

Die Krise in Burundi: Scheitert Arusha?

Grauvogel, Julia; Simons, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grauvogel, J., & Simons, C. (2015). *Die Krise in Burundi: Scheitert Arusha?* (GIGA Focus Afrika, 6). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien, Institut für Afrika-Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-440056>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Die Krise in Burundi: Scheitert Arusha?

Julia Grauvogel und Claudia Simons

Ungeachtet der Forderungen der Vereinten Nationen und der Region, die Präsidentschaftswahlen in Burundi zu verschieben, öffneten am 21. Juli die Wahllokale. Burundis Innenminister Edouard Nduwimana hatte sich zuvor vehement gegen einen veränderten Zeitplan ausgesprochen.

Analyse

Seit April 2015 gibt es in Burundi Proteste gegen eine mögliche dritte Amtszeit von Präsident Pierre Nkurunziza. Nachdem das Verfassungsgericht die Kandidatur im Mai 2015 in einer umstrittenen Entscheidung absegnete, beziehen sich Demonstranten und internationale Gemeinschaft vermehrt auch auf den Friedensvertrag von Arusha aus dem Jahr 2000, in dem ebenfalls eine Begrenzung auf zwei Mandate vorgesehen ist.

- Die aktuelle Krise in Burundi ist keinesfalls überraschend. Bereits vor den Präsidentschaftswahlen im Jahr 2010 zeichneten sich autoritäre Tendenzen der Regierung ab und auch das gewaltsame Vorgehen gegen die Demonstranten und die unabhängigen Medien knüpft an vorherige Repressionen gegen regimekritische Kräfte an.
- Obwohl die Frage des dritten Mandats im Zentrum der aktuellen Auseinandersetzungen steht, handelt es sich nicht um eine Verfassungskrise im engeren Sinn. Vielmehr vollzog sich die von den Demonstranten angeprangerte Monopolisierung der Macht durch die Regierungspartei zu großen Teilen im Rahmen der rechtsstaatlichen Strukturen, die seit dem Ende des Bürgerkriegs im Jahr 2005 mit großer internationaler Unterstützung aufgebaut wurden.
- Die Reaktion westlicher Geber und regionaler Akteure bewegt sich im Spannungsfeld zwischen einer legalistischen Argumentation und der Forderung nach politischem Dialog im Sinne des Friedensvertrags von Arusha.
- Burundis Entwicklung steht exemplarisch für den Versuch zahlreicher Regime im subsaharischen Afrika, sich einen demokratischen Anstrich zu geben und ihre Macht mithilfe formal rechtsstaatlicher Instrumente zu festigen. Eine prinzipiengeleitete Haltung der internationalen Gemeinschaft in dieser Frage sollte sich an der von aktuell 28 Mitgliedsstaaten der Afrikanischen Union (AU) unterzeichneten Afrikanischen Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung orientieren.

Schlagwörter: Burundi, Verfassungsänderung, Amtszeitbeschränkung, Ostafrikanische Gemeinschaft, Afrikanische Union, Konflikt

Keine überraschende Krise

Seit die Partei des amtierenden Präsidenten, der Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces de Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), am 25. April 2015 Pierre Nkurunziza als Kandidaten der bevorstehenden Wahlen ernannte, gehen die Menschen in Burundi gegen seine mögliche dritte Amtszeit auf die Straße. Die Polizei und die Jugendmiliz der Regierungspartei Imbonerakure begegnen den Massenprotesten mit massiver Gewalt. Die Zusammenstöße zwischen Regimegegnern und Sicherheitskräften forderten bisher mehr als 70 Tote, Hunderte Demonstranten wurden verhaftet und über 140.000 Menschen sind in die benachbarten Länder geflohen. Ein Putschversuch durch Teile der Armee am 13. Mai scheiterte. Aus Angst vor Repressionen tauchten daraufhin Oppositionspolitiker, Akteure aus der Zivilgesellschaft und Militärs unter. Alle relevanten privaten Medien wurden geschlossen und ihre Verlagsgebäude teilweise sogar zerstört. Bis dato galt Burundi als Erfolgsgeschichte der Friedenskonsolidierung. Im Jahr 2000 – nach sieben Jahren Bürgerkrieg – wurde unter enormem Verhandlungsaufwand und starkem internationalen sowie regionalen Einfluss das Arusha-Friedensabkommen geschlossen. Es etablierte ein System der ethnischen und politischen Machtteilung und ebnete so den Weg für die Verabschiedung einer neuen Verfassung sowie für die Wahlen von 2005. Multi- und bilaterale Geber haben Burundis Transition durch weitreichende Programme in den Bereichen der Sicherheitssektor-Reform, Demokratieförderung und Good Governance unterstützt.

