

## ***Ruanda: Keine Zeit für Demokratie? Parlamentswahlen und andere Prioritäten***

Alexander Stroh

Mitte September 2008 waren die ruandischen Bürgerinnen und Bürger aufgerufen, zum zweiten Mal nach dem Völkermord einen Teil des Parlaments zu wählen. Noch immer hält sich die internationale Gemeinschaft mit politischen Bewertungen zurück.

### **Analyse:**

Die ruandischen Wahlen haben verdeutlicht, dass in Ruanda andere politische Prioritäten einer konsequenten Durchsetzung liberaldemokratischer Verfahren vorangestellt werden. Das Verfehlen einiger internationaler Standards wird von der Gebergemeinschaft, der Afrikanischen Union und der Bevölkerung offenbar verziehen, solange Erfolge in anderen Politikbereichen erzielt werden.

- Die Wahlen sind friedlich und diszipliniert abgelaufen und wurden administrativ souverän organisiert. Obwohl eine hohe Mobilisierung der Bevölkerung gelungen ist, wirft die ungewöhnlich hohe offizielle Beteiligungsrate von 98,8 % Fragen nach der Glaubwürdigkeit auf.
- Ruandas Parlamentswahlen können mittelfristig zur politischen Liberalisierung beitragen. Bis auf Weiteres haben sie jedoch die autoritären Herrschaftsstrukturen gefestigt. Eine parlamentarische Opposition gibt es nicht.
- Die politische Entwicklung im Innern kann weiterhin nicht von der regionalen Konfliktdimension abgekoppelt werden. Die extreme Polarisierung der Beziehungen zwischen Kigali und der radikalen, bewaffneten Exilopposition erschwert die Demokratisierung des Landes.
- Ruanda ist allenfalls auf dem Weg zum hybriden Regime in der Grauzone zwischen Demokratie und Entwicklungsdiktatur. Der Weg zur liberalen Demokratie ist noch weit.

*Schlagwörter: Ruanda, Parlamentswahlen, Wahlsystem, elektoraler Autoritarismus, Liberalisierung, Legitimation*

## 1. Wahlen: Demokratische und autoritäre Zweckbestimmungen

Ruanda ist ein Lieblingskind internationaler Entwicklungshilfegeber, da die Regierung in Kigali einen klaren politischen Kurs der Modernisierung fährt, wirtschaftliche Reformen relativ zügig vorantreibt und damit entwicklungspolitische Erfolge erzielt. Zugleich fällt die Republik Ruanda bei allen einschlägigen Messungen der Qualität politischer Regime nach wie vor unter die Kategorie der Autokratien.<sup>1</sup>

Ein unerlässliches Merkmal demokratischer Systeme sind freie und faire Wahlen zu den tatsächlich politikbestimmenden Repräsentationsorganen des Staates. Allerdings ist die Durchführung von Mehrparteienwahlen allein noch kein ausreichender Ausweis für Demokratie. Fast alle Staaten Afrikas wurden in den 1990er Jahren zumindest teilliberalisiert und führen heute Mehrparteienwahlen durch, darunter auch eine ganze Reihe autoritärer Regime, die so genannten elektoralen Autokratien (Erdmann/Soest 2008). Um als demokratisch gelten zu können, müssen jedoch bestimmte, international anerkannte Standards eingehalten werden. Da Ruanda dieses Ziel mit den diesjährigen Teilwahlen des Parlaments schon deshalb nicht vollständig erreicht hat, weil sich nur zwei Drittel der Abgeordneten auf eine formal demokratische Legitimation berufen können, wird das Land auch künftig als elektorale Autokratie einzustufen sein.

In elektoralen Autokratien erfüllen Wahlen andere Funktionen als in Demokratien. Die politischen Machtverhältnisse werden durch Wahlen nicht in Frage gestellt, sondern sollen bestätigt werden (Nohlen 2007; Schedler 2002). Wenn die Machtfrage, im Gegensatz zu demokratischen Systemen, nicht einmal theoretisch gestellt wird, wozu dann noch Wahlen? Die Hauptfunktion von Wahlen ohne demokratischen Wettbewerb liegt darin, das autokratische Regime zu stabilisieren. Es handelt sich um den Versuch, die bestehenden Machtverhältnisse zu legitimieren, damit die innerstaatliche Lage zu entspannen und nach außen an Reputation zu gewinnen. Darüber hinaus machen die Wahlen – zumindest für diejenigen, die die tatsächlichen Ergebnisse kennen – das oppositionelle Potenzial annäherungsweise sichtbar. Dadurch können Kooptationsstrategien verfeinert werden (Wer muss in die Machtstrukturen

teilweise integriert werden, um als Störfaktor auszuschneiden?) und die autoritären Strukturen können darüber hinaus frühzeitig an machtbefördernde Risiken angepasst werden (Nohlen 2007).

