

Lösungen für die gespaltene Gesellschaft. Konfliktlösungsmodelle für Ruanda in normativer Perspektive

Albert Kraler

Zusammenfassung

Mit Beginn der 90er Jahre geriet der ruandesische Staat in eine mehrfache Krise, die eine ökonomische Dimension (Fall der Kaffeepreise, Budgetkrise, Hungerkrisen etc.), eine interne politische Dimension (Legitimationskrise des autoritären Regimes und Demokratisierung) und eine „exogene“, historisch-politische Dimension (Rückkehrbewegung der Flüchtlinge und „Bürgerkrieg“) aufwies und die im Genozid kulminierte. Im Verlauf der nunmehr mehr als ein Jahrzehnt andauernden Krise wurden verschiedene Lösungsmodelle vorgeschlagen: ein „quasikonsoziatives“ Herrschaftsarrangement (Verträge von Arusha), eine (Kon)Föderation mit Tanzania, ein internationales Protektorat u.a. Die neue, von „Diaspora-Tutsi“ dominierte Regierung „sprach“ sich schließlich für ein gemischtes Modell aus, das auf der nationalen Ebene eine schwache konsoziative Ausprägung aufweist (Kooptierung von „Hutu“-Eliten). Gleichzeitig wurde, ausgehend von der lokalen Ebene, mit dem Aufbau eines Demokratiemodells à la Uganda („No Party Democracy“) begonnen, das einerseits Partizipationsansprüchen genügen, andererseits den „ethnischen Konflikt“ mittels der Verlagerung des Politischen auf eine lokale Ebene entschärfen sollte.

Das Ende der Politik?

Ruanda war von April bis Anfang Juli 1994 Schauplatz eines rassistischen und von Extremisten im Umkreis der ehemaligen Einheitspartei *Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement et la Démocratie* (MRND), der Kleinpartei *Coalition pour la Défense de la République* (CDR) und hohen Kreisen der Armee geplanten und organisierten Genozids. Gerichtet war er gegen gemäßigte Oppositions- und Regierungspolitiker, MenschenrechtsaktivistInnen und allen voran, gegen Ruandas Tutsi-Bevölkerung. Es ist letzteres Faktum, welches das staatlich sanktionierte und organisierte Töten gegen Teile der eigenen Bevölkerung zu einem Völkermord im (engen) Sinne der U.N. Genozidkonvention von 1948 macht². Die Ereignisse von 1994 kamen nicht völlig überraschend. Der Einmarsch der *Front Patriotique Rwandais* (FPR), gebildet von ruandesischen Flüchtlingen im ugandesischen Exil, im Oktober 1990 markierte den Beginn eines Bürgerkriegs, an dessen Ende der Genozid stand; gleichzeitig war die Oktober-Invasion der FPR der Auslöser für eine rasante Polarisierung entlang „ethnischer“ Linien. Zahlreiche gezielte Massaker sowie Mordanschläge auf Oppositions-politikerInnen und AktivistInnen seit 1990, tendenziöse, zum Teil deutlich rassistische Berichterstattung des staatlichen Rundfunks, *Radio Rwanda*, und die notorischen Hasstiraden der „privaten“ Rundfunkstation *Radio-Télévision Libre des Mille Collines* (RTLM) gegen Tutsi, Liberale und MenschenrechtsaktivistInnen waren deutliche Hinweise, wie sehr Extremisten den Lauf der Ereignisse bestimmten (und zukünftig bestimmen würden). Nach dem Abschluss der Friedensverträge von Arusha im August 1993 und dem Attentat auf Burundis ersten Hutu-Präsidenten, Melchior Ndadaye, im darauffolgenden Oktober, spitzte sich die Situation weiter zu. Der Verfallsprozess der „moderaten“ Parteien, der bereits vor dem Abschluss der Arusha-Abkommen eingesetzt hatte, kam zu einem

¹ „Zwei Augen zu viel“, Titel einer französischen, in Buchform erschienenen Reportage über die Massenflucht nach Zaire im Juli und August 1994 (Suau/ Aubenas 1995), der eine Zeile aus einem Prosagedicht von Rainer Maria Rilke aufgreift.

² Die Konvention versteht unter Genozid „acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group“ (zitiert nach Johnassohn 1992:18), schließt also politische und andere Gruppen (Homosexuelle, Behinderte u.a.) explizit aus.

neuen „Höhepunkt“ und führte zur Paralyse der formellen politischen Institutionen und der Herausbildung eines „parteienübergreifenden“ extremistischen Blocks, der, als „Hutu Power“ bekannt³, vehement gegen die Umsetzung der Arusha-Abkommen eintrat und dabei die FPR, aber mehr noch die Tutsi als Gruppe als eigentlichen Feind und Gegner betrachtete. Der Kommandant der U.N. Truppen in Ruanda (UNAMIR), der Kanadier General Romeo Dallaire, berichtete im Jänner 1994 von der Erstellung von Listen der Tutsi-Bevölkerung Kigalis, die laut eines Informanten zum alleinigen Zweck ihrer Auslöschung dienen sollten (vgl. Telegramm vom 11.1.1994, abgedruckt in Adelman/ Suhrke 1999:xxi-xxii). Weitere, deutliche Anzeichen folgten. Am Abend des 6. April 1994 trafen mehrere Boden-Luft-Raketen das Flugzeug, das die Präsidenten von Ruanda und Burundi, Juvénal Habyarimana und Cyprien Ntaryamira, an Bord hatte, während es sich gerade im Landeanflug auf Kigali befand und brachten es zum Absturz.⁴ Unmittelbar danach begannen die Massaker. Erst der Sieg der FPR über die Extremistenregierung vermochte dem Morden ein Ende zu bereiten, während gleichzeitig fast 2 Millionen Menschen nach Tanzania, Burundi und nach Zaire flüchteten. Nachdem eine von Uganda und Ruanda unterstützte Rebellenbewegung unter der Führung des bereits seit den Sechziger Jahren aktiven und reichlich obskuren Berufsrebellen Laurent Kabila, die *Alliance des Forces Démocratiques pour La Libération Du Congo* (ADFL), gemeinsam mit ruandesischen Truppen und einer bunten Allianz lokaler Rebellengruppen die Flüchtlingslager im November 1996 aufzulösen begann, kehrte der Großteil der ruandesischen Flüchtlinge in einem beispiellosen Fall von gewaltsam durchgesetzter Massenrepatriierung nach Ruanda zurück.

Zum ersten Mal seit der sogenannten „Revolution“, die den Sturz der kolonial instrumentalisierten ruandesischen Monarchie brachte und der Unabhängigkeit (1962) vorausging, leben Ruandesen aller gesellschaftlichen Gruppen wieder in einem gemeinsamen Staat: die Tutsi-Flüchtlinge der 60er Jahre, das Gros der nach dem Völkermord 1994 Geflüchteten und jene, die in Ruanda geblieben sind. Ihre jeweiligen Erfahrungen könnten unterschiedlicher nicht

³ Ihren Namen hat die Bewegung von dem Slogan „Hutu Pawa“ (= Verballhornung von engl. Power), der auf Demonstrationen skandiert wurde.

⁴ Die Umstände des Anschlags sind nach wie vor ungeklärt, ebenso seine Urheber.

sein und es nimmt nicht Wunder, dass Misstrauen, Hass, Wut, Angst, Furcht oder schlichtweg Trauma aus der Sicht westlicher Beobachter als die bestimmenden Elemente des derzeitigen Ruanda ausgemacht werden. Die triste wirtschaftliche Lage lässt die ohnehin dramatische Situation in einem noch düsteren Licht erscheinen.

Ruanda ist acht Jahre nach dem Genozid eine immer noch von Gewalt geprägte Gesellschaft. Eine Rebellion im Nordwesten Ruandas, die von 1997 bis mindestens 1998 andauerte, wurde von der Armee mit massivem Gewalteinsatz niedergeschlagen (Vgl. African Rights 1998; Amnesty International 1998). Ein Großteil der Gewalt ist aber weniger sichtbar, verdeckt: Übergriffe auf Überlebende des Genozids; „Verschwinden“ von Oppositionellen oder Personen, denen Verbindungen zu bewaffneten Rebellengruppen nachgesagt werden; Gewalttaten im Kontext von Eigentumskonflikten; gewaltsam ausgetragene Machtkämpfe innerhalb des Regimes. Die große Zahl an prominenten politischen Flüchtlingen ist ein beredter Indikator dafür, wie angespannt die Lage nach wie vor ist und wie sehr das politische Klima von Gewalt, Misstrauen, Einschüchterung, Verleumdung und Furcht geprägt ist. Zudem befinden sich in den Gefängnissen etwa 130.000 Personen, die der Beteiligung am Genozid verdächtigt werden und unter unvorstellbaren Verhältnissen auf ihren Prozess warten. Diejenigen, die bereits entlassen worden sind oder demnächst entlassen werden, um auf lokaler Ebene vor wiederbelebten lokalen Schlichtungsforen, den sogenannten *Gacaca*-Gerichten „Rechenschaft“ zu geben, finden laut Berichten von Menschenrechtsorganisationen⁵ eine kaum bessere Situation vor, die von Lynchjustiz, Einschüchterung und Marginalisierung gekennzeichnet ist.

Es ist angesichts dieses düsteren Bildes nicht unbedingt verwunderlich, dass „der ruandesische Konflikt“ (er ist in Wahrheit längst nicht auf Ruanda beschränkt) weniger als ein politisches Problem angesehen wird, denn als ein psychosoziales oder sozialpathologisches Problem, als Problem einer verletzten, zutiefst traumatisierten Gesellschaft. Angesichts einer solchen müsse, so