Dennoch überrascht die derzeitige Krise angesichts der zunehmend autoritären Tendenzen der Regierungspartei kaum. Die Einschüchterung politischer Gegner gehörte bereits in der Vergangenheit zum Repertoire des CNDD-FDD. Im Jahr 2007 wurde der unliebsam gewordene damalige Generalsekretär Hussein Radjabu aus der Partei ausgeschlossen und im Jahr 2008 für einen angeblichen Putschversuch zu sieben Jahren Haft verurteilt. Als ihm daraufhin 22 CNDD-FDD-Parlamentarier ihre Solidarität aussprachen, wurden ihnen die Mandate entzogen. Im Vorfeld der Kommunal- und Parlamentswahlen 2010 wurden Oppositionspolitiker durch Polizei und Geheimdienst verfolgt, bedroht und ermordet. Seit Jahren wird außerdem die Arbeit der Zivilgesellschaft und un-

abhängiger Journalisten durch Bedrohungen und repressive Gesetzgebung erschwert.

Über die Jahre hat der CNDD-FDD de facto einen Einparteienstaat etabliert. Aufgrund eines Boykotts der Wahlen 2010 durch einen Großteil der Opposition dominiert die Regierungspartei alle politischen und administrativen Institutionen vom Parlament bis hin zur kleinsten administrativen Einheit der Hügelländer¹. Auch die Sicherheitsorgane sind mittlerweile fest in der Hand der Regierungspartei; die Polizei und der Geheimdienst zeichnen sich durch eine große Loyalität gegenüber dem CNDD-FDD aus. Auch bezüglich der Armee sitzt der Präsident mittlerweile fester im Sattel als noch vor ein paar Jahren (Simons 2015).

Bemerkenswert ist, dass sich die Monopolisierung der Macht seitens des CNDD-FDD zumindest formal auch innerhalb der vorhandenen demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen vollzog. So bestätigte das Verfassungsgericht im Jahr 2008 den Ausschluss der CNDD-FDD-Dissidenten aus dem Parlament. Die Wahlen 2010 zeigten besonders deutlich, dass selbst das elaborierte System der politischen und ethnischen Machtteilung die Machtzentrierung des CNDD-FDD nicht verhindern konnte. Die Regierungspartei erfüllte trotz des Wahlboykotts durch einen Großteil der Oppositionsparteien alle Kriterien für eine verfassungsgemäße Regierungsbildung. Lediglich zwei Bestimmungen waren potenziell problematisch. Artikel 168 der Verfassung sieht vor, dass eine Partei mit einer geschlossenen Liste zur Parlamentswahl antreten muss, auf der höchstens Zweidrittel der Kandidaten derselben ethnischen Gruppe angehören. Diese ethnische Quote stellte für den CNDD-FDD aber kein Hindernis dar, da sich bereits zuvor viele Tutsi² der aus einer ehemaligen Hutu-Rebellenbewegung hervorgegangenen Regierungspartei angeschlossen hatten. Das in Artikel 124 festgehaltene Prinzip der politischen Machtteilung, demzufolge die beiden Vizepräsidenten unterschiedlichen politischen Parteien angehören müssen, wurde mit der

¹ In Burundi besteht ein Zweikammersystem mit Parlament und Senat. Darüber hinaus ist das politische und administrative System dezentralisiert. Neben den eingesetzten Provinzgouverneuren gibt es gewählte Kommunaladministratoren und -parlamente sowie gewählte sog. Hügelländer.

² Hutu (ungefähr 85 Prozent der Bevölkerung) und Tutsi (15 Prozent) bezeichneten im präkolonialen Burundi soziale Positionen, die sich infolge der Instrumentalisierung durch die koloniale Administration und politische Eliten nach der Unabhängigkeit als ethnische Kategorien verfestigten.