Dabei ist es nicht unproblematisch, in demokratische und autokratische Wahlkontexte zu unterteilen. Einerseits sind eindeutige Belege für die Verletzung internationaler Standards nicht immer so deutlich zu führen wie bei den letzten Wahlen in Nigeria oder Simbabwe. Andererseits ist denkbar, dass Teile der politischen Elite in autokratischen Systemen über Wahlen zu einem echten Wettbewerb politischer Kräfte gelangen wollen. Wenn sie dabei bereit sind, die politische Macht zu teilen oder gar abzugeben, und sich mit dieser Position durchsetzen können, kann es zu Öffnungswahlen kommen, die das autokratische Regime von innen beenden. Wenn die Vorstellung vom „richtigen politischen Weg“, von dem zum Wohle des Landes nicht abgewichen werden darf, jedoch unumstößlich vorgegeben wird, entspricht dies nicht den Anforderungen an einen freien und fairen politischen Wettbewerb.

## 2. Parlamentswahlen 2008

### 2.1. Historischer Kontext

Am 15. September 2008 waren die Ruander zum dritten Mal in der Geschichte aufgerufen, bei Mehrparteienwahlen zum nationalen Parlament ihre Stimme abzugeben. Die ersten Wahlen im Jahre 1961 waren der Auftakt zu einer autokratischen Ein-Partei-Herrschaft unter Staatspräsident Grégoire Kayibanda, die den Begriff Demokratie missbrauchte, um eine Diktatur im Namen der Hutu-Mehrheit zu errichten. 77,6 % der Stimmen fielen damals auf die *Parti du Mouvement de l'Emancipation Hutu* (PARMEHUTU – Hutu-Emanzipationsbewegung), die sich später den Namen *Mouvement Démocratique Républicain* (MDR) gab. Der *Union Nationale Rwandaise* (UNAR), die für die Fortsetzung der Tutsi-geführten Monarchie eintrat, gaben 16,9 % ihre Stimme. Vermutlich handelte es sich dabei um einen der seltenen Fälle, in denen sich Wahlen als „ethnischer Zensus“ (Horowitz 1985) artikulierten, weil Hutu MDR und Tutsi UNAR wählten. Die Wahlen standen im Zusammenhang mit ersten Massakern an und Massenvertreibungen von Tutsi, der sozialen Minderheit des Landes.

Nach der Unabhängigkeit fanden sowohl im Ein-Partei-Regime der MDR-PARMEHUTU als auch nach dem Putsch von Generalmajor Juvénal Habya-

1 Freedom House Index (USA), Bertelsmann Transformation Index (Deutschland), Economist Intelligence Unit's Democracy Index (Großbritannien).

rimana (1973) und im neuen Ein-Partei-Regime der *Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement* (MRND) mehrere Urnengänge zu parlamentarischen Versammlungen statt. Eine Wahlmöglichkeit bestand jedoch nur zwischen handverlesenen Kandidaten der Einheitspartei (Stolz 1999).

Anfang der 1990er Jahre wurde erneut die Gründung mehrerer Parteien zugelassen. Zu allgemeinen Wahlen kam es vor dem Völkermord jedoch nicht. Nach dem Abschuss des Flugzeuges von Präsident Habyarimana am 6. April 1994 entfaltete sich eine politisch mobilisierte Welle unvorstellbarer Gewalt, die mehrere hunderttausend Menschen das Leben kostete.<sup>2</sup> Erst die militärische Machtübernahme durch die Rebellenarmee der Ruandischen Patriotischen Front (RPF) beendete den Genozid. Danach wurden die maßgeblich mitverantwortlichen Parteien – insbesondere die MRND – sofort verboten. Das übrige Parteiensystem wurde für eine Übergangsphase von neun Jahren eingefroren. Die Gründung neuer Parteien blieb in dieser Zeit verboten.

Die RPF nutzte die Übergangsperiode zur Stärkung der eigenen Organisation. Die 1991 neu gegründete MDR wurde zur wichtigsten Partei neben der RPF. Von 1994 an war sie an der Regierung beteiligt und stellte unter anderem den Premierminister. Kurz vor den Parlamentswahlen 2003 wurde die MDR wegen „divisionistischer“ Tendenzen verboten. Die meisten anderen Parteien solidarisierten sich mit der dominierenden RPF. Einzig die *Parti Libéral* (PL) und die *Parti Social Démocrate* (PSD) konnten neben der RPF-Liste 2003 eigenständig Parlamentssitze gewinnen. Zur Präsidentschaftswahl traten nicht einmal diese gegen den RPF-Chef Paul Kagame an.<sup>3</sup>

