



Brüssel, den 9.10.2015
COM(2015) 500 final

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

**über die Einleitung von Konsultationen mit Burundi gemäß Artikel 96 des
Partnerschaftsabkommens von Cotonou**

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

über die Einleitung von Konsultationen mit Burundi gemäß Artikel 96 des Partnerschaftsabkommens von Cotonou

Die Kommission schlägt vor, dass die EU mit Burundi Konsultationen gemäß Artikel 96 des am 23. Juni 2000 unterzeichneten AKP-EU-Partnerschaftsabkommens¹ (Cotonou-Abkommen), dessen Vertragspartei Burundi ist, einleiten sollte. Dieser Vorschlag folgt auf eine Phase des vertieften politischen Dialogs² und baut auf dem bereits gemäß Artikel 8 des Cotonou-Abkommens geführten politischen Dialog auf. Im Mittelpunkt dieses vertieften politischen Dialogs von Oktober 2014 bis Mai 2015 stand das politische Klima in Burundi, insbesondere die eskalierende Situation im Vorfeld der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Sommer 2015. Zu den erörterten Fragen gehörten Menschenrechtsverletzungen, das Fehlen einer unabhängigen Justiz, politisch motivierte Gewalttaten durch die *Imbonerakure*, die Jugendorganisation der Regierungspartei CNDD-FDD (Conseil national pour la défense de la démocratie – Forces de défense de la démocratie), Einschränkungen der bürgerlichen Freiheiten sowie der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit und die Bedrohung von Dissidenten, auch innerhalb der Regierungspartei.

Wenngleich die vertieften Gespräche gemäß Artikel 8 regelmäßig stattfanden und substanzielle Fragen betrafen, ließ Burundis Reaktion in den Gesprächen eine systematische Minimierung der Probleme und der mit ihnen verbundenen politischen Risiken erkennen. Es besteht nach wie vor die Gefahr einer politischen Krise.

Nachdem Präsident Pierre Nkurunziza am 25. April 2015 angekündigt hatte, sich um eine dritte Amtszeit zu bewerben, nahmen politisch motivierte Gewalttaten weiter zu. Bislang hat die Krise über 120 Todesopfer gefordert; Tausende wurden verletzt, und über 190 000 Menschen flüchteten nach Tansania, Uganda, Ruanda und in die Demokratische Republik Kongo, was die Gefahr eines Übergreifens der Gewalt auf die gesamte Region erhöht. Demonstrationen der Opposition wurden brutal niedergeschlagen, zahlreiche Medienvertretungen wurden geschlossen, und die Anwendung von Gewalt für politische Zwecke hat über das gesamte politische Spektrum hinweg zugenommen. Hierzu gehörten ein fehlgeschlagener Staatsstreich und laufende Anschläge bewaffneter Gruppen unterschiedlicher Ausrichtungen, zuletzt die Ermordung von General Adolphe Nshimirimana, der Mordanschlag auf Pierre Claver Mbonimpa, einen prominenten Menschenrechtsaktivisten, und die Ermordung des ehemaligen Stabschefs Colonel Jean Bikomagu am 15. August 2015.

Die derzeitige Krise ist Ausdruck einer Eskalation der Gewalt und einer Verhärtung politischer Standpunkte in einem Land, das bereits fragil und gespalten war und dem es nie gelungen ist, die Achtung der Rechtsstaatlichkeit und die Anwendung demokratischer Prinzipien durchzusetzen.

Die negativen Entwicklungen in Burundi verschärfen sich noch im Vorfeld der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Juni und Juli. Den Behörden ist es nicht gelungen, ihrer Verpflichtung zur Umsetzung des 2013 vereinbarten Fahrplans für die Wahlen

¹ Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000 (ABl. L 317 vom 15.12.2000, S. 3).

² Anhang VII Artikel 2 des Cotonou-Abkommens.

nachzukommen, und die Wahlkommission (CENI) hat nicht gezeigt, dass sie von der Regierung unabhängig ist. Das politische Klima insgesamt, vor allem in Bezug auf die Grundfreiheiten, erlaubte es nicht, dass die Wahlen in einem offenen und kompetitiven Umfeld stattfinden. Obwohl die nötigen Bedingungen eindeutig nicht erfüllt waren, wurde unilateral die Entscheidung getroffen, die Wahlen dennoch durchzuführen. Dies führte zu einem Verlust des Vertrauens in die Wahlen bei Burundis Partnern und zum weitgehenden Wahlboykott durch die Oppositionsparteien. Angesichts dieser Entwicklungen beschloss die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission am 28. Mai 2015 nach Abstimmung mit dem Chefbeobachter der EU und Mitglied des Europäischen Parlaments David Martin, die Wahlbeobachtungsmission der Europäischen Union in Burundi auszusetzen. Am 29. Juni 2015 wurde die Beobachtungsmission endgültig beendet. Der Grund für diese Entscheidung war, dass der Wahlprozess durch Beschränkungen der Unabhängigkeit der Medien, übermäßige Gewaltanwendung gegenüber Demonstranten, Einschüchterung von Oppositionsparteien und der Zivilgesellschaft sowie mangelndes Vertrauen in die Wahlbehörden weiterhin stark beeinträchtigt wurde.