Ernennung von Thérèse Sinunguruzi der Union pour le Progrès National (UPRONA) ebenfalls erfüllt. Seitdem hat die UPRONA alle wichtigen Entscheidungen der Regierung mitgetragen. Erst als die Regierung im März 2014 eine Verfassungsänderung einbrachte, die auch die Regelung der beiden Vizepräsidenten abschaffen und die Quote der verfassungsändernden Mehrheit herabsetzen sollte, stellte sich die UPRONA im Parlament geschlossen gegen den CNDD-FDD.

Auch in der aktuellen Krise konnten die im Arusha-Abkommen und der Verfassung etablierten formalen Institutionen den Machtzuwachs der Exekutive nicht beschränken. Im April 2015 rief der Senat das Verfassungsgericht an, um eine dritte Amtszeit Nkurunzizas auf Verfassungskonformität zu überprüfen. Nach massivem Druck auf die Richter bestätigte das oberste Gericht seine Kandidatur. Die Verfassungsrichter folgten dabei der Argumentation des CNDD-FDD, wonach das erste Mandat Nkurunzizas nicht im Sinne der Verfassung relevant sei, da er im Jahr 2005 durch Parlament und Senat und nicht – wie im entsprechenden Paragraphen über die Beschränkung der Amtszeit formuliert – direkt durch das Volk gewählt wurde.

Die Verfassung Burundis und der „Geist von Arusha“

Der CNDD-FDD stützt seine Legitimität auf einen Diskurs von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Beispielhaft dafür sind die Parlamentswahlen von 2010. Der Sieg bei den von internationalen Beobachtern als frei und fair charakterisierten Wahlen dient der Regierung bis heute als Argument gegen jeglichen Dialog mit der Opposition, die laut der Regierung ihre demokratische Legitimität durch den Boykott verspielt habe. Auch seine dritte Amtszeit wollte Nkurunziza formalrechtlich absichern. So versuchte er zunächst im März 2014 die Mandatsbeschränkung in der Verfassung aufzuheben, scheiterte aber an einer Stimme im Parlament.

Dass Nkurunziza daraufhin nicht einfach erneut antrat, sondern die Kandidatur vom Verfassungsgericht absegnen ließ, unterstreicht die Bedeutung formal rechtsstaatlicher Prozeduren für das Regime. Dies wird auch in der Vehemenz deutlich, mit der die Regierung an den Wahlen festhält. Nachdem bilaterale Geber ihre Wahlfi-

nanzierung eingefroren hatten und die Europäische Union ihre Wahlbeobachtermission zurückgezogen hatte, veranlasste der Präsident die Umwidmung von Geldern mehrerer Ministerien für den Wahlprozess und schreckte auch nicht davor zurück, sich bei der burundischen Zentralbank zu verschulden (Gouvernement du Burundi 2015). Auch rief die Regierung via Facebook burundische Staatsbürger im In- und Ausland dazu auf, für die Wahlen zu spenden. Per Dekret wurde außerdem die nationale Wahlkommission für funktionsstüchtig erklärt, obwohl zwei der Mitglieder sie aufgrund der andauernden politischen Manipulation verlassen hatten. Auch bezüglich des Wahltermins argumentiert der CNDD-FDD streng formalrechtlich. Da laut Verfassung das Mandat des Präsidenten auf den Tag genau fünf Jahre nach der letzten Wahl ausläuft, müssten die Wahlen noch vor dem 26. August 2015 stattfinden.

Dem Regimediskurs zufolge erfüllt die Regierung Nkurunzizas also alle zentralen Vorgaben der Verfassung – demokratische Wahlen, die Erfüllung ethnischer Quoten, die Beteiligung der Opposition an der Regierung sowie die Mandatsbeschränkung – und versucht so, sich international unangreifbar zu machen. Der Friedensvertrag von Arusha als Wegbereiter der heutigen Verfassung spielt für den CNDD-FDD hingegen keine Rolle – nicht zuletzt, weil der CNDD-FDD das Abkommen nicht mitunterzeichnete, sondern erst im Jahr 2003 nach dem Abschluss eines separaten Friedensvertrags in die Regierung der Nationalen Einheit aufgenommen wurde.