## 2.2. Wahlsystem und -ergebnis

Von den zwei Kammern des ruandischen Parlaments standen im September nur die 80 Mitglieder des Abgeordnetenhauses zur Wahl. Der 26-köpfige Senat blieb unverändert, da seine Mitglieder acht Jahre im Amt bleiben. Die Abgeordnetenkammer ist in vier Repräsentationssegmente unterteilt, die alle

fünf Jahre gewählt werden. Lediglich 53 Abgeordnete gelangen über allgemeine Wahlen an ihr Mandat. 24 Frauen-, zwei Jugend- und ein Behindertenvertreter werden indirekt durch Spezialgremien bestimmt. Ihre Parteizugehörigkeit wird nicht bekannt gegeben. Bei der Direktwahl gilt ein Verhältniswahlsystem mit geschlossenen nationalen Parteilisten und einer Fünf-Prozent-Hürde. Obwohl sich auch unabhängige Kandidaten zur Wahl stellen können, steht de facto eindeutig die Parteienwahl im Vordergrund, da die Wahlchancen von Unabhängigen aufgrund der Sperrklausel sehr schlecht sind.

Zur diesjährigen Wahl traten zwei Einzelparteien (PL und PSD), eine von der RPF dominierte Parteienallianz<sup>4</sup> sowie ein unabhängiger Kandidat (Jean Marie Vianney Harelimana) an. PL und PSD, die einer RPF-geführten Allparteienregierung angehören, präsentierten sich nicht als Opposition, sondern stets als Ergänzung zur Patriotischen Front. Gemäß dem amtlichen Endergebnis bestätigte die RPF mit 78,8 % der gültigen Stimmen ihre überwältigende Dominanz. Die PSD erhielt 13,1 % und die PL 7,5 % der Stimmen. Der unabhängige Kandidat scheiterte mit 0,6 % deutlich an der Fünf-Prozent-Hürde.

Jenseits der Bildungselite werden Parteien kaum unter programmatischen Gesichtspunkten betrachtet. Stattdessen wird die PSD weiterhin als Partei des Südens angesehen, da ihre Gründungsmitglieder, die von 1991 an gegen das Habyarimana-Regime opponierten, vor allem aus den südlichen Provinzen des Landes stammten. Die PL gilt einigen noch immer als Tutsi-Partei, was schon für die Zeit vor 1994 angezweifelt wird (Bertrand 2000). Auch ihr wird gemeinhin eine stärkere Verankerung im Süden des Landes zugeschrieben. Dass der Vorsitzende der Vereinigung der Genozid-Überlebenden IBUKA, Théodore Simburudari, auf Platz 10 der PL-Liste stand, gab dem alten Bild neuen Auftrieb. Diese populären Charakterisierungen der Parteien sind freilich nur begrenzt tragfähig. Dennoch waren PL und PSD wie bereits bei den Wahlen von 2003 im Süden am stärksten (siehe Tabelle 1). An einem haushohen Sieg der RPF bestand jedoch auch dort kein Zweifel.

2 Über die genaue Zahl der Opfer besteht keine Einigkeit. Die Bandbreite der Angaben reicht von unter einer halben bis zu über einer Million Menschen. Getötet wurden vorwiegend Tutsi und moderate Hutu, die als Verbündete der Krieg führenden RPF stigmatisiert wurden.

3 Es gab dennoch zwei Gegenkandidaten: Faustin Twagiramungu (unabhängiger Kandidat, ehemals MDR, 3,6 %) und Jean N. Nayinzira (unabhängiger Kandidat, ehemals PDC, 1,3 %).

4 Auf der RPF-Liste traten Kandidaten sechs weiterer Parteien an: *Parti Démocrate Centriste* (PDC), *Parti Démocrate Idéal* (PDI), *Parti pour le Progrès et la Concorde* (PPC), *Parti de la Solidarité et du Progrès* (PSP), *Parti Socialiste Rwandais* (PSR), *Union Démocratique du Peuple Rwandais* (UDPR).

**Tabelle 1: Wahlergebnis im Direktwahlsegment der ruandischen Abgeordnetenkammer (53 von 80 Sitzen)\***

	RPF	PSD	PL	JMVH**
Kigali-Stadt	78,6%	13,0%	7,4%	1,0%
Nordprovinz	75,8%	15,0%	8,6%	0,7%
Südprovinz	71,7%	17,7%	10,1%	0,5%
Ostprovinz	82,4%	10,9%	6,2%	0,5%
Westprovinz	85,4%	9,2%	5,2%	0,5%
<b>Gesamtergebnis</b>	<b>78,8%</b>	<b>13,1%</b>	<b>7,5%</b>	<b>0,6%</b>
Gewinne/Verluste***	+5,0	+0,8	-3,6	
<b>Anzahl der Sitze</b>	<b>42</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
Gewinne/Verluste	+2	+/-0	-2	

\* Wahlen vom 15.09.2008; Rundungsfehler sind möglich.

