

Burundis gespaltene Armee

Die aktuelle Krise gefährdet die hart erkämpfte Militärintegration

Claudia Simons

Im Zuge der Unruhen, die Burundi seit Ende April erschüttern, haben mit Belgien, den Niederlanden, Deutschland und Frankreich fast alle Partner der burundischen Sicherheitskräfte ihre finanzielle Unterstützung bis auf Weiteres eingestellt. Grund dafür war das brutale Vorgehen der Sicherheitskräfte gegen Demonstrantinnen und Demonstranten, die gegen eine als verfassungswidrig geltende dritte Amtszeit des Präsidenten protestierten, sowie gegen Militärs, die am 13. Mai zu putschen versuchten. Während die Polizei bereits seit Beginn der Proteste durch den massiven Einsatz von Gewalt aufgefallen war, galt die Armee bis zum Putschversuch als neutral und konfliktentschärfend. Nun treten enorme Spannungen innerhalb des Militärs zutage, die von Präsident Nkurunziza noch durch Verhaftungen, Entlassungen und die selektive Verfolgung von Offizieren verschärft werden. Der Rückzug der Geber könnte die Lage weiter anheizen. Das Verhalten der Armee in den nächsten Wochen wird maßgeblich sein für den weiteren Verlauf des Konflikts.

Die Zusammensetzung der Armee war einer der wichtigsten Konfliktgründe während des Bürgerkriegs (1993–2000). Der Streit darüber galt als das größte Hindernis für eine Einigung zwischen den Kriegsparteien. Die Integration von Hutu-Rebellen in die Armee und die anschließende Militärreform müssen deshalb als *der* große Erfolg der Friedensverhandlungen gewertet werden. Jahrzehntlang herrschte in Burundi eine kleine Gruppe von Tutsi-Generälen, die sich der fast ausschließlich aus Tutsi bestehenden Forces Armées Burundaises (FAB) für den eigenen Machterhalt bediente. Die FAB waren auch für die Ermordung des ersten demokratisch gewählten Hutu-Präsidenten

Melchior Ndadaye 1993 verantwortlich, die den anschließenden Bürgerkrieg zwischen den FAB und den Hutu-Rebellengruppen – allen voran dem Conseil national pour la défense de la démocratie (CNDD) mit seinem bewaffneten Arm, den Forces de défense de la démocratie (FDD) – auslöste. Nach jahrelangen Friedensverhandlungen wurde 2000 im tansanischen Arusha zwischen politischen Repräsentanten der Konfliktparteien und unter Ausschluss der bewaffneten Gruppen ein Abkommen unterzeichnet, das ethnische Quoten für die Sicherheitsorgane festlegte, um einen zukünftigen Missbrauch der Armee durch das Regime und genozidale Gewalt der Sicherheitskräfte zu ver-

hindern. Beendet wurde der Krieg aber erst 2003, als der CNDD-FDD mit der damaligen Übergangsregierung ein Friedensabkommen in Pretoria unterzeichnete, das den Integrations- und Reformprozess der Armee einleitete. Das Offizierscorps der neu geschaffenen Force de Defense Nationale (FDN) sollte laut Pretoria-Abkommen zu 60 Prozent aus Mitgliedern der FAB und zu 40 Prozent aus FDD-Kämpfern rekrutiert werden. Von den rund 55 000 Soldaten und Rebellen der ersten Stunde ist die FDN auf rund 27 000 Köpfe geschrumpft. Der Rest wurde demobilisiert.

Die Armeereform zeitigte schnell positive Ergebnisse. Die Machtteilung zwischen ethnischen und politischen Lagern innerhalb der FDN funktionierte nach anfänglichen Reibungen erstaunlich gut. 2009 wurde der ehemalige FDD-Kämpfer Godefroid Niyombare als erster Hutu Generalstabschef der Armee. Noch 2015 – bis kurz nach dem Putschversuch – hatte die Doppelspitze der Armee aus einem Tutsi der FAB als Verteidigungsminister (Pontien Gacyubwenge) und einem Hutu der FDD als oberstem Armeeführer (Prime Niyongabo) Bestand.

Bereits kurz nach Unterzeichnung des Pretoria-Abkommens begannen Soldaten der FAB und der FDD, gemeinsam gegen noch kämpfende Rebellen der Forces Nationales de Libération (FNL) vorzugehen. Der Großteil der Armee wurde aber von den Straßen weg in die Kasernen beordert – eine enorme Veränderung gegenüber der Kriegszeit, als die Armee quasi das gesamte ländliche Burundi kontrollierte und vielerorts Angst und Schrecken verbreitete. Unterbringung und Ausbildung der Truppe fanden von Beginn an in ethnisch gemischtem Rahmen statt. Begleitet wurde der Wandel von bi- und multilateralen Partnern. Allen voran die Niederlande, Belgien und der UN Peacebuilding Fund initiierten Trainingsprogramme, die die Truppen professionalisieren sollten. Auch die Einstellung der Bevölkerung gegenüber den Streitkräften verbesserte sich enorm. Die Armee galt nunmehr als disziplinierte und professionelle

Organisation, deren oberstes Ziel die Sicherheit der Bevölkerung ist. Vor dem Putschversuch im Mai schien die FDN diesem Image auch gerecht zu werden. In der Hauptstadt Bujumbura stellten sich Soldaten bei den Protesten mitunter vor die Demonstranten, um diese vor der brutalen Gewalt der regierungsloyalen Polizei zu schützen.

Stabilisierungsfaktor AMISOM

Durch die Entsendung von Soldaten in multilaterale Missionen in Afrika – vor allem im Rahmen des AMISOM-Einsatzes in Somalia seit 2007 – verschaffte sich die burundische Armee auch regional und international hohes Ansehen. Gleichzeitig hatte die Mission wichtige finanzielle, sicherheitspolitische und machtpolitische Effekte in Burundi. Dadurch, dass die entsandten Truppen jeweils aus ehemaligen Regierungstruppen und ehemaligen Rebellen sowie ethnisch gemischt waren, entstand ein Gefühl der Loyalität und Zusammengehörigkeit zwischen den früheren Feinden. Darüber hinaus verschafften die Einsätze dem burundischen Staat eine finanzielle Erleichterung in einer Zeit, in der der Unmut unter den Soldaten über ihre sozioökonomischen Verhältnisse wuchs. Die Regierung konnte an diesen Verhältnissen aus eigener Kraft kaum etwas ändern. Die Ausgaben für die FDN stiegen mit der Integration der Rebellen auf 5 Prozent (2008) des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und waren damit rund doppelt so hoch wie der ostafrikanische Durchschnitt. In Somalia bezogen die stationierten Soldaten nicht nur ihren Sold aus EU-Geldern, sondern Burundi erhielt als truppenstellendes Land darüber hinaus für militärisches Material und für jeden entsandten Soldaten Zuwendungen aus VN-Fonds. Des Weiteren profitierten die burundischen Soldaten von einer exzellenten Ausbildung, unter anderem durch das US-amerikanische Programm ACOTA (African Contingency Operations Training & Assistance). Auch Belgien und Frankreich beteiligten sich an der Ausbildung der Peacekeeper.

Nicht zuletzt hatte die Mission auch bedeutende sicherheitspolitische Auswirkungen auf Burundi. Zeiten des Friedens sind immer eine Herausforderung für zahlenmäßig große nationale Armeen, die sich »ohne Aufgabe« im Land befinden. Durch das AMISOM-Engagement konnten die burundischen Soldaten konstant beschäftigt werden, was den Druck minderte, weitere Tausende von Kämpfern zu demobilisieren. Immerhin knapp ein Fünftel der burundischen Soldaten (rund 5400) sind in Somalia stationiert. Durch ein System der Rotation waren alle Soldaten – bis auf Spezialeinheiten – irgendwann in Somalia im Einsatz. Das sorgte für Entspannung innerhalb der Truppe. Auch wurde bereits so mancher Offizier, der innerhalb Burundis politische Spannungen geschürt hat, nach Somalia abkommandiert und so außer Reichweite gebracht.

Interne Spaltung

Ungeachtet der auf den ersten Blick überaus erfolgreichen Armeereform mehrten sich bereits im letzten Jahr die Anzeichen für Unstimmigkeiten innerhalb des Offizierskorps der FDN. So gab es offenbar geheime Absprachen unter FDD-Offizieren jenseits des militärischen Dienstwegs. Besonders die Gründe für Militäroperationen in der benachbarten Demokratischen Republik Kongo wurden innerhalb der Armee schlecht kommuniziert. Dies bot viel Raum für Spekulationen, unter anderem über die angebliche Bewaffnung und das Training von Milizen der Regierungspartei (Imbonerakure) in der kongolesischen Provinz Süd-Kivu. Auch die Einheiten in Somalia blieben von den internen Spannungen nicht verschont. So kursierten Gerüchte, dass Kämpfer der Imbonerakure und Kriminelle in die Truppe eingeschleust würden.

Das Ausmaß dieser Spaltungen wurde allerdings erst durch den fehlgeschlagenen Putschversuch von Godefroid Niyombare am 13. Mai deutlich. Obwohl Niyombare namhafte Offiziere und eine Eliteeinheit von Fallschirmspringern hinter sich vereint

hatte, mussten die Putschisten nach zweitägigen Kämpfen ihre Niederlage eingestehen. Zwar war die Führungselite des Militärs von FAB-Offizieren dominiert, die Nkurunziza kritisch gegenüberstanden, und beteiligten sich namhafte FDD-Offiziere am Putsch; doch gewannen letztlich die Nkurunziza-treuen Kräfte in der Armee die Oberhand. Besonders die Spezialeinheit zum Schutz der politischen Institutionen bewies große Loyalität gegenüber dem Präsidenten. Auch fehlte den Putschisten die Unterstützung von Seiten der Regionalkommandeure. Das Scheitern der Revolte hat gezeigt, dass Präsident Nkurunziza im Hinblick auf die Armee fester im Sattel sitzt, als viele vermutet hatten.

Gefährliche Manöver

Nkurunzizas Repressionsmaßnahmen gegen Putschisten und deren Anhänger könnten den Zusammenhalt der Streitkräfte nun zusätzlich gefährden. Mit Hunderten von Festnahmen versucht der Präsident seit Mitte Mai, seine Macht zu festigen. Besonders problematisch sind die sich häufenden Anzeichen für eine gezielte Verfolgung von Tutsi-Offizieren. Zwar stammen die Putschisten zum Teil aus den eigenen Reihen des Präsidenten, denn Niyombare ist Hutu und ehemaliger FDD-Kämpfer; im November 2014 war er zum Geheimdienstchef ernannt, aufgrund seiner Kritik an einer dritten Amtszeit Nkurunzizas jedoch im Februar 2015 wieder entlassen worden. Neben Hutu aus der FDD befanden sich unter den Putschisten auch Tutsi der FAB. Allerdings gibt es nach Aussage einiger hoher Offiziere eine Reihe von Ermittlungen und Anklagen gegen FAB-Offiziere, während FDD-Offiziere verschont werden. Auch Verteidigungsminister Gacyubwenge, ein Tutsi, musste seinen Posten räumen. Anfang Mai hatte dieser zur Respektierung des Arusha-Abkommens und der Verfassung aufgerufen und damit für Unmut beim Präsidenten gesorgt. An seiner Stelle wurde erstmals ein Zivilist – ein Tutsi aus dem CNDD-FDD, Emmanuel Ntahomvukiye – zum Verteidigungsminis-

