

5. Ruanda: Regierung und Good Governance

Um einschätzen zu können, wo krisenpräventive und in Ruanda effektiv einsetzen können, ist es nötig, das Die ruandische Regierung gibt den Rahmen vor, in dem internationaler Organisationen abspielt, die sich um engagieren wollen. Die Good Governance Bilanz drehen wichtiger Indikator für die Erfolgsaussichten von ZFD-Projekten, wie stabil und entwicklungsbereit das Land ist in der Regierungsführung führen immer auch zu einer

Der Grad der guten Regierungsführung ist außerdem ein Kriterium, nach dem sich die Bundesregierung vermehrt bei der Entscheidung über die Vergabe von Geldern im Rahmen der EZ richtet. Wenn es der ruandischen Regierung gelingt, auf diesem Sektor überzeugende Fortschritte zu machen, dürfte ihr die Unterstützung der wichtigen Geber in den nächsten Jah-

riedenskonsolidierende Maßnahmen in Umfeld für solche Projekte zu untersuchen.

msich die Tätigkeit nationaler und internationaler in der Postkonfliktphase stabilisierend euen ruandischen Führung ist ein wichtiger Projekten, weil sie Schlüsse darüber zu nächster Zukunft sein wird. Denn Mängel erhöhten Krisenanfälligkeit der Gesellschaft.

in Kriterium, nach dem sich die Bundesregierung vermehrt bei der Entscheidung über die Vergabe von Geldern im Rahmen der EZ richtet, auf diesem Sektor überzeugende Fortschritte zu machen, dürfte ihr die Unterstützung der wichtigen Geber in den nächsten Jah-

Bevölkerungsstruktur, Einkommensstruktur

Ruanda hat trotz der steigenden Bevölkerungszahl in der Produktion noch nicht wieder erreicht. Gegen landsprodukt (BIP) 1994 um 52,3% gefallen, um sich Dierealen Lebensbedingungen haben sich damit deutlich verschlechtert. Somit ist Armut weiter

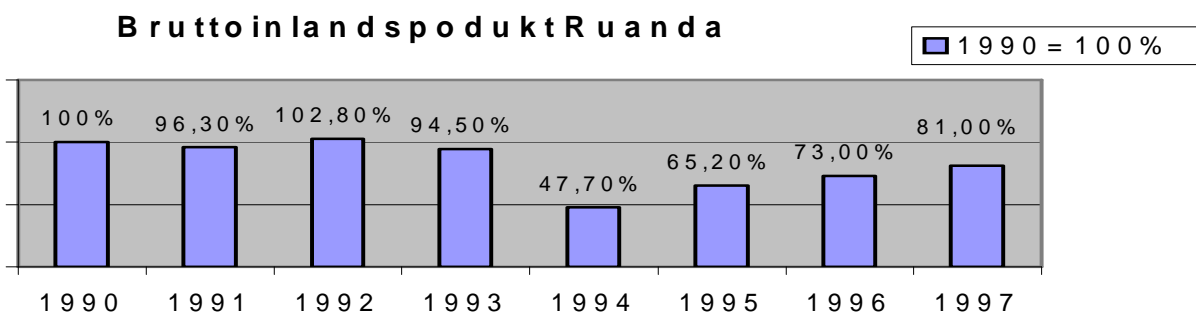
Trotz der massiven Investitionen aus dem staatlichen Wiederaufbauhilfe hatte die ruandische Wirtschaft 1997 noch nicht die Rückschläge der Kriegsjahre kompensiert und war in der Rekonstruktionsphase. Das größte strukturelle Manko der nationalen Ökonomie, die vollständige Abhängigkeit vom Agrarsektor, kommt in dieser Statistik besonders zum Tragen.

ahlensein Vorkriegsniveau an wirtschaftlicher Produktion noch nicht wieder erreicht. Gegen landsprodukt (BIP) 1994 um 52,3% gefallen, um sich Dierealen Lebensbedingungen haben sich damit deutlich verschlechtert. Somit ist Armut weiter

ich verschlechtert. Somit ist Armut weiter

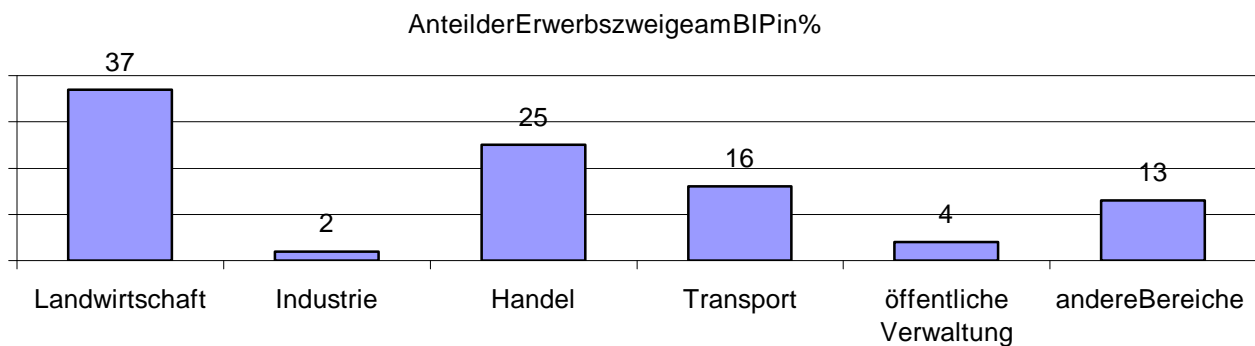
n Haushalt sowie durch internationale Wiederaufbauhilfe hatte die ruandische Wirtschaft 1997 noch nicht die Rückschläge der Kriegsjahre kompensiert und war in der Rekonstruktionsphase. Das größte strukturelle Manko der nationalen Ökonomie, die vollständige Abhängigkeit vom Agrarsektor, kommt in dieser Statistik besonders zum Tragen.

Bruttoinlandsprodukt absolut 1990-1997 ¹



Da ca. 80% der landwirtschaftlichen Erzeugnisse als Subsistenzprodukte niemals auf dem Finanzmarkt erscheinen, finden sie auch keinen Eingang in das BIP. Die industriellen Produktionen sowie der Dienstleistungssektor lagenauch 1994 jedoch gänzlich brach und finden erst allmählich zu ihrem Vorkriegsniveau zurück. D.h. auch wenn der wichtigste Zweig der ruandischen Ökonomie, die Landwirtschaft, durch den Krieg nur wenig beeinflusst wurde, so wirkt sich doch der Ausfall des sekundären und tertiären Sektors überproportional hoch auf das BIP aus.

Anteile der einzelnen Produktionszweige am Bruttoinlandsprodukt Ruanda 1997 ²



Die Landwirtschaft macht nur 37% des BIP aus, gesamtwirtschaftlich jedoch erzeugt die bäuerliche Produktion 86% des Einkommens der Bevölkerung, wovon der größte Teil jedoch über den informellen Sektor gehandelt wird. 91% der Bevölkerung haben keine andere Versorgungsgrundlage als die Subsistenzbewirtschaftung von Ackerland und Viehhaltung.

Die Erzeugung von Kaffee und Tee leistet den größten Anteil am meßbaren BIP-Beitrag der Landwirtschaft.

Nur 2% der Bevölkerung finden eine Anstellung in Industriebetrieben und erwirtschaften damit 25% des BIP. Die industrielle Produktion beschränkt sich zumeist auf die Verarbeitung agrarischer Produkte wie Milcherzeugnisse, Bananenblätter, Tabak, Kaffee, Tee und Pyrethrumprodukten (Insektizide).

Groß- und Einzelhandel, Transport und der öffentliche Dienst stellen 25% des BIP, beschäftigen jedoch nur 7% der Bevölkerung.

Die strukturellen Probleme der ruandischen Ökonomie machen sich in der Aufbauphase besonders negativ bemerkbar:

- Das Fehlen eines diversifizierten Produktionsspektrums macht die Wirtschaft extrem abhängig von den lokalen und Weltmarktpreisen für die wenig erzeugten Güter (Vor-

- lem Kaffee, Tee, Pyrethrum). Bei Preisschwankungen ist ein Ausweichen auf andere Angebotsteile kaum möglich, die Verluste müssen voll von den Anbietern getragen werden.
- Da 90% der Bevölkerung sich fast ausschließlich durch die Subsistenzbewirtschaftung auf dem Agrarsektor versorgen, ist kein inländisches Kapital für die Investition selbst in Mikrounternehmen vorhanden. Somit besteht eine enorme Abhängigkeit von internationalen Investitionen und Kapitalgebern.
 - Die vor dem Krieg ohne schon begrenzten Mitteln Infrastruktur und moderner Technologie sind 1999 kaum wieder hergestellt, geschweige denn optimiert worden. Ein ehrgeiziges Straßenbauprogramm ist auf dem Wege, die Anbindung an den innerafrikanischen Wirtschaftsraum sowie an die internationalen Häfen von Mombasa oder Daressalam zu verbessern. Auf den Sektoren Telekommunikation, Energieversorgung und Information bestehen jedoch noch erhebliche Mängel, die sich als Investitionshemmnisse bemerkbar machen.
 - Die hohe Analphabetenrate ist ein deutliches Indiz für den katastrophalen Bildungsstand in Ruanda. Dieses Erbe des alten Regimes ist eine zusätzliche Hypothek auf dem Weg zu einer differenzierteren Ökonomie mit einem erweiterten Industrie- und Dienstleistungssektor. Durch fehlende menschliche Ressourcen ist das innerbetriebliche Innovationspotential äußerst gering, Firmenneugründungen sind aus Mangel an ausgebildeten HandwerkerInnen, AkademikerInnen und Geschäftsleuten zu selten.
 - Auch der Staat als Arbeitgeber kann aus Mangel an liquiden Finanzen kaum den Überschuß an (zumeist unqualifizierten) Arbeitskräften nicht auffangen.
 - Auf dem Gebiet der staatlichen Wirtschaftsförderung ist vor allem für internationale Investoren noch nicht genügend Anreiz geschaffen worden, um Kapitalgeber in das Land zu holen und langfristig an den lokalen Wirtschaftsraum zu binden. Steuerunsicherheit, schlechte Infrastruktur und eine zu wenig transparente staatliche Wirtschaftspolitik und Administration behindern Firmenneugründungen.
- Dank der massiven Unterstützung der internationalen Gemeinschaft ist das Pro-Kopf-Einkommen dennoch von 110 US\$ 1995 wieder auf 240 US\$ 1997 gestiegen, was aber keinesfalls mit einem gleichwertigen Anstieg der Lebensqualität für die Bevölkerung verwechselt werden darf. Mit diesen Werten positioniert sich Ruanda selbst im Vergleich mit anderen Ländern der Region denkbar negativ, und UNDP hat es in seinem Human Development Report 1993 auf Rang 162 von 174 gelistet, 1997 gar auf Platz 174 von 175.