⁵ Jennifer Leaning (Physicians for Human Rights) bei einer Podiumsdiskussion am 9.11.2001 anlässlich des ORF Symposiums „Völkermord. Geschichte und Prävention“, 8 und 9 November 2001

die Vorstellung vieler Beobachter, nach Wegen und Mitteln gesucht werden, einerseits einen „Heilungs- und Versöhnungsprozess“ (NZZ 5.7.2001) zu initiieren bzw. zu stärken, andererseits dieser Gesellschaft eine wirtschaftliche Perspektive zu eröffnen. Es ist kein Zufall, dass Demokratieprogramme, wie sie andernorts längst mehr oder weniger feste Bestandteile von EZA-Programmen geworden sind, in Ruanda praktisch nicht existent sind. Dahinter mag man ein tiefes Misstrauen gegenüber Politik im Allgemeinen und demokratischer, konfliktiver Politik im Besonderen vermuten (was in Anbetracht der jüngeren politischen Geschichte Ruandas durchaus nicht zu verdenken ist). Jedenfalls scheint das Ausklammern der Politik auch auf der Annahme zu beruhen, mit „Entwicklung“ Konflikte entschärfen, wenn nicht gar auflösen zu können: Frieden durch Entwicklung, wie man es schlagwortartig nennen könnte. Dennoch gibt es wenig Grund anzunehmen, dass Konflikte so zum Verschwinden gebracht werden können, beruhen doch Konflikte auf unterschiedliche Interessen, Werthaltungen und Zukunftsentwürfen. Vielmehr muss nach Mitteln und Wegen gesucht werden, die es erlauben, Konflikte in „produktiver“ Weise austragen zu können. Institutionelle Mechanismen, Regeln wie Verfassungen aber auch ad-hoc Foren und Regelwerke („Nationalkonferenzen“ à la Benin, Friedensverhandlungen und -abkommen) zielen auf genau das ab, nämlich Konflikte durch Vorschreibung von Lösungswegen, mithin „Verfahrenswege“ zu transformieren. In den Worten von Jan und Aleida Assmann geht es darum, Konfliktaustragung als kommunikatives, d.h. auch regelgeleitetes Handeln zu gestalten und „unkommunikative Konflikte“ (sic) in „kommunikative Konflikte“ umzuwandeln (Assmann/Assmann 1990:12f). Die Ereignisse in Ruanda stehen somit nicht für das Ende der Politik, sondern für ihre Unabdingbarkeit, für eine notwendige Neubestimmung von politischem Handeln. Sie sind nicht ein Ausdruck eines Zuviel, vielmehr eines Mangels an Politik – verstanden im oben angedeuteten, natürlich nicht wertfreien Sinn. Wenn im folgenden der Verlauf der Krise analysiert wird und die Optionen diskutiert werden, die vor 1994 zur Wahl standen und die für das Post-Genozid Ruanda jetzt zur Wahl stehen, dann sollte gleichzeitig klar sein, dass der Erfolg von Lösungsversuchen letztlich von den Konfliktparteien abhängt⁶, davon, ob diese gewillt sind, andere als „unkommunikative“ Hand-

⁶ - wenn man strukturelle Faktoren zunächst hintan stellt. Neopatrimoniale Staatlichkeit und der damit einhergehende dominante Modus von Politik (klientelistisch, persönlich-

lungswege zu beschreiten und Politik im eigentlichen Sinn zu betreiben (Vgl. Jones 1999a:71). Nicht zuletzt ist

„Konfliktlösung, wie Politik im Allgemeinen, eine Kunst. Sie kann daher nicht auf die mechanische Anwendung von normativen Modellen reduziert werden. Sie erfordert Geduld, Phantasie, Improvisation (..), kurzum, eine gewisse Fähigkeit, sich „durchzuschwindeln“ (Lemarchand 1997:96, m.Ü.).

Politische Theorie, politische Analyse kann lediglich eine Hilfestellung bieten, aufgrund des Charakters eines Konfliktes bestimmte Lösungsmöglichkeiten ins Auge zu fassen und sie auf ihre Vor- und Nachteile unter verschiedenen Gesichtspunkten zu überprüfen. (Verantwortliches) politisches Handeln und Geschick ersetzt sie nicht. Gleichfalls können politische Lösungsversuche immer nur bestimmte Facetten einer Krise zum Gegenstand haben: die „Heilung“ einer traumatisierten Gesellschaft kann man sich von ihnen nicht erwarten, genauso wenig wie die Lösung fundamentaler Widersprüche und Problemlagen sozialer oder ökonomischer Natur. Komplexe Krisen verlangen nach mehrdimensionalen Zugängen auf verschiedenen Ebenen.

Zuletzt ist Politik und damit Konfliktlösung von Öffnungen und Freiräumen abhängig, von der Möglichkeit und dem Willen zur Kommunikation. Es scheint offensichtlich, dass Völkermord dem politischen Diskurs enge Grenzen setzt. Politisch oder rassistisch motivierter Massenmord ist die deutlichste Negation des Gesprächs, radikaler Ausschluss und zugleich erschreckend effektiv, weil er die Identitäten von Tätern wie Opfern formt und rassistisch konstruierte, in gewisser Weise „fiktive“ Identitäten als in brutaler Weise wirkmächtige und reale Identitäten festschreibt (Vgl. Kraler 1999).

keitsbezogen...) sind freilich strukturelle Faktoren, die die Möglichkeit „rationaler“ Politik entscheidend beschneiden.

Ruanda in der Krise: 1990-93

Ruanda ist ein in jeder Hinsicht benachteiligtes Land: es ist binnengelagert, verfügt über eine schlechte und zudem durch politische Krisen in den Nachbarländern häufig unterbrochene Anbindung an internationale Verkehrswege, kaum über nennenswerte Industrie und ist damit hochgradig von der landwirtschaftlichen Produktion und im Grunde von zwei landwirtschaftlichen Gütern – Kaffee und Tee – abhängig. Die Bevölkerungsdichte gehört zu den höchsten in Afrika, und dennoch lebte die Bevölkerung vor 1994 zu 92% in ländlichen Gebieten, wobei 43% der bäuerlichen Haushalte lediglich über einen Anteil von 15% an der gesamten nutzbaren Fläche verfügten. Landknappheit war daher ebenso sehr ein Produkt der hohen Bevölkerungsdichte und des hohen Bevölkerungswachstums wie der zunehmenden sozialen Ungleichheit: 50% der Familien mussten Land zupachten, um ihre Subsistenzbedürfnisse zu decken. Der Verfall der Weltmarktpreise für einige landwirtschaftliche Rohstoffe in den Achtziger Jahren traf insbesondere die Gruppe der Least Developed Countries (LLDC), zu der auch Ruanda gehört. Der Preis des bedeutendsten landwirtschaftlichen Produktes Ruandas, Kaffee, verschlechterte sich beispielsweise zwischen 1985 und 1990 um 55% (Becker 1993; Gasana 1997:117f).

Die sich vertiefende ökonomische Krise hatte bedeutende Auswirkungen auf die Fähigkeit des neopatrimonialen Staates, die Patronagemaschinerie im Gang zu halten, da er seine Einkünfte wesentlich aus den Zöllen auf landwirtschaftliche Exportgüter lukrierte: die zur Verfügung stehenden Ressourcen wurden spürbar knapper, während der Kreis der begünstigten Personen notwendigerweise immer kleiner wurde. Diese kamen hauptsächlich aus dem Nordwesten des Landes, der Herkunftsregion des Präsidenten, General-Major Juvénal Habyarimana: Ein Drittel der wichtigsten administrativen Posten des Landes wurde von Personen aus der Präfektur⁷ Gisenyi eingenommen. Fast zur Gänze kam die Führungsschicht der Armee aus den Präfekturen Gisenyi

⁷ Ruanda war bis Dezember 2000, dem Zeitpunkt einer weitgehenden Reform der Verwaltungseinheiten, in 12 Präfekturen (Préfectures) gegliedert, die sich wiederum aus „Kommunen“ (Communes), „Sektoren“ (Secteurs), „Zellen“ (Cellules) und Zehn-Häuser-Einheiten (Nyumba-Kumi) zusammensetzten. Die früher Präfekturen genannten Einheiten heißen jetzt Provinzen, die Kommunen Distrikte (ICG 2001:31f).

oder Ruhengeri, eine Situation, die ähnlich auch in anderen Teilen des staatlichen Sektors (Ausbildung, staatliche Betriebe usw.) galt (Reyntjens 1994:33f). Bis Mitte der Achtziger Jahre war es dennoch möglich, den Regimeerhalt dadurch zu sichern, dass das Regime den vom Zugang zu bestimmten Posten und Ressourcen (oder politischen Rechten, im Falle der Tutsi) Ausgeschlossenen in anderer Weise entgegenkam. Der politische Klientelismus – das eigentliche Kennzeichen des neopatrimonialen Staates – nahm in Ruanda die Form eines ausgeklügelten Systems differentiellen Ein- und Ausschlusses an, dessen Zielgruppe die mit dem modernen Sektor verbundene Elite war. Mit der sich vertiefenden Krise verlor dieses System jedoch seine Grundlage und entfaltete mittel- und längerfristig eine polarisierende Wirkung (Gasana 1995:219). Die schwindende Legitimität des Staates innerhalb der Eliten übersetzte sich Ende der Achtziger Jahre zunehmend in mehr oder weniger offene Kritik am Staatsapparat und in die Bildung zunächst informeller Oppositionskreise (Gasana 1997:118f). Auf einem Parteikongress der Einheitspartei *Mouvement Révolutionnaire pour le Développement (MRND)* Anfang 1989 reagierte Präsident Juvénal Habyarimana auf den wachsenden politischen Druck und sprach von der Notwendigkeit einer politischen Neuordnung, eines „politischen Aggiornamento“⁸, wie er es kryptisch formulierte (Nsengiyaremye 1995:239; Reyntjens 1994:102). Eine Reihe von Entwicklungen 1989 und 1990 (Herausbildung neuer Zeitschriften, offene Kritik am Regime durch Medien und katholische Kirche, Studentenproteste u.a.) zeugten von der raschen Transformation der politischen Öffentlichkeit, die zunehmend der Kontrolle des Regimes entglitt.

Die veränderte geopolitische Situation durch den Fall des Kommunismus trug das Ihre dazu bei, insofern von westlichen Staaten zunehmend Druck auf afrikanische Regime ausgeübt wurde, demokratische Reformen einzuleiten. Das Ende des Ost-West-Konflikts markierte in gewisser Weise auch den Beginn politischer Konditionalität, die das Aufgreifen und Jonglieren eines demokratiefreundlichen Diskurses zur Voraussetzung weiterer Unterstützung durch westliche Länder werden ließ. Die neue Wertschätzung der Demokratie und ihres weniger geschätzten Pendant, der Menschenrechte, fand in der Rede

⁸ Aggiornamento (ital.) von aggiornare: modernisieren. Damit bezog sich Habyarimana auf das von Johannes XXIII geprägte Leitmotiv des II. Vatikanischen Konzils.

des französischen Staatspräsidenten François Mitterrand vor dem franko-afrikanischen Gipfel von La Baule im Juni 1990 einen für das frankophone Afrika bestimmenden Ausdruck (Prunier 1995b:89). Beschleunigte der äußere Druck Demokratisierungsprozesse in Ruanda, so haben sie ihre eigentlichen Wurzeln nichtsdestotrotz in Ruanda selbst, nämlich in der sich entfaltenden Legitimitätskrise, durch die das Regime gezwungen wurde, initiativ zu werden.