\*\* Unabhängiger Kandidat Jean Marie Vianney Harelimana.

\*\*\* Angaben in Prozentpunkten gegenüber dem offiziellen Ergebnis von 2003.

Quelle: Zusammenstellung des Verfassers auf der Grundlage der Ergebnisse der *National Electoral Commission of Rwanda*, [www.comelena.gov.rw](http://www.comelena.gov.rw).

### 2.3. Bewertung

Die Wahlen wurden von mehreren in- und ausländischen Missionen beobachtet. Die mit Abstand personalstärkste Gruppe bildete die ruandische Zivilgesellschaft. In ihr mussten sich alle inländischen Nichtregierungsorganisationen zusammenschließen. Eigenständige Akkreditierungen einzelner Organisationen wurden nicht gestattet. Die wichtigsten externen Beobachtermissionen wurden von der Europäischen Union (EU) und der Afrikanischen Union (AU) entsandt. Keine dieser Organisationen hat bislang einen Abschlussbericht vorgelegt, der öffentlich zugänglich ist. Insbesondere im Fall der EU ist dies verwunderlich, da sie als die professionellste Mission mit der meisten institutionellen Erfahrung gelten kann und ihren Abschlussbericht für Oktober angekündigt hatte.<sup>5</sup> Nachdem die europäischen Beobachter in ihrer vorläufigen Stellungnahme bereits erhebliche Zweifel am ordnungsgemäßen Entstehen des Wahlergebnisses erkennen ließen, kann über die Gründe der Verzögerung nur spekuliert werden.

Einerseits ist denkbar, dass interne Abläufe die Veröffentlichung des Berichts verzögern. Andererseits ist auch ein politischer Streit um die Darstellungsweise des Berichts innerhalb der EU vorstellbar,

<sup>5</sup> Die Wahlen wurden vom 19.07.2008 an von einem Kernteam verfolgt. Insgesamt kamen 101 europäische Beobachter zum Einsatz.

da die politische Bewertung zumindest ambivalent ausfallen muss. Dies ließ bereits die vorläufige Stellungnahme der EU erkennen. Unklar bleibt jedoch, wie schwerwiegend die Probleme einzustufen sind.

Positiv hervorzuheben sind die relativen Verbesserungen im Vergleich zu den Wahlen des Jahres 2003. Parteien war es erstmals erlaubt, sich auf lokaler Ebene zu organisieren und dadurch besser zu präsentieren. Etwa 300.000 Bürgerinnen und Bürger, denen Straftaten der Kategorie 3 (Körperverletzung) während des Völkermords zur Last gelegt werden, durften erstmals das aktive Wahlrecht ausüben. Die Nationale Wahlkommission NEC hat sich organisatorisch professionalisiert. Der Wahltag verlief friedlich und diszipliniert und wurde administrativ souverän abgewickelt, obwohl EU und AU auf Ausbildungsmängel bei den Wahlhelfern hingewiesen haben. Dies führte dazu, dass Wahlurnen teilweise bei Öffnung der Wahllokale nicht ordnungsgemäß versiegelt waren und bestimmte Auszählverfahren nicht immer eingehalten wurden.

Die Hauptkritikpunkte des vorläufigen EU-Berichts vom 17. September sind jedoch andere. Sie betreffen die unausgewogenen Wahlkampfbedingungen in den Massenmedien, die hohe Wahlbeteiligung und die Transparenz vom Zusammenzählen der Stimmen aus den Wahlbüros bis zum Zustandekommen des nationalen Endergebnisses. Während die Einseitigkeit der freiwilligen Berichterstattung<sup>6</sup> noch auf die Bedeutungs- und Aktivitätsunterschiede der Parteien zurückgeführt werden kann, ließen die extrem hohe Wahlbeteiligung und das intransparente Aggregationsverfahren Manipulation vermuten.

Die offizielle Wahlbeteiligung lag bei 98,8 % (4,68 Millionen Wähler) und damit nochmals über der offiziellen Quote von 2003 (96,6 %). Der Anteil ungültiger Stimmen war mit 1,2 % der abgegebenen Stimmen erstaunlich gering, zumal darin auch gezielt als ungültig abgegebene Stimmen enthalten sind. Abgesehen von den ruandischen Wahlen 2003 wurde im subsaharischen Afrika seit 1990 nur bei einer weiteren Wahl eine Quote von über 90 % gemessen (Malawi 1999). Selbst amtliche Beteiligungsraten von über 80 % sind selten und meist an freiwillige Wählerregister gekoppelt. Das heißt, dass das Wählerregister nicht die gesamte theoretisch wahlberech-

<sup>6</sup> Die gesetzlichen Wahlwerbezeiten wurden ordnungsgemäß gewährt. Für die gesamte Wahlkampfperiode standen jeder Partei 30 Minuten im Radio und 15 Minuten im staatlichen Fernsehen zur Verfügung. Vgl. EU-EOM 2008.



tigte Bevölkerung erfasst. Im Gegensatz dazu sorgt das ruandische Einwohnermeldewesen für ein sehr umfassendes Wählerregister, so dass nicht von einer „stillen Wahlenthaltung“ durch Nichtregistrierung ausgegangen werden kann.

