

Burundi

Ergebnis Status-Index (Demokratie: 1,6 / Marktwirtschaft: 1,6)		3,2	Ergebnis Management-Index		2,4
Politisches System	Präsidentiell- parlamentarisch		Bevölkerungsgröße	6,4 Mio.	
Wahlbeteiligung	k.A.		BIP p. c. (\$, PPP)	690	
Frauenanteil im Parlament	18,4 (2003)		Arbeitslosenquote	k.A.	
Bevölkerungswachstum^a	2,1%		HDI	0,337	
Größte ethnische Minderheit	14%		UN-Education Index	0,43	
			Gini-Index	33,3 (1998)	
Angaben, wenn nicht anders angegeben, für das Jahr 2001. ^{a)} jährliches Wachstum zw. 1975-2001. Quellen u.a.: UN Human Development Report 2003.					

1. Einleitung

Mit einer Militärregierung wollte Präsident Pierre Buyoya 1996 eine Spirale ethnisch und politisch motivierter Gewalt, ausgelöst durch die Ermordung des demokratisch gewählten Präsidenten Melchior Ndadaye nach den ersten freien Wahlen 1993, unterbrechen. Ein Wirtschaftsembargo der Nachbarländer und massiver Druck der westlichen Staatengemeinschaft auf die Regierung trugen im Wesentlichen zur Wiederaufnahme der Verhandlungen bei, die dann 2000 zum Abschluss des Arusha-Abkommens und zur Bildung einer Übergangsregierung führten. Eine vollständige Umsetzung wird dadurch behindert, dass die Rebellenbewegungen der Hutu bis heute nicht zur Unterzeichnung eines Waffenstillstandsabkommens bereit sind.

Während des gesamten Untersuchungszeitraums des Gutachtens herrschte also ein Bürgerkrieg, der interne Wurzeln hat, aber auch mit dem gleichzeitig stattfindenden Krieg in der benachbarten Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) verquickt ist. Das Gutachten zum Stand der demokratischen und marktwirtschaftlichen Transformation während der vergangenen fünf Jahre kommt zu dem Ergebnis, dass Veränderungen nur auf ausländischen Druck hin, punktuell und in signifikantem Maße seit 2001 stattgefunden haben.

Wirkliche Reformen können erst für die Zeit nach Abschluss eines alle Kräfte einbeziehenden Waffenstillstands-/Friedensvertrages erwartet werden. Die Gestaltungsfähigkeit der Regierung war somit sehr stark eingeschränkt. Bei Kriterien wie Gewaltmonopol des Staates, Menschenrechtsverletzung und sozioökonomi-

ches Entwicklungsniveau gab es Rückschritte. Fortschritte lassen sich mit der Bildung der Übergangsregierung 2001 im Hinblick auf eine zunächst nur überwiegend auf den formalen Rahmen beschränkte demokratische Transformation feststellen. Soweit möglich, gab es erste wirtschaftliche Reformen. Insgesamt hinterlassen die Entscheidungsträger offene Aufgaben in praktisch allen Bereichen.

2. Transformationsgeschichte und -charakteristika

Der wirtschaftlich-politische Transformationsprozess Burundis verlief unzureichend. Als sehr armes Land mit hoher Abhängigkeit von Weltmarktpreisen für Rohstoffe (Kaffee, Tee, Baumwolle) und ausländischer Hilfe behinderten der sich seit der Kolonialzeit herausbildende ethnische Konflikt und postkoloniale autoritäre Regime eine kontinuierliche und erfolgreiche Entwicklung. 1989 wurde Ethnizität offen als Problem formuliert.

Die ab 1988 von außen induzierte demokratische Transformation wurde abrupt abgewürgt, als die Bevölkerungsminderheit der Tutsi das Ergebnis erster freier Wahlen 1993, das durch ethnische Stimmabgabe geprägt war, nicht akzeptierte: Präsident Melchior Ndadaye wurde am 21.10.1993 vier Monate nach Amtsantritt ermordet. Er gehörte zu den Hutu (84% der Bevölkerung, Tutsi 14%, Twa 1%). Damit begann eine bis heute anhaltende Phase der Gewalt, an der sich Extremisten der Hutu und Tutsi beteiligen.

Die Elite bemühte sich zunächst, die Maßgaben der Verfassung zur Bestimmung der politischen Führung einzuhalten, höhnte diese aber in der Realität eher aus. Ein Militärputsch unter dem 1993 abgewählten Pierre Buyoya verschärfte 1996 die damit einhergehende Eskalation. Dies provozierte ein Wirtschaftsembargo der Nachbarstaaten. Buyoya musste daher zwischen der politischen Opposition, einer hochgradig in sich zerstrittenen Parteienlandschaft, den ihm durch zwei Hutu-Rebellenbewegungen (Forces Nationales de la Libération/FNL, Front pour la Défense de la Démocratie/FDD) aufgezwungenen Bürgerkrieg, einer von Tutsi dominierten, kompromissunwilligen Armee und einem die Rezivilisierung fordernden und nicht völlig unparteiischen Ausland lavieren.