Im Juli 1990 kündigte der Präsident folgerichtig die Einsetzung einer „*Commission Nationale de Synthèse*“ an. Diese sollte einen nationalen Dialog mit allen relevanten Kräften im Land führen. Die Kommission sollte, wie es Habyarimana wenig präzise ausdrückte, „alle Aspekte der Problematik, wie sie sich heute stellt“ zum Gegenstand des Dialogs mit den nicht näher bezeichneten „bestimmenden Kräften“ machen, sowie zur Ausarbeitung von Vorschlägen führen, die dann auf einem ordentlichen Parteikongress der Einheitspartei diskutiert werden würden (Reyntjens 1994:104, m.Ü.). „Demokratie“ bzw. „Mehrparteiendemokratie“ gehörte (noch) nicht zur Agenda, gleichzeitig wurde aber die Forderung nach Demokratisierung von Seiten der sich herausbildenden Öffentlichkeit immer lauter. Anfang September 1990 veröffentlichte eine Gruppe 33 namhafter Intellektueller ein Pamphlet mit dem Titel „*Pour le multipartisme et la démocratie*“, in dem sie darlegten, dass es in Wirklichkeit nichts mehr zu überlegen gebe: Ruanda müsse demokratisiert werden (HRW/FIDH 1999:61f). Drei Wochen später (24. September 1990) setzte Habyarimana die angekündigte nationale Kommission ein, deren Mandat u.a. darin bestand zu klären, was Demokratie für und in Ruanda bedeuten könne; weiters darin, die Grundlage für eine Verfassung, eine sogenannte „*Charte Politique Nationale*“ zu entwickeln und zuletzt, darauf aufbauend, einen Vorschlag für eine neue Verfassung zu unterbreiten (Reyntjens 1994:91). Doch es sollte anders kommen. Am 1. Oktober 1990 fielen mehrere hundert Männer der *Rwandan Patriotic Front* (RPF)/ *Front Patriotique Rwandais* (FPR)⁹ in

⁹ Die Vorläuferorganisation der FPR, die *Rwandan Alliance for National Unity* (RANU), hervorgegangen aus der 1979 in Uganda gegründeten *Rwandan Refugees Welfare Association* (RRWF), hatte sich auf einem Kongress in Uganda 1987 in *Rwandan Patriotic Front* umbenannt. Die in diesem Text gebrauchte französische Bezeichnung *Front Patriotique Rwandais* (FPR) wurde kam erst nach der Invasion in Verwendung und hat bis heute den englischen Namen nicht völlig verdrängt (Prunier 1998a:124ff).

Nordruanda ein und schufen damit eine völlig neue Situation, die den weiteren Verlauf der Ereignisse wesentlich beeinflusste. Es ging nunmehr nicht um Demokratisierung, sondern um Demokratisierung im Kontext eines Krieges, dessen treibende Kraft (die FPR) sich jedenfalls als Teil des demokratischen Spiels, wenn nicht gar als eigentliche Trägerin der Demokratie, begriff.

Die FPR und die Oktober-Invasion

Die FPR war 1987 aus einer ursprünglich „unpolitischen“, 1979 gegründeten Flüchtlingsorganisation hervorgegangen. Sie mobilisierte vehement für die Rückkehr der im Zuge der sogenannten ruandesischen Revolution von 1959-61 in benachbarte Länder vertriebenen Flüchtlinge und erhielt dabei Unterstützung von Ugandas Präsident Yoweri Museveni, für den die Präsenz der ruandesischen Flüchtlinge in Uganda, zumal in Militär und Geheimdienst, zunehmend ein innenpolitisches Problem darstellte (Otunnu 1999, Prunier 1998a). Beinahe die gesamte Führungsriege der FPR fand sich unter der Kerntruppe der National Resistance Army (NRA) Musevenis, mit der dieser von 1981 bis 1985/86 einen Guerillakrieg gegen das Obote-Regime führte. Obotes gewaltsamer Versuch Anfang der Achtziger Jahre, ruandesische Flüchtlinge bzw. Kinyarwandasprachige überhaupt zu „repatriieren“, hatte überdies dazu geführt, dass jugendliche Flüchtlinge sich in Scharen der NRA anschlossen, sodass Ruandastämmige 1986 etwa ein Viertel der NRA-Truppen ausmachten (Ngoga 1998:98). Die wachsende Stimmung gegen die ruandesische Präsenz in Militär, Verwaltung und in der Business-Community in der zweiten Hälfte der Achtziger Jahre sowie für Ruandesen ungünstige Maßnahmen der ugandesischen Regierung verunsicherten die ruandesische Community in Uganda zutiefst, insbesondere aber jene, die am meisten zu verlieren hatten – Angehörige der NRA, reiche Viehzüchter und Geschäftsleute, unter denen die FPR das Gros ihrer Anhänger rekrutierte (Mamdani 2001:176ff; Otunnu 1999:34). In Reaktion auf die zunehmende Virulenz des „Flüchtlingsproblems“ – Habyarimana waren die politischen Aktivitäten der Exilruandesen in Uganda nicht entgangen – richtete der Präsident im Februar 1989 eine Sonderkommission zur Flüchtlingsfrage ein, während im selben Jahr die seit 1988 bestehende interministerielle ugandesisch-ruandesische Flüchtlingskommission wieder regelmäßig zu tagen begann (JEEAR 1996, Study 2:19, Prunier 1995a:90f, 1998a:128). Unabhängig davon, ob die Kom-

mission nun tatsächlich das Flüchtlingsproblem einer Lösung näher gebracht hat oder nicht (vgl. Gasana 1995:220, Prunier 1998a:129), erschien sie der FPR jedenfalls eher als eine Bedrohung denn als Chance. Zum einen hatte die FPR keinen direkten Einfluss auf die Arbeit der Kommission – sie war kein anerkannter Gesprächspartner, und ein Erfolg der Kommissionsarbeit hätte ihre dominante Stellung innerhalb der ruandesischen Diaspora in Uganda unterminiert. Zum anderen verfolgte sie viel weitergehende Ziele und sah sich – in Analogie zur NRA – als nationale Bewegung, die Ruanda von einem zunehmend untragbaren Regime erlösen würde, und nicht lediglich als Organisation einer Minderheit (Prunier 1995a:90). Die Rekrutierung dreier Hutu-Persönlichkeiten (darunter der spätere und mittlerweile von Paul Kagame abgelöste Präsident Pasteur Bizimungu) in die Führung der FPR und der lose Kontakt mit einigen Vertretern der entstehenden Opposition innerhalb Ruandas schien zumindest in der Sicht der FPR ihren nationalistischen Charakter als Befreiungsbewegung zu unterstreichen (vgl. Reyntjens 1994:145ff). Die Oktober-Invasion war jedenfalls zunächst nicht zuletzt wegen der militärischen Unterstützung Ruandas durch Frankreich und Zaire ein Fehlschlag und die FPR gezwungen, sich militärisch zu reorganisieren und sich von konventioneller Kriegsführung auf Guerillataktiken, begleitet von einer massiven Medienkampagne, zu verlegen.

Konsequenzen der Invasion

Die Invasion kam zu einem Zeitpunkt, als der Demokratisierungsprozess gerade erst begonnen hatte, seine genaueren Konturen aber noch nicht feststanden. Im Gegensatz zur Intention der FPR, durch den gewaltsamen Sturz des Habyarimana-Regimes Demokratie zu ermöglichen und die nationale Einheit „wiederherzustellen“, führte der Krieg zunächst zu einer scharfen Trennung in eine Binnendimension (Demokratisierung) einerseits und eine Außendimension (Krieg mit der FPR) andererseits, sowie in weiterer Folge zur zunehmenden Orientierung der Binnendimension nach dem Muster der Außendimension, ein klassisches Phänomen in Kriegszeiten. War Demokratisierung eine Angelegenheit der internen Akteure – des Regimes und der sich herausbildenden Opposition – so blieb der FPR eine Rolle im Demokratisierungsprozess verwehrt. Die Invasion führte aber gleichzeitig dazu, dass Oppositionsparteien aus der Sicht des Regimes immer in Verdacht standen, Kollaborateu-

re der FPR zu sein. Noch mehr galt dies für die Tutsi Ruandas, trotz aller Be-
teuerungen des Regimes, fein säuberlich zwischen FPR und Tutsi zu unter-
scheiden. Wenige Tage nach der Invasion ließ das Regime etwa 13 000 Per-
sonen inhaftieren, 90% davon Tutsi. Aufgrund internationalen Drucks wurde
der verantwortliche Justizminister durch einen unabhängigen Juristen ersetzt
und der Großteil der Inhaftierten bis April 1991 wieder freigelassen
(HRW/FIDH 1999:64, Reyntjens 1994:94ff). Die Bedrohung durch den äußere-
ren Feind ermöglichte es dem Regime die freilich ethnisch verstandene Nati-
on hinter sich zu mobilisieren, to „fly[...] the flag“ wie es Margaret Canovan
(2001) formuliert. Zunächst jedoch beschleunigte die Invasion den Demokra-
tisierungsprozess, lenkte ihn freilich auch in eine problematische Richtung,
von der noch die Rede sein wird.

Demokratie ohne Volk

Im November forderte Habyarimana die *Commission Nationale de Synthèse*
auf, noch vor Jahresbeginn Ergebnisse vorzulegen und kündigte für Juni 1991
die Abhaltung eines Referendums über eine neue Verfassung an. Im Dezem-
ber 1990 veröffentlichte die Kommission ihre Empfehlungen, sprach sich aber
unter den gegebenen Umständen gegen ein Referendum aus. (Reyntjens
1994:102ff). Auf einem außerordentlichen Parteikongress der Einheitspartei
Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement (MRND) im
April 1991 wurde diese in *Mouvement Républicain National pour la Démoc-
ratie et le Développement* umbenannt, eine Verfassungsvorlage beschlossen,
sowie ein Parteiengesetz angekündigt, welche beide im Juni das Parlament
passierten. Parallel dazu bildeten sich eine Reihe von Parteien heraus, von
denen die bedeutendsten das *Mouvement Démocratique Républicain* (MDR),
welche die Nachfolge der Partei des früheren Präsidenten Grégoire Kayiban-
das, *Parmehutu-MDR*, antrat, die *Parti Social-Democrate* (PSD), die *Parti*
Libéral (PL) sowie die Kleinpartei *Parti Démocratique Chrétien* (PDC) dar-
stellten. Die Opposition forderte zusätzliche Reformen ein: die Abhaltung ei-
ner Nationalkonferenz nach dem Vorbild Benins und anderer frankophoner
Staaten, die baldige Abhaltung von Wahlen, den Zugang der Opposition zu
den Medien u.a.. Außerdem schlossen sich die vier größten Oppositionspar-
teien Ende Juli 1991 zu einem losen Parteienverbund zusammen, der der Op-
position ein einheitliches Auftreten gegenüber dem Regime sicherte und ihr

half, diesem Zugeständnisse abzurufen. Bis Februar 1992 blieb dieses Parteienkomitee weitgehend intakt (Nsengiyaremye 1995:248ff, Reyntjens 1994:106ff).

Im September 1991 begann das Regime, mit der Opposition über den Modus der Demokratisierung zu verhandeln. Die Opposition forderte eine Übergangsregierung unter ihrer Beteiligung bis zum Ende einer noch abzuhaltenen Nationalkonferenz; dass der Präsident bei seinen Handlungen als Exekutivorgan an die Beschlüsse der Regierung gebunden sein müsse, u.a. – eine Einigung wurde nicht erzielt. Aufgrund der Lähmung der von Habyarimana eingesetzten und von der Opposition boykottierten Regierung und – eine neue Erscheinung in Ruanda – von Demonstrationen in Kigali wurden die Verhandlungen zwischen Regime und Oppositionsparteien im Februar 1992 wiederaufgenommen und führten im März zu einer Sieben-Punkte-Verständigung zwischen den Verhandlungsparteien über die Bildung einer Übergangsregierung.