Angesichts der Verschlechterung der politischen Lage setzten sich sowohl die Ostafrikanische Gemeinschaft (EAC) als auch die Afrikanische Union dafür ein, zunächst einen Dialog zwischen den Burundiern zu erleichtern, um zu einem politischen Konsens über das weitere Vorgehen zu gelangen, und dann eine Reihe von Empfehlungen auszusprechen, die - wären sie umgesetzt worden - den Weg zu glaubwürdigen und inklusiven Wahlen geebnet hätten. Bedauerlicherweise wurden die Beschlüsse und Empfehlungen der Afrikanischen Union und der Ostafrikanischen Gemeinschaft von den burundischen Behörden jedoch nicht umgesetzt.

Nachdem die Afrikanische Union (AU) festgestellt hatte, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Organisation freier, fairer, transparenter und glaubwürdiger Wahlen nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen der Afrikanischen Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung nicht erfüllt waren, traf sie am 28. Juni die außergewöhnliche Entscheidung, die Wahlen nicht zu beobachten. Diese Entscheidung stand mit dem Kommuniqué des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees der Afrikanischen Union vom 13. Juni 2015 im Einklang.

Die EAC-Beobachtermission beobachtete die Präsidentschaftswahlen und kam in ihrer vorläufigen Erklärung vom 23. Juli zu dem Schluss, dass den Grundsätzen und Standards für freie, faire, friedliche, transparente und glaubwürdige Wahlen, die in verschiedenen internationalen und afrikanischen Bestimmungen sowie in den EAC-Grundsätzen für die Wahlbeobachtung und -bewertung festgeschrieben sind, bei den Wahlen nicht genügend Rechnung getragen wurde.³

Die Wahlbeobachtungsmission der Vereinten Nationen in Burundi (MENUB) beobachtete den Wahlprozess ebenfalls ab Januar 2015 gemäß der Resolution 2137 des Sicherheitsrates von 2014 und gelangte zu ähnlichen Schlussfolgerungen. In der vorläufigen Erklärung der MENUB vom 21. Juli heißt es, dass die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit als wesentliche Voraussetzungen für die wirksame Ausübung des Wahlrechts weiterhin stark eingeschränkt waren, [...], die Pressefreiheit weiterhin stark eingeschränkt war [...] und das allgemeine Umfeld einem inklusiven, freien und glaubwürdigen Wahlprozess nicht förderlich war.

Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin der

³ Vorläufiger Bericht der EAC-Wahlbeobachtungsmission bei den Parlamentswahlen in der Republik Burundi <http://www.eac.int/dmdocuments/EAC%20Election%20Observer%20Mission%20to%20Burundi%20Presidential%20Election%202015%20-%20Preliminary%20Statement.pdf>.

Europäischen Kommission erklärte am 23. Juli 2015 im Namen der Europäischen Union, diese werde Verfahren zur Vorbereitung der Eröffnung von Konsultationen gemäß Artikel 96 einleiten mit dem Ziel sicherzustellen, dass die burundischen Behörden die erforderlichen Maßnahmen zur Überwindung der Krise treffen. Die EU hatte diesen Schritt bereits in den Schlussfolgerungen der Tagung des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“ der EU vom 22. Juni angekündigt, in denen es hieß: „Die EU erinnert an die Verpflichtungen des Cotonou-Abkommens in Bezug auf die Achtung der Menschenrechte, der demokratischen Werte und der Rechtsstaatlichkeit und die Möglichkeit, die in dem Abkommen, u. a. in Artikel 96, vorgesehenen Konsultationsverfahren einzuleiten. Abhängig von der Reaktion der burundischen Regierung auf die Beschlüsse des Rates für Frieden und Sicherheit der AU und den weiteren Entwicklungen ist die EU bereit, diese Verfahren einzuleiten, darunter auch im Bereich der Zusammenarbeit, um sicherzustellen, dass Burundi die einschlägigen Verpflichtungen einhält.“

In Artikel 9 des Cotonou-Abkommens sind die wesentlichen Elemente festgelegt, auf denen die Partnerschaft basiert. Dazu gehören die Achtung der demokratischen Grundsätze und das Rechtsstaatsprinzip. Diese Elemente liegen auch der Innen- und der Außenpolitik zugrunde. Auf Basis dieser Bestimmung ist die Europäische Kommission der Auffassung, dass ein Dialog mit den neuen Behörden Burundis erforderlich ist. Die derzeitige Lage rechtfertigt die Aufnahme von Konsultationen gemäß den Artikeln 9 und 96 des Cotonou-Abkommens mit folgenden Schwerpunkten:

1. Demokratische Grundsätze (politisches Umfeld und Wahlprozess, Justizsystem, bestimmte Fragen der Rechtsstaatlichkeit, darunter Einschüchterung und Schikanie, willkürliche Verhaftung und Inhaftierung). Zu diesem Aspekt würde es auch gehören, zur Unterstützung der Beschlüsse und der Vermittlungsbemühungen der AU und der EAC den Weg zu einem Konsens über die demokratische Zukunft des Landes weiterzuverfolgen, wobei die bereits laufenden Maßnahmen wie die mit EU-Mitteln geförderte Entsendung der Menschenrechts- und Militärbeobachter der Afrikanischen Union zu berücksichtigen sind.
2. Menschenrechte (z. B. Grundfreiheiten, Vermeidung unverhältnismäßiger Gewalt gegen Demonstranten und Einstellung der Folter).

Mit dem Dialog über diese Themen soll Burundi vor allem dazu ermutigt werden, innerhalb eines bestimmten zeitlichen Rahmens und auf Basis der im Abkommen von Arusha festgelegten Prinzipien Maßnahmen in Bezug auf die wesentlichen Aspekte der Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu treffen.

Mit diesem Dialog würde den burundischen Behörden Gelegenheit gegeben, ihren Standpunkt zu den von der EU vorgebrachten Fragen darzulegen. Die Kommission könnte dann entscheiden, ob sie auf dieser Grundlage die Bemühungen des Landes um eine bessere Einhaltung des Artikels 9 des Partnerschaftsabkommens von Cotonou unterstützen könnte.

Aus diesen Gründen schlägt die Kommission dem Rat vor, Burundi um Konsultationen nach den Artikeln 9 und 96 des Cotonou-Abkommens zu ersuchen. Der Entwurf eines entsprechenden Schreibens ist diesem Vorschlag beigefügt.

Die Kommission schlägt vor, zurzeit laufende Kooperationsmaßnahmen, die vom Europäischen Entwicklungsfonds oder anderen Instrumenten im Rahmen des allgemeinen Haushaltsplans der EU finanziert werden, während des Konsultationszeitraums fortzusetzen, sofern die in den Finanzierungsabkommen festgelegten besonderen Bedingungen eingehalten werden.



Brüssel, den 9.10.2015
COM(2015) 500 final

ANNEX 1

ANHANG

zur

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

**über die Einleitung von Konsultationen mit Burundi gemäß Artikel 96 des
Partnerschaftsabkommens von Cotonou**

Brüssel,
Seiner Exzellenz dem Präsidenten von Burundi
Herrn Pierre Nkurunziza

Sehr verehrter Herr Präsident,

in einer Erklärung der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsidentin der Europäischen Kommission vom 23. Juli 2015 legte die Europäische Union ihre Einschätzung dar, der zufolge die Beschlüsse der Afrikanischen Union und der Ostafrikanischen Gemeinschaft, die den Weg für glaubwürdige und alle Seiten einbeziehende Wahlen in Burundi ebnen würden, noch nicht umgesetzt worden sind.

Die Europäische Union wies ferner darauf hin, dass Burundi ihrer Auffassung nach die wesentlichen Elemente des Cotonou-Abkommens – Menschenrechte, demokratische Grundsätze und Rechtsstaatlichkeit – nicht eingehalten hat, weshalb sie es für angezeigt hält, Konsultationen nach Artikel 96 des Cotonou-Abkommens einzuleiten.

Im Einklang mit diesen Bestimmungen beehren wir uns, Ihr Land im Namen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten um Konsultationen zu ersuchen, damit gemäß dem Abkommen eine gründliche Prüfung der Situation erfolgen kann und gegebenenfalls Abhilfemaßnahmen getroffen werden können. Die Europäische Union wird diese Konsultationen im Geiste des Dialogs führen, um eine für beide Seiten annehmbare Lösung zu ermöglichen.

Die Konsultationen werden Burundi Gelegenheit bieten, das Programm der Regierung, insbesondere für die Bereiche demokratische Grundsätze, Menschenrechte und verantwortungsvolle Staatsführung, vorzustellen.

Wir schlagen vor, dass diese Konsultationen zu einem in Brüssel gemeinsam zu vereinbarenden Zeitpunkt aufgenommen werden.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Rates

Für die Europäische Kommission

Kopien:

Vorsitzender des AKP-Botschafterausschusses

Generalsekretär der Gruppe der AKP-Staaten