Da weder detaillierte Stimmergebnisse für alle Wahlbezirke veröffentlicht wurden noch EU-Beobachter zu den Prozessen der Stimmenkonsolidierung zugelassen waren, wird es Außenstehenden erheblich erschwert, die Wahlbeteiligung, aber auch die Verteilung der abgegebenen Stimmen auf die Parteien systematisch nachzuvollziehen (vgl. EU-EOM 2008). Besonders regierungskritische Teile der ruandischen Presse haben berichtet, dass die Wettbewerber der RPF weit weniger Stimmen erhalten hätten als offiziell proklamiert. Die Wochenzeitung *Umuseso* berichtet in ihrer Ausgabe vom 24. September, dass nicht näher bestimmte Beobachter und Wähler in vielen Wahllokalen gesehen hätten, wie die Parteienlisten von PSD und PL weniger Stimmen erhalten hätten als der unabhängige Kandidat, und dass keine der drei RPF-Alternativen mehr als 5 % der Stimmen erhalten habe.<sup>7</sup>

*Umuseso* folgert daraus, dass den Parteilisten der PSD und PL Stimmen hinzugefügt worden seien, um Ruanda weiterhin als demokratisches Mehrparteiensystem darstellen zu können (Motiv: Wahrung der internationalen Reputation). Zudem könnten, so *Umuseso*, PSD und PL als außerparlamentarische Parteien in eine tatsächliche Oppositionsrolle hineinwachsen, während sie gegenwärtig in die Regierung eingebunden sind und deren Kurs mittragen müssen (Motiv: machtpolitische Kooptation).

Unabhängig davon, dass *Umuseso* jüngst durch teilweise unprofessionelles Vorgehen an Glaubwürdigkeit eingebüßt hat, zeigt die Berichterstattung doch, dass auch innerhalb Ruandas erhebliches Misstrauen gegenüber dem Wahlergebnis besteht. Über den Umfang und die Motive dieses Misstrauens ist freilich wenig bekannt. Die NEC bestreitet die Vorwürfe, hat aber bisher keine detaillierten Wahlergebnisse vorgelegt, die die Mutmaßungen widerlegen könnten.

Die Beobachtermission der AU hatte in ihrer vorläufigen Stellungnahme ein wesentlich unkritischeres Bild gezeichnet. Es habe keine größeren Unregelmäßigkeiten gegeben und man sei „stolz darauf“, was man gesehen habe.<sup>8</sup> Die AU führt die

hohe Wahlbeteiligung auf eine außergewöhnliche Mobilisierung und Sensibilisierung der Bevölkerung durch die NEC zurück. Die AU-Mission konnte jedoch nur einen kleinen Ausschnitt der Wahlen sachgerecht beobachten, da sie mit nicht mehr als zwölf Beobachtern vor Ort war, die größtenteils erst vier Tage vor den Wahlen eingeflogen worden waren (AU 2008).

Ein institutionelles Hindernis im Hinblick auf die Einhaltung internationaler Standards für demokratische Wahlen stellt die parlamentarische Frauenförderung dar. In der gegenwärtigen Form geht die indirekte Wahl des Frauensegments – immerhin 30 % der Abgeordneten – zu Lasten der demokratischen Legitimation der ersten Parlamentskammer. Ihre Wahl erfolgt durch Delegierte, die sich nicht auf in geheimer Wahl vergebene Ursprungsmandate berufen können. Die Geheimhaltung ihrer Parteizugehörigkeit verschleiert zudem die Mehrheitsverhältnisse im Parlament<sup>9</sup> und relativiert die souveräne Entscheidung des Volkes über die parteipolitische Zusammensetzung des Abgeordnetenhauses, was dem Grundgedanken des Wahlsystems widerspricht. Insofern ist die hohe Frauenquote im neuen Abgeordnetenhaus (56 %) zwar ein substantielles frauenpolitisches Zeichen mit Leitfunktion für den afrikanischen Kontinent,<sup>10</sup> aber keine demokratische Errungenschaft. Strengere Frauenquoten für die Parteilisten könnten leicht prodemokratische Abhilfe schaffen (Stroh 2007).

Grundsätzlich ungelöst blieb auch das Problem abweichender gesellschaftlicher Meinungen, die durch Oppositionsgruppen unterschiedlicher Herkunft im Ausland vertreten werden. Darunter sind Angehörige beider großen Bevölkerungsgruppen, also Hutu und Tutsi. Die Exilopposition wurde auch bei diesen Wahlen nicht integriert. Dies ist freilich nicht allein der gegenwärtigen Staatsführung anzulasten, da sich keine der Exilparteien auf die Aufforderung Kigalis, sich gemäß der gesetzlichen Vorschriften in Ruanda registrieren zu lassen und zu den Wahlen anzutreten, eingelassen hat.<sup>11</sup>

---

gali, 18.09.2008.

9 Viele der Frauen gehören mit großer Wahrscheinlichkeit der RPF an: Bei den diesjährigen Wahlen sind zehn Abgeordnete des vorherigen Frauensegments auf der Parteiliste der RPF angetreten.

10 Auch in Regierung (36 % Frauenanteil) und Verwaltung bekleiden Frauen Schlüsselpositionen.

11 Es kann daher auch nicht beurteilt werden, ob eine Integration einzelner Parteien in den Wahlwettbewerb reibungslos möglich gewesen wäre – wie die ruandische Regierung behauptet.

7 *Umuseso* (Kigali), No. 312, 24.-30.09.2008, S. 13.

8 Aussage des Vorsitzenden der AU-Beobachtermission, Badru Kiggundu, Vorsitzender der ugandischen Wahlkommission, auf der Pressekonferenz seiner Mission, Ki-

### 3. Andere Prioritäten

Ruanda hat keine demokratische Tradition. Es bedarf also eines aktiven Wandels, um freie und faire Wahlen zu etablieren. Die Liste drängender politischer Probleme in Ruanda ist jedoch lang. Andere wichtige Themen wie wirtschaftliche Entwicklung und Sicherheit konkurrieren mit Fortschritten bei der Demokratisierung und genießen zurzeit höhere Priorität auf der politischen Agenda der ruandischen Regierung.

#### 3.1. Entwicklung durch Wirtschaftswachstum

In autokratischen Entwicklungsländern wird nicht selten argumentiert, dass liberaldemokratische Verfahren zu schwerfällig seien, um mit schnellen Reformen „durchregieren“ zu können. Für die ruandische Regierung – so betont Staatspräsident Kagame immer wieder – haben rasche Reformen für mehr Wirtschaftswachstum und nachholende Entwicklung eindeutig Priorität. Dem deutschen Wochenmagazin *Focus* sagte er: „Meine Ziele sind: Effizienz, Performance, Ergebnisse, Gewinne. Für das Unternehmen Ruanda, für das Volk“ (*Focus* 49/2007, S. 157). Demokratische Standards nennt er nicht. Wirtschaftlich erfolgreiche, aber politisch illiberale Systeme wie Singapur dienen als Vorbild.<sup>12</sup>

Erfolge dieser Politik sind unverkennbar. Das Wirtschaftswachstum liegt heute nahe am subsaharischen Durchschnitt. Dies ist angesichts der verheerenden wirtschaftlichen Auswirkungen des Genozids eine große Leistung. Das Abgleiten des Landes in eine nachhaltige Wirtschaftskrise wurde in der Postkonfliktphase vermieden (siehe Tabelle 2). Die ruandische Bilanz in Bezug auf die Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen ist ebenfalls positiv.

Dennoch beeinträchtigen eine Reihe von Problemen die Erfolgsbilanz: Das Bevölkerungswachstum ist sehr hoch, die Inflation erheblich von steigenden Importkosten angetrieben, die finanzielle Außenabhängigkeit enorm und das Armutsgefälle zwischen Stadt und Land eklatant. Die Zahl der in absoluter Armut lebenden Menschen steigt aufgrund der demographischen Entwicklung trotz des ansehnlichen Wirtschaftswachstums (UNDP 2007). Insgesamt gehört Ruanda schon heute zu den Ländern mit der weltweit größten Ungleichverteilung von Wohlstand.

<sup>12</sup> Vgl. die Rede von Staatspräsident Paul Kagame in der *Lee Kuan Yew School of Public Policy*, „Africa and Rwanda – from Crisis to Development“, Singapur, 22.05.2008.

Tabelle 2: Sozioökonomische Kerndaten

	Ruanda	Subsaharisches Afrika
<b>Wirtschaftswachstum</b>		
5-Jahres-Mittel*	4,8 %	5,6 %
2-Jahres-Mittel**	5,7 %	6,0 %
<b>Bevölkerungswachstum</b>		
5-Jahres-Mittel*	2,1 %	2,5 %
2-Jahres-Mittel**	2,7 %	2,4 %
<b>Inflation</b>		
5-Jahres-Mittel*	13,2 %	6,9 %
2-Jahres-Mittel**	11,0 %	7,0 %

\* 2002 bis 2007.