Schulden

Allein die Deckung der Schuldenlast des Vorkriegsregimes konsumiert den größten Anteil am Jahreshaushalt des Landes: 1997 standen 1,164 Milliarden US\$ gegenüber. Im Jahreshaushalt 1998 wurden 16 Mio. US\$, 1999-2000 30 Mio. US\$ allein als Zinszahlungen für Kredite abgestellt. Dem gegenüber stehen Ausgaben von ca. 10 Mio. US\$ für das Gesundheitssystem und 0,5 Mio. US\$ für Bildung. ³ Dabei beliefen sich die Zahlungsrückstände gegenüber den Gebern 1998 auf 97,5 Mio. US\$. Die Schulden beliefen sich 1997 insgesamt auf 606% der jährlichen Einnahmen. ⁴ 80% der auswärtigen Schulden bestanden gegenüber multilateralen Institutionen wie dem IWF, der Weltbank oder der ADB. Seit 1997 werden Verhandlungen mit dem Pariser Club geführt, die langfristige in einem Erlaß von bis zu 67% der Auslandsverpflichtungen führen sollen. Vor allem die USA, Schweden, die Niederlande und Großbritannien unterstützen diese Initiative auch finanziell. In Stockholm wurde 1998 ein Fonds für die Unterstützung der ruandischen Schuldenzahlungen in Höhe von 47,7 Mio. ⁵ US\$ eingerichtet. Außerdem wird Ruanda durch das HIPC (highly indebted poor countries) Programm der Weltbank Unterstützung finden, das weitere Verbesserungen in den Zahlungsmodalitäten bewirkt. Bis zum Jahr 2000 konnten das Land die dafür notwendigen strukturellen Voraussetzungen jedoch noch nicht vollständig implementieren. Ein erster Schritt war jedoch die Umsetzung des Strukturreformplans (ESAF), den die ruandische Regierung zusammen mit der Weltbank und dem IWF erarbeitet hat, und der ein stark marktwirtschaftliches Orientierung, Privatisierung und die Öffnung des Marktes ebenso beinhaltet wie eine konsequente Einnahmenerhöhung durch Einkommenssteuer, Zollerhebungen und Ausgabenkontrollen. ESAF finanziert eine Schuldentilgung von 367,6 Mio. US\$ sowie eine 400 Mio. US\$ Anschubhilfe für die Entwicklung einer tragfähigen nationalen Ökonomie. ⁶ Diese Summen werden durch die Weltbank, den IWF und die EU abgedeckt. Die Regierung hat außerdem 1998 einen multilateralen Schuldenfonds eingerichtet, der von der Weltbank gemanagt wird, um Gelder für die Bedienung der Verpflichtung gegenüber IDA, AfDB und IFAD aus den Töpfen internationaler Geber zu sammeln. Damit soll die Einstufung in die Kategorie der HIPC bis Ende 2001 ermöglicht werden, die von der Bilanz des Schuldendienstes gegenüber den Banken unabhängig gemacht wurde. Bisher hat der Fond 27 \$ US\$ gesammelt, bei einem gesetzten Ziel von 56 Mio. US\$. Trotz der internationalen Anstrengungen ist die ruandische Wirtschaft völlig überfordert mit der Bewältigung der finanziellen Altlasten des Habyarimana-Regimes sowie den enormen strukturellen Problemen, die die Entwicklung des Haushaltes belasten. Mittelfristig wird Ruanda weiterhin abhängig von der Unterstützung der internationalen Gemeinschaft bleiben.

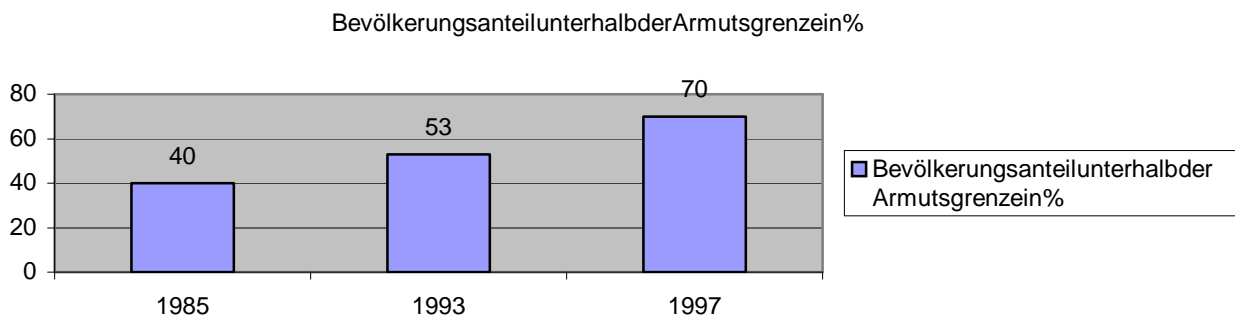
In ihrer Analyse der Verwendung internationaler Kredite durch das Habyarimana-Regime 1990-94 haben Galand und Chossudovski aufgezeigt, dass die leichtfertige, unkontrollierte Vergabe von Krediten aus politischen Opportunitätsgründen einen erheblichen Beitrag zur Vorbereitung und Durchführung des Genozids geleistet hat. Daraus ergibt sich nicht nur eine direkte Mitverantwortung der internationalen Gemeinschaft am Tod hunderttausender Menschen, sondern die Geberländer könnten von der neuen Regierung auch nicht die Rückzahlung von Geldern verlangen, mit denen nachweislich die Auslöschung eines Volkes betrieben wurden. Statt dessen müsste die Gemeinschaft der Geberländer von 1990-94 einen Sonderfonds zur Reparation und Entschädigung für die Opfer des Genozids bereitstellen.⁷

dass die leichtfertige, unkontrollierte Vergabe von Krediten aus politischen Opportunitätsgründen einen erheblichen Beitrag zur Vorbereitung und Durchführung des Genozids geleistet hat. Daraus ergibt sich nicht nur eine direkte Mitverantwortung der internationalen Gemeinschaft am Tod hunderttausender Menschen, sondern die Geberländer könnten von der neuen Regierung auch nicht die Rückzahlung von Geldern verlangen, mit denen nachweislich die Auslöschung eines Volkes betrieben wurden. Statt dessen müsste die Gemeinschaft der Geberländer von 1990-94 einen Sonderfonds zur Reparation und Entschädigung für die Opfer des Genozids bereitstellen.⁷

Armut

Seit 1985 ist der Anteil der Bevölkerung, der unter den Folgen von Mißwirtschaft, Krieg, Genozid und Flucht gegenübersteht insgesamt afrikanischer Durchschnitt

der Armutsgrenze leben muss, durch die von 40% auf 70% gestiegen. Demgegenüber steht ein gesamt afrikanischer Durchschnitt von 40%-50%.



Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze⁸

Nicht nur der Prozentsatz an Menschen unterhalb der Armutsgrenze ist in den letzten 15 Jahren dramatisch gestiegen, sondern die Ausstattung selbst der ärmsten Haushalte hat sich deutlich verschlechtert. Die zur Verfügung stehende tägliche Kalorienmenge pro Kopf ist seit 1985 ca. um 11% gesunken. Nur 44% der Bevölkerung haben Zugang zu geklärtem Trinkwasser.⁹

Armutsgrenze ist in den letzten 15 Jahren dramatisch gestiegen, sondern die Ausstattung selbst der ärmsten Haushalte hat sich deutlich verschlechtert. Die zur Verfügung stehende tägliche Kalorienmenge pro Kopf ist seit 1985 ca. um 11% gesunken. Nur 44% der Bevölkerung haben Zugang zu geklärtem Trinkwasser.⁹

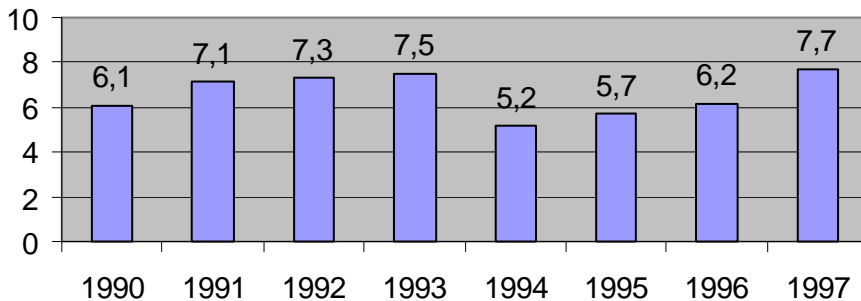
Eine weitere gravierende Folge des Genozids ist der gestiegene Anteil von Frauen an der Gesamtbevölkerung, sie machen 1999 ca. 53,7% der EinwohnerInnen aus. 34% der Familien haben heute keinen erwachsenen Mann mehr in ihren Reihen, das entspricht einer Steigerung um 21% gegenüber 1992.¹⁰ Diese demographische Verschiebung hat deutliche Konsequenzen für die Versorgungslage der Familien, die nur mehr durch Frauen oder Kinder und ohne die Arbeitskraft und das Einkommen eines Ehemannes wirtschaften müssen. Außerdem ist in

gestiegene Anteil von Frauen an der Gesamtbevölkerung, sie machen 1999 ca. 53,7% der EinwohnerInnen aus. 34% der Familien haben heute keinen erwachsenen Mann mehr in ihren Reihen, das entspricht einer Steigerung um 21% gegenüber 1992.¹⁰ Diese demographische Verschiebung hat deutliche Konsequenzen für die Versorgungslage der Familien, die nur mehr durch Frauen oder Kinder und ohne die Arbeitskraft und das Einkommen eines Ehemannes wirtschaften müssen. Außerdem ist in

vielen Familien die Anzahl der Kinder unter 15 Jahren deutlich gestiegen, da viele Waisenkinder aus dem sozialen Umfeld in die eigenen Haushalte aufgenommen wurden.

Bevölkerungswachstum in Ruanda 1990-1997 ¹¹

Population in Mio., Wachstumsrate 1997 bei 3,1%



Die hohe Anzahl an zurückgekehrten Flüchtlingen hat den Verlust an EinwohnerInnen durch den Genozid statistisch wieder ausgeglichen, so dass nach der Dezimierung der Bevölkerung durch Mord und Vertreibung ab 1997 der Vorkriegsstand von ca. 7,5 Mio. Menschen wieder erreicht war. Schon vor dem Krieg hatte sich eine Wachstumsrate von fast 3% abgezeichnet, die seit 1996 noch angestiegen ist, mit weiterer Tendenz nach oben. ¹²Für viele Familien ist es wichtig, die Verluste in den eigenen Reihen auszugleichen, da nur eine zahlreiche Verwandtschaft als ein potentieller Schutz vor der Auslöschung der eigenen Linie in neuerlichen Kriegshandlungen gilt. Auch eine Versorgung der Eltern und Eltern wird als Grund für die erwünschte hohe Kinderzahl angegeben. Bislang scheut sich die Regierung trotz der offensichtlich knappen Ressourcen eine offene Politik der Geburtenregelung zu verfolgen, da diese Maßnahme in der Bevölkerung unpopulär wäre. Langfristig birgt allerdings ein so hohes Bevölkerungswachstum in dem kleinen Land ein hohes Krisenpotential.

Fazit

Ein Bevölkerungswachstum von 3,1%, eine Wirtschaft, die sich mit einer kleinen Palette von landwirtschaftlichen Exportprodukten auf dem Weltmarkt bewähren muss, ein Verteidigungsbudget, das ein Viertel bis die Hälfte des Staatshaushaltes ausmacht, gegenüber 19% für soziale Aufwendungen, dazu noch ein Schuldenberg, der die jährlichen Einnahmen um das sechsfache übersteigt: Die wirtschaftlichen Voraussetzungen sind in Ruanda denkbar ungünstig für eine mittelfristige Konsolidierung des Staates. Neben der instabilen Lage in der Region und dem Sicherheitsproblem im Nordwesten des Landes sowie im Kongo birgt die ökonomische Situation sicher das größte Krisenpotential für Ruanda.

Für die internationale Gemeinschaft bedeutet diese Situation eine Herausforderung in der Konzeption der Zuwendungen für das Land, denn das Terrain für Projekte ist von widersprüchlichen Faktoren geprägt. Zumein bietet das ökonomische und soziale Elend der Bevölkerung sowie die moralischen Schulden aus dem Versagen vor und während des Genozids ausreichend Motivation und Legitimation zur Unterstützung in den Bereichen Entschuldung, Wirtschaftsförderung, Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, etc. Andererseits weist die Regierungsführung in den Sektoren Außenpolitik und Demokratisierung so gravierende Mängel auf, dass eine unkritische Förderung des Landes und damit auch seiner politischen Eliten letztlich wieder krisenverschärfende Konsequenzen haben kann.

Das bedeutet also, einen sehr anspruchsvollen Weg der Balance zwischen kritischer Auseinandersetzung mit der ruandischen Regierung und gleichzeitig solidarische Unterstützung für die Mehrheit der nichtprivilegierten Bevölkerung zu finden.