Nach Aufhebung des sich in der Praxis als sehr löchrig erweisenden Embargos 1999 setzte die westliche Gemeinschaft in Kooperation mit den Nachbarländern (offizielle Vermittler bis Ende 1999: Julius Nyerere, 1999-2001 Nelson Mandela, seither der stellvertretende südafrikanische Präsident Jacob Zuma) gegen heftige

burundische Widerstände das Arusha-Abkommen (28.8.2000) durch. Es basiert auf der Verfassung von 1992 und sieht unter anderem eine dreijährige Übergangsregierung vor, die ihr Amt nach weiteren heftigen Machtstreitigkeiten zum 1.11.2001 antrat. Präsident ist in den ersten 18 Monaten ein Tutsi (Buyoya) und in den zweiten 18 Monaten ein Hutu (Domitien Ndayizeye).

Regierung, Parlament und Senat (ab Januar 2002) funktionierten unter den gegebenen Umständen und angesichts weiter vorhandener Widerstände überraschend erfolgreich. Die Durchsetzung des Friedens wurde aber durch die sich einer Einigung verweigernden Hutu-Rebellen verhindert. Ein Waffenstillstand mit der FDD am 4. Dezember 2002 wurde bisher nicht umgesetzt.

Die marktwirtschaftliche Transformation gelang nur oberflächlich. Keiner Regierung seit der Unabhängigkeit 1962 gelang der Abbau struktureller Probleme, die die Herausbildung einer funktionierenden Marktwirtschaft verhindern: vorherrschende Subsistenzwirtschaft (2000: 90%), geringer Urbanisierungsgrad (2000: 9%), niedriges Einkommensniveau der verstreut lebenden Bevölkerung, Zersplitterung von Grund und Boden, trotz hoher Bevölkerungsdichte insgesamt geringe Bevölkerungszahl, wenig Anreize für Investoren, geringe Diversifizierung der Wirtschaft, wachsende ökologische Probleme, Abhängigkeit von den Rohstoffpreisen auf dem Weltmarkt und Aufbau einer hohen Verschuldung.

Der moderne Sektor konzentriert sich wie die meisten Infrastruktureinrichtungen auf die Hauptstadt Bujumbura. Die Binnenlage des Landes bedingt hohe Transportkosten. Reformen in den 70er Jahren und ein erstes Strukturanpassungsprogramm 1986 scheiterten am Widerstand der Tutsi bzw. an externen Faktoren. Die Verschärfung der innenpolitischen Lage ab 1993 und das Wirtschaftsembargo verhinderten in der zweiten Hälfte der 90er Jahren jede geplante Wirtschaftspolitik. Kämpfe und Zerstörung, die Vertreibung großer Teile der Bevölkerung und mehrere Dürren brachten sogar einen Rückschritt. Nur Schmuggel oder informeller Sektor blühten.

Die Voraussetzungen für eine Veränderung zeichneten sich erst mit dem Arusha-Abkommen ab: Es kam 2000 zu einem ersten Gebertreffen und 2001 zur Verabschiedung eines Staff-Monitored Programme (SMP) sowie 2002 eines Post-Conflict Emergency Programme. Wirkliche Reformen werden vom IWF erst nach einem Friedensschluss für möglich erachtet, obwohl er bis dahin die Umsetzung von Maßnahmen in den Bereichen Haushaltssanierung und Finanzpolitik sowie Reduzierung des Militärhaushalts und Liberalisierung des Kaffeesektors forderte.

3. Prüfung der Kriterien zu Demokratie und Marktwirtschaft

3.1. Demokratie

Burundi hat in der Transformation der politischen Ordnung in einigen Bewertungsbereichen (Beginn einer Rezivilisierung des politischen Regimes, Kooperation zwischen den zivilen politischen Akteuren, Verabschiedung von Maßnahmen zum Abbau ethnischer Ungleichgewichte) Fortschritte gemacht. Teilweise ganz erhebliche Defizite bestehen in Fragen wie Lage der Menschenrechte, Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols, demokratische Wahl der Herrschaftsträger und Schaffung unabhängiger politischer/zivilgesellschaftlicher Gruppen.

3.1.1. Politische Ordnung

(1) *Staatlichkeit*: Bedingt durch den Bürgerkrieg existiert kein staatliches Gewaltmonopol. Nur temporär drängt die Armee die Rebellen, die sich ihrerseits auch nicht durchsetzen können, zurück. Kämpfe um die Hauptstadt herum bis in die Vororte hinein mit allen Implikationen (Tötung von Zivilisten, Unterbrechung der Elektrizitätsversorgung, Störung des Flugverkehrs) bestimmen die Lage.

Regelmäßig lässt sich ein direkter Zusammenhang zwischen Intensität der Kämpfe und wichtigen politischen Verhandlungen feststellen. Daher sind die Gewährleistung von Recht und Ordnung und die Schaffung eines leistungsfähigen Verwaltungssystems nur eingeschränkt möglich. Definition und Zugehörigkeit zum Staatsvolk sind aber keine politisch relevanten Fragen, da es für alle Seiten vor allem um Machtsicherung bzw. Machterlangung geht. Religion und Staat sind faktisch getrennt und der politische Prozess säkularisiert.

(2) *Politische Partizipation*: Wahlen fanden nach 1993 auf keiner Ebene statt. Das 2001 gebildete Parlament setzt sich aus den 1993 gewählten Abgeordneten sowie ernannten Mitgliedern zusammen. Die Regierungsgewalt der Herrschaftsträger, hervorgegangen aus einem wegen wechselnder Koalitionen ständigen Veränderungen unterworfenen Machtpoker zwischen verschiedenen Gruppierungen (besonders 1998-2000) ist wegen des Bürgerkriegs nicht vollständig durchsetzbar. Sie wird auch in der Hauptstadt regelmäßig durch einflussreiche Gruppen in Frage gestellt (Demonstrationen radikaler Tutsi gegen Abschluss/Umsetzung des Arus-

ha-Abkommens, zwei Umsturzversuche 2000 im Vorfeld der Unterzeichnung des Arusha-Abkommens).