Die Ministerposten wurden je zur Hälfte Vertretern der MRND und der Oppositionsparteien zugeschlagen, und Dismas Nsengiyaremye, der Kandidat der Opposition, wurde schließlich Premierminister. Die Regierung konnte auf einige wichtige Erfolge in Hinsicht auf den Demokratisierungsprozess verweisen, blieb aber nur ein Akteur unter anderen, neben dem Präsidenten, dem *akazu* („kleines Haus“; Ausdruck für die Gruppe von Verwandten und Vertrauten der Gattin des Präsidenten), verschiedenen Teilen des Militärs sowie andere Funktionären der MRND/ des Staates. Was sich ereignete, war weniger ein geplanter, regelgeleiteter Prozess der Demokratisierung in Form der Teilhabe der Opposition an den Regierungsgeschäften („Power Sharing“), sondern eine extreme Fragmentierung der Macht, nicht nur auf horizontaler Ebene, sondern auch in vertikaler Hinsicht. Gleichzeitig wurden Macht und Herrschaft zunehmend informalisiert. Fragmentierung und Informalisierung zusammen erlaubten es Personen und Gruppen innerhalb des engeren Machtzirkels, die Ereignisse zu ihren Gunsten zu beeinflussen und zu manipulieren, ohne dass dazu die vollkommene Kontrolle über die formalen Institutionen des Staates notwendig gewesen wäre. Die Verschlechterung der politischen Situation ab 1992 – die Vervielfachung „ferngesteuerter“ Massaker, Drohungen, Einschüchterung der Opposition und gewaltsame Verhinderungsversuche von Oppositionsversammlungen müssen in diesem Licht gesehen werden. Als

Parallelphänomen, in gewisser Weise Resultat der Fragmentierung und Informalisierung von Macht und Herrschaft, kam es zu einer zunehmenden Informalisierung der Gewalt: Präfekten heuerten Jugendliche an, um Oppositionsveranstaltungen zu stören; umgekehrt dienten Jugendorganisationen den Oppositionsparteien als Schlägertrupps, mit deren Hilfe Anhänger der MRND eingeschüchtert wurden, was wiederum die Jugendorganisationen der MRND (Interahamwe) und der 1992 gegründeten Coalition pour la Défense de la République (Impuzamugambi) auf den Plan riefen (HRW/FIDH 1999:69ff, Reyntjens 1994:113ff). Die Machtoligarchie um den Präsidenten wiederum setzte gezielt regelrechte Todesschwadronen gegen Oppositionelle und Tutsi ein (Longman 1998:83; Prunier 1994a:169).

Gewalt hatte demnach viele Gesichter: sie war zum Großteil informell (also nicht in Gestalt staatlich sanktionierten Vorgehens durch Armee oder Gendarmerie), wurde aber von Armeeingehörigen und Gendarmen genauso verübt wie von den Jugendorganisationen/ Milizen der Parteien und von den vom Geheimdienst organisierten Todesschwadronen; Gewalt zielte auf politische Gegner, diese wurden aber in zunehmenden Maße (von Seiten des Regimes und seiner Anhänger) „ethnisiert“, Tutsi als die „Volksfeinde“ definiert und andere politische Gegner (v.a. liberale und moderate Personen) in eben diesem Licht gesehen. Gewalt wurde aber nicht nur gezielt gegen bestimmte Personenkreise gerichtet, ebenso gab es „blinde“ Gewalt: Terror, der darauf abzielte, ein Klima der Unsicherheit zu erzeugen (Prunier 1995a:143). Zuletzt richtete sich Gewalt aber auch gegen Institutionen des Staates und gegen seine Funktionäre durch Gruppen inner- und außerhalb des Staatsapparates. Die Zunahme von Gewalt und die daraus resultierende allgemeine Unsicherheit hatten zur Folge, dass die Zustimmung zum Demokratisierungsprozess merklich nachließ, während die in die Regierung kooptierte Opposition von großen Teilen der Bevölkerung für die allgemeine Verschlechterung der politischen Situation zumindest mitverantwortlich gemacht wurde (Longman 1998:83, HRW/FIDH 1999:75f). Der Zusammenbruch der autoritären Ordnung, ohne dass eine neue, ähnlich stabile Ordnung entstanden wäre, ermöglichte die Kanalisierung und Mobilisierung kollektiver Ängste in der Form eines Hutu-Extremismus unter dem Slogan „Hutu pur et dur“.

Gleichzeitig mit der Miteinbeziehung der jungen Oppositionsparteien in die Regierung wurden diese auch Teil dessen, was Jean-François Bayart mit dem

Begriff „la politique du ventre“ umschrieben hat (Bayart 1989): Teil des neo-patrimonialen Kampfs um Ressourcen, Ämter, Pfründe und Macht. Während sich das Ancien Regime und Oppositionsparteien (mehr oder weniger) in zwei losen antagonistischen Blöcken organisiert gegenüberstanden, war ihnen gemein, dass sie um die besten Plätze in einer politischen Arena stritten, in der sich die Zahl der zu Verteilung anstehenden Plätze, aufgrund einer wahrscheinlichen zukünftigen Beteiligung der FPR an der Macht radikal verringert hatte (Vgl. Reyntjens 1994:120ff). Der von den politischen Eliten, ob alt oder neu, in Hobbes'scher Manier zu Tage gelegte Wille zur Macht überschattete das umfassendere Projekt politischer und gesellschaftlicher Neugestaltung und Reform, das am Beginn des Demokratisierungsprozesses gestanden hatte. Bezeichnenderweise war von einer Nationalkonferenz, wie sie am Anfang der Demokratisierung von der Opposition gefordert worden war, keine Rede mehr. Und auch die Wahlen, die mit Ende der Übergangsperiode abgehalten hätten werden sollen, fanden nicht statt, sondern wurden durch den Abschluss der Arusha-Verhandlungen und der Vereinbarung einer neuerlichen Übergangsperiode (die formal immer noch andauert) in die Zukunft verschoben. Das Projekt der Demokratisierung war damit auf halber Strecke stecken geblieben und das Ergebnis eine „Demokratie ohne Volk“. Die Demokratisierung in Ruanda ging also lediglich so weit, dass „Gegeneliten“ in Gestalt der stärksten Oppositionsparteien in die Regierung kooptiert worden waren. Die rasche Beteiligung der Opposition an der Regierung verhinderte die innere Konsolidierung der jungen Parteien, die – auch wenn die ideologische Orientierung nicht ausschließlich als beliebiges Etikett diente – mehr oder weniger lose Gruppierungen um bekannte Persönlichkeiten mit eindeutigem regionalen Schwerpunkt darstellten (Vgl. Reyntjens 1994:106f).

Die Abberufung von Dismas Nsengiyaremye (MDR) durch Präsident Habyarimana im April 1993 und die Ernennung von Agathe Uwilingiyimana (MDR) zur neuen Premierministerin führten zur Spaltung der MDR, zeigten aber darüber hinaus, dass – neben der angesprochenen Absenz des Demos – der Demokratisierungsprozess in zumindest drei weiteren Hinsichten erheblich krankte:

- (1) an dem fehlenden Konsens über prozedurale Regeln für den Demokratisierungsprozess;

- (2) an fehlender *Leadership*, sowohl in bezug auf die beschränkte Anerkennung der Parteiführer unter dem „Fußvolk“, welches Führungsstreitigkeiten zur Tagesordnung werden ließ, als auch in bezug auf mangelnde Leadershipqualitäten; und
- (3) am Charakter der Parteien selbst (Bos 1997:394; Lemarchand 1994:582).

Der Arusha-Prozess

Sechs Monate nach der Invasion Ruandas durch die FPR, Ende März 1991, kam es auf Initiative Tanzanias und unter Beteiligung der OAU zum Abschluss eines ersten, allerdings bald wieder brüchigen Waffenstillstandes in N'Sele, Zaire, dem im Oktober des Jahres ein neuerliches in Gbadolite unterzeichnetes Waffenstillstandsabkommen folgte. Beide Abkommen beinhalteten Bestimmungen über friedenssichernde/friedensfördernde Maßnahmen, die allerdings erst im August 1992, nach Abschluss eines weiteren Waffenstillstandsabkommens, umgesetzt wurden (JEEAR 1996, Study 2:21f, Tekle 1999:118f). Mit dem Abschluss des 1992er Arusha-Abkommens, das wesentlich auf Initiative der nun an der Regierung beteiligten Opposition zustande gekommen war, begann ein einjähriger Verhandlungsprozess, an dessen Ende die Arusha Protokolle standen. Diese spiegelten zum einen Ergebnisse früherer Verhandlungen wider. Zum anderen legten sie den institutionellen Rahmen für die Übergangsperiode fest, d.h. sie regelten die Beteiligung der Opposition und der FPR an der Macht, die Integration der Rebellenarmee in eine reformierte nationale Armee; zuletzt setzten sie einen neuen Fahrplan für den Demokratisierungsprozess, der durch die Beteiligung der FPR einen völlig neuen Charakter erhalten hatte (Jones 1999b:131).

Die beiden Themen der Verhandlungen – Friedensverhandlungen einerseits, Demokratisierung andererseits – bestimmten die Dynamik des Arushaprozesses, genauso wie sein Ergebnis: in Summe eine massive Machtverschiebung vom Ancien Regime zur Opposition und mehr noch zur FPR (Jones 1999a:60). Die Akteurskonstellation (Ancien Regime in der Gestalt der MRND plus der extremistischen CDR; Opposition, FPR sowie wechselnde internationale Akteure unter der Führung Tanzanias) trug das Ihre zur Marginalisierung des Ancien Regime bei. Entscheidend für den Abschluss und die

Qualität der Ergebnisse waren aber auch Druck von außen und die militärische Stärke der „Rebellen“, die durch die Wiederaufnahme der Kampfhandlungen im Februar 1993 durch die FPR in Reaktion auf pogromartige Gewaltausbrüche im Nordwesten des Landes deutlich demonstriert worden war (Prunier 1995a:174, Jones 1999b:149).

Die Arusha-Verträge sahen die Einrichtung einer breiten Übergangsregierung vor, beinhalteten einen detaillierten Zeitplan für die einzelnen Schritte der Demokratisierung (Einrichtung des Übergangsparlaments; Abhaltung der Wahlen Ende 1995) und der Implementierungen anderweitiger Punkte (Integration des militärischen Armes der FPR in die Armee, Rückkehr der Flüchtlinge usw.) und setzten in Übereinkunft mit der OAU, der UNO und dritten Parteien (v.a. Belgien, Frankreich, Tanzania) eine UN-Peace-Keeping Mission unter Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen (*United Nations Assistance Mission in Rwanda*, UNAMIR) ein, die die bestehende OAU-Beobachtungsmission ersetzen, sowie die seit Juni 1993 im Grenzgebiet zwischen Uganda und Ruanda stationierte UN-Beobachtungstruppe ergänzen sollte (Laegreid 1999:231ff, Reyntjens 1994:251).