Im Gegensatz dazu verweisen Demonstranten, zivilgesellschaftliche Akteure und die politische Opposition auf den „Geist von Arusha“. So rief der am 23. Mai 2015 ermordete Oppositionspolitiker Zédi Feruzi laut der „Bewegung gegen ein drittes Mandat“ alle Burunder dazu auf, gemeinsam die Verträge von Arusha zu verteidigen (Nininahazwe 2015). Der Protestbewegung zufolge widerspräche eine erneute Kandidatur Nkurunzizas unabhängig von der Auslegung des Wortlauts der Verfassung der Idee des Friedensvertrags von Arusha, der eine Beschränkung auf zwei Amtszeiten vorsieht.

Die Oppositionsparteien betonen darüber hinaus das in Arusha festgeschriebene Moment des Ausgleichs. Dieser Lesart zufolge sollten die ethnischen Quoten dafür sorgen, dass sich Parteien für oppositionelle Stimmen öffnen und Allianzen bilden. Zur Zeit der Friedensverhandlung

war kaum vorstellbar, dass es einer Partei gelingen würde, ausreichend Anhänger beider Ethnien zu rekrutieren. In ähnlicher Weise sollte die politische Machtteilung über die Posten der zwei Vizepräsidenten den Einfluss der Opposition sicherstellen. Das über allem stehende Prinzip von Arusha ist aus Sicht der Oppositionsparteien der Dialog, den sie nach ihrem Boykott der Wahlen von 2010 wiederholt einforderten.

Dies hat jedoch auch machttaktische Gründe, da der Versuch, dem CNDD-FDD mit Verweis auf den Bruch rechtsstaatlicher Prinzipien beizukommen, gescheitert war. Die Debatte um die vermeintliche Wahlfälschung der Kommunalwahlen trat in den Hintergrund, nachdem Wahlbeobachter die anschließenden Parlaments- und Präsidentschaftswahlen als frei und fair bewertet hatten (East African Community 2010; EU Election Observation Mission to Burundi 2010). Durch deren Boykott hatte sich die Opposition machtpolitisch ins Aus befördert. Der Rekurs auf vage Prinzipien von Arusha war damit die einzige Chance für die Opposition, im Spiel zu bleiben. Auch in der aktuellen Krise sieht die Opposition kein legales, sondern ein politisches Problem. So forderte der Sprecher der Oppositionspartei Mouvement pour la Solidarité et le Développement (MSD) kürzlich, die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen erst durchzuführen, wenn die Voraussetzungen für einen friedlichen und demokratischen Prozess gegeben seien – zur Not auch erst nach dem Ende des Mandats.

Die ambivalente Haltung der internationalen Gemeinschaft

Die Haltung der internationalen Gemeinschaft bewegt sich im Spannungsfeld zwischen einer streng legalistischen Sichtweise und der Forderung, politischen Ausgleich und Kompromisse im Sinne des Geistes von Arusha zu suchen. Dies zeigte sich bereits bei den Wahlen 2010. Einerseits wurden sie als frei und fair anerkannt, andererseits wurde dennoch zum Dialog mit der Opposition aufgerufen.

In den aktuellen Diskussionen um ein drittes Mandat setzt sich die ambivalente Haltung fort. Zwar forderten die internationalen Geber wiederholt die Verfassungsmäßigkeit des Wahlprozesses ein. Angesichts des politischen Drucks auf das Verfassungsgericht wird parallel dazu aber

vermehrt auf das Abkommen von Arusha Bezug genommen. So hob der stellvertretende belgische Außenminister Didier Reynders nach dem umstrittenen Verfassungsgerichtsurteil hervor, dass nur inklusive und transparente Wahlen im Sinne Arushas Regierungen in Burundi demokratisch legitimieren können (Ambassade de Belgique au Burundi 2015). In ähnlicher Weise betonte die EU, es sei nach dem Urteil des obersten Gerichtes wichtiger als je zuvor, dass alle politischen Kräfte die Prinzipien von Arusha respektierten (European External Action Service 2015). Die USA hingegen kritisierten den CNDD-FDD bereits am Tag der Verlautbarung der Kandidatur dafür, durch die Nominierung Nkurunzizas die Mandatsbeschränkung des Arusha-Vertrags zu missachten (US Department of State 2015).