\*\* 2006 und 2007.

Quelle: Zusammenstellung des Verfassers auf der Grundlage von World Development Indicators 2008, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (Zugriff am 06.11.2008).

#### 3.2. Sicherheit

Noch entscheidender als die Wirtschaftspolitik ist die Sicherheitsfrage. Die Folgen von Genozid und Bürgerkrieg lasten schwer auf dem Land. In der unmittelbaren Nachbarschaft werden bis heute gewaltsame Konflikte ausgetragen. Besonders problematisch ist die Lage in der benachbarten Demokratischen Republik Kongo, deren Kivu-Provinzen seit mehr als zehn Jahren trotz massiver Präsenz von UN-Blauhelmsoldaten nicht zur Ruhe kommen. Im Kongo sind nicht nur die regulären Regierungstruppen, zahlreiche kongolesische Rebellengruppen und die Soldaten von Tutsi-General Laurent Nkunda Unsicherheitsfaktoren und mutmaßliche Urheber grausamer Kriegsverbrechen. Auch Angehörige der Exregierungsarmee Ruandas und der Interahamwe sowie anderer Milizen, die maßgeblich am Völkermord beteiligt waren, destabilisieren die Region.

Zu verhindern, dass dieser Konflikt auf das ruandische Staatsgebiet überspringt, ist ein legitimes Interesse der Regierung in Kigali. Die eigene Verwicklung in den Konflikt ist dabei freilich mit zu berücksichtigen. Im Ergebnis gilt die Regierung Kagame jedoch als Sicherheitsgarant für das ruandische Territorium. Dabei drängt das Sicherheitsbedürfnis den Wunsch nach politischem Wettbewerb zurück. Die anhaltende militärische Bedrohung durch bewaffnete Exilgruppen – insbesondere der im Kongo, in Belgien und Deutschland organisierten *Forces Démocratiques de Libération du Rwanda* (FDLR) – lässt

die Sicherheitsprärogative auch zur Machtssicherungsfrage werden. Ein Verlust der Macht könnte die physische Existenz der RPF-Führung gefährden.

Sofern politische Liberalisierung von der Staatsführung als potenzielle Bedrohung für Ruhe und Ordnung im Lande empfunden wird, muss sie hinter dem Sicherheitsaspekt zurückstehen. Dies wird von Teilen der Bevölkerung durchaus geschätzt und trägt zur Unterstützung der RPF bei Wahlen bei. Ein möglicher Machtwechsel wird auch deshalb zum Unsicherheitsfaktor, weil die enge Verflechtung der dominanten Regierungspartei mit den Streitkräften eine rein funktionale Wahrnehmung der omnipräsenten Sicherheitsbehörden nicht zulässt.

#### 4. Perspektiven

Trotz der Zweifel an der Richtigkeit des amtlichen Endergebnisses kann die Übung der Wahl, die zum verfassungsmäßigen Termin geordnet und friedlich abgelaufen ist, auf längere Sicht dazu beitragen, das nationale Bild von gefährlichen Wahlen mit blutigen Folgen aus der Zeit der Unabhängigkeit zu korrigieren. Dies hilft, Wahlen als legitimen politischen Entscheidungsprozess zu etablieren. Auf kürzere Sicht haben die Wahlen die autoritäre Dominanz der RPF gefestigt. Opposition im parlamentarischen Verständnis demokratischer Systeme findet nicht statt. Alternativen zur gegenwärtigen politischen Führung bestehen nur außerhalb der ruandischen Institutionen, sind hoch umstritten und in großen Teilen radikalisiert.

Die Fortsetzung der Exklusion (exil)oppositioneller Kräfte und des völlig RPF-kontrollierten politischen Kurses kann mittelfristig zwei Szenarien nach sich ziehen:

Entweder glückt die Marginalisierung der Exilopposition und der von oben verordnete Aufbau eines „neuen Ruanda“, das sich auf der Grundlage zunehmender Gleichbehandlung und individueller Entwicklungschancen durch wirtschafts- und sicherheitspolitische Erfolge langsam politisch liberalisiert. Gegen dieses Szenario sprechen der ungelöste Konflikt im Ostkongo und die institutionelle Lösung in Burundi, die beide die Hutu-Tutsi-Differenzen hervorheben.