ter ernannt. Dies zeigt, dass Nkurunzizas Vertraute innerhalb des Militärs, zumindest unter den Tutsi, rarer werden. Zudem haben Gaciyubwenge und die verhafteten bzw. zum Teil untergetauchten Putschisten nach wie vor Einfluss auf eine große Zahl von Militärs, die sich in der Armee zunehmend unsicher fühlen. Einige Sicherheitskräfte seien sogar auf der Flucht. Die Armee ist also trotz der erfolgreichen Niederschlagung des Putsches nicht wieder vereint. Es wird Nkurunziza nicht gelingen, alle ihm gegenüber kritisch gesinnten Offiziere zu neutralisieren. Das zeigte sich deutlich bei der Unterdrückung der Proteste in Bujumbura, bei der die Armee seit dem Putsch von der Polizei die Federführung übernahm: Während einige Kommandeure ohne Skrupel mit scharfer Munition auf die Demonstranten schießen ließen, verweigerten andere entsprechende Befehle. Ob die Dissidenten in den eigenen Reihen schlicht ihrem Gewissen folgen oder sich einer parallelen Hierarchie innerhalb der Armee verpflichtet fühlen, ist ungewiss. Klar ist jedoch, dass bei weitem noch kein Einvernehmen innerhalb des Militärs besteht. Ein Beleg für die Dimension des Konflikts ist, dass der neue Verteidigungsminister seine Truppen bereits öffentlich zur Einigkeit aufgerufen hat, und das, obwohl Interna der FDN selten nach außen dringen.

Nkurunzizas Strategie ist auch deswegen bedenklich, weil die Loyalität seiner Truppen nicht zuletzt davon abhängt, ob er sie weiterhin finanzieren kann. Doch das gnadenlose Vorgehen im Rahmen der Niederschlagung der Proteste und des Putsches hat wichtige Partner der FDN – Belgien, die Niederlande, Frankreich – dazu bewogen, sich (zumindest temporär) aus der Sicherheitskooperation zurückzuziehen. Am 15. Mai betonten auch die USA in einem Statement, dass sie laut US-Recht keine Einheiten unterstützen könnten, die Menschenrechtsverbrechen begehen, und begrüßten den Rückzug anderer bilateraler Geber. Die Afrikanische Union hatte bereits die Entsendung eines neuen Kontingents nach Somalia verschoben. Noch sind die burun-

dischen Truppen in Somalia gern gesehen und die Ablösung der derzeitigen Bataillone in Somalia hat trotz der unklaren finanziellen Zukunft der Mission bereits begonnen. Mittelfristig könnten die Spannungen innerhalb der FDN indes negative Auswirkungen auf die Beteiligung an AMISOM haben. Die burundische Staatskasse reicht jedoch kaum aus, die immer noch enorm teure Armee zu unterhalten, ohne erhebliche Gelder aus anderen Sektoren umzuleiten. Und zusätzliche unzufriedene Soldaten im Land zu haben, bedeutet unter den jetzigen Bedingungen ebenfalls ein Risiko.

Die Zukunft der Armeereform

Nkurunzizas derzeitige Strategie gefährdet die schwer errungene und bisher als Erfolg bewertete Armeeingliederung. Es wird von entscheidender Bedeutung für die Zukunft Burundis und die Stabilität des mühsam errungenen und nun bröckelnden Friedens im Land sein, wie sich die FDN in den nächsten Wochen verhält. Ein weiterer Putschversuch oder die Abspaltung von Teilen der Armee und Aufnahme eines bewaffneten Widerstands gegen die Regierung sind nicht ausgeschlossen. Die Suspendierung der Sicherheitskooperationen, gepaart mit einem potentiellen Ende der Mission in Somalia, bildet zusätzlich eine explosive Mischung. Letztlich war die relative Zurückhaltung und große Disziplin der Armee seit dem Beginn der Integration auch das Ergebnis von massiver externer Unterstützung. Dennoch war es die richtige Entscheidung, die Sicherheitskooperation vorübergehend einzustellen, um ein Zeichen zu setzen und Druck gegenüber der Regierung aufzubauen. Eine Wiederaufnahme der Kooperation muss indessen an klare Bedingungen geknüpft sein. Die selektive Verfolgung von Tutsi-Offizieren muss aufhören. Den Putschisten muss ein fairer Prozess garantiert werden. Und nicht zuletzt muss auch das Vorgehen der Nkurunziza-Loyalisten gegenüber Putschisten und Demonstranten während der Revolte aufgearbeitet und gegebenenfalls sanktioniert werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364