Der Wandel im Diskurs ist bei der AU besonders deutlich. Während in den zahlreichen Communiqués des AU-Friedens- und Sicherheitsrates vor dem Urteil des Verfassungsgerichts das Arusha-Abkommen als normative Grundlage des Versöhnungsprozesses in Burundi keine Erwähnung findet, betonte der Rat seitdem in jeder Verlautbarung dessen Bedeutung als Grundlage für den angestrebten Dialog zwischen Regime, Opposition und Zivilgesellschaft.³ Die Länder der Region hingegen haben bereits früh auf die Bedeutung von Arusha verwiesen. Die Ostafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (EAC) betonte auf ihrem außerordentlichen Gipfel am 13. Mai die zentrale Rolle der Verträge von Arusha als Richtschnur für die Wahlen (East African Community 2015). Gleichzeitig wurde ein Bericht der EAC-Staatsanwälte, dass eine dritte Amtszeit Nkurunzizas illegal sei, auf einem weiteren Gipfel am 31. Mai nicht berücksichtigt (Radio France Internationale 2015).

Die ambivalente Haltung darüber, inwieweit sich die Politik in Burundi vor allem nach der Verfassung richten oder auch dem Primat des Dialogs folgen soll, spiegelte sich auch in den widersprüchlichen Haltungen hinsichtlich des Wahltermins wider. Die EAC forderte eine Verschiebung der ursprünglich für den 5. Juni vorgesehenen Präsidentschaftswahlen um sechs Wochen. So könnte der Urnengang stattfinden, bevor Nkurunzizas Mandat ausläuft. Im Gegensatz dazu

³ Betrachtet wurden die Communiqués zu allen bisherigen Sitzungen des Friedens- und Sicherheitsrates im Jahr 2015 (bis einschließlich 25. Juni), in denen er sich mit der Situation in Burundi befasst hat. Dies betrifft die Sessions 490, 497, 501, 503, 507 sowie 515 (AU Peace and Security Council 2015).

legte sich die Internationale Konferenz der Großen Seen nicht auf einen Zeitplan fest. Die Wahlen sollten erst stattfinden, wenn die Voraussetzungen für eine freie, faire und friedliche Durchführung geschaffen wurden, betonte der südafrikanische Präsident Zuma in seiner Rolle als Vermittler (*Times LIVE* 2015).

Amtszeitbeschränkungen als Schicksalsfrage für die Region?

Die Dynamiken in Burundi stellen keinen Einzelfall in Afrika dar. Die Mehrheit der politischen Regime in Subsahara-Afrika lassen sich als *elektorale Autokratien* charakterisieren (Kemmerzell 2010), deren Legitimität von vermeintlich demokratischen Verfahren abhängt. Zum Instrumentenkoffer afrikanischer Autokraten gehören deswegen nicht nur Gewalt und Repression, sondern auch eine Reihe formaler Verfahren innerhalb rechtsstaatlicher Institutionen (Albaugh 2011). Neben der – oftmals subtilen – Manipulation von Wahlen (Schedler 2002) wird der Versuch vieler Herrscher, sich einen demokratischen Anstrich zu geben, am Beispiel von Verfassungsänderungen deutlich. Staats- und Regierungschefs missachten die mittlerweile weitgehend kodifizierten Amtszeitbeschränkungen nicht einfach, sondern wählen den Prozess einer Verfassungsreform über das Parlament, ein Referendum oder eine Auslegung zugunsten des Präsidenten (Simons und Tull 2015).

Dass scheinbar verfassungsgemäße Wahlprozesse unter bestimmten Umständen nicht ausreichen, um demokratische Prinzipien zu schützen, kommt auch in der im Jahr 2007 von afrikanischen Staats- und Regierungschefs auf einem AU-Gipfel verabschiedeten Afrikanischen Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung zum Ausdruck. Neben gewaltsamen Machtübernahmen wird in Artikel 23 auch die Änderung der Verfassung mit dem Ziel, demokratische Machtwechsel zu behindern, ausdrücklich untersagt. Die Regierung Nkurunziza hat die Charta zwar unterzeichnet, jedoch nicht ratifiziert, sodass sie für Burundi rechtlich nicht bindend ist.