Die große Zahl politischer Kräfte ist eine Folge der völligen Versammlungs- und Organisationsfreiheit. Es kommt nur in besonders gravierenden Fällen bzw. in politisch sensiblen Zeiträumen zu repressiven Maßnahmen wie Demonstrationsverbot, Hausarrest oder Verhaftung. Gleiches gilt für die Medien, die in einer erstaunlich großen Zahl existieren.

(3) *Rechtsstaatlichkeit*: Die staatliche Gewaltenteilung existiert fast nur auf dem Papier. Der Präsident bestimmt die Politik, deren Aussehen er informell mit den politischen Entscheidungsträgern und der Armee aushandelt. Eine unabhängige Justiz existiert nicht. Sie ist besonders in Fragen, die mit dem ethnischen Konflikt/Bürgerkrieg zusammenhängen, Einflüssen unterworfen. Korruption, Amtsmissbrauch und Menschenrechtsverletzungen werden kaum verfolgt. Dies gilt vor allem für die Armee. Gab es in Einzelfällen Verhaftungen, so geschah dies in der Regel nach heftigen Protesten aus dem Ausland oder in Reaktion auf vernichtende Berichte von Menschenrechtsorganisationen.

Menschenrechtsverletzungen der Rebellen werden überhaupt nicht bestraft, sieht man von ebenso gewaltsamen Gegenmaßnahmen der Armee ab, die sich oft gleichzeitig gegen die Zivilbevölkerung richten. Tötung von Zivilisten teilweise als Vergeltungsmaßnahme, Vertreibung, Folter, willkürliche Gefangennahme oder Tötung, unmenschliche Haftbedingungen, Verschwindenlassen und 1996-2000 Konzentration der Bevölkerung der Kampfzonen in heftig umstrittenen Lagern mit unzureichender Versorgung (angeblich zum eigenen Schutz, wahrscheinlich jedoch, um eine Unterstützung der Rebellen zu verhindern) sind an der Tagesordnung.

2002 deutete sich in Bezug auf eine Verfolgung von Fehlverhalten ein leichter Wandel an, da im Juli der Bergbauminister wegen Überschreitung seiner Autorität ausgewechselt und Armeeingehörige vergleichsweise schnell für ein Massaker im September zur Verantwortung gezogen wurden. Die Sanktionierung von in der Vergangenheit begangenen Menschenrechtsverletzungen ist ein Politikum. Dies betrifft vor allem die Ausschreitungen nach der Ermordung Ndadayes 1993. Gut 10.000 deshalb inhaftierte Personen gelten für die Tutsi als Völkermörder, für die Hutu-Rebellen als politische Gefangene.

Die Bildung einer Kommission zur Bewertung dieser Fälle (vorgesehen im Arusha-Abkommen) wurde 2002 von Protesten radikaler Tutsi begleitet. Bei der Aburteilung der Verantwortlichen für die Ermordung Ndadayes wurden dagegen 1999 nach allgemeiner Ansicht nur untergeordnete Kräfte belangt. Hutu sehen sich wegen ihrer ethnischen Zugehörigkeit Diskriminierungen in allen Bereichen ausgesetzt. Dies gilt mit Armee, Sicherheitsorganen und Verwaltung besonders für sensible Bereiche.

3.1.2. Politische Einstellungs- und Verhaltensmuster

(1) *Institutionelle Stabilität*: Demokratische Institutionen existieren nicht. Die Organe der Militärregierung und der Übergangsregierung sind aus einem Machtpoker zwischen den verschiedenen Interessengruppen hervorgegangen und basieren auf politischer/ethnischer Quotierung. Selbst diese Legitimität wurde von einflussreichen Kreisen angezweifelt, was inzwischen nur noch für die Hutu-Rebellion gilt (Armee bis 2001).

(2) *Politische und gesellschaftliche Integration*: Ein Hindernis für die institutionelle Stabilität ist die unzureichende Entwicklung des Parteiensystems und der Zivilgesellschaft. Es wird in einem sehr hohen Grad vom ethnisch-regionalen Gegensatz geprägt, dem sich niemand entzieht/entziehen kann. Rebellenbewegungen und Parteien spiegeln ethnische, regionale und klientelistisch-personalistische Bindungen wider, sind sozial kaum verankert und programmatisch nicht ausdifferenziert.

Interessengruppierungen und Verbände werden für politische/ethnische Zwecke instrumentalisiert. FRODEBU und UPRONA, die jeweils die Hutu beziehungsweise Tutsi repräsentieren, sind von Spaltung bedroht. Dies begünstigt eine ständige Polarisierung und der ununterbrochene Kampf um Machtteilhabe ist wegen der damit verbundenen häufigen und oft überraschenden Bündniswechsel ein extrem stabilitätshemmender Faktor.

Ein besonderes Gefahrenpotenzial für Sicherheit und Ordnung geht von Selbstschutzgruppen und Milizen aus, die Regierung und Armee seit 1999 gezielt aufbauten und bewaffneten. Diese Politikstrukturen beeinflussen die Zustimmung zu demokratischen Normen und Verfahren seitens der Bevölkerung negativ. Extremes gegenseitiges Misstrauen ist spätestens seit 1993 beherrschend und hat die Dialogbereitschaft weitgehend zerstört. So verneinen Tutsi die Durchsetzungsfähigkeit von politischen Entscheidungsträgern, die aufgrund

higkeit von politischen Entscheidungsträgern, die aufgrund ethnisch motivierter Stimmabgabe bestimmt wurden, und fordern Sicherheitsgarantien angesichts des „demographischen Übergewichts“ der Hutu. Die Hutu wiederum sehen Erfahrungen aus der Vergangenheit bestätigt, wonach die Tutsi nicht zur Machtteilung bereit sind.

Diese Einstellungsmuster werden durch die regionale Dimension des Gegensatzes (Ruanda und der dort 1994 stattgefundenen Völkermord der Hutu an Tutsi, DR Kongo) verstärkt. Zivilgesellschaftliche Selbstorganisation ist unter diesen Umständen nur rudimentär vorhanden, besonders wenn es um Zusammenschlüsse geht, die ethnisches Misstrauen überwinden wollen.

3.2. Marktwirtschaft

Burundi hat wegen der innenpolitischen Instabilität bei der Transformation der Wirtschaftsordnung kaum Fortschritte gemacht. Defizite bestehen in allen Bereichen und Rückschritte wurden bei der sozioökonomischen Entwicklung und der Nachhaltigkeit festgestellt.

3.2.1. Sozioökonomisches Entwicklungsniveau

Burundi ist ein wenig entwickeltes und überbevölkertes Land. Armut ist weit verbreitet, wurde durch den Bürgerkrieg verschärft und äußerte sich in der Vertreibung großer Teile der Bevölkerung aus ihren Wohnstätten (12,5%), Unterernährung (66%), dem eingeschränkten Funktionieren staatlicher Institutionen wie Verwaltung, Schul- und Gesundheitssektor in den Kampfgebieten und der Bedrohung der Nahrungsmittelversorgung des Landes. Betroffen sind alle Bevölkerungsschichten und in erster Linie die sowohl von Armee als auch Rebellenbewegungen bedrohte bäuerliche Landbevölkerung (überwiegend Hutu).

Internationale Organisationen können nur bedingt helfen. Sie konzentrieren sich aus Selbstschutzgründen auf die Hauptstadt. Mehrmals wurden sie von Armee und Rebellen behindert/angegriffen und stellten aus Protest nach Übergriffen gegen das eigene Personal die Kooperation zumindest zeitweise völlig ein.

3.2.2. Markt und Wettbewerb

Die Grundlagen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs sind im Prinzip gewährleistet, in der Praxis aber durch die wenig ausdifferenzierte Entwicklung (Dominanz des staatlichen Sektors, fehlende Integration des von Subsistenzwirtschaft geprägten ländlichen Raums in den Warenaustausch und daher Nachfrageschwäche des größten Teils der Bevölkerung) und den Bürgerkrieg (Devisenbewirtschaftung) eingeschränkt.

Informeller Sektor und Schmuggel sind weit verbreitet. Hier setzte das Wirtschaftsembargo „Improvisationskräfte“ frei: 1998 galt der Markt in Bujumbura als wettbewerbsfähiger als andere regionale Märkte, was erheblich zum Scheitern der Sanktionen beitrug. Außenhandel und Devisenmarkt wurden liberalisiert und viele nicht-steuerliche Behinderungen aufgehoben. Allerdings kontrolliert der Staat weiter den Kaffeeexport und 1998/99 führte die extreme Devisenknappheit zu Einschränkungen bei den Importlizenzen. Diese wurden nur für strategische Güter vergeben. Es gibt private Banken.

3.2.3. Währungs- und Preisstabilität

Die innenpolitischen Auseinandersetzungen ermöglichten zunächst keine konsistente Inflations- und Wechselkurspolitik. Die Zentralbank besitzt angesichts des eingeschränkten Handlungsspielraums der Regierung für die Reformpolitik eine große Bedeutung, der sie nur begrenzt nachkommt. So begünstigten die Finanzierung des Staatshaushalts über Binnenverschuldung und Aufhäufung von Zahlungsrückständen bei der Begleichung der Außenverschuldung, steigende Weltmarktpreise für Erdöl und gestiegene Transportkosten die Inflation, 2000 behinderte die Versorgung illiquider lokaler Banken durch die Zentralbank eine Inflationsbekämpfung und 2001 warf der Finanzminister den Abgeordneten vor, sie hätten eine Verabschiedung des Staatshaushalts aus Eigeninteressen verzögert.

Der Wert der nationalen Währung gilt trotz einer Angleichung zwischen offiziellem und parallelem Kurs weiterhin als künstlich. Seit 2000 gab es jedoch Maßnahmen zum Abbau der Binnenverschuldung und 2001 wurden Reformen im Hinblick auf die Arbeit der Zentralbank angekündigt.

3.2.4. Privateigentum

Die Eigentumsrechte werden grundsätzlich anerkannt. Private Unternehmen sind zugelassen. Privatisierungsmaßnahmen wurden angesichts der eingeschränkten Handlungsfähigkeit des Staates nicht durchgeführt.

3.2.5. Welfare Regime

Es gibt nur für den städtischen/staatlichen Sektor ein Sozialversicherungssystem. Traditionelle soziale Netze wurden durch Bürgerkrieg und Vertreibungen auf die Probe gestellt. Wegen des ethnischen Gegensatzes wird die Bevölkerungsmehrheit der Hutu politisch und sozial diskriminiert (Verfolgung aufgrund ethnischer Zugehörigkeit, Ausschluss aus den wenigen modernen Berufsfeldern Armee und Verwaltung, Benachteiligung in der Justiz/vor Gericht). Erste Maßnahmen sollten zum Abbau dieser Diskriminierungen beitragen (Ernennung mehrerer Hutu zu Richtern und zum Staatsanwalt 1998; Armee reform im Rahmen des Arusha-Abkommens). Frauen sind wegen ihrer traditionellen Rolle und der extremen Militarisierung der Gesellschaft benachteiligt. Beispiele hierfür sind die im Rahmen der Kämpfe stattfindenden Vergewaltigungen, die hohe Zahl von Analphabetinnen und die sehr geringe Zahl führender Politikerinnen. Die Bevölkerungsgruppe der Pygmäen (Twa, 1%) wird gesellschaftlich und politisch benachteiligt.

3.2.6. Leistungsstärke

Das negative Umfeld, die eingeschränkten Aktionsmöglichkeiten der Regierung, ungünstige weltwirtschaftliche Bedingungen sowie mehrere Dürren bedingten eine negative Entwicklung der makroökonomischen Indikatoren und schlugen sich in zunehmender Arbeitslosigkeit, geringer Kaufkraft, anhaltend hoher Inflation, hohem Haushaltsdefizit und hoher Verschuldung nieder. Die regional wenig wettbewerbsfähige Industrie ist in der Regel nur zu 20% ausgelastet. Dabei können vorliegende Werte lediglich als Anhaltspunkt gelten, da selbst der IWF die von der Regierung stammenden statistischen Daten mehrmals als nur eingeschränkt aussagekräftig bezeichnete. Ein großer Teil der wirtschaftlichen Leistung erfolgt im informellen Sektor/Schmuggel und ist kaum durch Zahlen belegt.

3.2.7. Nachhaltigkeit

Angesichts der geringen Gestaltungsmöglichkeiten der Politik spielte die Beachtung der Nachhaltigkeit von Maßnahmen kaum eine Rolle. Für die Regierung steht der Erhalt der Wirtschaftsstrukturen im Vordergrund, Geber betonen die Bekämpfung von Armut und Aids. Tatsächlich verringerten sich mit fehlenden bzw. zerstörten sozialen Netzen, Armut, der weitgehenden Beschränkung von Bildungs- und Gesundheitsleistungen des Staates auf wenige Gebiete sowie der ausbleibenden Förderung benachteiligter Gruppen die Grundlagen für ein ökologisch verträgliches Wachstum.

Ein gravierendes Problem ist die zunehmende Verbreitung von Aids, wovon 8,3% (2001) der erwachsenen Bevölkerung betroffen sind. Im Rahmen eines von der UNO geförderten Programms einigte sich die Regierung 2001 mit westlichen Pharmafirmen auf den Zugang zu billigen Medikamenten, die aber auch nur für einen kleinen Teil der Betroffenen finanzierbar sind. Umweltpolitik findet kaum statt, obwohl ökologische Schäden wegen der hohen Bevölkerungsdichte, des Bürgerkriegs und mehrerer Dürren zunehmen.

4. Zurückgelegte Wegstrecke

(1) *Demokratie*: Ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau bedeutete die Einsetzung der Übergangsregierung und deren relativ problemloses Funktionieren bereits einen Fortschritt. Sie brachte zumindest die Hoffnung auf Frieden und Abhaltung von Wahlen, obwohl alle Bemühungen zur Herbeiführung eines Waffenstillstands mit den Rebellenbewegungen bisher vergeblich waren. Es gibt mehrere positive Aspekte: Viele im Arusha-Abkommen vereinbarte Maßnahmen wurden trotz weiter vorhandener Widerstände umgesetzt. Drohungen einzelner Unterzeichnerparteien, die Unterschrift zurückzuziehen, blieben folgenlos. In den vergangenen Jahren geflohene Politiker kehrten zurück und nahmen (wenn sie 1993 gewählt worden waren) ihr Abgeordnetenmandat wieder wahr. Zu ihrem Schutz wurde eine aus ausländischen Soldaten gebildete Schutztruppe geschaffen, die bisher nicht eingreifen musste.

Die Armee scheint ihre ablehnende Haltung aufgeben zu haben – möglicherweise deshalb, weil ihr trotz aller Aufrüstung immer weniger eine Kontrolle der

Rebellen gelingt. Es wurden Hutu-Richter berufen, 2002 eine neue Strafprozessordnung verabschiedet und eine umstrittene Kommission zur Bewertung der politischen Gefangenen einberufen. Dagegen steht, dass das staatliche Gewaltmonopol weiter abnahm und sich die Lage der Menschenrechte kontinuierlich verschlechterte. So war seit 2001 als Folge der Entwicklungen in der DR Kongo die FDD verstärkt in Burundi aktiv, da sie ihre Rückzugsbasis in Kongo verloren hat.

Politische Partizipation existiert weiter nur für die politischen Parteien, die sich zunehmend aufsplitteten. Eine Einbeziehung der diversen Fraktionen in den Friedensprozess erfolgte in starkem Maße in Abhängigkeit von den Interessen der Nachbarstaaten, die so den eigenen Einfluss sicherten. Die Eigenleistung der burundischen Akteure blieb gering. Entscheidend für Veränderungen waren im Wesentlichen die finanzkräftigen westlichen Geber.

(2) *Marktwirtschaft*: Die grundlegenden Entwicklungsindikationen weisen für die Untersuchungsperiode eine Verschlechterung auf bzw. blieben unverändert. Die institutionellen Rahmenbedingungen marktwirtschaftlichen Handelns haben sich seit 2000 mit der Unterzeichnung des Arusha-Abkommens und einem etwas stärkeren Mittelzufluss aus dem Ausland sowie den Lockerungen im Devisensektor verbessert. Offensichtlich tut die Regierung in Zusammenarbeit mit den Gebern das, was unter den gegebenen Möglichkeiten umsetzbar ist, wobei strukturelle Reformen auf sich warten lassen.

Entwicklung der sozioökonomischen Modernisierungsindikatoren

	HDI	GDI	GDP- Index	Gini- Index	UN- Education Index	Weibliche Abgeordnete im Parlament	BIP p.c. (\$, PPP)
1998	0,321	-	0,29	-	0,38	6,0 %	570
2000	0,313	0,306	0,30	42,5	0,38	14,4%	591

Quelle: UNDP: Human Development Report 2000, 2002 (<http://www.undp.org/hdr.2002>; <http://hdr.undp.org/reports/global/2000>)

Entwicklung der makroökonomischen Grunddaten (1998-2002)

	1998	1999	2000	2001 ³	2002 ⁴
Wachstum des BIP ¹	4,8	-1,0	-0,9	2,1	3,6
Inflation ¹	12,5	3,4	24,3	9,3	8,0
Exporte ¹	-26,1	7,4	5,5	4,9	21,4
Importe ¹	55,2	-1,4	10,2	4,3	5,8
Terms of Trade (1985=100) ¹	65,7	65,8	51,2	40,4	40,7
Schuldendienstquote ²	76,7	76,3	83,5	104,4	99,4

¹Veränderung zum Vorjahr in %; ²% aller Exporte und Dienstleistungen; ³Geschätzt; ⁴Geplant.
Quelle: 2002 Article IV Consultation and Use of Fund Resources – Request for Post-Conflict Emergency Assistance. 6.11.2002 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2002/cr02242.pdf>).

5. Bewertung des Transformationsmanagements

5.1. Schwierigkeitsgrad

Schlechte Ausgangslage, traditionell geringe Verankerung von Demokratie und Rechtsstaat, gescheiterter Demokratisierungsprozess (negative Erfahrungen mit der Wahl 1993), Bürgerkrieg, die geringe Entwicklung von Zivilgesellschaft und Parteien, der ethnische Konflikt, die regionale Instabilität, die Unterentwicklung der Wirtschaft und der geringe Bildungsstand der Bevölkerung waren schlechte Voraussetzungen für den Transformationsprozess. Daher ist der Schwierigkeitsgrad für eine Transformation als hoch einzuordnen.

Dem stand das Bestreben der internationalen Gemeinschaft entgegen, Burundi nicht wie Ruanda in einen Genozid abgleiten zu lassen. Sie griff zu massiven Mitteln wie die Zurückhaltung dringend benötigter Gelder und drohte mit Sanktionen. Aus der Vergangenheit haben die Geber gelernt, dass sie eigene Differenzen nicht von den burundischen Akteuren instrumentalisieren lassen dürfen. Dadurch konnten zumindest die institutionellen Grundlagen für eine demokratische und wirtschaftliche Transformation gelegt werden.

5.2. Zielsicherheit

Wegen der schlechten Ausgangslage und der Abhängigkeit von gegensätzlichen politischen Akteuren war die Politik von Präsident Buyoya zunächst vor allem auf die Überlebenssicherung seines Regimes gerichtet, das fast ausschließlich kurzfristige Entscheidungen traf. Dies galt sowohl für den politischen als auch den

wirtschaftlichen Bereich. Impulse für Veränderungen kamen von außen, wobei selbst IWF und Weltbank die Aussichten auf eine kohärente Reformpolitik bisher als gering einschätzen.

Mit Abschluss des Arusha-Abkommens wurden einige Maßnahmen zur Lösung gesellschaftlicher Strukturprobleme (Armeereform, Kommission zur Bewertung der politischen Gefangenen, Zustimmung zur Stationierung ausländischer Soldaten zum Schutz von Politikern, Berufung eines Ministers für Privatisierung, Maßnahmen zur Haushaltssanierung) eingeleitet. Damit verringerte sich die Argumentationsbasis der Rebellenbewegungen, deren Forderung nach direkten Verhandlungen mit der Armee zunehmend unglaubwürdiger wurde. Eine konsistente Gesamtstrategie fehlt jedoch weiterhin.

5.3. Effektive Ressourcennutzung

Die Regierung konnte die verfügbaren personellen und organisatorischen Ressourcen im Hinblick auf eine wirtschaftliche Transformation wegen der Kämpfe und Elitenauseinandersetzungen nur eingeschränkt nutzen. Entscheidend für die Besetzung politischer Posten sind Quotierungen nach Ethnien und Parteien, was eine Berufung nach Qualifikation zumindest zum Teil ausschließt. Die geringen Mittel wurden im extrem hohen Verteidigungshaushalt konzentriert und fielen daher für die gesellschaftliche Gestaltungspolitik aus.

Eine Finanzierung des hochgradig defizitären Staatshaushalts durch Ausweitung der Binnenverschuldung wirkte kontraproduktiv und ausbleibende Korruptionsbekämpfung verringerte die staatlichen Mittel zusätzlich (2001: Unterschlagung von 4% der Haushaltsmittel). Grundsätzlich wurde eine effektive Nutzung zudem dadurch verhindert, dass die Qualität burundischer Statistiken als gering erachtet wurde. Einzelmaßnahmen wie z. B. eine Entlastung des Justizsystems durch die Freilassung von Gefangenen ohne gültige Klageschriften sind daher eher als singuläre Ereignisse einzuordnen.

5.4. Gestaltungsfähigkeit

Die wesentlichen politischen Akteure haben durch ihr Verhalten während der Arusha-Verhandlungen bewiesen, dass sie über die Vertretung der eigenen Interessen und des persönlichen Machterhalts hinausgehend kaum lernfähig sind. So

bleibt abzuwarten, wie ernsthaft beispielsweise in der Armee die im Arusha-Vertrag angelegten gesellschaftlichen Reformen zur Integration von Hutu umsetzbar sind. Es fehlt eine vollständige politische Autorität, da alle Entscheidungsträger von einflussreichen anderen Gruppen abgelehnt wurden/werden bzw. Entscheidungen/Reformmaßnahmen regelmäßig auf massive Widerstände stießen. Vor diesem Hintergrund ist das bisherige relative Funktionieren der Übergangsstrukturen als Erfolg zu bewerten. Insgesamt muss die Reform- und Gestaltungsfähigkeit aller relevanten politischen Akteure aber als eher gering eingeschätzt werden.

5.5. Konsensbildung

Es gibt eine grundsätzliche Übereinstimmung hinsichtlich der Existenz eines privatwirtschaftlichen Systems. Dagegen ist im politischen Bereich wegen des starken gegenseitigen Misstrauens zwischen den Ethnien sowie der ständigen Machtausinandersetzungen auch unter Mitgliedern einer Ethnie eine Konsensbildung nur schwer möglich. Selbst Einzelheiten des von allen unterzeichneten Arusha-Vertrages müssen jede für sich mühsam durchgesetzt werden. Unklar gebliebene Fragen zogen langwierige Verhandlungen mit ständig die Seiten wechselnden Akteuren nach sich.

So wurde im Frühjahr 2001 die Frage der Besetzung des Präsidentenamtes letztendlich vom internationalen Vermittler Mandela entschieden und erst dadurch die Bildung der Übergangsregierung ermöglicht. Kompromissbereitschaft fehlt schon in Bezug auf einfache Begriffsdefinitionen, etwa ob die Inhaftierten Völkermörder oder politische Gefangene sind. Dieser fehlende Konsens führte dazu, dass gesellschaftliche Konflikte nicht vermindert, sondern verstärkt wurden und dass einflussreiche Veto-Akteure wie Armee/radikale Tutsi und Hutu-Rebellen nur schwer/noch nicht unter Kontrolle gebracht werden können. Dadurch werden auch die bestehenden Konfliktlinien zur Spaltung von Gesellschaft und Staat nicht verringert.

5.6. Internationale Zusammenarbeit

Burundi arbeitet eng mit internationalen Gebern zusammen, da es von diesen finanz- und militärpolitisch abhängig ist. Wegen der festgefahrenen innenpolitischen Lage besitzen IWF, Weltbank, UNO und westliche Staaten (vor allem

Frankreich, Belgien, Deutschland) sehr viel Einfluss. Sie konnten diesen aber erst durchsetzen, als sie darauf achteten, eigene Differenzen nicht von den burundischen Akteuren ausnutzen zu lassen. Diese bestritten dem Ausland lange die Berechtigung auf ein Engagement, das als „Einmischung“ galt, und die Armee lehnte bis 2001 die Entsendung fremder Einheiten als „Interventionstruppen“ entschieden ab.

Das Interesse der regionalen Nachbarn ist nicht ganz wertfrei, da ihre Kooperation mit oder ihre Ablehnung von burundischen Parteien auch dazu diente, den eigenen regionalen Einfluss zu stärken. So setzte zum Beispiel Uganda, das eng mit dem Buyoya-Gegner Jean-Baptiste Bagaza (Staatspräsident 1976-1987, von Buyoya gestürzt) zusammenarbeitet, das Wirtschaftsembargo durch und lehnte eine Aufhebung bis zuletzt ab. Auseinandersetzungen um regionalen Einfluss zwischen Tansania und Südafrika spielten bei den Arusha-Verhandlungen sowie zuletzt bei den Verhandlungen mit den Hutu-Rebellen im Hintergrund eine nicht zu unterschätzende Rolle. Besonders Nyerere wurde wegen seiner tendenziell Hutu-freundlichen Haltung von der Regierung als Vermittler abgelehnt.

Zwischen Burundi und Tansania gibt es regelmäßig Spannungen, da die Regierung in Dar es Salam nach Ansicht Buyoyas nicht entschieden genug gegen die Aktivitäten der FDD in den dortigen Flüchtlingslagern vorgeht. Im Bürgerkrieg der DR Kongo war Burundi in untergeordneter Form beteiligt. Es hatte bis 2002 mehrere Einheiten entsandt, da die FDD in Lubumbashi ihr Hauptquartier hatte und von der Regierung Kongos unterstützt wurde. Die Soldaten sollten unter anderem die Handelswege über den Tanganjika-See sichern. Eine Kooperation mit den anderen Kräften, die gegen die Regierung in Kinshasa kämpfen (Ruanda, Uganda), erfolgte dabei nur bedingt. So gibt es in Bezug auf Ruanda trotz ähnlich gelagerter Interessenlage (Tutsi-Führung gegen Hutu-Rebellen) auf beiden Seiten das Misstrauen, unterschiedliche Politikansätze könnten den Konflikt im eigenen Land vorantreiben.

6. Gesamtbewertung

Das Gutachten kommt in Bezug auf Ausgangsbedingungen, Stand und Wegstrecke sowie politische Gestaltungsleistung der Akteure zu folgender Bewertung:

(1) *Ausgangsbedingungen*: Die Ausgangsbedingungen für eine Transformation waren eher negativ: Bürgerkrieg, Militärregierung, Zerstrittenheit aller politischen

Akteure, gescheiterte demokratische Entwicklung 1993 und damit fehlende gesellschaftliche Akzeptanz von Wahlen, hochgradige Ethnizität, Menschenrechtsverletzungen und auf wirtschaftlicher Seite Rückgang der Gesamtleistung als Folge von Bürgerkrieg, ausgebliebener Entwicklungspolitik in der Vergangenheit, ökologischer Degradation und sozioökonomisch sehr niedriger Entwicklung. Positiv wirkten sich dagegen das wachsende Bewusstsein der internationalen Gemeinschaft aus, alles zur Verhinderung eines Genozids tun zu müssen, und die Erkenntnis, sich von den burundischen Kräften nicht instrumentalisieren zu lassen. Im Beobachtungszeitraum ging es daher zunächst einmal nur darum, Strukturen zur Durchbrechung des Gewaltzyklus zu schaffen.

(2) *Stand und Wegstrecke:* Geht man von der geschilderten schwierigen Ausgangslage aus, so wurde mit der Bildung einer Übergangsregierung eine wesentliche Grundlage für eine demokratische und davon ausgehend auch ökonomische Transformation geschaffen. Mit der Existenz einer unter den gegebenen Bedingungen legitimen Regierung kann auch der Druck auf die Rebellenbewegungen erhöht werden. Zusammen mit Entwicklungen in der DR Kongo sind damit grundlegende Voraussetzungen zur Einstellung der Kampfhandlungen gegeben. Aber erst wenn diese wirklich durchgesetzt wird, kann eine ökonomische und politische Transformation in Angriff genommen werden.

Faktoren wie Rechtsstaatlichkeit und Beachtung der Menschenrechte haben einen Rückschritt erfahren und die Verankerung demokratischer Grundwerte ist weder bei Parteien noch Bevölkerung vorangekommen. Dies ist im Hinblick auf die Parteien besonders gravierend, da sie wegen ihrer Rolle beim Machtpoker wichtige Akteure sind. Ansätze zur Überwindung des ethnischen Misstrauens erfolgten kaum und ihr Erfolg muss abgewartet werden. Damit zusammenhängend konnten im Hinblick auf eine marktwirtschaftliche Transformation nur Maßnahmen zur Sanierung des Staatshaushalts und finanzpolitischer Art ergriffen werden.

(3) *Management:* Die Gestaltungsfähigkeit der politischen Akteure ist insgesamt als gering zu bewerten, da sie von sich aus in keiner Phase der Untersuchungsperiode Ansätze zur Konsensbereitschaft oder für Reformen zeigten. Im Gegenteil ging es ihnen lediglich um den individuellen Machterhalt.

7. Ausblick

Solange es nicht zum Abschluss eines wirklichen Waffenstillstands mit allen Rebellbewegungen kommt, sind die Aussichten für eine erfolgreiche demokratische und marktwirtschaftliche Transformation sowohl kurz- als auch mittelfristig gering einzuschätzen. Während die FDD wegen ihrer engen Verbindungen zur Regierung der DR Kongo eher unter Druck gesetzt werden kann, gibt es wenige Verhandlungskanäle zu den FNL. Diese hatte ihre Basis immer in Burundi, während die FDD überwiegend von Kongo beziehungsweise den Flüchtlingslagern in Tansania aus operierte. In beiden Fällen muss noch erhebliche Überzeugungsarbeit durch ausländische und burundische Akteure (Armee, Regierung, Parteien etc.) geleistet werden.

Dabei dürfen sich die internationalen Vermittler weiterhin nicht gegeneinander ausspielen lassen, wie es 2002 die FNL mit Südafrika und Tansania versuchten. Regierung und Armee müssen im Rahmen des Möglichen beweisen, dass sie zu Zugeständnissen und vertrauensbildenden Maßnahmen bereit sind. Wichtig sind dabei die erfolgreiche Umsetzung der Armee reform und der Arbeit der Kommission über die Bewertung politischer Gefangener.

Die nächste Belastungsprobe steht für Mai 2003 an. Dann soll der Wechsel innerhalb der Präsidentschaft erfolgen. Präsident Buyoya, der seit 1987 die politischen Fäden mit Unterbrechungen in der Hand gehalten hat, soll sie den Plänen entsprechend zugunsten von Vizepräsident Domitien Ndayizeye (FRODEBU) abgeben. Der Erfolg der 18-monatigen Übergangsphase unter diesem Hutu-Präsidenten wird sowohl von der Kompromissbereitschaft der Armee und der Kontrolle ihrer radikalen Teile als auch dem politischen Geschick von FRODEBU-Chef Jean Minani (gleichzeitig Parlamentspräsident) abhängen. Dieser ist in der eigenen Partei nicht unumstritten und lebte 1996-2000 im tansanischen Exil.

Ein Erfolg der ökonomischen Transformation hängt entscheidend von der politischen ab, wobei ein Friedensschluss mit den Rebellen Grundvoraussetzung ist.