Die Arusha-Verträge und der Verhandlungsprozess waren für viele ein Musterbeispiel präventiver Diplomatie (Jones 1999b:147), dass sie dennoch scheiterten, hat mehrere Gründe:

- (1) die komplexe Akteurskonstellation. Formal abgeschlossen zwischen der ruandesischen Regierung und der FPR, war de facto jede der anerkannten politischen Kräfte (MRND, MDR, PSD, PL, FPR) Vertragspartei;
- (2) die klare Dichotomie zwischen Gewinnern (Opposition, FPR) und Verlierern (MRND, CDR). Das bedeutete gleichzeitig, dass das Interesse an der Implementierung der Verträge ungleich verteilt war: diejenigen, die entmachtet werden sollten hatten am wenigsten Interesse an einer Umsetzung der Verträge;
- (3) der Ausschluss der extremistischen CDR aus dem Friedensprozess (für den sie zum Großteil selbst verantwortlich zu machen ist). Dieser Punkt ist der problematischste, da er die Frage berührt, wie mit Extremisten umzugehen ist. Nach dem Genozid stellt sich diese Frage in verschärfter Form;

- (4) der Charakter der Armee als Bestandteil (durch ihre Führungskräfte) bzw. wichtige Ressource (das „Fußvolk“) der Machtoligarchie um den Präsidenten.

Die Akteurskonstellation gab Habyarimana immer wieder die Möglichkeit, die Verträge als Machwerk der Opposition darzustellen. Tatsächlich scheiterte die Transition nicht zuletzt an der Opposition des Präsidenten und „seines“ *akazu*, während die von den Übergangsinstitutionen ausgeschlossene CDR von vornweg die Friedensverträge als Diktatfrieden ablehnten. Während die Macht der Regimepartei MRND und des Präsidenten durch die Verträge deutlich reduziert, wenn nicht sogar annulliert wurde bzw. präziser: annulliert werden sollte, das Ancien Regime neben den Hutu-Extremisten also zu den eindeutigen Verlierern des Vertragswerks gehörten, fand diese Entmachtung in Ermangelung an Mitteln, mit Hilfe derer diese durchzusetzen gewesen wäre, nicht statt. Ein stärkeres Mandat für die UN-Mission (landesweite Präsenz, konsequente Demobilisierung der Regierungs- und FPR-Truppen) hätten ein solches, freilich wohl kaum durchsetzbares Mittel, dargestellt.

Wollte man die Arusha-Verträge einem normativen Modell zuordnen, dann entsprächen sie am ehesten einem „konsoziativen“ Arrangement, allerdings mit deutlichen Unterschieden zu dem vom niederländischen Politologen Arend Lijphart erstmals 1969 beschriebenen Modell konsoziativer Demokratie. Lijpharts Theorie versuchte zu zeigen, dass die Homogenität des Demos keineswegs eine Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie darstelle, wie dies v.a. in der angloamerikanischen Tradition der Politikwissenschaft gern gesehen wurde. Auch in einer „pluralen Gesellschaft“ („*Plural Society*“), die in verschiedene Segmente religiöser, ethnischer, aber auch politisch-ideologischer Natur gespalten ist, könne eine demokratietheoretisch akzeptable Form der Demokratie funktionieren, die dann allerdings nicht mehr die Form einer Konkurrenzdemokratie wie im angloamerikanischen Modell der Zweiparteiendemokratie annehmen könne. Mehr noch, eine konsoziativ gestaltete Demokratie könne in langfristiger Sicht sogar zur Überwindung tiefgreifender gesellschaftlicher Bruchlinien führen (Lijphart 1977). Einer der Ausgangspunkte für die Theorie ist die Feststellung, dass in gespaltenen Gesellschaften die Repräsentationsfunktion, die das politische System in bezug

auf die einzelnen Segmente der Bevölkerung erfüllen muss (also die sichtbare Beteiligung der Segmente am politischen System), zunächst wichtiger ist als andere Anforderungen wie Effizienz oder Wahlmöglichkeit zwischen alternativen Politikvorstellungen (Bos 1997:419).

Lijphart führt vier Charakteristika eines konsoziativen Arrangements auf:

- (1) eine „große Koalition“ zwischen den politischen Führern aller relevanten Segmente;
- (2) weitgehende gegenseitige Vetorechte („*Concurrent Majority*“) zum Schutz der Interessen der jeweiligen Segmente;
- (3) Proportionale Vertretung in Politik und staatlicher Verwaltung;
- (4) einen hohen Grad an Autonomie für die jeweiligen Segmente in bezug auf „eigene Angelegenheiten“ (Lijphart 1977:25).

Während außer dem letzten alle von Lijphart aufgezählten Charakteristika auf die Arusha-Verträge zutreffen, fehlte eine wichtige Prämisse, die mit dem Fehlen des vierten der aufgezählten Elemente zu tun hat, deren Absenz die Anwendbarkeit – zumindest in demokratiethoretischer Hinsicht – eines konsoziativen Arrangements von vornherein fraglich erscheinen lassen muss: die Existenz einigermaßen kohärenter gesellschaftlicher Segmente, für die eine konsoziative Lösung Sinn gemacht hätte. Die „ethnischen Gruppen“ Ruandas erfüllen die Kriterien dafür jedenfalls nicht. Letztlich basierte das Arusha-Arrangement dann auch auf politischen Trennlinien und nicht, wie von MRND und CDR gefordert, auf ethnischer Zugehörigkeit (Nsengiyaremye 1995:257). Tatsächlich würde eine Analyse „des“ ruandesischen Konflikts als ethnischer Konflikt zu kurz greifen, zumal die unterschiedlichen Interessenslagen innerhalb der „ethnischen Gruppen“ (man denke nur an den Nord-Südgegensatz in bezug auf Hutu oder die gegensätzlichen Interessen von ruandesischen Tutsi und jenen aus der Diaspora) es kaum erlaubten, gemeinsame Interessen auf der Basis der Gruppenzugehörigkeit zu entwickeln. Dies gilt auch für die politischen Eliten, in deren politischen Auseinandersetzungen „Ethnizität“ allemal wichtiger war als für die Bevölkerung insgesamt.

Die politischen Trennlinien als Ausgangspunkt einer Lösung der Krise zu nehmen, erscheint aus dem vorher Gesagten nur als folgerichtig. Gleichzeitig lag darin aber auch ein Dilemma, da die politischen Parteien hochgradig instabile Entitäten waren. Politische Kompromisslösungen waren daher auch

immer durch die Auflösungserscheinungen der Parteien gefährdet, während die ethnische Dimension – geschürt durch extremistische Kräfte – zunehmend wirkmächtiger wurde und zwar in destruktiver Weise. Die „ethnistische“ Opposition zu dem in Arusha getroffenen Kompromiss – eine diffuse parteienübergreifende Bewegung („Hutu Power“) – war populistisch, ihre Kritik setzte nicht an Detailfragen an, sondern war grundsätzlicher, „moralischer“ Natur, ihr Impetus anti-systemisch, mit anderen Worten: „antipolitisch“ und deshalb auch schwerlich einbindbar in einen etwaigen Kompromiss, der zudem nicht gesucht wurde.

Mit Ausnahme der FPR, deren vorrangiges Klientel (die auf die Flüchtlinge der Sechziger Jahre zurückgehende Diaspora v.a. in Uganda) am ehesten einem gesellschaftlichen Segment à la Lijphart entsprach, fehlte also die soziale Grundlage für eine konsoziative Lösung. Wie Luc Sindjoun in einem instruktiven Artikel zur Demokratie in pluralen Gesellschaften bemerkt, ist es aber gerade auch das subjektive Zugehörigkeitsgefühl zu einer Gemeinschaft, welches einer konsoziativer Lösung Stabilität verleiht. Ist es die Zugehörigkeit zu einer „ethnischen“ Gruppe, die (potentielle) WählerInnen an politische Parteien und deren RepräsentantInnen bindet, dann erlaubt es gerade diese „starre“ Bindung, Kompromisse zwischen „den Ethnien“ zu schließen, die auf den von Lijphart angeführten Prinzipien beruhen (Sindjoun 2000:21). Weder die unterschiedliche Größe noch die territoriale Vermischung der gesellschaftlichen Segmente (Hutu, Tutsi und Twa) Ruandas sind als Gründe dafür anzusehen, dass die quasi-konsoziativen Arrangements der Arusha-Protokolle scheiterten, wie Lemarchand (1997:98) andeutet, sondern die Absenz gesellschaftlicher Segmente im emphatischen Sinn, denen durch die Parteienlandschaft Ausdruck verliehen worden wäre.

Mit dem Genozid erhielt die „ethnische“ Zugehörigkeit freilich eine grausame Relevanz und ließ sie gleichzeitig zu einem immer präsenten, aber tabuisierten Referenzpunkt in der politischen Öffentlichkeit wie auch im Privaten werden (Reyntjens 1997:62ff; U.S. Committee for Refugees 1998:17). Mithin kann erst nach dem Genozid von der Präsenz gesellschaftlicher Segmente (im Sinne der Zugehörigkeitskategorien Hutu, Tutsi und Twa) gesprochen werden. Gleichzeitig wird die „ethnische“ Segmentierung überlagert von einer Opfer/Täterdichotomie, die eine politische Lösung auf der Basis „ethnischer“

Zugehörigkeit von vornherein erschwert, wenn nicht sogar verunmöglicht, da ihr Duktus ein moralischer ist (Kraler 1999).

Auch wenn im offiziellen Diskurs der nach ihrem Sieg über das genozidäre Regime an die Macht gekommene FPR eine Kollektivschuld der Hutu geleugnet und stattdessen von der Manipulation von Ethnizität durch das Ancien Regime und von der Konstruktion des ethnischen Gegensatzes durch die deutschen und belgischen Kolonialherren gesprochen wird, macht es zum einen die weitgehende Verstrickung großer Teile der Bevölkerung schwer, eine „einfache“ Grenze zwischen Tätern und Opfern zu ziehen (Vgl. HRW/FIDH 1999:808ff). Die Flucht von bis zu zwei Millionen ruandesischen Hutu nach Zaire, Burundi und Tanzania vertiefte die durch den Genozid entstandene Kluft zwischen den Bevölkerungsgruppen weiter. Zum anderen spielt „Ethnizität“ auch in der faktischen Politik des neuen Regimes eine deutliche, wenn auch oft geleugnete Rolle. Die große Zahl an aufgrund fragwürdiger Anschuldigungen (meist: der Beteiligung am Völkermord) inhaftierter Personen und daher größtenteils Hutu, der Umgang mit ruandesischen Flüchtlingen in Zaire, die brutale Niederschlagung des Aufstandes im Nordwesten 1997/1998 und nicht zuletzt die beschränkte – „ethnische“ – Basis des neuen Regimes, weniger in der Regierung selbst, als vielmehr im Staatsapparat (Präfekten, Generaldirektoren der Ministerien, Armee usw., Reyntjens 1999:5), zeigt, dass der Faktor „Ethnizität“, im „neuen Ruanda“ eine durchaus gewichtige Rolle spielt. Wie in Israel in einer anderen, in mancherlei Hinsicht aber durchaus vergleichbaren Situation, dient der Rekurs auf den Genozid auch in Ruanda als Legitimation für *jede* Politik, die einen weiteren Genozid verhindert: die rhetorische Reklamation des Genozids wird zum zynischen Instrument der Politik und gleichzeitig zum (unbeabsichtigten) Instrument der Ethnogenese, indem die ethnischen Identitäten: Tutsi als (potentielle oder faktische) Opfer und Überlebende und Hutu als Täter definiert werden.