Bisher kritisieren die AU sowie ihre Regionalorganisationen lediglich Militärputsche (Witt 2012). Dieser Fokus steht in starkem Kontrast zur jüngsten Debatte über ein drittes Mandat als neue Schicksalsfrage für die Stabilität und Sicherheit des Kontinents (Zounmenou 2015). Tatsäch-

lich wird die Frage einer dritten Amtszeit in den kommenden zwei Jahren in sieben weiteren Ländern Subsahara-Afrikas aktuell.⁴ In der DR Kongo zeichnet sich die Verschiebung der Wahlen im Jahr 2016 aufgrund eines bewusst zu ambitionierten Wahlkalenders ab. Auch in der Republik Kongo bemüht sich der Präsident bereits, seinen Versuch, im Amt zu bleiben, als Dialogvorschlag an die Opposition zu verkaufen. Ruandas Präsident Paul Kagame hat überdies gezeigt, wie Nkurunzizas erneute Kandidatur kritisiert werden kann, ohne die eigene Position zu gefährden: Demzufolge stünde Kagame für eine weitere Amtszeit zur Verfügung, wenn dies „der Wunsch der Bevölkerung“ sei. Dies dürfe aber nicht, wie in Burundi, gegen den Willen des Volkes geschehen (News of Rwanda 2015).

Eine klare Positionierung ist wichtig

Die derzeitige Krise in Burundi unterstreicht, dass rechtsstaatliche Institutionen die Entwicklung eines autokratischen De-facto-Einparteienstaats nicht verhindert haben. Dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das in der Verfassung verankerte System der Checks and Balances nicht vollkommen wirkungslos war, wie das Scheitern der Verfassungsänderung im Jahr 2014 exemplarisch zeigt. Die dafür notwendige Vierfünftelmehrheit stellte trotz der gelungenen Kooptation dreier Abgeordneter für das Regime eine zu große Hürde dar; das Vorhaben scheiterte an einer fehlenden Stimme.

Letztlich hängt die Funktionsfähigkeit der Institutionen also immer auch vom Handeln zentraler Akteure ab. In Burundi hat die politische Opposition den Aufstieg der CNDD-FDD, deren Dominanz mittlerweile lautstark kritisiert wird, zumindest erleichtert. Insbesondere der Boykott der Wahlen im Jahr 2010 und die Bereitschaft der UPRONA, die Regierung so lange mitzutragen, wie die eigenen Privilegien nicht gefährdet waren, ebneten dem CNDD-FDD den Weg zur Kontrolle des gesamten politischen und administrativen Apparates. Im Laufe der letzten Monate haben sich jedoch mutige Einzelpersonen der Kooptation der Institutionen widersetzt. Sowohl der stellvertretende Präsident des Verfassungsgerichts

⁴ Tansania, Benin, Republik Kongo, DR Kongo, Ruanda, Liberia, Sierra-Leone.

als auch zwei Mitglieder der Wahlkommission hielten der Manipulation durch den Präsidenten stand und flohen ins Ausland, als der Druck zu groß wurde.

Die Erfahrung in Burundi verweist deshalb auf vier zentrale Faktoren, die bei der Diskussion über Amtszeitbeschränkungen beachtet werden sollten:

- Derartige Kräfte, die an demokratischen Institutionen festhalten, gilt es zu unterstützen. Dazu gehören in Burundi auch jene 17 hochrangigen CNDD-FDD-Funktionäre, die sich im März in einem offenen Brief gegen eine erneute Kandidatur Nkrunzizas ausgesprochen hatten.
- Gleichzeitig erscheint die Fokussierung der internationalen Gemeinschaft auf die Forderung nach Achtung der Verfassung nicht zielführend, da es Herrschenden oft genug gelingt, diese den eignen Interessen entsprechend zu modifizieren oder neu zu interpretieren.
- Die Afrikanische Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung mit ihrem in Artikel 23 festgelegten Verbot von Verfassungsänderungen, die demokratische Machtwechsel verhindern, sollte als Referenz für eine prinzipiengeleitete deutsche und europäische Haltung dienen.
- Eine normativ ausgerichtete Positionierung muss auch für zukünftige Diskussionen um Amtszeitbegrenzungen maßgeblich sein. In der DR Kongo kam es bereits zu Zusammenstößen zwischen Demonstranten und Polizei bei Protesten um eine dritte Amtszeit von Präsident Kabila, während in Ruanda Dissens gar nicht erst öffentlich gemacht werden kann. Die internationale Haltung darf aber nicht von der zu erwartenden Vehemenz der Proteste gegen Mandatsbeschränkungen abhängig sein. Dies trüge die Gefahr in sich, Demonstranten in den verschiedenen Ländern zu einem gewaltsameren Vorgehen zu animieren, um internationale Aufmerksamkeit zu erregen.

