsträger unterschätzten darum die Bedeutung von Massnahmen, die im Konfliktbearbeitungsprozess dringlich seien, wie der Reform des Sicherheitsapparats und des Justizwesens.

Auch in diesem Bereich kann sich ausserdem guter Wille kontraproduktiv auswirken, etwa dann, wenn dem Justizwesen durch Entwicklungsprogramme Kräfte entzogen werden. Dies ist nach der Aussage des burundischen Justizministers der Fall: Er beklagt sich, dass ihm im Lehrkörper der Universität und bei der Gerichtsbehörde „die Juristen davonlaufen, weil sie in den internationalen Organisationen und NGOs mehr verdienen“.

Kohärenz: Nachsicht oder Strenge?

Die Kohärenzproblematik zwischen dem politischen und dem entwicklungspolitischen Arm der EU-Strategie überträgt sich auf die Sichtweise einzelner Akteure. Wer die Durchsetzung politischer Reformen als vordringlich erachtet, ist wohl eher bereit, gegenüber der Übergangsregierung Druck zu machen, während technokratische Entwicklungsexperten ihre Projekte „in Ruhe durchbringen“ möchten. Die grösste Divergenz innerhalb der EU bei der Einschätzung der Lage in Burundi liegt denn auch zwischen den Anhängern einer „proaktiven“ und denjenigen einer restriktiven Strategie. Die erste Position wird am deutlichsten von Frankreich und Belgien eingenommen, die beide mit Botschaften in Bujumbura vertreten sind. Paris und Brüssel widersetzten sich schon 1996 dem Vorschlag der EU-Kommission, dass sich die EU den Sanktionen der Region gegen Burundi anschliessen solle.

Die „Proaktivisten“, zu denen in der Tendenz auch die leitenden Beamten der Entwicklungszusammenarbeit gehören, hoffen auf die Wirkung einer *Friedensdividende*. Vereinfacht gesagt, lautet das Credo: Wenn man genügend Entwicklungsprojekte fördert und dabei auf die Gleichbehandlung von Tutsi und Hutu achtet, verliert der ethnische Konflikt an Virulenz. Kontroverse Themen wie die Justiz- oder gar die Armee-reform werden vertagt. Die entgegengesetzte Position glaubt, die Tutsi-Elite täusche die Geber mit Verzögerungstaktik und sei von der Notwendigkeit politischer und demokratischer Reformen nicht überzeugt. Diese Seite, die vor allem von Vertretern der EU-Kommission und von Deutschland vertreten wird, setzt auf eine härtere Sprache im politischen Dialog mit Burundi und auf konsequente Konditionalität bei der Zusammenarbeit.

Aber die Grenzen sind nicht immer klar. Bei der Frage, welches finanzielle Instrument bei der Entwicklungszusammenarbeit eingesetzt

werden kann und soll, scheinen die Vertreter der EU-Kommission, die im übrigen für eine härtere Gangart eintreten, eher zu Risiken bereit: Zweimal versuchte die Kommission in den vergangenen drei Jahren, Mittel aus dem EEF statt für Projekthilfe für sektorielle Budgetlinien der burundischen Interims- resp. Übergangsregierung bereitzustellen. 1999 hatte sie damit Erfolg, doch zwei Jahre später scheiterte sie am Veto Deutschlands, dessen Vertretung die Konditionalitäten für nicht erfüllt erachtete. Die Position der Kommission muss dabei nicht widersprüchlich, sondern kann auch Ausdruck dafür sein, dass sie die burundische Regierung für „voll“ nimmt – d.h. als einen Partner, dem man Vertrauen schenken, dem man aber auch ins Gewissen reden und mit Massnahmen drohen kann.

Grenzen der Konfliktintervention als halber Sache

Burundische Politiker und mehr noch ihre tansanischen Vermittler betonen im Gespräch immer wieder, wie wichtig und nachhaltig die politische Rolle der EU im Arusha-Prozess von 1998 bis 2000 war. Der ehemalige tansanische Ministerpräsident Warioba, in Arusha ein Berater im Vermittlungsteam Nyereres und Mandelas, sagt es so: „Nach dem Genozid in Rwanda 1994 und den internationalen Reaktionen darauf hatten wir in dieser Region das Gefühl, Europa sei an einer Lösung der afrikanischen Konflikte nicht interessiert. Das Engagement der EU im Arusha-Prozess für Burundi hat dieses Bild korrigiert.“³⁰

Mitte 2002 wurde das politische Engagement der EU dagegen von vielen Beobachtern als ungenügend bezeichnet. Der letzte gemeinsame Standpunkt nach Art. 15 EUV zu Burundi datiert aus dem Jahr 1995.³¹ Der politische Berater der EU-Kommission für die Region (mit Sitz in Nairobi) ist in dieser Funktion auch für das Horn von Afrika zuständig, d.h. für ebenso schwierige Konfliktbearbeitungsbemühungen in Somalia, Sudan usw. Ein akuter Personalmangel behindert auch die Effektivität

und Flexibilität der EG-Delegation in Bujumbura; diese ist unterdotiert und nur mit einem Chargé d'affaires besetzt. Schliesslich sind mit Belgien und Frankreich nur zwei EU-Mitgliedstaaten mit Botschaften in Bujumbura vertreten.