Post-Arusha

Die Arusha-Verträge überlebten formell die ruandesische Katastrophe: Zum einen versuchte die internationale Gemeinschaft bis zum 23. April 1994 –

dem Datum des letzten Vermittlungsversuches Tanzanias, als der Genozid bereits mehr als zwei Wochen im Gang war – die Implementierung des Vertragswerkes doch noch durchzusetzen (Jones 1999b:146). Zum anderen nahm das neue, am 19. Juli 1994 offiziell angetretene Regime die Arusha-Verträge als einen der Referenzpunkte für die Wiedererrichtung des ruandesischen Staates. Dementsprechend wurde ein Hutu des moderaten Flügels der MDR (Faustin Twagiramungu) als Premierminister eingesetzt, während Pasteur Bizimungu zum Präsidenten avancierte und gleichzeitig die eigentliche Macht unzweideutig beim starken Mann der FPR, Paul Kagame (offiziell nur Vizepräsident), und seinem Entourage angesiedelt war (JEEAR 1996, Study 4:27). Im Mai 1995 beschloss das Parlament (*Assemblée Nationale*) eine neue Verfassung, die sich neben den Arusha-Verträgen auf die Verfassung von 1991 und auf verschiedenen Abkommen zwischen den „moderaten“ Parteien bezog (EIU 1999:11). Die faktische Konzentration der Macht auf einen engen Kreis von ehemaligen RückkehrerInnen aus dem ugandesischen Exil berührte sie jedoch nicht. Bereits im August 1995 zerbrach diese „Regierung der nationalen Einheit“. Der Premier, Faustin Twagiramungu, sowie der Innenminister, Seth Sendashonga (er wurde 1998 in Kenya ermordet), zogen es vor, ins Exil zu gehen, ein deutliches Indiz dafür, wie prekär die politische Situation war und wie weit sie vom angestrebten Ziel der „Versöhnung und nationalen Einheit“ noch entfernt war. Seitdem wurde die Regierung mehrmals umgebildet, mindestens zwei Mal in Verletzung der diesbezüglichen Bestimmungen der Arusha-Verträge (Reyntjens 1999:5). Im Zuge einer größeren politischen Krise Anfang 2000 trat Paul Kagame die Nachfolge des zurückgetretenen Pasteur Bizimungu im Amt des Präsidenten an, was die Diskrepanz zwischen informeller und formeller Herrschaftsausübung, die während der ganzen Übergangsperiode andauerte, merklich verkleinerte (Reyntjens 2000:97). Von einer wirklichen Machtteilung zwischen allen relevanten Kräften, wie in den Arusha-Verträgen vorgesehen, kann also keine Rede sein.

Tatsächlich erwartete sich nach dem Genozid auch kaum jemand, dass die Arusha-Verträge mehr als einen rhetorischen, bestenfalls einen ideellen Bezugspunkt für den politischen Wiederaufbau Ruandas darstellen könnten, schloss das neue Regime doch jeden Dialog mit den ins Exil gegangenen Kräften des Ancien Regime (MRND, Armee und deren „Nachfolgeorganisationen“) dezidiert aus. Diese besaßen aber die Kontrolle über Flüchtlingslager

in Zaire, und in geringerem Ausmaß auch über jene in Burundi und Tanzania und hatten dort die vormaligen Herrschaftsstrukturen reproduziert und zu einem effektiven Mechanismus der Kontrolle und der Kriegsökonomie gemacht (JEEAR 1996, Study 3:31). Die Pattsituation zwischen dem Regime in Kigali, das die bedingungslose Rückkehr der Flüchtlinge forderte und den vom Ancien Regime in Geiselnhaft genommenen Flüchtlingen, die überdies, nicht völlig zu Unrecht, Repressalien durch das FPR-Regime befürchteten – ließ die Lösung des Flüchtlingsproblems zu einem vorrangigen Problem für die betroffenen Staaten und die internationale Gemeinschaft werden; der politische Wiederaufbau (*Institution-Building*, Demokratisierung usw.) war demgegenüber sowohl in den Augen des Regimes in Kigali als auch in denen der Geberländer vorerst zweitrangig. Das Regime sah die Rückkehr der Flüchtlinge in gewisser Weise sogar als eine Voraussetzung für den Beginn politischer Reformen an. Die Flüchtlingsfrage stellte in gewisser Weise nur einen Aspekt der internen und externen Sicherheitsfragen dar, deren Lösung für das FPR-Regime Priorität hatte. Einen ähnlichen Stellenwert konnten höchstens die Justizpolitik (v.a. in bezug auf die gerichtliche Aufarbeitung des Genozids, eine Aufgabe, die bis heute keine wirklich befriedigende Lösung gefunden hat) und der Wiederaufbau basaler Infrastruktur sowie der Wirtschaft beanspruchen. Nicht nur unterstützte die internationale Gemeinschaft Ruanda bei der Erreichung dieser Zielvorgaben, sondern sie akzeptierte auch bereitwillig die Prioritätensetzung seiner Regierung.

In der ersten Phase nach 1994 wurden von internationalen und regionalen Akteuren für die Region mehrere, verschieden weitreichende „Lösungen“ für die Krise diskutiert:

- (1) die Einrichtung von Sicherheitszonen für Flüchtlinge innerhalb des Herkunftslandes (knüpfte an dem „Erfolg“ der im Zuge der *Operation Turquoise* Ende Juni/ Anfang Juli 1994 eingerichteten Schutzzone im Südwesten Ruandas an);
- (2) eine (räumlich verteilte) Ansiedlung von Flüchtlingen in den Aufnahmestaaten;
- (3) eine (Kon)Föderation der „Problemstaaten“ Burundi und Ruanda mit Tanzania bzw. eine „Kolonisierung“ durch Tanzania;
- (4) ein internationales Protektorat über die „Problemstaaten“
- (5) verstärkte wirtschaftliche Integration der Region;

- (6) die Transformation Ruandas und Burundis in ethnisch homogene Staaten (Gasana 1997; Rutinwa 1996).

Wurden (1) und (2) von relevanten Akteuren als gangbare Lösungen ange-dacht und vorgeschlagen, fanden die Vorschläge (3) – (6) aus unterschiedli-chen Gründen nur beschränkt Gehör¹⁰. Keiner der Vorschläge berührt die po-litische Dimension des Konflikts, sondern sie sind wie (1) und (2) mehr oder minder pragmatische Vorschläge zur Bewältigung einer akuten Situation oder sind wie (3) – (5) in der Hoffnung begründet, dass stabile, vielleicht sogar et-was autoritäre, äußere Rahmenbedingungen bzw. das Aufgehen in einem grö-ßeren Zusammenhang (durch ein internationales Protektorat, „Anschluss“ an Tanzania, regionale wirtschaftliche Integration) die Konflikte in Ruanda und Burundi entschärfen und damit zu einer Lösung beitragen würden.

Die totale räumliche Trennung der ethnischen Gruppen („Hutustan“ und „Tutsistan“), ist freilich schon aus prinzipiellen Gründen (Ächtung ethnischer Säuberungen) abzulehnen. Dazu kommt, dass die Schaffung ethnisch homo-gener Territorien massive Bevölkerungsverschiebungen erfordern würde und somit, wie das Beispiel Ex-Jugoslawien zeigt, zumindest kurz- und mittelfris-tig mehr Probleme schaffen als lösen würde. Abzulehnen ist der Vorschlag jedoch auch, weil er auf der simplizistischen Annahme basiert, die Konflikte in der Region würden hauptsächlich auf „Ethnizität“ beruhen (Gasana 1997:125).

Kontrolle als Programm

Bezeichnend ist, dass explizit politische Ansätze, wie sie von verschiedenen ruandesischen Akteuren (v.a. im Exil) diskutiert worden waren (und werden) in die politische Diskussion innerhalb Ruandas praktisch keinen Eingang ge-funden haben. Im Endeffekt setzte das Regime in Kigali seine eigenen Vor-stellungen um – in bezug auf die Lösung des Flüchtlingsproblems gleicher-maßen wie in bezug auf Errichtung einer neuen politischen Ordnung. Nur letztere kann hier kurz skizziert werden. Bereits in der unmittelbaren Nach-kriegsphase schien vieles darauf hinzudeuten, dass das neue Regime, das zu-

¹⁰ Die Schaffung ethnisch homogener Territorien traf allerdings in der Afrika-Abteilung des U.S. State Department auf breite Resonanz. Der Vorschlag wurde letztlich aber fallen gelassen.

nächst das Ende der Übergangsperiode für 1999 vorsah (1999 ausgedehnt bis 2003) eine politische Ordnung nach ugandesischem Muster im Sinne hatte. In der neuen Ordnung sollten politische Parteien eine untergeordnete, wenn überhaupt eine Rolle spielen („No-Party-Democracy“). So wie in Uganda, setzte die Reform an den untersten Ebenen an und sollte schließlich am Ende der Übergangsphase in allgemeine Wahlen für reformierte nationale Institutionen münden und überdies eine weitgehende Dezentralisierung beinhalten. Statt auf die Herstellung eines breiten Elitenkonsenses (die Arusha-Verträge hatten darauf gezielt), setzte das Regime auf einen präzise geplanten Prozess des „Constitutional Engineering“, über den die FPR zu jeder Zeit die Kontrolle behielt, dessen Ablauf und Richtung sie vorgab und dessen Ziele sie definierte. Während die FPR von jeher die Errichtung einer „wahren Demokratie“ als Ziel vorgab, definierte sie diese als „political majority rule based on a genuine program *uniting all Rwandans*.“ (FPR Generalsekretär zitiert nach ICG 2001:3, meine Hervorhebung). Demokratie dürfe also nur so weit gehen, wie sie das vorrangige Ziel der Gesellschaftspolitik – nationale Einheit und Versöhnung befördere. „Nationaler Konsens“ ist folgerichtig auch der Schlüsselbegriff in der politischen Philosophie der FPR, der erreicht zu werden eines sorgfältig konstruierten Institutionengefüges bedürfe, sowie darüber hinaus spezieller Mechanismen (wie dem Verbot für Parteien bzw. einzelnen Kandidaten, einen Wahlkampf auf ethnischer, religiöser oder regionalistischer Basis durchzuführen), die die Verfolgung und Beförderung allgemeiner, nationaler Interessen gewährleisten würden.

Das zunächst noch vage Konzept für die politische Neuordnung nahm im Rahmen von informellen Treffen, zu denen Präsident Bizimungu ab Mai 1998 regelmäßig maßgebliche Personen aus dem engeren Kreise des Regimes, aber auch von außerhalb einlud, schärfere Konturen an (Reyntjens 1999:11). Einer der Ausgangspunkte für das ab 1999 schrittweise umgesetzte und weiter entwickelte Demokratiekonzept des Regimes ist die von vielen Beobachtern geteilte Analyse, dass extremer Konformismus und Autoritätshörigkeit – in Verbund mit einer ausgeprägten Zentralisierung von Macht und Herrschaft – die ruandesische Katastrophe erst ermöglicht habe. Dezentralisierung war damit für das FPR-Regime ein essentieller Bestandteil der Demokratisierung – als pädagogisches Konzept („Erziehung der Bürger zu mehr Verantwortung über ihre jeweiligen lokalen Lebenswelten“), wie auch als institutionelle

„Versicherung“ gegen Machtmissbrauch und übermäßige Machtkonzentration.