Literatur

Albaugh, Ericka A. (2011), An Autocrat's Toolkit: Adaptation and Manipulation in 'Democratic' Cameroon, in: *Democratization*, 18, 2, 388-414.

Ambassade de Belgique au Burundi (2015), Didier Reynders sur la situation au Burundi, in: Ambassade de Belgique au Burundi,

online: <http://countries.diplomatie.belgium.be/fr/burundi/newsroom/news.jsp?id=267073&title=ni_130515_burundi> (22. Juni 2015).

AU Peace and Security Council (2015), Peace and Security Council Documents Archives, in: *African Union Peace and Security Department*, online: <<http://peaceau.org/en/resource/90-organ-peace-security-council?>> (25. Juni 2015).

East African Community (2010), *Preliminary Report of the EAC Election Observation Mission for the Legislative Elections in the Republic of Burundi*, online: <<https://appablog.wordpress.com/2010/07/26/preliminary-report-of-the-eac-election-observation-mission-for-the-legislative-elections-in-the-republic-of-burundi/>> (22. Juni 2015).

East African Community (2015), *Statement from the 13th Extra Ordinary Summit of the EAC Heads of States*, online: <http://eac.int/index.php?option=com_content&view=article&id=1880:statement-from-13th-extra-ordinary-summit-of-the-eac-heads-of-state-&catid=146:press-releases&Itemid=194> (25. Juni 2015).

EU Election Observation Mission to Burundi (2010), *Rapport Final sur les Elections Communales, Présidentielle, Législatives, Sénatoriales et Collinaires 2010*, in: *European External Action Service*, online: <http://eeas.europa.eu/eueom/missions/2010/burundi/index_en.htm> (22. Juni 2015).

European External Action Service (2015), *Statement by High Representative/Vice-President Federica Mogherini on the Situation in Burundi*, in: *European External Action Service*, online: <http://eeas.europa.eu/statements-eeas/2015/150513_02_en.htm> (22. Juni 2015).

Gouvernement du Burundi (2015), *Décret 100/160 du 21 Mai sur le Financement des Elections*, online: <<https://twitter.com/soniarolley/status/602922037691215873>> (22. Juni 2015).

Kemmerzell, Jörg (2010), Stabilitäts- und Reproduktionsbedingungen autoritärer Systeme in Sub-Sahara Afrika, in: Holger Albrecht und Rolf Frankenberger (Hrsg.), *Autoritarismus Reloaded: Neuere Ansätze und Erkenntnisse der Autokratieforschung*, Baden-Baden: Nomos, 331-350.

News of Rwanda (2015), *Step down, Kagame tells Nkurunziza*, in: *News of Rwanda*, online: <<http://newsofrwanda.com/featured1/27610/step-down-kagame-tells-nkurunziza/>> (25. Juni 2015).