Oder aber, besonders wenn sich die Leistungsbilanz der Regierung verschlechtert und der propagandistische Einfluss radikaler, gewaltbereiter Exilgruppen zunimmt, könnte die Unzufriedenheit in der Bevölkerung zunehmen und die gegenwärtig

ruhige Lage könnte in akute Instabilität umschlagen. Immer stärkere staatliche Repression wäre die wahrscheinliche Folge. Gegen dieses Szenario sprechen die disziplinierte Regierungsführung in Kigali, die abschreckende militärische Stärke Ruandas und der eng kontrollierte gesellschaftliche Prozess.

Der Aufbau liberaldemokratischer Verfahren mit Wahlen, die alle internationalen Standards erfüllen, kann mittelfristig unter den gegenwärtigen Herrschaftsbedingungen nicht erwartet werden. Wahrscheinlicher sind graduelle Veränderungen hin zu einem hybriden Regime in der Grauzone zwischen liberaler Demokratie und Entwicklungsdiktatur.

#### Literatur

- African Union (AU) (2008): Preliminary Statement of the African Union Observer Mission on the Rwanda Legislative Elections of September 15th - 18th, 2008. Observation Mission to Rwanda, Kigali, 18.09.2008.
- Bertrand, Jordane (2000): Rwanda, le piège de l'histoire: L'opposition démocrate avant le génocide (1990-1994). Paris.
- Erdmann, Gero/von Soest, Christian (2008): Diktatur in Afrika, GIGA Focus Afrika, Nr. 8. Hamburg.
- European Union (EU) (2008): Statement of Preliminary Findings. 2008 Elections prove a sound basis for further reform. Election Observation Mission to the Republic of Rwanda, Kigali, 17.09.2008.
- Horowitz, Donald L. (1985): Ethnic Groups in Conflict. Berkeley et al.
- Nohlen, Dieter (2007): Wahlrecht und Parteiensystem. Opladen.
- Schedler, Andreas (2002): The Menu of Manipulation, in: Journal of Democracy, Jg. 13, Nr. 2, S. 36-50.
- Stolz, Tilo (1999): Rwanda, in: Nohlen, Dieter et al. (Hg.): Elections in Africa, Oxford, S. 727-738.
- Stroh, Alexander (2007): Legitimation allein durch Entwicklung? Das Beispiel Ruanda, GIGA Focus Afrika, Nr. 11. Hamburg.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2007): Turning Vision 2020 into Reality. National Human Development Report on Rwanda 2007. Kigali.

## ■ Der Autor

Alexander Stroh, M.A., ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA Institut für Afrika-Studien.

E-Mail: [stroh@giga-hamburg.de](mailto:stroh@giga-hamburg.de), Website: <http://staff.giga-hamburg.de/stroh>.

## ■ Gegenwärtige Forschung am GIGA zum Thema

Im Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ des GIGA ist eine Arbeitsgruppe zu autoritären Regimen unter anderem mit Legitimität durch Mehrparteienwahlen befasst. Von Frühjahr 2009 an untersucht ein DFG-gefördertes Forschungsprojekt die Ursachen hybrider Regime und stellt dabei auch die Frage, unter welchen Umständen autoritäre Herrschaft nicht liberalisiert wird.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Erdmann, Gero (2007): Demokratisierung in Afrika und das Problem hybrider Regime, in: Däubler-Gmelin, Herta et al. (Hg.): *Afrika – Europas verkannter Nachbar*, Frankfurt a. M., S. 127-143.

Erdmann, Gero/von Soest, Christian (2008): Diktatur in Afrika, *GIGA Focus Afrika*, Nr. 8.

Stroh, Alexander (2007): *Crafting Political Institutions in Africa: Electoral Systems and Systems of Government in Zambia and Rwanda Compared*, in: *Verfassung und Recht in Übersee*, Jg. 40, Nr. 4, S. 449-470.

Stroh, Alexander (2007): Legitimität allein durch Entwicklung? Das Beispiel Ruanda, *GIGA Focus Afrika*, Nr. 11.

Köllner, Patrick (2008): Autoritäre Regime – keine weltweit ausstrebende Gattung, sondern eine wachsende Herausforderung, *GIGA Focus Global*, Nr. 6.

Das **GIGA German Institute of Global and Area Studies** – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost sowie zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. *GIGA Focus Afrika* wird vom GIGA Institut für Afrika-Studien redaktionell gestaltet. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Das GIGA und die Autoren können für die Richtigkeit und Vollständigkeit sowie für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben, nicht haftbar gemacht werden; die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Wurde in den Texten für Personen und Funktionen die männliche Form gewählt, ist die weibliche Form stets mitgedacht. Download unter [www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus).

Redaktion: Gero Erdmann; Gesamtverantwortlicher der Reihe: Andreas Mehler

Lektorat: Vera Rathje; Kontakt: [giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de); GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** *Focus*  
German ■ Institute of Global and Area Studies  
Institut für Afrika-Studien

IMPRESSUM