Es wäre zu einfach, diesen Umstand ausschliesslich auf mangelndes Interesse zurückzuführen. Entscheidend dürfte ein struktureller Mangel der Afrikapolitik der GASP sein. Es ist bei Analysen der GASP darauf hingewiesen worden, dass diese umso mehr Resultate zeitigt, je mehr sie auf die Instrumente der Ersten Säule des EU-Vertrags zurückgreifen kann.³² In der Afrikapolitik ist diese Verbindung in der Form der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft gegeben. Wie der Fall Burundi zeigt, sind die entwicklungspolitischen Konzepte zur Konfliktreduktion grundsätzlich tauglich. Allerdings ist ihr Erfolg von der politischen Entwicklung abhängig. Auf diesem Gebiet aber ist der Einfluss der EU-Kommission gering. Darin liegt ein wesentlicher Unterschied zu den politischen Krisen Osteuropas. Wenn diese geographisch in den Bereich einer zukünftigen, erweiterten EU fallen, verfügt die Kommission über weitreichende, auch operationelle diplomatische Befugnisse. Ein solches Instrument fehlt bei der Konfliktbearbeitung in Afrika.

Umso grösser ist dafür der Einfluss, den einzelne hohe Beamte in den Aussenministerien der Mitgliedsländer und Diplomaten vor Ort ausüben. Ein gutes Beispiel ist Österreich. Für die österreichische Entwicklungshilfe war Burundi ein Schwerpunktland, noch bevor Österreich der EU beitrug. Zum Sachverstand und dem Interesse der Verantwortlichen kam in der zweiten Jahreshälfte 1998 – just, als die Vermittlungsinitiative Nyereres ernsthaft begann – die erste EU-Ratspräsidentschaft Österreichs. Die österreichische Diplomatie prägte danach und bis heute die europäische Politik gegenüber Burundi überraschend stark. Ein österreichischer Spitzendiplomat leitete eine der Subkommissionen in Arusha, der politische Beobachter der EU-Kommission für das Ge-

biet der Grossen Seen ist Österreicher, in Burundi und Tansania ist Wien mit Büros für die Entwicklungszusammenarbeit vertreten und arbeitet dabei eng mit der EU-Delegation zusammen.

Eine Rolle spielt auch das kollegiale Verhältnis, das sich zwischen europäischen Diplomaten und Entwicklungsexperten durch die enge Zusammenarbeit vor Ort in Bujumbura ergibt. Viele Gesprächspartner bezeugen, dass sich unter den engagierten Beteiligten eine *unité de doctrine* herausgebildet hat. Wir finden hier ein Pendant zur „Brüsselisierung“ der europäischen Aussenpolitik, d.h. der rückgekoppelten, auf Angleichung drängenden Wirkung der GASP auf die nationalen Diplomaten der EU-Mitgliedstaaten.³³

5 Schlussfolgerungen

„Wenn nicht in Burundi, wo in der Region soll Konfliktintervention sonst funktionieren?“, fragt ein europäischer Vermittler rhetorisch. Burundi hat in der Tat mehrere gute Voraussetzungen für eine Konfliktbeilegung: Erstens ist das Land klein und übersichtlich und sind die Verwaltungsorgane dicht vernetzt. Das ethnische Gemisch ist konstant. Die strukturelle Hilfe für die Konsolidierung eines Friedens verspricht rascher zu greifen als in grossen und ethnisch fragmentierten Staaten. Zweitens treten die Hintergründe des Konflikts klar hervor: Die Diskriminierung der Hutu und die Ängste der Tutsi, dominiert zu werden. Dem entsprechend haben Demokratie und Minderheitenschutz, wenn sie denn realisiert werden, gute Chancen, das burundische Problem zu lösen. Drittens existiert in dem Land eine ältere und jüngere Tradition der inter-ethnischen Zusammenarbeit.

Was hat vor diesem Hintergrund das Arusha-Abkommen von 2000 erreicht? Es ist dabei ein Grundlagentext herausgekommen, der für Burundi und ähnliche Konflikte in der Region neue Massstäbe setzt. Das andere, negative Fazit lautet: Es ist höchst problematisch, ein Friedensabkommen abzuschliessen, bevor ein Waffenstillstandsabkommen unter Dach und Fach ist.

Die Erkenntnis dürfte allerdings über Burundi hinaus wenig Erklärungspotenzial aufweisen. Es gibt Lagen, in denen die „falsche“ Reihenfolge – zuerst ein Abkommen, dann ein Waffenstillstand – die erhoffte Wirkung zeigt (Nordirland, Sri Lanka). Eine Bedingung dafür scheint jedoch zu sein, dass ein Vertrag durch eine funktionierende Zivilgesellschaft rasch an Breite und Tiefe gewinnt und dass die Akteure über genügend Verhandlungsfähigkeiten verfügen, damit ihre Beweggründe für die anderen Akteure transparent sind. In Burundi sind diese Voraussetzungen nicht gegeben.

Die Rolle der EU in den Bemühungen, den Burundiern bei der Beendigung ihres Konflikts zu helfen, hat der europäischen Aussenpolitik einen Profilerfolg in der Region verschafft. Inhaltlich ist es den europäischen Vermittlern gelungen, Elemente der Dezentralisierung und des Minderheitenschutzes in das Arusha-Abkommen einfließen zu lassen, die über Burundi hinaus Signalwirkung haben. Die europäische Intervention in Burundi war und ist ein Testfall für die Strategie, wonach in erster Linie afrikanische Staaten, Vermittler und Akteure für die Beilegung afrikanischer Konflikte verantwortlich sind.

Zwei Lehren können aus diesem Test gezogen werden. Erstens: Die Strategie funktioniert dann, wenn sie auf afrikanischer Seite durch entschlossenes Handeln getragen ist – im Falle Burundis konkret: Handels-sanktionen der Nachbarstaaten gegen Bujumbura und politischer Druck. Zweitens: Die europäische Unterstützung für afrikanische Vermittlungsbemühungen darf nicht bloss deklaratorisch ausfallen und das Versprechen auf strukturelle Wiederaufbauhilfe enthalten, sondern sie sollte durch eine konzertierte diplomatische Intervention begleitet sein. Fehlt diese – wie in Burundi nach 2000 – droht die Strategie der „afrikanischen Selbstverantwortung“ zu einem Vorwand für Nichtstun zu degenerieren.

Der Friedensprozess in Burundi hat bisher nicht genügend Eigen-dynamik entwickelt, um auf eigenen Füßen zu gehen. Die Tatsache legt den Schluss nahe, dass die Behandlung wenig formalisierter interner Konflikte in demokratiepolitisch unterentwickelten Staaten in besonderem Masse einen „langen Atem“ erfordert. Da jene Voraussetzungen in Afrika häufig anzutreffen sind, käme es darauf an, Strukturen zu schaffen, die die Nachhaltigkeit des Engagements sowohl in Afrika wie innerhalb der EU fördern. Zu denken wäre insbesondere an die Schaffung eines durch die EU und andere Geber zu finanzierenden afrikanischen Zentrums für Konfliktbehandlung. Es müsste mit genü-

gend professionellem Know-how, Personal und technischer Infrastruktur ausgerüstet sein und von mindestens zwei Zentren aus wirken (z.B. eines in Ost-, ein anderes in Westafrika).

Was die Verbesserung der Nachhaltigkeit des Engagements der EU angeht, erweist sich die Arbeitsteilung zwischen EU-Kommission und Rat, die sich im Rahmen der GASP entwickelt hat, als ein Hindernis. Dies zeigt sich insbesondere in der nach-operationellen Phase, in der sich der burundische Konflikt seit dem Abschluss des Arusha-Abkommens befindet. Einerseits ist die Kommission gehalten, ihre Entwicklungshilfe dem politischen Zweck der strukturellen Konfliktbehandlung zuzuführen. Gleichzeitig sind ihre Möglichkeiten, auf die Politik der Übergangsregierung in Burundi einzuwirken, beschränkt. Dieser Aufgabe widmen sich der Rat und seine diplomatischen Repräsentanten in Bujumbura. Dabei spielen jedoch Unwägbarkeiten eine Rolle, wie partikuläre Interessen von EU-Mitgliedstaaten, das persönliche Engagement und die Expertise von einzelnen Diplomaten, sowie die aus burundischer Perspektive eher zufällige Frage, welches von 15 europäischen Aussenministerien in einem Halbjahr gerade die Agenda der GASP führt. Die etwas launische europäische Konfliktintervention in Burundi – einmal engagiert, dann wieder von Desinteresse geprägt – legt die Vermutung nahe, dass die Problematik der Arbeitsteilung zwischen Kommission und Rat im Rahmen der europäischen Aussenpolitik umso schärfer hervortritt, je peripherer sich ein Problem der EU darstellt.

Was die Kohärenzproblematik angeht, hat unsere Untersuchung gezeigt, dass eine solche durch die zunehmende Europäisierung der Aussenpolitik³⁴ gegenüber Afrika eingedämmt, aber nicht aus der Welt geschafft worden ist. EU-Mitgliedstaaten, deren Interessen historisch mit denjenigen Burundis verknüpft sind, bemühen sich mehr um eine gemeinsame Politik, als dies früher der Fall gewesen wäre. Partikular-

interessen, insbesondere diejenigen Frankreichs, werden nach wie vor verfolgt, aber nicht als Selbstverständlichkeit, sondern verschämt. Allerdings leidet die europäische Politik an einem peripheren Ort wie Burundi an der Gleichgültigkeit zahlreicher Mitgliedsländer; die Folge ist eher ein Mangel an Kontinuität als an Kohärenz.

Inhaltlich lassen sich zwei Grundhaltungen unterscheiden, die eine kohärente Politik erschweren. Es sind dies einerseits eine proaktive Politik, die auf die Wirkung einer Friedensdividende aufbauen möchte, und andererseits eine „harte“, auf Konditionalität beharrende Politik. In denjenigen Phasen der Konfliktbehandlung, in denen operative Diplomatie gefragt ist – wie in Burundi zwischen 1996 und 2000 – manifestierten sich die unterschiedlichen Strategien in mehr oder weniger offenen ausgetragenen Meinungsverschiedenheiten. Diese verstummen während Phasen, in denen die Wiederaufbauhilfe der EU im Vordergrund steht.

6 Fussnoten

- ¹ Hill, Christopher (2001), The EU's Capacity for Conflict Prevention, in: European Foreign Affairs Review 6: pp. 315-33.
- ² „(The EU shall) use the various instruments available coherently to develop a proactive, comprehensive and integrated approach.“ (Gemeinsamer Standpunkt 97/356/GASP)
- ³ Lemarchand, René (1996), Burundi: Ethnic Conflict and Genocide [paperback edition with new preface], Cambridge: Cambridge University Press.
- ⁴ Ebda.
- ⁵ Tranchen 8 und 9 der Strukturhilfe aus dem Fonds Européenne de Développement (FED). EC Delegation Burundi (2000), Document de stratégie de la coopération (8ème FED): Burundi; EC Delegation Burundi (2002), Situation Report (14/02/02).
- ⁶ Ross, Marc Howard and Rothman, Jay (1999), Issues of Theory and Practice in Ethnic Conflict Management, in: Ross, Marc Howard and Rothman, Jay (eds.), Theory and Practice in Ethnic Conflict Management: Theorizing Success and Failure, Basingstoke: Macmillan, pp. 1-23.
- ⁷ Ross (noch nicht veröffentlicht), wiedergegeben in Ross and Rothman (1999), p.6.
- ⁸ Gemeinsame Aktion (96/L87/GASP) vom 4.4.96.
- ⁹ Gespräche mit den Mitarbeitern des Chefvermittlers Nyerere, Bomani und Warioba, Dar es Salaam, sowie mit europäischen Diplomaten und Beobachtern des Arusha-Prozesses, Juni 2002.
- ¹⁰ Mitchell, Christopher (1999), Reflections on Theory and Practice in a Thirty Year Old Problem-Solving Workshop, in: Ross, Marc Howard and Rothman, Jay (eds.), Theory and Practice in Ethnic Conflict Management: Theorizing Success and Failure, Basingstoke: Macmillan, pp. 24-33.
- ¹¹ Gespräch mit Mark Bomani, Dar es Salaam, 28.6.02.
- ¹² Gespräch mit Planungsminister André Nkundikije, Bujumbura, 22.6.02.
- ¹³ Van Eck, Jan (2001), Polarisation of Parties into „Win Power“ and „Keep Power“ Camps Threatens the Collapse of the Peace Process, Burundi Report 2001/1, Cape Town: Jan van Eck.
- ¹⁴ Vgl. die Empfehlungen an Diplomaten und Vermittler in: International Crisis Group (2000), Burundi: Ni guerre ni paix, une évaluation du processus de

paix après la signature de l'accord de Arusha du 28 août 2000, Nairobi/ Bruxelles: ICG. [ICG (2000) und International Crisis Group (2002), Après six mois de transition au Burundi: Poursuivre la guerre ou gagner la paix?, Bruxelles/Nairobi: ICG. [ICG (2002). Ausserdem Gespräche mit europäischen Diplomaten in Bujumbura, Nairobi, Brüssel und Wien, April bis Juni 2002.

¹⁵ Gespräche mit europäischen Diplomaten, Brüssel und Wien, April bis Juni 2002; Interview Bomani, Dar es Salaam, 28.6.02.

¹⁶ Zu den Grundlagen der Verknüpfung von humanitärer Wiederaufbauhilfe mit Konfliktbeilegung vgl. den ausgezeichneten Aufsatz Leatherman, Janie (1999), Catholic Relief Services' Peacebuilding Role in the Republic of Macedonia: Using Humanitarian Assistance to Promote Democratic Awareness and Civic Participation, in: Ross, Marc Howard and Rothman, Jay (eds.), Theory and Practice in Ethnic Conflict Management: Theorizing Success and Failure, Basingstoke: Macmillan, pp. 81-102.

¹⁷ Gespräch mit Adrien Ntabona, Direktor des Centre de recherche pour l'inculturation et le développement (CRID), Bujumbura, 10.6.02; Ntabona, Adrien (2002), L'Institution des Bashingantahe et la Modernité, Bujumbura: Editions du CRID.

¹⁸ (2001/374/GASP)

¹⁹ Interview mit einem europäischen Diplomaten, Juni 2002.

²⁰ Dto.

²¹ (ICG [2002], p. 10

²² EC Delegation Burundi (2002).

²³ Diese und die folgenden Angaben sind einerseits dem letzten verfügbaren Jahresbericht Burundi 1998 der EU-Kommission entnommen ([http:// europa.eu.int/comm/development/publicat/rep98/pdf/en/bi.pdf](http://europa.eu.int/comm/development/publicat/rep98/pdf/en/bi.pdf)). Die Informationen wurden aktualisiert aufgrund schriftlicher Angaben der EU-Delegation in Burundi (EC Delegation [2002]), sowie durch mündliche Aussagen.

²⁴ Economist Intelligence Unit (2002), p.34.

²⁵ Einen Überblick über die Entscheidungswege und Instrumente der GASP, insbesondere mit Blick auf die Afrikapolitik der EU, gibt Magalhães Ferreira, Patricia et al. (2001), The EU's Common Foreign and Security Policy: Opportunities for a more Effective EU Response to Crisis-Affected Countries in Africa, Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECPDM). (ECPDM Discussion Paper No. 22.). Vgl. auch Nugent,

Neill (1994), The Government and Politics of the European Union (3rd Edition), Basingstoke: Macmillan Press., p.456ff. und White, Brian (2001), Understanding European Foreign Policy, Basingstoke: Palgrave., p.156ff.

²⁶ Beschluss des Rats für Allgemeine Angelegenheiten vom 19./20.11.01 (Ratscommuniqué Nr. 13802/01).

²⁷ Gemeinsame Aktion GASP L87 vom 4.4.96.

²⁸ EU-Rat Allg. Angelegenheiten 2264, 8575/00.

²⁹ Art.7 der Finanzierungsvereinbarung zwischen EG-Delegation und Übergangsregierung, zit. in: Commission Européenne (2002), p.17.

³⁰ Interview mit Joseph Warioba, Dar es Salaam, 28. Juni 2002.

³¹ Rat für Allgemeine Angelegenheiten vom 24.3.95, GASP-Presseerklärung Nr. 5960/95.

³² Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2000), Die Mehrdimensionalität der EU-Aussenbeziehungen, in: Schubert, Klaus und Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik, Opladen: Leske + Budrich, p.40f.

³³ White, Brian (2001), Understanding European Foreign Policy, Basingstoke: Palgrave.

³⁴ Ebda. (2001), p.118ff.

7 Quellen- und Literaturverzeichnis

7.1 Interviews

- EU-Kommission, DG Relex, Gruppe für Konfliktprävention, Krisenbearbeitung und politische Angelegenheiten AKP-Staaten (Brüssel)
- EU-Kommission, DG Entwicklung, Burundi Desk (Brüssel)
- Delegation der EU-Kommission in Kenya, politischer Berater für die Region der Grossen Seen (Nairobi)
- Delegation der EU-Kommission in Burundi (Bujumbura)
- Delegation der EU-Kommission in Tansania (Dar es Salaam)
- Botschafter Georg Lennkh, Verhandlungsleiter Kommission IV Arusha 1998 bis 2000, Leiter Afrikaabteilung im Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Abt. Entwicklungszusammenarbeit (Wien)
- Belgisches Ministerium für Auswärtiges und Entwicklungszusammenarbeit, Abteilung Afrika D14 (Brüssel)
- Botschaft Belgiens in Burundi (Bujumbura)
- Botschaft der französischen Republik in Burundi (Bujumbura)
- Büro des Repräsentanten des Uno-Generalsekretärs in Burundi: UNOB (Bujumbura)
- Büro der Weltbank in Burundi (Bujumbura)
- United Nations Development Fund in Burundi (Bujumbura)
- Richter Mark Bomani, Berater und Mitarbeiter der tansanischen Vermittlung im burundischen Konflikt (Dar es Salaam)
- Joseph S. Warioba, Rechtsanwalt, Berater und Mitarbeiter der tansanischen Vermittlung im burundischen Konflikt (Dar es Salaam)
- Julian Hottinger, stv. Verhandlungsleiter Kommission II Arusha 1998 bis 2000 (Fribourg)
- République du Burundi, Ministère de la Planification du Développement et de la Reconstruction (Bujumbura)
- République du Burundi, Ministère Chargé de la Mobilisation pour la Paix et la Réconciliation nationale (Bujumbura)
- République du Burundi, Ministère de la Justice (Bujumbura)

- République du Burundi, diplomatische Leitung der Verhandlungsdelegation im Präsidialamt (Bujumbura)
- République du Burundi, politischer Beraterstab von Präs. Buyoya (Bujumbura)
- République du Burundi, Ministère des Finances, Cellule d'Appui à l'Ordonnateur National du FED: CELON (Bujumbura)
- République du Burundi, Assemblée nationale de transition (Bujumbura) Vertreter burundischer Parteien in der Commission de suivie et d'application de l'accord de Arusha (Bujumbura)
- Adrien Ntabona, Direktor Centre de Recherche pour l'Inculturation et le Développement (Bujumbura)

7.2. Unveröffentlichte Quellen

- EC Delegation Burundi (2000), Document de stratégie de la coopération (8ème FED): Burundi.
- EC Delegation Burundi (2002), Situation Report (14/02/02).
- Manahl, Christian (1998), Résumé Historique de la crise burundaise depuis 1993, Nairobi
- [Ministère Belge des Affaires étrangères (2001), du Commerce extérieur et de la Coopération internationale:] Construction de la paix dans la region des Grands Lacs: Un plan d'action Belge, Bruxelles

7.3 Veröffentlichte Quellen

- APT Consult (1998a), Synthesis Report: Evaluation of the Implementation of the Budget Lines B7-3210 „Assistance to Rehabilitation Programmes in Southern Africa“ and B7-6410 „Rehabilitation in All Developing Countries, ACP Section“, Financial Years 1994-1995-1996-1997, Moreton-in-Marsh.
- Commission Européenne (2002), Evaluation de Première Année du Programme de Réhabilitation du Burundi (PREBU).

- Commission, European (2000), External Evaluation of Community Aid Concerning Positive Actions in the Field of Human Rights and Democracy in the ACP Countries, 1995-2000 (Synthesis Report).
- Council of the European Union (2000), Conflict Prevention: Report by the Secretary General/High Representative and the Commission (Bericht 14088/00).
- Cotonou Agreement (2000),
- Da Câmara Santa Clara Gomes, Sophie and Magalhães Ferreira, Patricia (2001), The European Union's Political and Development Response to Burundi, Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECPDM). (ECPDM Discussion Paper No. 29.)
- Da Câmara Santa Clara Gomes, Sophie, et al. (2001a), The EU's Response to Conflict Affected Countries: Operational Guidance for the Implementation of the Cotonou Agreement, Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECPDM). (ECPDM Discussion Paper No. 31.)
- Economist Intelligence Unit (2002), Country Report: Rwanda and Burundi (February 2002), London: EIU.
- Fondation Hirondelle (2000), Burundi Négotiations: Résumé des travaux des commissions, Lausanne: Fondation Hirondelle.
- International Crisis Group, div. Berichte zu Burundi 2000 bis 2002. (www.crisisweb.org)
- Magalhães Ferreira, Patricia et al. (2001), The EU's Common Foreign and Security Policy: Opportunities for a more Effective EU Response to Crisis-Affected Countries in Africa, Maastricht: European Centre for Development Policy Management (ECPDM). (ECPDM Discussion Paper No. 22.)
- Ntabona, Adrien (2002), L'Institution des Bashingantaha et la Modernité, Bujumbura: Editions du CRID.
- République du Burundi (2000), Accord d'Arusha pour la Paix et la réconciliation au Burundi, Arusha 28 Août 2000.
- République du Burundi (2002), Synthèses de l'Accord d'Arusha pour la

Paix et la réconciliation au Burundi, Bujumbura.

- Van Eck, Jan (2001), Polarisation of Parties into „Win Power“ and „Keep Power“ Camps Threatens the Collapse of the Peace Process, Burundi Report 2001/1, Cape Town: Jan van Eck.

7.4 Literatur

Anderson, Mary (2001), Reflecting on the Practice of Outside Assistance, in: Berghof Handbook for Conflict Transformation, Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management.

Berkeley, Bill (2001), The Graves Are not Yet Full: Race, Tribe and Power in the Heart of Africa, New York: Basic Books.

Ginsberg, Roy (1989), Foreign Policy Actions of the European Community, Boulder (Co.): Rienner.

Gourevitch, Philip (1998), We Wish to Inform You that Tomorrow We Will be Killed with Our Families, Stories from Rwanda, New York: Farrar, Straus and Giroux.

Gurr, Ted Robert and Harff, Barbara (1994), Ethnic Conflict in World Politics, Boulder/Colorado: Westview Press.

Herbst, Jeffrey (2000), States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control, Princeton: Princeton University Press.

Hill, Christopher (1998), Closing the Capabilities-Expectations Gap, in: Peterson, J., and Sjusen, H. (eds.), A Common Foreign Policy for Europe?, London: Routledge, pp.18-38.

Hill, Christopher (2001), The EU's Capacity for Conflict Prevention, in:

European Foreign Affairs Review 6: pp. 315-333.

Holland, Martin (1995), Bridging the Capability-Expectations Gap: A Case Study of the CFSP Joint Action on South Africa, in Journal of Common Market Studies (vol. 33, no.4), pp.555-572.

Lemarchand, René (1996), Burundi: Ethnic Conflict and Genocide [paperback edition with new preface], Cambridge: Cambridge University Press.

Lund, Michael S. (1996), Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy, Washington: USIP Press.

Lund, Michael and Mehler, Andreas (1999), Peace-Building and Conflict Prevention in Developing Countries: a Practical Guide, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik und Brüssel: Conflict Prevention Network.

McGarry, John and O'Leary, Brendan (eds.), The Politics of Ethnic Conflict Regulation, London and New York: Routledge, pp. 1-40.

Missiroli, Antonio (2001), European Security Policy: The Challenge of Coherence, in: European Foreign Affairs Review 6: pp. 177-196.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (Hrsg.), Europäische Aussenpolitik: GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Nugent, Neill (1994), The Government and Politics of the European Union (3rd Edition), Basingstoke: Macmillan Press.

Nyang'oro, Julius E. (2001), A Middle-Level Dialogue in Burundi: An Assessment of Effective Practices, in: USAid und Management Systems International, The Effectiveness of Civil Society Initiatives in Con-

trolling Violent Conflicts and Building Peace: A Study of Three Approaches in the Greater Horn of Africa, Washington DC: Management Systems International.

Reithinger, Anton (1996), Kohärenz in der europäischen Entwicklungspolitik, in: Meyns, Peter (Hrsg.), Staat und Gesellschaft in Afrika: Erosions- und Reformprozesse (Jahrestagung der VAD [Vereinigung von Afrikanisten in Deutschland] vom 28.-30. April 1995 in Duisburg), Hamburg: Lit Verlag, pp. 367-373.

Ross, Marc Howard and Rothman, Jay (eds.), Theory and Practice in Ethnic Conflict Management: Theorizing Success and Failure, Basingstoke: Macmillan.

Schubert, Klaus und Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela, Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik, Opladen: Leske + Budrich.

White, Brian (2001), Understanding European Foreign Policy, Basingstoke: Palgrave.

8 Glossar

AU	Afrikanische Union (Nachfolgeorganisation der OAU).	GASP	Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EU, 1991 beschlossen, seit 1993 in Kraft.
AKP-Staaten	Ländergruppe mit 70 Entwicklungsländern in Afrika, der Karibik und im Pazifik und Partner der Entwicklungszusammenarbeit der EU im Rahmen des Cotonou-Abkommens.	ICG	International Crisis Group. Private internationale Organisation mit Sitz in Brüssel, London und New York. Regelmässig ICG-Berichte erscheinen zu Konflikten in Afrika, Asien, Lateinamerika, dem Balkan und der Ex-Sowjetunion.
CNDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie. 1994 als Abspaltung des Frodebu gegründete Hutu-Partei mit einem bewaffneten Arm, den Forces pour la Défense de la Démocratie (FDD).	G10	Von der Uprona angeführter Parteienblock. Synonym für „Tutsi-Interessen“.
Convention	„Convention de Gouvernemenent“ 1994 bis 1996, unter Druck der Armee erzwungene „interne Lösung“ zwischen Uprona und Frodebu.	G7	Vom Frodebu angeführter Parteienblock. Synonym für „Hutu-Interessen“.
CSAA	Commission de suivie et d'application de l'accord de Arusha. Wacht über die Einhaltung des Arusha-Abkommens.	NGO	Non Governmental Organisation (Nicht-Regierungsorganisationen).
D.R.C.	Demokratische Republik Kongo.	NIP	National Indicative Programme (auf ein einzelnes Land zugeschnittenes Programm für die EU-Entwicklungshilfe im Rahmen des Cotonou-Abkommens; Laufzeit parallel zu denjenigen der EEF fünf Jahre).
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid Office.	OAU	Organisation für Afrikanische Einheit; seit 2002 Afrikanische Union (AU).
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds.	OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Organisation für humanitäre Hilfe der Uno).
FDD	Finanzielle Grundlage der EU-Entwicklungspolitik mit den AKP- Staaten und anderen Entwicklungsländern. Forces pour la Défense de la Démocratie. 1994 als bewaffneter Arm des CNDD ins Leben gerufen. Spaltet sich 1998 in zwei, später in drei Flügel, die in der Frage eines Waffenstillstands zerstritten sind.	Palipehutu	Parti pour la Libération du Peuple Hutu, älteste und während der Militärdiktatur von Bagaza in den achtziger Jahren in der Illegalität gegründete Hutu-Partei mit einem bewaffneten Arm, den Forces nationales pour la Libération (FNL).
FNL	Forces nationales pour la Libération, bewaffneter Arm des Palipehutu.	Partenariat	„Partenariat pour la Paix“ 1996-1998, „interne Lösung“ von Buyoya mit dem internen Flügel des Frodebu; löst die „convention“ (s.oben) ab.
Frodebu	Front pour la Démocratie au Burundi. 1992 im Zuge der Demokratisierung gegründet, Wahlsieg 1993. Gilt als wichtigste Hutu-Partei.		