Im März 2001 fanden als weiterer Schritt der Demokratisierung Wahlen auf Distriktebene statt. Diese beruhten auf einem doppelten Verfahren: einerseits konnten WählerInnen in geheimer Wahl aus einer Reihe von „geprüften“ KandidatInnen Distrikträte auswählen (die Nationale Wahlkommission überprüfte KandidatInnen vorab auf Leumund, aber auch auf politisches Programm; Individuen, nicht Parteien traten zur Wahl an). Der wichtigste Teil der Exekutivpositionen, sowie der Bürgermeister von Kigali wurden jedoch von Wahlkollegien gewählt, die sich aus RepräsentantInnen des Distriktrates, sowie von VertreterInnen der Sektoren und Zellen zusammensetzten (ICG 2001:33). Zusätzlich waren Quoten für JugendkandidatInnen und Frauen vorgesehen. Die Wahlen auf Sektor- und Zellenebene, die im März 1999 durchgeführt worden waren, waren so organisiert, dass die Wahl nicht regimenehmer KandidatInnen unwahrscheinlich war (man wählte durch Aufreihen hinter einem Kandidaten). Die demokratische Legitimation der Wahlkollegien muss also angezweifelt werden, was auch durch die große Zahl an wiedergewähltem administrativen Personal (das zuvor von der Regierung eingesetzt wurde) nahegelegt wird (ICG 2001:iii). Aber auch das „Screening“ der KandidatInnen für die wählbaren Positionen bei den Distriktwahlen ermöglichte dem Regime eine weitreichende Kontrolle nicht nur über den Wahlkampf und die Wahl selbst, sondern auch, wenn auch eingeschränkt, über den Ausgang der Wahlen. Die Architektur des Wahlsystems und die Art und Weise, wie die Wahlen (1999 und 2001) organisiert waren, hatte eine konservative Wirkung, die wohl auch intendiert war. Nicht zuletzt stand die Fähigkeit des Regimes zur Disposition, nationale Wahlen (die für 2003 anberaumt sind), zu gewinnen. Der Ausgang der Wahlen 2001 lässt dies auch durchaus als wahrscheinlich erscheinen. In seiner Architektur (Wahlkollegien, indirekte Legitimierung höherer Ebenen) und seiner Zielrichtung (größtmögliche Kontrolle über Prozess und Ausgang einer Wahl) erinnert dieses Demokratiemodell frappant an jenes, das am Beginn der Demokratisierung des kolonialen Staates in den fünfziger Jahren gestanden war (Kraler 2001:247ff). Politischen Pluralismus zu ermöglichen war weder damals noch heute Ziel der Wahlen (ICG 2001:21).

Fraglich ist aber auch, ob die konsensuale Demokratie à la Ruanda die Anforderungen erfüllt, die das Regime an diese stellt, nämlich nationale Einheit und Versöhnung zu befördern. Die auf Kontrolle ausgerichtete zögerliche Demokratisierung des kolonialen Staats vermochte es jedenfalls nicht, vergleichbare Ziele zu erreichen. Auch im heutigen Ruanda scheint das Demokratisierungsprojekt des FPR-Regimes dissidente Positionen eher in den Untergrund oder in das Exil zu verdrängen, als dass es ihm gelänge, durch Einbindung der dissidenten Positionen einen substantielleren Konsens herzustellen. Nichtsdestotrotz haben zumindest einige Elemente des Demokratisierungsansatzes der FPR etwas für sich, insbesondere, was die Dezentralisierung und die Stärkung lokaler Strukturen betrifft. Ob diese allerdings auch tatsächlich umgesetzt wird, ist zumindest fraglich. Zu sehr läuft das Bestreben, Inhalt und Ausgang des politischen Prozesses zu bestimmen, dem Vorhaben entgegen, Macht an die Peripherie abzugeben (Vgl. auch ICG 2001: 22). Der Ausgang der Reform der politischen Arena ist abzuwarten. Anzunehmen ist aber, dass das Projekt „hegemonialer Kontrolle“ – wie das durch die ruandesische Regierung verfolgte Konfliktlösungsmodell genannt werden kann (Ian Lustick¹¹ zitiert bei Lemarchand 1997:100ff), zwar geeignet ist, Konflikte in Zaum zu halten, eine langfristige Perspektive zu geben vermag es aber nicht. Letztlich wird das Regime nicht umhin können, die politische Arena zu öffnen und auch für oppositionelle Meinungen und Positionen offen zu werden – Kontrolle und politische Indoktrination sind zu wenig, um Konsens und Legitimität herzustellen.

Diskussion und Ausblick

Die Situation, in der sich Ruanda befindet, ist einzigartig. Viel stärker als im Falle der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien (deren Situation in manchen Hinsichten durchaus mit Ruanda vergleichbar ist) liegt die Last der „Wiedererrichtung“ der durch Krieg und Völkermord zerrissenen Gesellschaft bei dieser selbst. Zugespitzt wird die Situation dadurch, dass ein Segment der zur Zielscheibe des Völkermordes gemachten Minderheit die Macht innehat, was dem Regime den Vorwurf eingebracht hat, den Charakter einer „ethnischen Minderheitsdiktatur“ zu haben.

¹¹ Ian Lustick (1979), *Stability in Deeply Divided Societies; Consociationalism vs. Control*, *World Politics* 3, April 1979, pp.325-344

Der Stellenwert, den das Tandem „nationale Einheit und Versöhnung“ in der Ideologie der FPR einnimmt, ist daher nur verständlich. Während das Thema der „nationalen Einheit“ an homogenisierende Konzepte des „Nation-Building“ erinnert, wie sie in vielen postkolonialen Staaten, besonders in den Neunzehnfünfziger und -sechziger Jahren verfochten worden sind, gibt das zweite Thema des politischen Wiederaufbaus in Ruanda, Versöhnung, dem Projekt des Nationenbaus einen (möglichen) spezifischen Sinn: Es geht weniger um die Herstellung einer (ethnisch) homogen verstandenen Nation als um das Knüpfen eines „republikanischen“ Bandes, das die BürgerInnen im gemeinsamen Interesse an und der Verantwortung um den Staat und seiner Institutionen vereint. Welche Lesart der Nation sich schließlich in Ruanda durchsetzen wird, muss zunächst noch offen bleiben: dass ein republikanisches Verständnis der Nation sich aber mit einem demokratischeren und liberaleren Staatswesen besser verbinden lässt als eine homogenisierende Lesart, kann angesichts der langen und desaströsen Geschichte des (*Ethnic*)*Nation-Building* in den Ländern des Zentrums genauso wie in der Peripherie als plausibel angenommen werden.

Vor dem Hintergrund des Genozids und der andauernden Aktivitäten von extremistischen Gruppen kann eine gewisse Beschränkung von Freiheitsrechten (Meinungs-, Versammlungs-, Vereinsfreiheit) durchaus gerechtfertigt werden. Da damit aber auch der Kernbestand der Demokratie berührt wird, kann das Verbot bestimmter politischer Gruppen, anderweitiger Vereinigungen sowie von Medien nicht dem Ermessen der Sicherheitsbehörden überlassen werden. Vielmehr bedarf es spezifischer Regeln (z.B. Verbotsgesetze) und unabhängiger Institutionen, denen die Durchführung entsprechender Regelungen überantwortet wird, bei denen aber auch Kontrollstandards gesichert sein müssen. Ebenfalls muss gewährleistet sein, dass die juristische Aufarbeitung des Genozids, wie derzeit häufig der Fall, nicht zu einem primär politisch motivierten Scherbengericht über oppositionelle Kräfte gerät. Einzelne Schritte, die das Regime in Kigali in jüngster Zeit unternommen hat (z.B. Entlassungen von Häftlingen aufgrund mangelnder Beweise), sind ermutigend, aber nicht ausreichend. Gleichzeitig erübrigt sich damit keineswegs die Suche nach einem politischen Konsens, der über den engen Kreis des FPR-Kerns hinausgeht. Die Suche nach Konsens muss auf mehreren Ebenen erfolgen: sie muss auf den *Demos* als ganzes (d.h. in Ruanda: v.a. die ländliche Bevölkerung)

genauso abzielen wie auf die politischen und andere gesellschaftliche Eliten. Das Dezentralisierungsprogramm des Regimes vermag ersteres mitunter durchaus zu leisten, die Herstellung eines weitergehenden Grundkonsenses über die Form und das Modell der politischen Gemeinschaft bedarf aber tiefergehender Reformen, die dazu befähigen, divergierende Positionen auf allen Ebenen des politischen Systems und der Gesellschaft zu akkomodieren (was keineswegs heißt, sie aufzulösen). Gerade weil die Bewältigung des Genozids (in juristischer, politischer, historisch-moralischer Hinsicht) leicht Gefahr läuft, in einen autoritären Paternalismus zu verfallen, der dem als unmündig erachteten Demos objektive Wahrheiten über Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der politischen Gemeinschaft verpflichtend nahe legt, muss der Entwicklung von „inkluisiven“, partizipatorischen Diskussionsformen Priorität eingeräumt werden. Zur Zeit haben einschlägige Initiativen der „Kommission für nationale Einheit und Versöhnung“ sowie „Umerziehungskurse“ für Hutu-Rückkehrer aus dem Exil diesen Charakter keineswegs.

Mit innovativen, inklusiven Strukturen der Willensbildung und Konsensfindung (die „Konvent“-Idee in der Europäischen Union, aber auch die Diskussionsforen, die in Südafrika landesweit veranstaltet worden sind und den Prozess der Verfassungsgebung begleiteten, könnten als Modell dienen), würde das Projekt der politischen Reform Ruandas auf eine breitere Basis gestellt werden und nicht mehr nur die Angelegenheit einer kleinen, nicht demokratisch legitimierten Elite sein. Gleichzeitig könnte damit dem Problem der mangelnden Repräsentativität und Authentizität der bestehenden, demokratisch aber nicht legitimierten Parteien entgegengesteuert werden, genauso wie der Tendenz, politische Kompromisse weniger auf der Programmebene als auf einer sehr profanen Ebene von Posten und Pfründen zu schließen.

Schlusswort

Ruanda stellt in jeder Hinsicht eine Herausforderung dar: für politische Theorie, die gerne von idealen Bedingungen ausgeht, genauso, wie für die politischen Verantwortlichen in Ruanda und in der internationalen Gemeinschaft. Wenn die jüngere Zeitgeschichte Ruandas etwas lehrt, dann dass nur möglichst breite, auf präziser Analyse der politischen Situation und Kräfteverhältnisse beruhende Ansätze, in Verbund mit internationaler Unterstützung und

der Wahrnehmung der eigenen politischen Verantwortung durch die politischen Akteure, imstande sind, eine ähnliche Katastrophe wie jene von 1994 zu vermeiden. Gleichzeitig müssen entsprechende Modelle imstande sein, äußere Faktoren zu berücksichtigen: sie dürfen den Blick auf den Kontext, auf den sie angewandt werden sollen, nicht verstellen. Ein bedeutender Aspekt dieses Krisenkontexts besteht heute in der regionalen Dimension des Konflikts, während seine Tiefenstruktur auf fundamentale Probleme von Staatlichkeit und Herrschaft vor dem Hintergrund eines gleichermaßen autoritären wie anti-etatistischen neoliberalen Paradigmas verweist. Gefragt sind also Lösungsansätze, die die spezifische Situation eines Staates (Ruanda, Burundi, Demokratische Republik Kongo u.a.) berücksichtigen, gleichzeitig aber auch Antworten auf die regionale Dimension der Krise bieten. Die sich heute zunehmend stellende Frage nach der Funktion und Überlebensfähigkeit von peripheren Staaten in einer neoliberal globalisierten Welt bleibt damit freilich unbeantwortet.

Abstract

By the early 1990s, Rwanda had entered a state of profound crisis. The crisis had an economic dimension (fall of coffee prices, declining state revenues, famine), an internal political dimension (crisis of legitimacy and democratisation), and an „exogenous”, historical-political dimension (exile movement for return to Rwanda and civil war). In a sense, the genocide of 1994 was an irrational answer to a very real set of problems. In the course of the 1990s, several conflict resolution models were proposed in respect to Rwanda: a quasi consociative arrangement (Arusha-Concords), a (con)federation with Tanzania, and an international protectorate, to name but a few. By 1998, the new, Tutsi dominated government in Kigali had begun to implement its own visions for a new Rwanda, drawing very heavily on the Ugandan model of post-war reconciliation and reconstruction. While incorporating some consociative elements (as with the cooptation of Hutu elites into government), the main emphasis was laid on the construction of a peculiar system of democracy („no party democracy”), combining a council system of indirect representation with a wide reaching decentralisation of government authority. The system

was designed to fulfil two objectives: to prevent the abuse of central government authority, and to defuse the ethnic factor by vesting power in the local level. The article traces the various stages of the crisis in Rwanda and discusses the merits and demerits of the solutions proposed. In the last part of the paper, the current approach of the Rwandan government to political restructuring is analysed. It is found that the approach is deficient on several counts, both in respect to government objectives as well as in regard to normative criteria.

Bibliographie

- Adelman, Howard. Astri Suhrke. 1999. *The Path of a Genocide*. New Brunswick. London: Transaction Publishers
- African Rights. 1995. *Rwanda – Death, Despair and Defiance*. Revised Edition. London: African Rights
- African Rights. 1998. *Rwanda: The Insurgency in the Northwest*. London: African Rights
- Amnesty International. 1998. *Rwanda: the Hidden Violence: „Disappearances“ and Killings Continue*
- AFR 47/23/98, 23 June 1998 unter <http://www.amnesty.org/ailib/intcam/rwanda/repintro.htm>
- Assmann, Aleida; Jan Assmann. 1990. *Kultur und Konflikt. Aspekte einer Theorie des unkommunikativen Handelns*. In: Jan Assmann, Dietrich Harth (Hsg): *Kultur und Konflikt*. Frankfurt am Main: Suhrkamp pp. 11-48
- Bayart, Jean-François. 1989. *L'état en Afrique. La politique du ventre*. Paris : Fayard
- Becker, Peter. 1993. *Rwanda*. In Dieter Nohlen, Franz Nuscheler (Hsg): *Handbuch der Dritten Welt*. Bd. 5. Ostafrika und Südafrika. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Bos, Ellen; Siegmund Schmidt. 1997. *Politisierete Ethnizität und Verfassungsstaat in Schwarzafrika*. In: Joachim Betz (Hsg): *Verfassungsgebung in der Dritten Welt*. Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg 37, Deutsches Übersee-Institut, Hamburg, pp.394-441
- Canovan, Margaret. 2001. *Flying the flag. Reflections on Nationalism*. Unveröffentlichter Vortrag anlässlich des Workshops *Europäische Identitäten: Konstruktionen und Identitäten*, Wien, 13-15. Dezember 2001, der Forschungsstelle für institutionellen Wandel und Europäische Union; der Forschungsstelle Diskurs, Politik, Identität und der Diplomatischen Akademie, Wien
- EIU [Economist Intelligence Unit]. 1999. *Rwanda. Burundi. Country Profile 1999-2000*. London : Economist Intelligence Unit
- Gasana, James K. 1995 : *La Guerre, la paix et la démocratie au Rwanda*. In: André Guichaoua (Hsg) : *Les Crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*. Analyses, faits et documents. Deuxième Édition. Paris : Karthala, pp.211-237

- Gasana, James K. 1997. Factors of Ethnic Conflict in Rwanda and Instruments for a Durable Peace. In: Günther Bächler (Hsg): *Federalism against Ethnicity? Institutional, Legal and Democratic Instruments to Prevent Violent Minority Conflicts*. Zürich: Rüegger, pp.107-129
- HRW/ FIDH [Human Rights Watch/ Fédération Internationale Des Ligues des Ligues des Droits de l'Homme] 1999. *Aucun témoin ne doit survivre. Le génocide au Rwanda*. Rédigé par Alison des Forges. Paris : Karthala
- ICG [International Crisis Group]. 2001. „Consensual Democracy” in *Post-Genocide Rwanda. Evaluating the March 2001 District Elections*. Africa report N°34. Nairobi. Brussels: ICG
- JEEAR [Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda]. 1996. *The International Response to Conflict and Genocide. Lessons from the Rwanda Experience*. Copenhagen, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda
- Jonassohn, Kurt. 1992. What is Genocide? in: Helen Fein (Hsg): *Genocide Watch* New Haven, London: Yale University Press pp. 17-26
- Jones, Bruce D. 1999a. Civil war, the peace process, and genocide in Rwanda. in Ali M Taisier.; Robert O. Matthews (Hsg): *Civil Wars in Africa. Roots and Resolution*. Montreal & Kingston. London. Ithaca: MCGill-Queen's University Press, pp.52-86
- Jones, Bruce D. 1999b. *The Arusha Peace Process*. In: Howard Adelman, Astri Suhrke (Hsg): *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick, London: Transaction Publishers, pp.131-156
- Kraler, Albert. 1999. Wenn aus Tätern Opfer werden. *Politix 8/99, Schwerpunktheft Krieg. Wissenschaft. Politik*, pp. 8-9
- Kraler, Albert. 2001. *Integration und Ausschluß. Ethnizität, Staatsbildungsprozesse und Stratifikation in Ruanda*. Unveröffentlichte Diplomarbeit, Wien.
- Laegreid, Turid. 1999. U.N. Peacekeeping in Rwanda. In: Adelman, Howard, Astri Suhrke (Hsg). 1999. *The Path of a Genocide*. New Brunswick. London: Transaction Publishers, pp.231-251
- Lemarchand, René. 1994. *Managing Transition Anarchies : Rwanda, Burundi and South Africa in Comparative Perspective*. *Journal of Modern African Studies*, 32, 4, pp.581-604
- Lemarchand, René. 1997. *Ethnic Conflict Resolution in Contemporary Africa. Four Models in Search of Solutions”* in Günther Bächler (Hsg): *Federalism against Ethnicity? Institutional, Legal and Democratic Instruments to Prevent Violent Minority Conflicts*. Zürich: Rüegger, pp. 95-106
- Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven, London: Yale University Press
- Longman, Timothy. 1998. *Rwanda: Chaos from Above*. In: Leonardo A. Villalon, Phillip A. Huxtable (Hsg): *The African State at a Critical Juncture. Between Disintegration and Reconfiguration*. Boulder, London: Lynne Rienner, pp. 75-91

- Mamdani, Mahmood. 2001. *When Victims become Killers. Colonialism, Nativism and Genocide in Rwanda*. Princeton, N.J.: Princeton University Press
- Nsengiyaremye, Dismas. 1995. *La Transition Démocratique au Rwanda (1989-1993)*. In : André Guichaoua (Hsg) : *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*. Analyses, faits et documents. Deuxième Édition. Paris : Karthala, pp. 239-263
- Otunnu, Ogenga. 1999. *An Historical Analysis of the Invasion by the Rwanda [sic] Patriotic Army (RPA)*. In: Howard Adelman, Astri Suhrke (Hsg): *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick, London: Transaction Publishers, pp. 31-49
- Prunier, Gérard. 1995a. *The Rwanda Crisis. History of a Genocide*. New York: Columbia University Press
- Prunier, Gérard. 1995b. *Rwanda : Update to End of March 1995*. Writenet Country Papers. Geneva: UNHCR
- Prunier, Gérard. 1998a. *The Rwandan Patriotic Front*. In: Christopher Clapham (Hsg): *African Guerillas*. Oxford: James Currey. Kampala: Fountain Publishers, pp.119-183
- Prunier, Gérard. 1998b. *Rwanda : Update to end of February 1998* Writenet Country Papers. Geneva: UNHCR
- Reyntjens, Filip. 1994. *L’Afrique des Grands Lacs en Crise. Rwanda, Burundi : 1988-1994* Paris, Karthala
- Reyntjens, Filip. 1997. *Die neuen Herren in Kigali*. In Uwe Hoering (Hsg): *Zum Beispiel Hutu und Tutsi. Der Völkermord hätte verhindert werden können befand ein UN-Bericht*. Reihe Süd-Nord. Göttingen: Lamuv
- Reyntjens, Filip. 1999. *Talking or Fighting? Political Evolution in Rwanda and Burundi, 1998-1999*. Current African Issues No.21, Uppsala, Nordiska Afrikainstitutet
- Reyntjens, Filip. 2000. *Chronique Politique du Rwanda et Burundi, 1999-2000*. In ders., Stefaan Marysse (Hsg) : *L’Afrique des Grands Lacs. Annuaire 1999-2000*. Centre d’Étude de la Région des Grands Lacs, Anvers. Paris : L’Harmattan, pp. 95-125
- Rutinwa, Bonaventure. 1996. *Beyond Durable Solutions : An Appraisal of New Proposals for Prevention and Solution of Refugee Crises in the Great Lakes Region*. In: *Journal of Refugee Studies*, 9, 3 pp.312-325
- Sindjoun, Luc. 2000. *La Démocratie est-elle Soluble dans le Pluralisme Culturel? Eléments pour une Discussion Politiste de la Démocratie dans les Sociétés Plurales*. In : Centre d’Étude d’Afrique Noire (CEAN) (Hsg) : *L’Afrique Politique 2000*. Paris : Karthala
- Suau, Anthony; Florence Aubenas. 1995. *On a deux yeux de trop*. Arles, Actes Sudes.
- Tekle, Amare. 1996. *The OAU: Conflict Prevention, Management and Resolution*. In: Howard Adelman, Astri Suhrke (Hsg): *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*. New Brunswick, London: Transaction Publishers, pp.111-130
- U.S. Committee for Refugees. 1998. *Life After Death: Suspicion and Reintegration in Post-Genocide Rwanda*. Washington: U.S. Committee for Refugees