Good Governance als Voraussetzung für den ZFD

Aus den Vergabekriterien „Beachtung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung, Bewahrung natürlicher Ressourcen (...) und Nutzung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen“¹³ sowie einer sozial orientierten Marktwirtschaft und der Entwicklungsorientierung des staatlichen Handelns heraus ist „Good Governance“ als Voraussetzung für die Vergabe jeglicher EZ-Mittel vom BMZ formuliert worden. Folglich wird diese Vorgabe auch bei der Entscheidung über die Einsetzung eines ZFD in Ruanda in Betracht gezogen. Diese Koppelung der EZ an politisch-strukturelle bzw. verfahrenstechnische Mindeststandards, soll die Qualität der Staatstätigkeit (governance) in den Partnerländern steigern. Diese „Demokratieklausel“ wurde 1995 im Nachtragauch in das Lomé IV Abkommen eingefügt, sodass bei Nichtbeachtung die Geber mit Sanktionen wieder Reduzierung oder der Aussetzung von Programmen reagieren kann, wovon bereits in einigen Fällen wie gegenüber dem damaligen Zaire oder Haiti Gebrauch gemacht wurde.

Die Nachkriegssituation stellt die Übergangsregierung von Ruanda auf eine schwere Probe, denn das Vertrauen der BürgerInnen in staatliche Institutionen ist angegriffen, und nur durch die Gewährleistung eines transparenten und effizienten Regierungsapparates kann die Regierung sich die Legitimation verdienen, die sie in den folgenden Wahlen noch nicht erworben hatte. Im folgenden Kapitel soll überprüft werden, wie die Bilanz der Regierungsführung der ruandischen Regierung sieben Jahre nach dem Genozid ausfällt, und ob sie sich damit als Partnerin für die Kooperation in der deutschen EZ und für den ZFD qualifiziert.

Good Governance in Ruanda

Voraussetzung für die Einschätzung der Good Governance Bilanz ist zunächst ein Blick auf die formale Gliederung der Staatsführung: Das gegenwärtige Übergangsparlament (Transitional National Assembly) mit 70 Sitzen wurde am 12. 12. 1994 von der RPF eingesetzt. Gemäß den Arusha-Vorgaben wurden alle Parteien außer der ehemaligen Regierungspartei MRND, die den Genozid geplant und durchgeführt hat, nach einem vorher festgesetzten Verteilungsschlüssel an der Nationalversammlung beteiligt:

-RPF	Rwandan Patriotic Front	13 Sitze
-MDR	Democratic Republican Movement	13 Sitze
-PL	Partie Liberale	13 Sitze
-PSD	Partie Socialiste et Democratique	13 Sitze
-RPA	Rwandan Patriotic Army	6 Sitze
-PDC	Christian Democratic Party	6 Sitze
-PSR	Rwandan Socialist Party	2 Sitze

-PDI IslamicDemocraticParty
-andere

2Sitze
2Sitze

Ebenfalls im Sinne des Arusha Friedensabkommens hat die ruandische Übergangsregierung seit 1994 eine Anzahl von Instrumenten geschaffen, die die Absicht haben, die nationale Versöhnung und den Aufbau von basisdemokratischen Strukturen zu fördern. Als wichtigsten staatliche Ziele für den Prozess der Stabilisierung und Befriedung der ruandischen Gesellschaften werden dabei die folgenden genannt: ¹⁴

- Schrittweise Sicherung von sozialem Frieden und Sicherheit im ganzen Land
- Rückkehr und Wiedereingliederung von über drei Millionen Flüchtlingen, die seit 1959 das Land verlassen mussten
- Juristische Verurteilung aller TäterInnen des Genozids von 1994
- Kampf gegen die Korruption
- Modernisierung und Verstärkung der Sicherheitsorgane Polizei und Armee
- Demokratisierung und Good Governance
- Verbesserte Gesundheitsversorgung, AIDS-Prävention
- Ausbau der nationalen Ökonomie und verbesserte Transportwege, Ausbeutung der Methan-Gasvorkommen im Kivu-See, Unterstützung der Landwirtschaft
- Verlängerung der Übergangsperiode
- Die Abhaltung von Wahlen

Die Rückkehr und Neuansiedlung der Millionen Flüchtlinge, die Bürgerkrieg und Völkermord in den letzten 40 Jahren aus Ruanda in die Nachbarländer vertrieben haben, stellt die ruandische Gesellschaft vor schwere ökonomische, soziale und menschliche Probleme. Bei ihrer Bewältigung ist das Innenministerium (MININTER) auf die Unterstützung zahlreicher nationaler und internationaler Helfer angewiesen. Das Justizministerium (MINIJUST) steht mit der rechtlichen Behandlung der ca. 130000 verdächtigten TäterInnen des Genozids vor einer fast unlösbaren Aufgabe. Aber auch das Bildungsministerium (MINEDUC) hat sich mit dem Anspruch, eine umfassende und tiefgreifende Friedenserziehung für alle SchülerInnen, Studierenden und Auszubildenden anzubieten, ein sehr hohes Ziel gesetzt. Der Zivilbevölkerung soll die 1999 gegründete Kommission für Einheit und Versöhnung (URC) die Idee von einer Aufarbeitung und Überwindung von rassistischer Spaltung näherbringen. Daneben wurden eine staatliche Menschenrechtskommission, und eine Verfassungskommission gegründet, die sich um Kernaufgaben der neuen Gesellschaft kümmern.

Die Intensität der Bemühungen um eine Aussöhnung durch die Schaffung von effektiven staatlichen Instrumenten zur Friedenssicherung wird auch von internationalen Beobachtern und den VN anerkannt.

„It should be noted that the government is making important efforts to go beyond the conflict that ravaged the country. This impressive activity aims at the development of a political and ideological project for national unity and reconciliation.“ ¹⁵

Die Regierung hat 1998 mit Unterstützung von UNDP ein Siebenpunkteprogramm zur Verbesserung der Good Governance Bilanz aufgelegt: ¹⁶

1. Improving public management and civil service for management modernisation.
2. Promoting decentralization to ensure participatory decision-making practices
3. Strengthening the parliamentary institution to ensure adequate legislative process and check on executive branch organs
4. Improving economic and financial management and practices
5. Supporting broadly based civic education and reinforcing civil society organisation
6. Strengthening the judiciary to promote the rule of law and to restore the people's trust in the justice system
7. Coordination and monitoring of government activities.

Für 2000-2001 wurde ein Budget von 47,1 Mio. US\$ für „Good Government Institutions“ im Staatshaushalt bereitgestellt. Damit wurde ein sehr breit gefächertes Angebot an Maßnahmen zur Weiterbildung von Staatsangestellten, Demobilisierung, Institutionalisierung von Kontrollmechanismen und capacity building innerhalb der staatlichen Behörden finanziert. Die Ausgangslage für den Neuaufbau eines Staates war dabei denkbar ungünstig: Nur ca. 6% der Staatsangestellten hatten 1998 eine Universitätsausbildung, und 85% haben vor ihrer Anstellung keine oder nur minimale administrative Kenntnisse erworben. ¹⁷

In den folgenden Abschnitten werden nun die einzelnen Kriterien für eine gute Regierungsführung in Ruanda überprüft.

Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit

Auf dem Gebiet der Justiz hat Ruanda, gemäß der Vorgaben der Arusha-Abkommen (Annex Protocoll on the Rule of Law) ¹⁸, in den letzten Jahren enorme Anstrengungen unternommen, sich den westlichen Standards von Rechtsstaatlichkeit anzupassen. Die massive Unterstützung internationaler Geber bei der Ausbildung von Juristen, bei der Rehabilitierung und Erweiterung der Kapazitäten des Justizapparats, bei der Neuformulierung von Gesetzen sowie bei der Arbeit des internationalen Gerichtshofs in Arusha und Kigali haben dazu beigetragen, dass die Situation des Rechtssystems sich gegenüber dem Vorkriegsstand deutlich verbessert hat und Rechtssicherheit formal weitgehend gewährleistet wird.

Die Unabhängigkeit der Justiz wurde dadurch verbessert, dass die Bestellung und Einsetzung aller Richterposten an einen „Supreme Council of Magistrates“ unter dem Vorsitz des Präsidenten des Obersten Gerichtshofes delegiert wurde und nicht mehr unter der Kontrolle der Regierung liegt. Ein weiterer Schritt in Richtung Institutionalisierung verbindlicher Rechts-

normen war die Bestellung der Rechts- und Verfassungskommission, die mit der Erarbeitung einer neuen Verfassung beauftragt wurde.

Dem gegenüber steht die völlige Blockade der Justizpraxis durch die überwältigende Belastung durch die Genozidverfahren. Diesen Ansprüchen kann der Justizapparat nicht gerecht werden und die Alternative der „Gacaca“ wird international als legitimer Ausweg aus der Misere akzeptiert.¹⁹

„It is hoped that this form of participatory justice will speed up the disposal of the huge case load, enhance a sense of popular participation in the administration of justice and contribute to the process of community healing and national reconciliation“.²⁰

Die tägliche Praxis der Rechtsprechung lässt dennoch einige gravierende Mängel in puncto Einhaltung der Kriterien einer fairen und unabhängigen Justiz erkennen. Menschenrechtsorganisationen, die vor allem den Verlauf von Genozidverfahren beobachten, kritisieren wiederholt verfahrenstechnische Probleme zu Ungunsten der Angeklagten sowie den kaum existierenden Zugang zu ausgebildeten Verteidigern. Auch von Folterung bzw. erpreßten Geständnissen wurde berichtet.²¹ Amnesty International berichtete auch über die Hinrichtung von RPA-SoldatInnen unter dem Vorwurf von Mord, ohne ihnen einen ordentlichen Prozess zu machen.²²

Die Überlastung der Gerichte durch Genozid-Fälle hat die Bearbeitung von anderen Straf- und Zivilrechtsfällen fast ganz zum Erliegen gebracht und damit die Funktion des Rechtsstaates stark beeinträchtigt, was den Vertrauensbildungsprozess der Bevölkerung gegenüber der Justiz weiter belastet. Um bestehende Mängel aufzudecken und zu einem geschlossenen Politikkonzept zu finden, einen praktikablen nationalen Aktionsplan zu entwickeln und die Gesetzesgrundlagen zu modernisieren hat das MINIJUST eine Reihe von Konsultationsveranstaltungen mit Regierungsvertretern, NRO, Geberorganisationen und VN-Organisationen veranstaltet, die in die Strategieplanung miteinbezogen wurden.

Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung

Die Ressortzuschnitte der Regierung wurden mit Hilfe von UN-Beratern in zwei Phasen 1994 und 1999 neu strukturiert. Die einzelnen Ministerien erhielten ein schärferes Profil und wurden in funktionsfähigere Abteilungen gegliedert. Dabei blieben jedoch noch immer einige Überschneidungen in Kompetenzbereichen bestehen, die die zügige Bearbeitung von Problemen behindern.

Dezentralisierung

Anders als viele afrikanische Regime lässt die ruandische Regierung einen ernsthafte Willen zur Dezentralisierung und damit auch zur Demokratisierung erkennen.²³ Institutionell verankert ist das Dezentralisierungsprogramm, das 1998 beschlossen wurde, im Ministère pour la Administration Locale (MINALOC).²⁴ Die Wahlen vom März 1999 waren ein erster Schritt auf dem Weg zu dezentralisierten Politik- und Verwaltungsstrukturen. Durch die Wahl von Responsables und Nyumbakumi²⁵ konnten zumindest auf der untersten administrativen Ebene durch die Basis legitimierte Vertreter bestimmt werden, während auf Sektor-, Gemeinde- und Präfektur ebene die Beamten weiterhin durch die Regierung bestimmt werden. Pro Zelle und pro Sektor wurden jeweils zehnköpfige lokale Verwaltungsgremien ermittelt, die als Exekutivkomitees dafür eingesetzt wurden, auf der Mikroebene Regierungsprogramme zu implementieren. Als ihre vorrangigen Aufgaben wurden die dezentrale und basisnahe Vermittlung von Gesundheitsprogrammen, HIV-Aufklärung, Alphabetisierungskampagnen, Geschlechtergleichheit und Jugendförderung definiert. Als problematisch für diesen Ansatz hat sich jedoch der mangelhafte Bildungsstand der gewählten Vertreter herausgestellt, die dem *empowerment* durch die Regierung mangels persönlicher Kapazitäten vielfach nicht gerecht zu werden vermochten und ihre Aufklärungs- und Motivationsfunktion nur sehr begrenzt wahrnehmen konnten. Zwei Fortbildungsblocke 1999 konnten nicht alle Mitglieder der Exekutivkomitees ausreichend auf ihre Aufgaben vorbereiten, so dass der Transfer von Regierungsprogrammen in die Peripherie oftmals nur sehr lückenhaft gelang.²⁶ Die oft betonte Einbeziehung lokaler Autoritäten und VertreterInnen der Zivilgesellschaft in die Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene wurde nur sehr rudimentär umgesetzt. Trotz der formulierten Absicht, Verwaltungsstrukturen mit flacheren Hierarchien auszustatten und mehr Transparenz und partizipative Elemente in die Administration zu integrieren, laufen Verwaltungsvorgänge und Entscheidungswege noch immer stark zentralisiert und autokratisch ab:

„The public administration system still persists with an autocratic culture where the bosses' decisions cannot be queried by an ordinary worker, master-slave (ndiyo-bwana) dominates working relations.“²⁷

Polizeireform

Nach dem Beschluß der Nationalversammlung vom 20.8. 1999 wurden im Jahr 2000 die drei Polizei-Organen Kommunalpolizei, Gendarmerie und Kriminalpolizei zu einer Einheit, der Rwanda National Police (RNP) zusammengefasst.

Bisher wurde die Gendarmerie vom Verteidigungsministerium, die Kommunalpolizei durch das Innenministerium und die Kriminalpolizei durch das Justizministerium geleitet, was eine

transparente, aufeinander abgestimmte Arbeit unmöglich machte und zusätzlichen enorme Kosten für die dreifachen Verwaltungsstrukturen verursachte, das Jahresbudget für alle drei Organe lag 1999 bei 12,4 Mio. US\$.²⁸

Das UNDP hat die Regierung seit 1996 beim Wiederaufbau und der Reform seiner Polizeikräfte mit 5,62 Mio. US\$ unterstützt, wobei der Schwerpunkt neben der Fortbildung für die PolizistInnen auf dem Bau und der Renovierung der Unterkünfte und der Unterbringungsmöglichkeiten für die BeamtInnen lag.²⁹ Die fehlenden Wohnmöglichkeiten oder Kasernen für MitarbeiterInnen führten in vielen Kommunen zu einem de facto Ausfall der Polizeipräsenz, da die Anfahrtswege von entfernt gelegenen Zentralen auch mangels Fahrzeugen nicht bewältigt werden konnte. Der dezentrale Aufbau von Unterbringungsmöglichkeiten war also die Voraussetzung für die Schaffung einer flächendeckenden Polizei. Die Bautätigkeit für Polizeikasernen wurde jedoch in einigen Kommunen, vor allem im Nordwesten, durch Überfälle und Sachbeschädigung z.T. massiv behindert. In neun Kommunen musste der Bauder Unterkünfte 1998 für ein Jahr eingestellt werden, da die Gefährdung für die ArbeiterInnen zu hoch war. Rebellen sahen die entstehenden Polizeikasernen als prioritäre Ziele für ihre Anschläge zur Destabilisierung der Sicherheitslage in den Präfekturen Gisenyi, Ruhengeri und Kibuye.³⁰

Die Aus- und Fortbildung von PolizistInnen wurde vor allem durch die Hilfe von Uganda, Tansania, Kenia, die USA und Großbritannien realisiert, so dass 2000 circa 4000 MitarbeiterInnen ausgebildet und mit einer Grundausstattung versehen werden konnten. Seit November 1995 hat sich damit die Gesamtstärke der kommunalen Polizeikräfte auf ca. 6000 erhöht. Rheinland-Pfalz finanzierte zuerst im Rahmen von UNAMIR und seit 1995 in bilateraler Kooperation mit Ruanda die Ausbildung von Gendarmen in praktischem Training durch deutsche Polizeibeamte.³¹

Die Auslagerung der Gendarmerie aus dem Zuständigkeitsbereich des Verteidigungsministeriums hin zum Innenministerium war Teil des Entmilitarisierungsprogrammes, das auf Druck der internationalen Gemeinschaft durch die Regierung eingeleitet wurde. Die institutionelle Trennung von Polizei und Armee sollte den rechtsstaatlichen Status der Polizeikräfte verbessern und auch Vergehen von RPA-Angehörigen der Strafverfolgung zugänglich machen. Mit dieser Maßnahme wurde aber auch der Militärhaushalt deutlich verringert, ohne die reale Armeeerfüllung der Geberländer, seine Verteidigungsausgaben drastisch zu senken, ein Stück weit entgegenkommen, ohne am tatsächlichen Militarierungsgrad der Gesellschaft etwas zu ändern.

KampagnegegenKorruption

Ein wichtiger Pfeiler des Good Governance Programmes der Regierung ist der Kampf gegen die Korruption, der sehr ernsthaft auf vielen Ebenen des Staatsdienstes betrieben wird und auch eine der Hauptursachen für die Regierungsumbildung Anfang des Jahres 1999 war. Im August 1999 musste der Außenminister Amri Sued seinen Posten räumen, weil ihm schlechte Amtsführung vorgeworfen wurde; die Indizien für Korruption während seiner Zeit als Botschafter in Ägypten gelten jedoch als der eigentliche Grund für seine Entlassung. Am 6. Oktober 1999 wurden der Minister für Soziales, Charles Ntakirutinka sowie der Staatsminister im Präsidentschaftsamt, Anastase Gasana wegen Hinterziehung von Geldern durch ein Misstrauensvotum im Parlament ihrer Ämter enthoben. ³²

Nationale Ausschreibungsbehörde

Noch 1997 betrug die tatsächlichen Ausgaben der Ministerien und der öffentlichen Anstalten 200 % der eigentlich vom Staatshaushalt dafür gebilligten Mittel. Da jedes Ministerium, jede Präfektur, jede Gemeinde und jede öffentliche Einrichtung über die Ausgabe ihrer Mittel selbst bestimmen konnte, waren Korruption, Missmanagement und unkontrolliert abfließende Gelder an der Tagesordnung. Die Gesetzlage für die Vergabe öffentlicher Mittel war 2000 immernoch auf dem Stand der Kolonialgesetze von 1959. Aufgrund des Druckes der internationalen Gebergemeinschaft entschied das Kabinett im November 1997 daher über die Einrichtung einer nationalen Vergabestelle für öffentliche Aufträge (National Tender Board NTB), die 1998 auf der Basis provisorischer Gesetzesvorlagen ihren Dienst antrat und im ersten Jahr ihrer Arbeit die Ausgaben für öffentlichen Aufträge um 23 % senken konnte. ³³

Alle öffentlichen Aufträge wurden über eine zentrale Ausschreibungs-Stelle vergeben, die für Transparenz und Gerechtigkeit bei der Auswahl der beauftragten Unternehmensorgane sorgen sollte. Zwar wurde von Seiten der Auftragnehmer noch immer über Nepotismus und Korruption bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen geklagt, doch die in den Zahlen der Rechnungsabgrenzung 1999/2000 für eine deutliche Verbesserung sowohl der Ausgabenbilanzen als auch der Qualität der Leistungen der beauftragten Unternehmen. ³⁴

Gewaltenteilung

Während des Habyarimana-Regimes war die Gewaltenteilung nicht gewährleistet, der Staatsapparat war stark zentralisiert und durch eine autoritäre Hierarchie gekennzeichnet. Das Parlament war nur mit wenig Autorität und Autonomie ausgestattet. Demgegenüber hat die Übergangsregierung einige Anstrengungen unternommen, um die Arbeit der staatlichen Behör-

den effizienter und transparenter zu gestalten sowie Zugeständnisse bei der effektiven Trennung der Gewalten gemacht. Gegenüber dem Vorkriegsstand wurden die Befugnisse des Obersten Gerichtshofes ausgeweitet, so dass er nun eine unabhängigere Funktion neben der Regierung inne nehmen kann.

Das Parlament wurde in eine souveräne, jedoch institutioneller Kontrolle unterworfenen Rolle geführt, die ihm freieres Arbeiten ermöglichte. In seiner legislativen Funktion wurden ihm mehr Rechte eingeräumt, vor allem die Überprüfung von Gesetzesentwürfen der Regierung, aber auch die Kontrolle über exekutive Prozesse, insbesondere das Management öffentlicher Fonds durch Regierungsmitglieder. Eine weitere wichtige Kompetenzerweiterung für das Parlament war, Regierungsmitglieder vor die Versammlung zitieren und einem Misstrauensantrag unterziehen zu können. Auf diese Weise wurden 1998 und 1999 vier Minister wegen Korruption und schlechter Amtsführung ihrer Ämter entzogen, was als erster Versuch des Parlaments zur Emanzipation vom Kabinett interpretiert wurde.

Diese Verbesserungen konnten jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass die tatsächlichen Kompetenzen des Parlaments und des Kabinetts gegenüber denen des Präsidenten sehr begrenzt waren.

„The present power structure in Rwanda is dual. There is of course a government, but this government carries out policies, it does not define them.“³⁵

Zentralismus und autoritäre Strukturen sind weiterhin stark ausgeprägt, auch wenn die Regierung seit 1998 einige Versuche unternommen hat, die Verwaltung nach dem Subsidiaritätsprinzip zu gestalten und flachere Hierarchien zu entwickeln.

1997 wurde durch die Regierungsumbildung vom 28. März der Akzent auf eine einseitige Dominanz der Regierung durch die Tutsi in der RPF noch verstärkt. Die Entlassung von Col. Kanyarengwe, dem einzigen Hutu, der eine gewichtige unabhängige politische Position vertreten konnte, wies nach der Entlassung von Seth Sendashonga und Faustin Twagiramungu im August 1995 deutlich auf eine verschärfte Machtkonzentration innerhalb der Clique um Paul Kagame hin. Das zeigte auch die Versetzung von Marc Rurangira, dem Finanzminister aus dem unbedeutenden Posten des Ministers für Minen, Handwerk und Tourismus. Der liberale Hutu war einer der wenigen Überlebenden der sozialdemokratischen Opposition der PSD. Die Absetzung des Staatspräsidenten Bizimungu zu einem Zeitpunkt, als er seine Position als rein repräsentative Figur aus dem Hutu-Lager und nomineller Vertreter der Regierung durch eigene Ansprüche und politische Manöver zu sprengen drohte, war ein deutliches Zeichen von Kaganes Absicht, seine Position als „Schattenpräsident“ im von ihm bevorzugten Amt des Verteidigungsminis-

tersaufundübernahmSelbstdasAmtdesStaatspräsidenten,umAlleingängeBizimungszu vereiteln.

DieGewaltenteilungwirddurchdiemassiveDominanz derRPFinalenSchlüsselpositionen bedroht.DieanderenParteienwarenzwarinderNationalversammlungvertreten,ihrAktionsradiusreichtejedochnichtindiemaßgeblicheRegierungskreisehinein,indenen die politischenEntscheidungenunterAusschlußderpolitischenOrganegetroffenwurden.

DieRegierungsumbildungvomJanuar1999hatteebenfallsdieDisziplinierungvonRegierungsmitgliedernzurAbsicht.NebenKorruptionund schlechterAmtsführungwurdevielenMinisternvorallemitihremangelndeAnpassungandie InteressenderengstenRegierungskreise umPaulKagamezumVerhängnisundsiemusstenihrenPostenräumenbzw.gegeneinwenigerbedeutendesRessorteaustauschen.

Am7.Januar2000wurdederPräsidentderNationalversammlungJosephSebarezi vomParlamententlassenundflohinExilnachUganda.Offiziellwarfmanihmeinen„diktatorischen Führungsstil“vor,dereigentlicheGrundseinerVertreibunglagjedochinseinerstarkenPositionimParlamentundinseinemVersuch,(wohlmit HilfeausländischerUnterstützung)eine unabhängigeOppositionspartei(PartiLiberal)aufzubauen.³⁶AlsderinderBevölkerungsehr populäreSebarezi vondenLiberalenalsKandidatfürdasAmtdesParteipräsidentenaufgestelltwerden solltenundermits seinerAnti-Korruptionenkampagneimmerweiterer Kreisezog, wurdeermitdenStimmen derRPFunschädlichgemacht.EventuellenRückkehrversuchen begegnete mansofortmitDrohungen einerKlagewegen„divisionistischerVersuche innerhalb der Armee, Verbreitung subversiver Schriften und Musikkassetten und Aufwiegelung gegen die Regierung“³⁷

Demokratisierung

BeiderForderungnachDemokratisierungwirdgerade inRuandaimmerwiederderVorwurf laut,dieStaatendesNordensunddieGeberorganisationenversuchtendenafrikanischenStaaten ein eurozentristisches Demokratiemodell aufzuzeigen, das weder mit den afrikanischen Traditionen noch mit der Kultur und der Lebensweise der Menschen in Einklang stehe, sondern als neokoloniales Exportprodukt aufgezwungen werde.Dabei wird von den meisten Kritikern anerkannt, dass die sozialen, ökonomischen und kulturellen Bedingungen in Ruanda so verschieden von denen westlicher Staaten sind, dass eine direkte Übertragung des westlichen Staatsapparates auf die lokalen Verhältnisse nicht zubewältigen wären.Dies darf jedoch nicht davon ablenken, dass die Grundlagen demokratischer Staatlichkeit auch unter ungünstigen Bedingungen eingehalten werden müssen und aufgrund der Universalität ihrer Inhalte auch keiner Diskussion oder gar Adaption an „afrikanische Bedürfnisse“ unterliegend dürfen.

„Ladémocratie avec le principe majorité–oppositi
à un pays comme le Burundi est la recette idéale po
massacres et tous les désastres. Ceci ne veut pas d
démocratie simplifiée pour les ‚pauvres africains‘
toutes faites à partir de notre propre système de dém

on à l’occidental appliqué tel quel
ur la confrontation ethnique, les
ire qu’il faut imaginer une forme de
mais c’est pour éviter des recettes
cratique.“³⁸

Das Recht zur freien Wahl der staatlichen Vertreter Innen, Gewaltenteilung, die Einhaltung
der Grundrechte sowie die strikte Respektierung der Menschenrechte können in keinem
Staatsysteme eingeschränkt werden, ohne dass es fun damental an Legitimation verliert. Nur
durchein institutionalisiertes System von *checks and balances* kann auch innerhalb des ruan-
dischen Kontextes sichergestellt werden, dass alle Bevölkerungsteile gleichmäßig an der poli-
tischen Entscheidungsgewalt partizipieren können un d keinem machtlosen Minderheiten entste-
hen. Demokratisierung bedeutet daher also nicht all e in die Ausrichtung von Wahlen, sondern
vor allem die Förderung einer funktionsfähigen Zivi lgesellschaft, die korrektive Aufgaben
gegenüber den staatlichen Institutionen auszuführen vermag, um die Einhaltung der Grund-
rechte zu überwachen und einzufordern.

Partizipative Formender politischen Entscheidung?

Auch heute noch herrscht in Ruanda eine hierarchisc he Gesellschaftsstruktur, die sich in den
Jahrhunderten von Monarchie, Kolonialherrschaft und zwei Autoritären Regimen entwickelt
und verfestigt hat.

„Umfassender Durchgriff und die Kontrolle haben bis her wenig Spielraum für die Par-
tizipation der Bevölkerung gelassen. Es wird noch g eraume Zeit brauchen, dies etradi-
tionellen Strukturen aufzubrechen.“³⁹

Das Aruha-Abkommen hat für die Übergangsregierung, die sich 1999 um weitere fünf Jahre
verlängert hat, genaue Strukturvorgaben gemacht, di e den Zugang zu demokratischen Ent-
scheidungsgremien regeln. Es wurden sieben Parteien (RPF, MDR, PL, PSD, PDC, PSR und
PDI) offiziell zugelassen. Weitere Parteien werden derzeit nicht erlaubt, doch der Zugang zu
den bestehenden Parteien ist frei.

Die Dezentralisierungsbemühungen sollen zukünftig z ueiner Stärkung der lokalen Selbstver-
waltung auf Gemeinde- und Sektorebene und damit zu einer Basisdemokratisierung beitragen.
Die Nationalversammlung nimmt ihre parlamentarische Aufgaben immer selbstbewusster
war. Auch wenn sie noch nicht durch Wahlen legiti ert wurde, wird ihre regulative Funktion,
besonders im Bereich der Korruptionsbekämpfung gegen über der Regierung, immer deutli-
cher.⁴⁰

Ein weiterer Faktor erschwert ebenfalls die freie Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen an politischen Entscheidungsprozessen: Nachdem Genozid hat sich in Ruanda eine dichotomische Siedlungsstruktur entwickelt, mit der Konzentration der Tutsi in den städtischen Lebensräumen, versehen mit überproportionalem Zugang zu Ressourcen, während sich die traditionell Ausrichtung der Hutu auf die Subsistenzwirtschaft auf dem Land noch intensiviert. Diese „ethnische“ Spaltung von Siedlungsweisen hat auch einen Einfluß auf die politischen Strukturen. Zwar kann das Habyarimana-Regime nicht als ein demokratisches System bezeichnet werden, aber die Abgeordneten der Nationalversammlung hatten doch ausnahmslos eine enge Klientelbindung an ihre Familienverbände und Lineages auf dem Land, den gegenüber sie sich in einem Fürsorgepflichtsverhältnis befanden. Die neuen Eliten mit ihrer Konzentration auf eine kleine urbane Führungsschicht mit ähnlichem familiärem und sozialem Hintergrund aus Tutsi sind in solche Verantwortungsstrukturen sehr viel weniger eingebunden und müssen weniger Interessengruppen zufriedenstellen. Es fand eine Verkürzung der Beziehung des Parlamentariers zu seiner Klientel statt, und durch das Fehlen von Wahlen als Kontrollelement wird die Tendenz zur Entfremdung und Autonomie der Macht noch verschärft. Dazu kam noch der Umstand, dass die meisten Parlamentarier aus der Schicht der rückkehrenden Flüchtlinge seit ihrer Kindheit im Exil gelebt hatten, bzw. dort geboren wurden und daher wenig tief verwurzelten emotionalen Bindungen zu ihrer neuen alten Heimat entwickelt haben.

Wahlen

Vom 29.–31.3.1999 fanden auf Basisebene die ersten Wahlen nach 1994 statt, bei denen in den 8997 *cellules* 161.000 VertreterInnen der lokalen Entwicklungskomitees (CDC) sowie in den 1600 *secteurs* VertreterInnen der lokalen Verwaltung gewählt wurden. Jede *cellule* wählte einen Verwaltungsrat bzw. ein Entwicklungskomitee mit acht Mitgliedern, darunter mindestens je ein VertreterIn der lokalen Frauen- und Jugendgruppen. Aus den Reihen der Verwaltungsräte der *Cellules* wurden danach die „*comités de cellule*“ auf Sektorebene bestimmt, die jeweils 10 Mitglieder aufweisen. Aufgabe der Entwicklungskomitees ist die lokale Verwaltung der *cellules* und *secteurs* nach dem Subsidiaritätsprinzip. Den politischen Wahlen vorausgegangen waren in den Monaten davor die Wahl von Komitees zur Verwaltung der öffentlichen Wasserleitungen, Sicherheitskomitees und Vorstände von Frauengruppen und Kooperativen.

Der Wahlkampf musste frei von jeder Parteizugehörigkeit, religiöser oder ethnischer Ausrichtung geführt werden, um die Orientierung der Wähler alleine auf die fachliche und persönliche

Kompetenz der Kandidaten und Kandidatinnen zu konzentrieren.⁴¹ Außerhalb ihrer Aktivitäten in der Nationalversammlung bleibt den Parteien allerdings weiterhin jede Öffentlichkeitsarbeit verboten.

Als Wahlmodus wurde die persönliche Aufstellung der WählerInnen hinter den KandidatInnen ihres Vertrauens praktiziert, was die Geheimhaltung und Freiheit der persönlichen Entscheidung ausschloß. Begründet wurde diese Form der Entscheidungsfindung mit der hohen Rate an AnalphabetInnen in der Bevölkerung, der Vermeidung von Wahlbetrug mittels gefälschter Stimmzettel, der leichten und preisgünstigen Praktikierbarkeit des Verfahrens sowie der „Mündigkeit“ der ruandischen Bevölkerung, die ihre Entscheidungen auch öffentlich vertreten könne.

„Mais le fait que les élections ne soient pas secrètes n'enlève rien à leur caractère démocratique, que du contraire. En démocratie, les gens doivent avoir le courage de leurs opinions et les assumer.“⁴²

Die enorme Anfälligkeit dieses System für die direkte Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens durch soziale Kontrolle, die auf den Einzelnen lag, wurde negiert. Immerhin hat diese Form der Abstimmung eine enorm hohe Wahlbeteiligung von 80 bis zu 97% erzeugt, dazu ein die Motivation, an den ersten Wahlen seit 1993 teilzunehmen, groß war, zum anderen ein Fehlen bei der Versammlung von den NachbarInnen, Familienmitgliedern und KollegInnen bemerkt worden wäre. In den Regionen im Nordwesten lag die Wahlbeteiligung am niedrigsten bei um 80%, was auf angedrohte Terroranschläge der Rebellen in dieser Gegend zurückzuführen war.

Von den Wahlbeobachtern der VN wurde der Verlauf der Wahlen trotz aller formalen Probleme positiv beurteilt:

„L'impression générale des observateurs des agences des Nations Unies sur le déroulement des élections locales a été positive. La participation, estimée à un taux moyen de 95%, était élevée et le déroulement des opérations de vote a été jugé impressionnant et bien organisée.“⁴³

Finanziell unterstützt wurden die Wahlen, deren Kosten mit 80 Mio FRw (ca. 400.000 DM) angegeben wurden, durch USAID und UNDP.

Weitergehende Wahlen auf Kommunal-, Präfektur- und nationaler Ebene wurden durch die Verlängerung der Periode der „Übergangsregierung“ 1999 um weitere vier Jahre bis auf weiteres verschoben. Die Regierung hat erklärt, dass die ruandische Gesellschaft noch nicht die notwendige innenpolitische Stabilität und Reife erworben habe, um verantwortungsvoll mit dem Instrument der freien Wahl umzugehen und politische VertreterInnen zu bestellen, die sich nicht auf ihre ethnischen oder religiösen Herkunft oder ihre lokalen Beziehungen beru-

fen, sondern fachliche und politische Fähigkeiten in den Wahlkampf einbringen. Die schweren Belastungen der letzten drei Jahre, die vor allem durch die Rückkehr der Flüchtlinge und die schwierige Sicherheitslage im Nordwesten gekennzeichnet worden sei, habe eine Ausbildung tragfähiger politischer Strukturen nicht erlaubt, so dass Wahlen zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht ohne Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgetragen werden könnten.⁴⁴

Durch das de facto Verbot der politischen Betätigung der Parteien außerhalb des Parlaments oder der Regierung konnten diese bisher auch noch ein politisches Profil gewinnen, das ihre demokratische Tragfähigkeit bewiesen hätte. Bei einem langfristigen Ausschluß der Parteien aus der politischen Öffentlichkeit steht zu befürchten, dass Ruanda sich an ein mugandisches Demokratiemodell orientieren wird, das von einer Einheitspartei bzw. völlig ohne Parteien gelenkt wird. Anstatt sie langfristig durch die ernsthafte Einbindung in das politische Tagesgeschehen auf der Sachebene mit Kompetenzen und damit auch mit Wahlkampffähigkeiten auszustatten, hat die Regierung bisher auf eine Erweiterung des Aktionsradius der Parteien verzichtet. Ein System von checks and balances wurde damit innerhalb staatlicher Institutionen de facto ausgeschlossen. Allein der Zivilgesellschaft kam daher die Aufgabe zu, abseits von Parteien die Basis für partizipative Grundstrukturen innerhalb der Gesellschaft zu erzeugen und kontrollierend auf die Regierung einzuwirken. Diesem Auftrag konnte jedoch die Gesellschaft mangels autonomer und belastungsfähiger Strukturen kaum gerecht werden.

Dominanz des Militärs

Der Einfluß des Militärs in der herrschenden politischen Elite ist so dominierend, dass die Zugehörigkeit zur Armee mitunter zum Ausschlußkriterium für den Zugang zu Entscheidungsfunktionen wurde. Pruniers 1997er These von einer de facto Militärdiktatur⁴⁵ lässt sich in ihrer Schärfe heute nicht mehr halten, die Tendenz zu einem diktatorischen Regime ist jedoch klar vorhanden. Bei einer Verschlechterung der außenpolitischen Situation mit folgender Destabilisierung der inneren Sicherheit Ruandas ist mit einem Ende aller demokratischen Ansätze zu rechnen. Dies wird bestätigt durch den Fakt, dass praktisch alle politischen Schlüsselpositionen mit ehemaligen ExilantInnen aus Uganda besetzt sind, und diese rekrutierten sich fast zu 100% aus den Reihen der gegenwärtigen oder früheren RPA Offiziere.

Der Military Intelligence Service (MI) wurde ebenfalls fast ausschließlich mit alten RPA-Offizieren bestückt, die diese Positionen z. T. schon mit Kagame gemeinsam in Uganda ausübten und externen Informationsdienstes, und es wurden Akten über alle politisch aktiven Personen angelegt, sowie über „ac-

complices of the infiltrators“ und Hutu-PolitikerInnen, die als potentielle Kollaborateure mit den Interahamwe und ex-FAR eingestuft wurden.

Stärkung der Zivilgesellschaft

In Ergänzung der Gewaltenteilung sollte Kontrolle auf die Regierungstätigkeit mittels der Medien und durch Interessenverbände gewährleistet werden. Der Einfluß von außerparlamentarischen Interessenvertretern auf politische Entscheidungsprozesse bedeutet einen Zuwachs an Pluralismus und die Diversifikation des Diskurses. Die friedliche, spontane und selbstregulierte Interaktionen zwischen Individuen bzw. Gruppen (Unternehmen, Vereine, NRO, Stiftungen, Medien, etc.) führt zu einer Erhöhung des politischen Bewusstseins und langfristig zum *empowerment* von Frauen, Kindern, Arbeitern, ländlicher Bevölkerung, Randgruppen etc. durch Selbstorganisation.

Gerade wenn man im afrikanischen Kontext von weniger direkter politischer Einflußnahme des Individuums als in westlichen Gesellschaften ausgeht, ist die Förderung von selbstbestimmten Organisationsstrukturen auf der Mikro- und Mesoebene eine unabdingbare Ergänzung zur sonst in wenigen Händen monopolisierten Entscheidungs Gewalt.

Den Organisationsgrad von Basisgruppen zu erhöhen bedeutet die Artikulationsfähigkeit derjenigen Gruppen zu stärken, die sonst wenig Zugang zu politischen Entscheidungsstrukturen finden. Aus dem *empowerment* von unabhängigen Gruppen kann die Grundlage für emanzipatorische Entwicklungen erwachsen, die ein aktives Gegengewicht gegenüber Parteien und politischen Institutionen bildet. Pluralistische Strukturen fördern die Beteiligung am politischen System und verhindern totalitäre Verhärtungen.

In Ruanda bedeutet die Förderung von lokalen Interessengruppen wie Frauenverbänden, landwirtschaftlichen Kooperativen, VeteranInnenverbänden, Sport- und Kulturgruppen außerdem eine wichtige Beitrag zur Versöhnung, denn die Betonung gemeinsamer Interessen trägt zur Neubewertung der persönlichen Beziehungen innerhalb der Gemeinden bei und hat solidaritätsstiftende Effekte.

„The political rediscovery of the ethnic torn Rwandan society has failed to take a big stake with the current government. Political rediscovery of such society [sic] entails creating social and political capacities of the people, to be able to challenge the state in the political and decision making process. The organic representatives of the masses and community are hardly traced in the political system.“⁴⁶

Allerdings hat es in Ruanda die ohnehin kaum existierenden Zivilgesellschaften schwer, diese Aufgaben zu übernehmen:

„Civil society – apparently deeply compliant with the authoritarian, centralized system – seemingly had little capacity to question government decisions and directives. There is a need to reinforce the capacity of CSOs to organize, to be informed and to partici-

pate in decision-making and in the formulation of policies, laws, etc. relating to their mandates and activities.“⁴⁷

Der Fakt der engen Kollaboration der Zivilgesellschaft mit der Regierung läßt sich damit erklären, dass ein überwiegender Anteil der GründerInnen von NRO, der Medienleute, Geschäftsleute und anderen wichtigen Persönlichkeiten in oder eng mit der Regierung in Kontakt stehen. Vor allem die urbanen Eliten, wie sie in Kigali existieren, rekrutieren sich zu einem Großteil aus ehemaligen ExilantInnen, oder sie sind auf eine gute Kooperation mit der Regierung angewiesen, um ihre Unternehmen auf dem Markt halten zu können. Für Hutu ist es umgleich schwieriger, sich innerhalb dieser von Seilschaften dominierten Landschaft zu etablieren.

Freie Presse?

“Journalism in Rwanda is also constituted along the lines of being instruments of oppression and sectarianism, most of these journalists proved to be another politically unconscious group who think their main job is to express the sentiments or grudges of their different ethnic and political lineages.”⁴⁸

Diese für die ruandische Presse bemerkenswert offene Aussage fasst die Probleme der Medienlandschaft klar zusammen. Mehrmals wurden regierungskritische JournalistInnen an ihrer Arbeit gehindert bzw. ohne Angabe von Gründen und ohne Prozess bis zu zwei Jahre inhaftiert. 1999 wurden auf Druck der internationalen Gemeinschaft John Mugabi und Amir Nkuli-za aus dem Gefängnis entlassen, wo sie drei bzw. 24 Monate ohne ein offizielles Verfahren festgehalten worden waren, nachdem sie regierungskritische Artikel in ruandischen Zeitungen publiziert hatten.⁴⁹ Marie Immaculée Ingabire konnte ihre Arbeit als freie Journalistin nur unter schwierigsten Bedingungen ausführen und hatte erst durch eine Position als „information officer“ bei IBUKA die Möglichkeit erhalten, relativ ungehindert zu publizieren. Regierungskritische Zeitungen wie *Rwanda Newslines* wurden dadurch behindert, dass Werbeaufträge großer, staatsnaher Betriebe und der von staatlichen Wohlwollen abhängigen Privatwirtschaft nur an die beiden regierungstreuen Blätter *The New Times* und *IMVAHO* vergeben wurden, so dass die finanzielle Situation für die unabhängigen Blätter künstlich erschwert wurde.

Das wichtigste Medium mit Breitenwirkung ist in Ruanda das Radio, das kostengünstig und für alle Menschen leicht zugänglich ist. Bisher hat die Regierung, die die einzigen Radiosender des Landes unter Kontrolle hält, noch keine Lizenz für einen zweiten Sender erteilt, den verschiedene NRO, aber auch kirchliche Institutionen betreiben möchten. Damit verliert die

Zivilgesellschaft einen bedeutenden Zugang zur Selbstdarstellung und zur Informationsverbreitung.

Einhaltung der Menschenrechte

Einer der größten Folgeschäden des Habyarimana-Regimes und des Genozids 1994 war die vollständige Zerstörung der Vertrauensbasis der Bevölkerung gegenüber dem Staat als Garant für die Einhaltung der Menschenrechte. Militarismus, Willkürjustiz, staatlich organisierter Terror und Völkermord haben über vier Jahrzehnte das Bewusstsein etabliert, dass die Menschenrechte in Ruanda nur als exklusives Recht einer privilegierten, regierungsnahen Elite galten.

Als Instrumente der staatlichen Vertrauensbildung wurde in den Arusha-Abkommen die Einrichtung der Kommission für Einheit und Versöhnung sowie der Menschenrechtskommission festgelegt, die sowohl eine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung und allen anderen Organisationen wie auch die Vermittlung von versöhnlichen und friedenssichernden Inhalten innehaben sollten. Die Menschenrechtskommission hat die Aufgabe erhalten, über die Einhaltung der Menschenrechte in Ruanda regelmäßig Berichte zu erstatten.

Auf internationaler Ebene ist Ruanda in die meisten Instrumentarien, die zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichten, schon seit dem Habyarimana-Regime eingebunden.

„The Government has clearly adopted a policy of ratification of a wider range of international human rights instruments, without reservations made to instruments by the previous regime.“⁵⁰

Dem so öffentlich demonstrierten Anspruch der Regierung, die Menschenrechte zu achten und Transparenz und Rechtssicherheit zu gewähren, stand eine grobe Ausfälligkeit in der Praxis gegenüber:

- Amnesty International berichtete über die Ermordung tausender Zivilisten 1998 im Nordwesten durch RPA-Truppen im Zuge der Kämpfe gegen Interahamwe und ex-FAR. Frauen, Kinder, Alte befanden sich unter den Opfern, die oftmals wegen der ihnen vorgeworfenen Kollaboration mit den Rebellen in Gruppen getötet wurden.⁵¹ Weiterhin berichtete Amnesty International vom spurlosen Verschwinden hunderter Menschen, einige davon RegimekritikerInnen oder zurückgekehrte Flüchtlinge von 1994.⁵²
- Der frühere Innenminister und Oppositionspolitiker Seth Sendashonga wurde 1998 in Nairobi ermordet, nachdem er wiederholt Verletzungen der Menschenrechte durch die ruandische Armee kritisiert hatte; eine Beteiligung der ruandischen Regierung an seiner Ermordung gilt als sicher.

- Neben der öffentlichen Hinrichtung von 22 verurteilten Völkermördern am 24.4.1998 wurden 1998 auch zwei RPA-Soldaten öffentlich exekutiert, ohne vorher einen ordentlichen Prozess für den Mord, der ihnen vorgeworfen wurde, erhalten zu haben.
- Die Menschenrechtsorganisation LIPRODHOR berichtete von Folter an Häftlingen in den staatlichen Haftanstalten und Gemeindegefängnissen (cachots).
- Das Argument der Sicherheit diente zu oft als Vorwand für massive Verletzungen der Menschenrechte sowohl in Ruanda wie auch im Kongo. Um die „Sicherheit“ zu stabilisieren, wurden Menschen aus ihren Wohngebieten vertrieben, die Betätigung in politischen Parteien eingeschränkt, Wahlen ausgesetzt, die Medien an ihrer Arbeit gehindert und im Kongo ein Krieg geführt, dessen ökonomische und geostrategische Absichten kaum mehr verhehlt wurden. Die Umsiedlung der ländlichen Bevölkerung, vor allem im Nordwesten Ruandas aus „Sicherheitsgründen“ beinhaltete oftmals deren gewaltsame Vertreibung durch Militärs aus ihren Dörfern, bei Widerstand wurden wiederholt die Häuser und das Eigentum der Menschen zerstört, um sie zur Kooperation zu zwingen.⁵³
- Das Verhalten ruandischer Truppen im Kivu-Gebiet hat viele Menschenrechtsorganisationen zu energischen Protesten veranlasst. Es wurde von Plünderungen, Vertreibungen und Übergriffen auf die Zivilbevölkerung berichtet. Allein bei den Kämpfen zwischen rivalisierenden Fraktionen des RCD in Kisangani kamen im August 1999 bis zu 200 Zivilisten ums Leben.⁵⁴
- Human Rights Watch beschreibt die Verschleppung hundert Kinder unter 14-16 Jahren in der Südkivu-Region im Kongo, dort als Kindersoldaten missbraucht werden.⁵⁵

Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns: Entmilitarisierung, Liberalisierung der Ökonomie und Erhöhung der staatlichen Einnahmen

Die ruandische Regierung hat einige Fortschritte bei der Stabilisierung der makroökonomischen Voraussetzungen für wirtschaftliches Wachstum erreicht. Einen wichtigen Anteil an der positiven Entwicklung der Jahre 1997-1999 hatte jedoch vor allem der erhebliche Zustrom von internationalen Geldern aus der Not- und Entwicklungshilfe, die die Bilanzen zugunsten des Staatshaushaltes verschoben.⁵⁶ Einige Kernbereiche des Staates, wie etwa der Gesundheits- oder der Erziehungssektor wären ohne die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft nicht zu finanzieren. Die nur rudimentär ausgeprägte Privatwirtschaft und der alles dominierende informelle Sektor führten zu so geringen Steuer- und Zolleinnahmen, dass die

staatlichen Funktionen noch weiter auf die Finanzhilfe internationaler Geber angewiesen bleiben.

Um die Voraussetzungen für einen freien Waren- und Finanzmarkt zu schaffen, wurden 1995 Wechselbüros eingerichtet, der Devisenaustauscher erleichtert und kommerzielle Banken zugelassen. Die staatliche Zinspolitik ließ die Vergabe von Krediten zu besseren Konditionen zu, und 1997 wurde der National Bank of Rwanda ihre Unabhängigkeit garantiert. Trotz dieser Liberalisierungsanstrengungen blieb das Niveau der Binneninvestitionen weiterhin sehr gering (ca. 15% des BIP 1998) und die Kapitalakkumulation auf Bankkonten sank um 0,2%.⁵⁷ Die Fiskalpolitik profitierte 1998 von der verbesserten Steuerverwaltung und dem rationalisierten Erhebungsmodus, so dass gegenüber 3,6% 1994 schon 10,5% des BIP besteuert werden konnten.⁵⁸ 1997 wurde ein neues Einkommenssteuergesetz verabschiedet, das die maximale Steuerlast für Personen und Firmen senkte und öffentliche Unternehmen steuerpflichtig machte, was Privatinvestitionen fördern und das generelle Steueraufkommen heben sollte. Weiterhin wurden die Verbrauchssteuern auf Konsumgüter angehoben. Der wichtigste Fortschritt in der Fiskalerhebung war jedoch die Eröffnung der Steuerbehörde Rwanda Revenue Authority, die die Steuereinnahmen durch ein professionelles Einzugsystem gestalten sollte. Der leicht positiven Tendenz auf der Einkommenseite stand eine massive Steigerung der staatlichen Ausgaben gegenüber. 1994 lagen die Gesamtausgaben noch bei einem Wert von ca. 16% des BIP und stiegen über 22,1% (1996) auf 18,6% 1998 an, obwohl das BIP stark gesunken war. Nur durch die Unterstützung internationaler Geber konnte 1998 die Inflation bei 4,1% stabilisiert werden.⁵⁹ Als besondere Ausgaben mussten ab 1997 die erhöhten Ausgaben für den Justizsektor, Agrarentwicklung, das Siedlungsprogramm, die Einrichtung des Unterstützungsfonds für die Opfer des Genozids und das Demobilisierungsprogramm mit ca. 5% des Haushaltes verbucht werden, während das Engagement der RPA im Kongo offiziell nicht mit einem erhöhten Verteidigungsetat unterstützt wurde, sondern durch Einnahmen aus dem Diamanten- und Goldhandel vor Ort finanziert wurde.

Rwanda Revenue Authority

Um die Einnahmen der öffentlichen Hand zu erhöhen, wurde 1998 die Steuerbehörde Rwanda Revenue Authority (RRA) eingesetzt.

Da sich der größte Teil der ruandischen Wirtschaftstransfers auf dem informellen Sektor abspielt, ist eine Besteuerung von Einkommen faktisch kaum praktikabel. 1998 wurde daher eine allgemeine Kopfsteuer von 400 FRW (ca. DM 2,25) jährlich eingeführt, außerdem ab Juli 2000 eine Mehrwertsteuer auf Verbrauchsgüter.

ESAF

Danach 1997 deutlich wurde, dass die ersten ökonomischen Erfolge der neuen Regierung vor allem auf den Zufluß externer Ressourcen zurückzuführen waren und weniger auf die Regenerierung der einheimischen Wirtschaft bzw. der Exporte, stimmte die Regierung schließlich einem Rahmenabkommen mit der Weltbank und dem IWF zu, dessen Strukturanpassungs-Instrumentarium ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility) zum Einsatz kam. Von Februar bis Juni 1998 fanden Verhandlungen mit IWF und der Weltbank statt, die zu einem Sechspunkte-Plan zur Förderung einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung führten:⁶⁰

1. Strengthen mobilisation of public resources and management
2. Maintain macro-economic stability conducive to private savings and investment
3. Establish an institutional, legal and infrastructure framework that is supportive of private sector activity and external competitiveness
4. Prioritize expenditures toward human resource development and skills formation (science and technology)
5. Actively promote the development of agriculture and reduction of poverty
6. Consolidate the progress made with respect to national integration, reconciliation, governance and transparency

Um diese hoch gesteckten Ziele zu bewältigen wurde ein Programm zur Analyse und zum Management der Ausgaben entwickelt (Medium Term Expenditure Framework MTEF), das in Dreijahres-Etappen Einnahmen und Ausgaben evaluiert und Wirtschaftsstrategien entwickelt. Somit wurde ein über die bisherigen Einjahrespläne hinausgehendes Steuerungsinstrumentarium geschaffen, das eine langfristige und zielorientierte Wirtschaftslenkung zuließ.

Die Einhaltung des ESAF-Rahmenplans wurde vom IWF als Voraussetzung für die wichtige Klassifizierung als *Highly Indebted Poor Country* (HIPC) und den somit möglichen deutlichen Schuldenerlass verlangt, der in der neuen Runde der HIPC-Initiative 2001 gewährt wurde. Schon 1998 war Ruanda in den Genuss einer Entschuldung nach den Neapel-Vorgaben im Rahmen der Pariser Gruppe gekommen, doch ohne weitere Erlasse ist die ökonomische Konsolidierung unmöglich. Der Pariser Club hat daher einen Verzicht auf 67% der Schulden in Aussicht gestellt, wenn Ruanda den Vorgaben der IWF / Weltbank-Kriterien für Good Governance und gute Wirtschaftsführung entspricht.⁶¹

Privatisierung

Privatisierung und die Reform von Regulationsinstrumenten unter dem Druck der ESAF-Vorgaben als wichtiges Handlungsfeld der Wirtschaftspolitik identifiziert. Neben den fiskalischen und Währungsregelungen wurde vor allem an der Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen gearbeitet. Dazu gehörte der Verkauf von 20 Staatsbetrieben und die Ausschreibung von 17 weiteren Objekten sowie die Liquidierung von vier Betrieben. Der wichtigste Verkauf war der Shell-Konzern sowie die Freigabe des Telekommunikationssektors. Dazu kam die Neuregelung des Arbeitsrechtes, das Lohnungleichheiten gegenüber Frauen aufhob, Lohnzahlungskategorien vereinfachte und die Flexibilität von Arbeitszeiten vergrößerte.

1999 wurden Beschränkungen und Preisbindungen auf fast alle Agrarprodukte aufgehoben und ein Programm zur Investitionsförderung entwickelt, das privaten Investoren den Zugang zu den einheimischen Märkten erleichterte sowie Exporte förderte. Dieses Programm wurde durch eine „Investment Promotion Agency“ überwacht und forciert.⁶²

Generell wurde die Exportbilanz durch die Binnenlage Ruandas behindert, das ohne Anbinde große Märkte Handel treiben muss. Durch schlechte Transportwege für Importe und Exporte ist Ruanda zum größten Teil auf den Straßenschiffverkehr angewiesen und muss damit sehr hohe Frachtkosten für die Exportgüter einkalkulieren.

Die Verzerrung der Wirtschaftsbilanzen durch den hohen Zustrom von Not- und Entwicklungshilfe macht eine langfristige Planung schwierig, da die Entwicklung des Geberaufkommens nur schwer kalkulierbar ist. Es manifestierten sich auch Finanzierungsmuster, die ohne fremde Hilfe nicht aufrecht erhalten werden können. Vor allem auf dem Gesundheits- und Bildungssektor wird viel mehr Geld ausgegeben, als Ruanda es aus eigenen Mitteln je aufbringen könnte. Eine Qualitätsreduktion zu Gunsten eines autonomen Haushaltes kann jedoch der Bevölkerung gegenüber nicht vermittelt werden.

Ein gravierender Faktor für die mangelnde ökonomische Entwicklung war fehlende Management-Kompetenz in der privaten und staatlichen Wirtschaftsförderung. Die humanen Ressourcen innerhalb der Regierung reichen für eine langfristige überdurchschnittliche Kapazitätssteigerung der Wirtschaftspolitik nicht aus. Sehr wenige Ministerialbeamte verfügen über eine ökonomische Ausbildung und sind auch motiviert genug, innerhalb eines schwierigen Arbeitsumfeldes engagierte Veränderungsphasen durchzustehen. Stark zentralisierte, autokratische und bürokratische Strukturen hemmen Reformprozesse außerdem.

Die oft widersprüchlichen und willkürlich gehandhabten bürokratischen Prozeduren vor einer Geschäftsgründung, Kreditbewilligung etc., wurden zu Investitionshemmnissen. Hohe Kosten

und ein ungenügender Service kennzeichnen die Funktionsweise staatlicher Behörden oder Monopolbetriebe, wie z.B. Kommunikationssysteme oder Banken. Diese Faktoren behindern die Diversifikation von Wirtschaftszweigen und den Import- und Export von Gütern.

„Die Verwirklichung guter Absichten und Programme werden überdies durch die Schwäche der öffentlichen Verwaltung und eine Kultur, in der die Gewohnheit zu langfristigem, planvollem und uneigennützigem Handeln und der damit verbundenen Bereitschaft zum Verzicht auf sofortige Gratifikation nur schwach entwickelt sind, erschwert.“⁶³

Ruandas Engagement im Kongo

Ruanda spielt im komplizierten Beziehungsgeflecht der Staaten in der Region der großen Seen eine zentrale Rolle, die nicht nur aus seiner geographischen Lage, sondern auch aus seinem Einfluss auf die Nachbarstaaten herrührt. Die gegenwärtige politische Situation im Kongo, in Burundi und z.T. auch in Uganda wird ganz wesentlich vom Verhalten Ruandas mitbestimmt.

Die Lage in der Demokratischen Republik Kongo (DRC) hat großen Einfluss auf die ruandische Stabilität. Seit der Sammlung der Flüchtlingssströme im Kivu im Sommer 1994 wurde die Grenzregion im Nordwesten Ruandas zur Einfallsschneise von Rebellen der Interahamwe und Ex-FAR. Laurent Kabila hatte nach seiner Machtübernahme im Frühjahr 1997 zunächst noch mit seinen Alliierten Ruanda, Uganda, Angola und Simbabwe paktiert, und die Bekämpfung der Hutu-Milizen versprochen. Innerhalb weniger Monate aber wies er die Dominierungsversuche Ruandas und Ugandas zurück und enttäuschte deren Hoffnung auf eine weitere politische Kooperation und ökonomische Entschädigung für die Unterstützung im Krieg gegen Mobutu.⁶⁴ Mit der Entlassung des Chefs des Generalstabes der kongolesischen Streitkräfte, des ruandischen Tutsi James Kabarebe, und der restlichen ruandischen Truppen aus seinen Streitkräften im Juli 1998, wurde der erste Schritt zu einer endgültigen Spaltung zwischen den ehemaligen Verbündeten eingeleitet, der im Oktober 1998 zum Ausbruch des Krieges in der DRC führte.

Zu Beginn der Auseinandersetzung lag Ruandas Hauptinteresse darin, aus der Kivu-Region heraus operierende Rebellengruppen auszuschalten und eine Sicherheitszone entlang der eigenen Grenzen zu etablieren.⁶⁵ Ex-FAR und Interahamwe hatten nach Schätzungen des CIA 1999 ca. 50.000 KämpferInnen im Grenzgebiet zu Ruanda stationiert, es fehlte ihnen jedoch an einer einheitlichen Kommandostruktur.⁶⁶

Als Laurent Kabila sich immer offensichtlicher von seinen ehemaligen Verbündeten emanzipierte und eine deutliche Anti-Tutsi-Haltung demonstrierte, gewann das expansive Element in

der ugandischen und ruandischen Außenpolitik an Bedeutung. Wenn ein Sturz des kongolesischen Präsidenten zunächst auch noch nicht möglich war, so wurde doch versucht, durch die Schaffung de facto annektierter Gebiete die zentrale kongolesische Führung zu schwächen und Einfluss über große Gebiete des Kongo zu erhalten. Prunier formuliert Ruandas zentrale Absichten im Kongo sehr scharf, im Kern aber zutreffend:

„Ruanda ist besessen von Sicherheitsfragen, der Furcht vor einem neuen Völkermord und dem Bedarf an wirtschaftlichem Lebensraum, den das kleine und überbevölkerte Land nicht bieten kann. Die Regierung in Kigali geht in erster Linie militärisch vor und strebt eine Kontrolle über Kivu an, die einer verheerenden Annexion gleichkommt.“⁶⁷

Im August 1999 forcierte Ruanda die Einrichtung eines regionalen „Partnerschaftsvertrages“ zwischen der besetzten Provinz Südkivu und dem ruandischen Hauptstadt-Bezirk Kigali-Ville. Damit war ein erster Schritt in Richtung einer Ablösung Südkivus vom Kongo zu einer autonomen Provinz unter der Dominanz Ruandas getan, der allgemein interpretiert wurde als der Versuch der Institutionalisierung einer „Teilkolonisierung der kongolesischen Wirtschaft“ durch korrupte Teile des ruandischen Offizierskorps.⁶⁸ Die Ausweitung des begrenzten ruandischen Wirtschaftsraumes bis nach Kinshasa wurde innerhalb der Armeeführung Kampalas und Kigalis immer deutlicher zur wahren Motivation für das Engagement im Kongo. Offensichtlich wollte man im Kongo zahlreiche junge Militärs unterbringen, die im Mutterland ökonomisch ohne Perspektive waren. Das Verhalten der ruandischen Truppen verstärkte innerhalb der kongolesischen Bevölkerung noch die bereits bestehenden Klischees von einer habgierigen Tutsi-Elite, die sich fremde Völker und deren Land aneignen wollte. Die ruandischen Besatzer wurden von der Bevölkerung vehement abgelehnt, denn „die Raubwirtschaft der Ruander im Kongo ist brutaler und arroganter als die der Ugander.“⁶⁹

Die folgende Grafik zeigt die geostrategische Positionierung der Truppen der einzelnen Kriegsparteien:⁷⁰

Approximate Deployment of Armed Groups in DRC

Source: IRIN-CEA, 28 March 2000



Die Grafik macht deutlich, dass sich das Engagement der Westgrenze des Landes gegen einfallende Rebellen sich die Einflusszone der ruandischen Truppen auf dem Territorium erweitert und konzentriert sich nun in den Handelsknotenpunkten Mbuji-Mayi und Kinshasa sowie in der Region der Diamantenförderung. Die Zivilbevölkerung abverlangt, die systematischen Menschenrechtsorganisationen berichten von Massakern gegen Zivilisten in Kasika, Matoko, Burhinhyi. Dies bestätigte auch der Bericht des Sonderentsandten der UNO für die DRC, W. Garretton, der am 8.9.1999 von derartigen Fällen in den von Ruanda besetzten Regionen sprach.⁷¹

Besonders die von der RPA im Südkivu besetzten Gebiete litten unter der rücksichtslosen Übernahme durch die ruandischen Truppen. Im Februar 2000 wurde unter der Führung des katholischen Erzbischofs Kataliko der Generalstreik ausgerufen, um gegen die Methoden der Besatzer zu protestieren.:

„Foreign powers, with the collaboration of our Congolese brethren, are organising wars with the resources of our country (...) These

Ruanda nicht mehr auf die Sicherung der Gruppen beschränkt. Statt dessen hat sich die Hälfte des kongolesischen Territoriums in den Handelsknotenpunkten Mbuji-Mayi und Kinshasa Zentralkongo. Ein hoher Tribut wurde durchgeplündert und unterdrückt wurde. In Kasika, Matoko, Burhinhyi. Dies bestätigte auch der Bericht des Sonderentsandten der UNO für die DRC, W. Garretton, der am 8.9.1999 von derartigen Fällen in den von Ruanda besetzten

Gebiete litten unter der rücksichtslosen Übernahme durch die ruandischen Truppen. Im Februar 2000 wurde unter der Führung des katholischen Erzbischofs Kataliko der Generalstreik ausgerufen, um gegen die Methoden der Besatzer zu protestieren.:

olese brethren, are organising wars with the resources of our country (...) These

for our development, are being used to kill us... Everything of value in the country is being stolen, wrecked or taken abroad.“⁷²

verything of value in the country is

Im Kapitel über das ruandische Militär wurde bereit
den Krieg in der DRK den ruandischen Staatshaushalt
tierten Regierungstätigkeit in Ruanda kann nicht au
Teile der Finanzen des Landes im Kampf um Einfluss
Offiziersclique im Kivu verloren gehen.

s verdeutlicht, wie stark die Ausgaben für
belasten. Von einer entwicklungsorien-
sgegangen werden, solange bedeutende
und die Bereicherung einer kleinen

Fazit

1997, drei Jahre nach der Regierungsübernahme durch die RPF urteilte Gérard Prunier ver-
nichtend über die Politik der neuen MachthaberInnen in Ruanda:

„The main impression one gets from the situation in Rwanda today when one compares it with the pre-war system is that there are many similarities. One economic group is marginalized. The power structure is far removed from the ordinary population. The economy is highly aid-dependent. There are almost no elements of democracy, not only at the political level (this is hardly to be expected in the aftermath of a genocide) but even at the level of civil society. The main difference is of course that the group which now has the upper hand represents only around 10 percent of the total population. It has no perceived legitimacy among the peasant masses and it is highly defensive because the memory of the genocide is present in everybody's mind.“⁷³

Dabei soll der Beitrag zur Stabilisierung, den die
nicht übersehen werden: In den letzten sieben Jahre
lionen von Flüchtlingen mit Wohnraum versehen, der
wächst stetig, Korruption wird weitgehend bekämpft
ländlichen Gebieten immer funktioneller. 1999 haben
Justiz arbeitet energisch an einer Kapazitätserwei-
Wachstum auf und auch auf dem Bildungs- und Gesundh-
zeichnen. Es ist deutlich der Wille der Regierung z
des Landes zu heben und den Lebensstandard für alle
Die Haltung der Regierung und ihre demokratische Ve-
hat sich jedoch kaum den Anforderungen eines partiz-
passt. Dass es bisher zu keinen offenen Oppositions-
gekommen ist und sich neben den Interahamwe und ex-
die sich gegen die gegenwärtige Regierung aussprech-
gewertet werden, dass sie sich in den letzten fünf
Amtsführung erworben hat. Vielmehr hat die RPF durc

Kagame-Regierung ohne Zweifel leistet,
n wurden unter der Führung der RPF Mil-
Standard der medizinischen Versorgung
und die Infrastruktur wird auch in den
erste lokale Wahlen stattgefunden, die
erung, die ökonomischen Bilanzen weisen
eitssektor ist Entwicklung zu ver-
uerkennen, die wirtschaftliche Kapazität
Bevölkerungsschichten zu verbessern.⁷⁴
rankerung innerhalb der Bevölkerung
ipativen pluralistischen Systems ange-
bestrebungen innerhalb der Gesellschaft
FAR keine Gruppen gebildet haben,
en, kann nicht per se als Indikator dafür
Jahren Legitimation durch eine positive
h die Dominanz über alle politischen

Ausdrucksformen (Regierung, Parteien, Verbände, Medien) diejenigen Schlüsselpositionen für sich monopolisiert, die eine regierungskritische Meinungsbildung unterstützen könnten und sorgt durch Einschüchterung und Zensur für eine staatsfreundliche Berichterstattung in den wichtigsten Medien.⁷⁵

Die Zivilgesellschaft ist nur rudimentär ausgeprägt und verfügt nicht über die nötigen Kapazitäten und Ressourcen, um ihrer systemkorrektiven Aufgabe gerecht werden zu können. Von staatlicher Seite aus werden kaum Anstrengungen unternommen, diesen Sektor zu entwickeln und emanzipatorische Anstrengungen zu fördern.

Der Mangel an Partizipationsmöglichkeiten, der sich der Mehrheit der Bevölkerung im Moment bietet, ist die Grundlage für eine neue Radikalisierung entlang herkömmlicher Konfliktlinien, die entstehen kann, wenn eine entfremdete Oligarchie sich von ihrem Volk entfernt und sich gleichzeitig so homogen aus einer als „ethnisch“ markierten Minderheit rekrutiert.

Die deutliche Militarisierung der Gesellschaft unter dem Deckmantel der „Sicherheit“ bestimmt den Alltag der ruandischen Bevölkerung: Nächtlige Patrouillen, die von allen Männern gegangen werden müssen, Solidaritätscamps, Abhängigkeit vom Militär als Arbeitgeber sowie die Belastung des Staatshaushaltes durch den Verteidigungsetat sind starke Entwicklungshemmnisse.

Besonders gravierend ist der Unwille der Regierung, ihre Truppen aus der DRC abziehen, bzw. nur noch in der unmittelbaren Grenzregion zwischen Kivu und Ruanda einzusetzen, um die tatsächliche Bedrohung durch Interahamwe und Ex-FAR abzuwenden. Das militärische Engagement im Nachbarstaat hat expansionistische Ziele. Mit Waffengewalt soll Einfluss auf die Kabila-Regierung genommen sowie die Bereicherung einer Clique von Offizieren gesichert werden. Die Finanzierung dieses Unternehmens reduziert die finanziellen Möglichkeiten des Landes, soziale Aufgaben zu lösen beträchtlich und weist damit auf eine mangelhafte Entwicklungsorientierung der Staatsführung hin.

In der deutschen Einschätzung der Good-Governance-Bilanz erhielt Ruandas Regierung in der Studie von Klingebiel daher eine sehr kritische Bewertung:

„Im Fall von Ruanda (nach dem Genozid) geht der Länderbericht ebenfalls davon aus, dass drei oder auch vier entwicklungspolitische Kriterien gänzlich nicht erfüllt sind und keine positive Tendenzen feststellbar seien (und zwar Beachtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung von Rechtssicherheit, Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen sowie Entwicklungsorientierung staatlichen Handelns). Vor diesem Hintergrund hätte die EZ bereits mehrfache eingestellt oder stark reduziert werden müssen.“⁷⁶

Im Rahmen des Evaluierungsberichtes für das BMZ bemängelt Klingebiel also die inkonsequente Haltung der Bundesregierung gegenüber der ruandischen Regierung, indem sie die

Einhaltung ihrer Eigenen Vergabekriterien für EZ-Mittel nicht ernsthaft genug einfordert. Deutschland befindet sich, wie die meisten bilateralen Partner Ruandas in der Entwicklungskooperation, in einer „moralischen Zwickmühle“: Zum einen erkennen die Geberländer ihre moralische und auch politische Mitschuld am Entstehen des Genozids an und sind bereit, das Leid der traumatisierten Bevölkerung zu lindern. Andererseits ist es schwierig, aus einer solchen defensiven Haltung und im Bewusstsein, dem Land Kompensation für erlittenes Unrecht zu „schulden“, eine kritische und wenn nötig auch konfliktbereite Haltung einzunehmen. Die ruandische Führung betont immer wieder, dass die westlichen Geberstaaten eine moralische Pflicht zur Unterstützung des Wiederaufbaus im Land hätten.⁷⁷ Das sich die RPF als alleinige Überwinderin des Genozids empfindet, die ein Angriff, als alle anderen Staaten und die VN versagten, beansprucht sie nun für sich auch die moralische Überlegenheit gegenüber den Vertretern der damals untätigen Staaten. Als Konsequenz fordert die Regierung also „Reparationsleistungen“, ohne dass die Geber das Recht zur Mitsprache bei der Verwendung der gespendeten Mittel hätten.

In diesem Denkschema ist es schwer, zu einem partnerschaftlichen Verhältnis und zu einem echten kritischen Dialog im Umgang mit Ruanda zu gelangen. Es ist problematisch, wenn sich die Institutionen der deutschen EZ zu sehr von der ruandischen Anspruchshaltung dominieren lassen. Gerade wenn eine historische Mitschuld durch Unterlassung nicht zu leugnen ist, so muss die heutige EZ umso stärker darauf achten, dass ihre Mittel nur solchen Projekten zu Gute kommen, die tatsächlich einen Beitrag zur nachhaltigen Befriedung und Überwindung von Ungerechtigkeit und Elend leisten.