PREBU	Programme pour la réhabilitation du Burundi. Von der EU mit 48 Mio. Euro finanziertes integriertes Wiederaufbauprogramm: Wiederherstellung von Infrastruktur und „politische“ Massnahmen zur Konflikt-beilegung.
SADC Uprona	Southern African Development Community. Union Nationale pour le Progrès. Bei der Unabhängigkeit Burundis (1961) gegründete, von Tutsi-Interessen dominierte Partei. 1966 bis 1993 Einheitspartei.
UNDP	United Nations Development Programme.
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Flüchtlingshilfswerk der Uno).

BASLER SCHRIFTEN ZUR EUROPÄISCHEN INTEGRATION

- O Wir bestellen die Schriftenreihe im Jahresabonnement zu CHF 120.-. Das Abonnement verlängert sich automatisch um ein Jahr, wenn es nicht drei Monate vor Ablauf schriftlich gekündigt wird.
- O Wir bestellen folgende Nummern zum Preis von CHF 20.- (Doppelnr 30.-)
- O Wir sind an einem Publikationsaustausch interessiert.
- O Wir sind an Weiterbildungs-Unterlagen (Nachdiplomkurs) interessiert.

* *vergriffen*

- O Nr. 1 Subsidiarität - Schlagwort oder Kurskorrektur (mit Beiträgen von Flavio Cotti, Jean-Paul Heider, Jakob Kellenberger und Erwin Teufel) (Doppelnummer)*
- O Nr. 2 Ein schweizerisches Börsengesetz im europäischen Kontext (Tagungsband/Doppelnummer)*
- O Nr. 3 Martin Holland, The European Union's Common Foreign and Security Policy: The Joint Action Toward South Africa*
- O Nr. 4 Brigid Gavin, The Implications of the Uruguay Round for the Common Agricultural Policy
- O Nr. 6 Urs Saxer, Die Zukunft des Nationalstaates
- O Nr. 7 Frank Emmert, Lange Stange im Nebel oder neue Strategie? Die aktuelle Rechtsprechung des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit
- O Nr. 8 Stephan Kux, Subsidiarity and the Environment: Implementing International Agreements
- O Nr. 9 Arbeitslosigkeit (mit Beiträgen von Christopher Boyd, Wolfgang Franz und Jean-Luc Nordmann)
- O Nr.10 Peter Schmidt, Die aussenpolitische Rolle Deutschlands im neuen Europa
- O Nr.11 Hans Baumann, Möglichkeiten und Grenzen der Sozialen Dimension nach Maastricht: Das Beispiel der Bauwirtschaft *
- O Nr.12 Georg Kreis, Das schweizerische Staatsvertragsreferendum: Wechsel-spiel zwischen indirekter und direkter Demokratie
- O Nr.13 Markus Lusser, Die europäische Währungsintegration und die Schweiz

- O Nr.14 Claus Leggewie, Ist kulturelle Koexistenz lernbar?
- O Nr.15 Rolf Lüpke, Die Durchsetzung strengerer einzelstaatlicher Umweltschutznormen im Gemeinschaftsrecht (Doppelnummer)
- O Nr.16 Stephan Kux, Ursachen und Lösungsansätze des Balkankonflikts: Folgerungen für das Abkommen von Dayton
- O Nr.17 Jan Dietze/Dominik Schnichels, Die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zum Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommen (EuGVÜ)
- O Nr.18 Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas (2. Aufl.)
- O Nr.19 Christian Garbe, Subsidiarity and European Environmental Policy: An Economic Perspective
- O Nr.20 Claudia Weiss, Die Schweiz und die Europäische Menschenrechtskonvention: Die Haltung des Parlaments 1969-1995
- O Nr.21 Gunther Teubner, Globale Bukowina: Zur Emergenz eines transnationalen Rechtspluralismus
- O Nr.22 Jürgen Mittelstrass, Stichwort Interdisziplinarität (mit einem anschliessenden Werkstattgespräch)
- O Nr.23 William James Adams, The Political Economy of French Agriculture
- O Nr.24 Aktuelle Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion (mit Beiträgen von Gunter Baer, Peter Bofinger, Renate Ohr und Georg Rich) (Tagungsband/Doppelnummer)
- O Nr.25 Franz Blankart, Handel und Menschenrechte
- O Nr.26 Manfred Dammeyer/Christoph Koellreuter, Die Globalisierung der Wirtschaft als Herausforderung an die Regionen Europas
- O Nr.27 Beat Sitter-Liver, Von Macht und Verantwortung in der Wissenschaft
- O Nr.28 Hartwig Isernhagen, Interdisziplinarität und die gesellschaftliche Rolle der Geistes- und Kulturwissenschaften
- O Nr.29 Muriel Peneveyre, La réglementation prudentielle des banques dans l'Union Européenne
- O Nr.30 Giuseppe Callovi/Roland Schärer/Georg Kreis, Citoyenneté et naturalisations en Europe
- O Nr.31 Peter Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht
- O Nr.32 Jacques Pelkmans, Europe's Rediscovery of Asia. Political, economic and institutional aspects
- O Nr.34 Valéry Giscard d'Estaing, L'Union Européenne: Elargissement ou approfondissement?
- O Nr.35 Martin Holland, Do Acronyms Matter? The Future of ACP-EU Relations and the Developing World
- O Nr.36 Andreas Guski, Westeuropa - Osteuropa: Aspekte einer problematischen Nachbarschaft
- O Nr.37 Matthias Amgwerd, Autonomer Nachvollzug von EU-Recht durch die Schweiz - unter spezieller Berücksichtigung des Kartellrechts (Doppelnr.)
- O Nr.38 Manfred Rist, Infotainment oder Sachinformation? Die Europäische Union als journalistische Herausforderung (Doppelnummer)
- O Nr.39 Lothar Kettenacker/Hansgerd Schulte/Christoph Weckerle, Kulturpräsenz im Ausland. Deutschland, Frankreich, Schweiz
- O Nr.40 Georg Kreis/Andreas Auer /Christoph Koellreuter, Die Zukunft der Schweiz in Europa? Schweizerische Informationstagung vom 15. April 1999 veranstaltet durch das EUROPA FORUM LUZERN
- O Nr.41 Charles Liebherr, Regulierung der audiovisuellen Industrie in der Europäischen Union
- O Nr.42/3 Urs Saxer, Kosovo und das Völkerrecht. Ein Konfliktmanagement im Spannungsfeld von Menschenrechten, kollektiver Sicherheit und Unilateralismus
- O Nr.44/5 Gabriela Arnold, sollen Parallelimporte von Arzneimitteln zugelassen werden? Eine Analyse der Situation in der Europäischen Union mit Folgerungen für die Schweiz
- O Nr.46 Markus Freitag, Die politischen Rahmenbedingungen des Euro: Glaubwürdige Weichenstellungen oder Gefahr möglicher Entgleisungen?
- O Nr.47/8 Andrew Watt, „What has Become of Employment Policy?“ - Explaining the Ineffectiveness of Employment Policy in the European Union
- O Nr.49 Christian Busse, Österreich contra Europäische Union - Eine rechtliche Beurteilung der Reaktionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf die Regierungsbeteiligung der FPÖ in Österreich
- O Nr.50 Thomas Gisselbrecht, Besteuerung von Zinserträgen in der Europäischen Union - Abschied vom Schweizerischen Bankgeheimnis?

- O Nr.51 Uta Hühn, Die Waffen der Frauen: Der Fall *Kreil* - erneuter Anlass zum Konflikt zwischen europäischer und deutscher Gerichtsbarkeit? EuGH, Urteil vom 11.1.2000 in der Rs. C-283/98, *Tanja Kreil/BRD*
- O Nr.52/3 Thomas Oberer, Die innenpolitische Genehmigung der bilateralen Verträge Schweiz - EU: Wende oder Ausnahme bei ausserpolitischen Vorlagen?
- O Nr.54 Georg Kreis, Gibraltar: ein Teil Europas - Imperiale oder nationale Besitzansprüche und evolutive Streiterledigung.
- O Nr.55 Beat Kappeler, Europäische Staatlichkeit und das stumme Unbehagen in der Schweiz. Mit Kommentaren von Laurent Goetschel und Rolf Weder.
- O Nr.56 Gürsel Demirok, How could the relations between Turkey and the European Union be improved?
- O Nr.57 Magdalena Bernath, Die Europäische Politische Gemeinschaft. Ein erster Versuch für eine gemeinsame europäische Aussenpolitik
- O Nr.58 Lars Knuchel, Mittlerin und manches mehr. Die Rolle der Europäischen Kommission bei den Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung der Europäischen Union. Eine Zwischenbilanz
- O Nr.59 Perspektiven auf Europa. Mit Beiträgen von Hartwig Isernhagen und Annemarie Pieper
- O Nr.60 Die Bedeutung einer lingua franca für Europa. Mit Beiträgen von Georges Lüdi und Anne Theme
- O Nr.61 Felix Dinger, What shall we do with the drunken sailor? EC Competition Law and Maritime Transport
- O Nr.62 Georg F. Krayner, Spielraum für Bankegoismen in der EU-Bankenordnung
- O Nr.63 Philippe Nell, China's Accession to the WTO: Challenges ahead
- O Nr.64 Andreas R. Ziegler, Wechselwirkung zwischen Bilateralismus und Multilateralismus Das Beispiel der Freihandelsabkommen der EFTA-Staaten
- O Nr.65 Markus M. Haefliger, Die europäische Konfliktintervention im burundischen Bürgerkrieg, („Arusha-Prozess“) von 1996 bis 2002

Europainstitut der Universität Basel, Gellertstrasse 27, CH-4020 Basel, Schweiz,
 Tel. ++41 (0) 61 317 97 67, FAX ++41 (0) 61 317 97 66
 E-mail: europa@unibas.ch, Internet: www.europa.unibas.ch

© Europainstitut der Universität Basel 2003

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, auch auszugsweise, sowie die Verbreitung auf elektronischem, photomechanischem oder sonstigem Wege bedürfen einer schriftlichen Genehmigung des Europainstituts.