- Nininahazwe, Pacifique (2015), *La Coordination de la Campagne Contre le Troisième Mandat de Pierre Nkurunziza Est Consternée par l'Assassinat de M. Zedi Feruzi*, online: <<https://www.facebook.com/pnininahazwe/posts/472934619531426>> (22. Juni 2015).
- Radio France Internationale (2015), *Crise Burundaise: Un Rapport Embarrassant*, in: *RFI*, online: <<http://rfi.fr/afrique/20150613-crise-burundaise-nkurunziza-UA-rapport/>> (22. Juni 2015).
- Schedler, Andreas (2002), *The Menu of Manipulation*, in: *Journal of Democracy*, 13, 2, 36-50.
- Simons, Claudia und Dennis M. Tull (2015), *Grenzen der Macht? Amtszeitbeschränkungen in Afrika*, Berlin, online: <http://swp-berlin.org/de/publikationen/swp-studien-de/swp-studien-detail/article/amtszeitbeschraenkungen_in_afrika.html> (25. Juni 2015).
- Simons, Claudia (2015), *Burundis gespaltene Armee*, Berlin: SWP-Aktuell, online: <http://swp-berlin.org/de/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/burundis_gespaltene_armee.html> (25. Juni 2015).
- Times LIVE* (2015), *Burundi Elections Should Be Postponed Until There's Stability: Zuma*, 19. Mai, online: <<http://timeslive.co.za/africa/2015/05/19/Burundi-elections-should-be-postponed-until-theres-stability-Zuma>> (22. Juni 2015).
- US Department of State (2015), *US Deeply Regrets Burundi's Disregard for the Arusha Agreement*, online: <<http://state.gov/r/pa/prs/ps/2015/04/241109.htm>> (22. Juni 2015).
- Witt, Antonia (2012), *Negotiating Political Order(s): The Politics of Unconstitutional Changes of Government*, Working Paper Series of the Centre for Area Studies.
- Zounmenou, David (2015), *AU Must Prevent Third-Term Bids from Destabilising Africa*, in: *ISS Africa*, online: <<http://issafrica.org/about-us/press-releases/au-must-prevent-third-term-bids-from-destabilising-africa>> (22. Juni 2015).

■ Die Autorinnen

Julia Grauvogel, M.A., ist Doktorandin an der Universität Hamburg und wissenschaftliche Mitarbeiterin im GIGA-Forschungsprojekt „Wirkungslose Sanktionen? Externe Sanktionen und die Persistenz autokratischer Regime“, das von der Fritz Thyssen Stiftung gefördert wird.

<julia.grauvogel@giga-hamburg.de>, <www.giga-hamburg.de/team/grauvogel>

Claudia Simons, MSc, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika der Stiftung Wissenschaft und Politik und arbeitet derzeit im DFG-geförderten Projekt „Local Arenas of Power Sharing“ in Kooperation mit dem GIGA.

<Claudia.simons@swp-berlin.org>,

<www.swp-berlin.org/de/wissenschaftler-detail/profile/claudia_simons.html>

■ GIGA Forschung zum Thema

Das Forschungsteam „Persistenz und Wandel nichtdemokratischer Regime“ unter Leitung von Thomas Richter untersucht die Funktionslogiken autoritärer und hybrider Herrschaft. Im Rahmen des von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Projekts „Wirkungslose Sanktionen? Internationale Sanktionen und die Persistenz autokratischer Regime“ (Projektleitung: Matthias Basedau, wissenschaftliche Koordination: Christian von Soest) sowie des von der DFG geförderten Projekts „Local Arenas of Power-Sharing“, geleitet von Andreas Mehler (GIGA) und Denis Tull (SWP) werden die (Post-)Konfliktdynamiken in Burundi beleuchtet.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Grauvogel, Julia, Katharina Newbery und Christian von Soest (2013), *Stabilität durch regionale Sanktionen in Afrika?*, GIGA Focus Afrika, 3, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Grauvogel, Julia (2015), Regional Sanctions against Burundi: The Regime's Argumentative Self-Entrapment, in: *Journal of Modern African Studies*, 53, 2, 169-191.

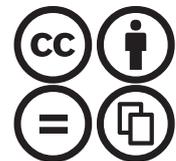
Simons, Claudia und Franzisca Zanker (2013), *Die Polizeireform in den Postkonfliktstaaten Burundi und Liberia*, GIGA Focus Afrika, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/afrika>.

Zanker, Franzisca, Claudia Simons und Andreas Mehler (2015), Power, Peace, and Space in Africa: Revisiting Territorial Power Sharing, in: *African Affairs*, 114, 454, 72-91.

Simons, Claudia, Franzisca Zanker, Denis Tull und Andreas Mehler (2013), Power-Sharing in Africa's War Zones: How Important Is the Local Level?, in: *Journal of Modern African Studies*, 51, 4, 681-706.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Afrika wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet. Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Hanspeter Mattes; Lektorat: Kerstin Labusga; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

GIGA *Focus*
German Institute of Global and Area Studies
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM